

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

LUCIANA DELLA NINA GAMBI

**Litigância em Mudanças Climáticas:
Uma abordagem jus-sociológica**

**São Paulo/SP
2020**

LUCIANA DELLA NINA GAMBI

**Litigância em Mudanças Climáticas:
Uma abordagem jus-sociológica**

Versão Original

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Área de concentração: Filosofia e Teoria Geral do Direito

Orientador: Professor Dr. Rafael Diniz Pucci.

São Paulo/SP

2020

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

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

GAMBI, Luciana Della Nina

Litigância em Mudanças Climáticas: uma abordagem jus-sociológica / Luciana Della Nina Gambi; orientador, Rafael Diniz Pucci - 2020, 266 f.

Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Versão original

Palavras-chave Mudanças Climáticas; Litigância Climática; Governança Climática

Nome: GAMBI, Luciana Della Nina

Título: Litigância em Mudanças Climáticas: uma abordagem jus-sociológica

Tese apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito (DFD), da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

*O real não está na saída nem na chegada:
ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.*

Guimarães Rosa

*Ao Eduardo,
Fonte de luz e esperança,
Em tempos sombrios.*

AGRADECIMENTOS

Se o real se dispõe para a gente durante a travessia, como quer Guimarães Rosa, o período de doutorado foi uma jornada. Nem sempre fácil, nem sempre tranquila, mas cheia de ensinamentos. Jornada que exigiu conhecimentos muito além daqueles relativos à pesquisa realizada, e que mostrou como a elaboração de um trabalho acadêmico pode ser tarefa solitária e que somente se torna suportável quando é feita ao lado de pessoas muito estimadas.

O desenvolvimento deste trabalho somente foi possível com o apoio de pessoas queridas que, além de me incentivarem, serviram mesmo como motivação para cada dia, para cada texto lido, para cada discussão travada.

Agradeço, assim, ao Gui, querido companheiro de vida, cuja ajuda está umbilicalmente relacionada ao término deste trabalho. Não só pelos sacrifícios exigidos, mas por toda a paciência, dedicação, incentivo e motivação. Que não somente esteve ao meu lado, mas percorreu comigo toda a jornada acadêmica. E que, com toda a alegria do mundo, aproveita e continuará a aproveitar a jornada da vida, e os novos (e surpreendentes!) desafios que certamente encontraremos pela frente.

Agradeço também à minha família. Sem o apoio dos meus pais, Gambi e especialmente a infinita paciência da minha mãe Celina, e irmãos, Gabi, Marcos e Ivan, a jornada também não teria sido possível. Não só a caminhada acadêmica, que pode ser materializada em uma tese, mas minha própria história, que percorre toda minha existência. Que vocês saibam o quanto são importantes, sempre, e como é a vocês que recorro, quando não sei mais para onde ir.

Ao tio Lúcio, tia Mô e Sil, que, como muitas vezes, foram obrigados a aceitar minha ausência para que eu pudesse me dedicar à pesquisa.

Às minhas amigas e amigos, que ofereceram amizade e muito apoio, mesmo à distância e com muita paciência, já que o trabalho acadêmico, muitas vezes, exige justamente o tempo que teríamos para aproveitar com eles: Natália Jodas e Borelli, Leonardo Souza, Claudinha Bazanelli, Murilo Parise, Agnes e Mauro, Aninha Canestrelli, Beto e Mayra. Todos fazem parte da minha conquista, e sei que serão as primeiras pessoas a aproveitar, comigo, o fim de um ciclo.

Agradeço ao meu orientador, professor Rafael Pucci, pela confiança no meu trabalho, desde o início do mestrado, e a quem devo a possibilidade de ingresso na vida acadêmica e na pós-graduação da Faculdade de Direito da USP. E à professora Ana Maria Nusdeo, por todas as oportunidades de enorme aprendizado.

Ao professor Faria, que me acompanhou, também desde o início do mestrado, e quem me incentiva a escrever, simplesmente não tenho como agradecer. Sua ajuda foi imprescindível, e suas indicações, fundamentais – tanto para o desenvolvimento dos trabalhos acadêmicos quanto para minha evolução como pessoa. E sua dedicação a todos seus alunos, orientandos ou não, é exemplo de vida.

RESUMO

GAMBI, Luciana Della Nina. **Litigância em Mudanças Climáticas: uma abordagem jus-sociológica**. 2020. 266 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

A pesquisa tem como objetivo definir a problemática climática como questão complexa, compreender quais os melhores instrumentos para se lidar com esse tipo de questão sob uma perspectiva jus-sociológica, e avaliar o papel do Poder Judiciário, por meio da resposta aos litígios que lhe são apresentados, como arena de possível desenvolvimento de governança climática. Buscou-se, a partir de uma visão estrutural do direito, que questiona sua eficácia além de ser instrumento de poder vigente e que, portanto, utiliza ideias de política e de ciência social, tentar compreender o processo de tomada de decisão que ocorre nos dias atuais em relação às mudanças climáticas. Foram levantados argumentos tanto jurídicos quanto das ciências sociais e políticas para melhor considerar o arranjo, não apenas regulatório, mas de poder necessário ao endereçamento de problemas complexos. A pesquisa considera as dificuldades orçamentárias características de países em desenvolvimento, como o Brasil, e o consequente aumento da tensão existente entre ordem econômica vigente, produção industrial e direitos civilizatórios conquistados e previstos constitucionalmente. E, ainda, o embate existente entre detentores de poder econômico, especialmente representados pela grande corporação global e por mercados financeirizados, e a ordem política desejada por cidadãos que, cada vez menos, têm espaço de manifestação e representação. Com base em pesquisa empírica realizada principalmente sobre decisões proferidas por tribunais brasileiros, a pesquisa avalia a viabilidade de a litigância relacionada ao clima ser considerada como possível instrumento de governança climática, auxiliando na alteração de políticas públicas e na atribuição de responsabilidades por grandes volumes de emissões de Gases de Efeito Estufa.

PALAVRAS-CHAVE: Mudanças Climáticas; Litigância Climática; Governança Climática

ABSTRACT

GAMBI, L. D. N. Climate Change Litigation: A Jus-sociological Approach. 2020. 266 f.
Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

The purpose of this study is to discuss and define climate problems as a complex matter, understanding which are the best instruments available to deal with such kind of problem – which will be done through a legal and sociological perspective, and to examine the role of the Judicial Power as an adequate forum to develop climate governance, through the answers that courts give in litigation cases. The study aimed to understand the decision-making process that take place in current days regarding climate change by means of an structural perspective of law, which questions its effectiveness in addition to being an instrument of active power, and uses ideas of politics and social sciences. For such purpose, the study developed legal and social and political arguments in order to consider the best legal arrangement and the best power structure required to address complex problems. Budgetary limitations which is a characteristic of developing countries were considered, as well as the increasing tension held between the existing economic order, industrial production and civilizing rights conquered and established in constitutions. The study also arguments that there is an opposition between economic power holders, specially represented by big global corporations e financial markets, and the political order desired by citizens who, each time, have lesser manifestation as representation space and power. Based in an empirical research carried mostly on decisions issued by Brazilian courts, the study assesses the possibility of climate litigation be considered as an instrument of climate governance, intending to change public politics and assign responsibilities to large volume of greenhouse gas emissions.

KEYWORDS: Climate Change, Climate Litigation, Climate Governance

RÉSUMÉ

GAMBI, L. D. N. **Contentieux du changement climatique: une approche jus-sociologique**. 2020. 266 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

La recherche vise à définir le problème climatique comme un problème complexe, à comprendre quels sont les meilleurs instruments pour traiter ce type de problème dans une perspective jus-sociologique, et à évaluer le rôle du pouvoir judiciaire par voie de réponse à les différends, comme une arène pour un développement possible de la gouvernance climatique. La recherche a cherché à comprendre le processus décisionnel qui se déroule de nos jours par rapport à le changement climatique, en considérant le point de vue structurel du droit, qui cherche à remettre en cause son efficacité en plus d'être un instrument du pouvoir actuel, et donc utilise des idées issues de la politique et des sciences sociales. Des arguments tant en sciences juridiques qu'en sciences sociales et politiques ont été soulevés pour mieux prendre en compte l'arrangement, non seulement réglementaire, mais aussi du pouvoir nécessaire pour résoudre des problèmes complexes. La recherche examine les difficultés budgétaires caractéristiques des pays en développement, tels que le Brésil, et l'augmentation consécutive de la tension entre l'ordre économique existant, la production industrielle et les droits civilisationnels conquis et prévus par la Constitution. Aussi, le choc entre les détenteurs du pouvoir économique, notamment représenté par la grande entreprise mondiale et les marchés financiarisés, et l'ordre politique souhaité par les citoyens qui, de plus en plus, n'ont pas d'espace pour la manifestation et la représentation. Sur la base de recherches empiriques menées principalement sur les décisions des tribunaux brésiliens, la recherche évalue la faisabilité des litiges liés au climat en tant qu'instrument possible de gouvernance climatique, aidant à changer les politiques publiques et attribuant la responsabilité des émissions importantes de les Gaz à effet de serre.

MOTS-CLÉS: Changement Climatique, Litige Climatique, Gouvernance Climatique

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição de processos no Judiciário brasileiro	145
Gráfico 2 - Percentual de casos relevantes	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Colômbia - Caso 1.....	140
Tabela 2: Colômbia - Caso 2.....	141
Tabela 3: Colômbia - Caso 3.....	143
Tabela 4: Equador - Caso 1	144
Tabela 5: Processos nos Tribunais Superiores do Brasil	222
Tabela 6: Processos nos Tribunais Regionais Federais do Brasil	249
Tabela 7: Processos nos Tribunais Estaduais do Brasil.....	260

ABREVIATURAS

ABRAMT	Associação Brasileira de Medicina do Trabalho
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Ag	Agravo de Instrumento
AgRg	Agravo Regimental
AIB	Aeroporto Internacional de Brasília Presidente Juscelino Kubitschek
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
APA	Área de Proteção Ambiental
AREsp	Agravo em Recurso Especial
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
BACEN	Banco Central
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CF	Constituição Federal
CIMGC	Comissão Interministerial sobre Mudança do Clima
CND	Contribuições Nacionalmente Determinadas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COMAR	Comando Aéreo Regional
COP	Conferência das Partes da Convenção-Quadro da ONU Sobre Mudanças Climáticas
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CorteIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DJe	Diário de Justiça Eletrônico
ECGI	European Corporate Governance Institute
EDcl	Embargos de Declaração
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

EREsp	Embargos de Divergência em Recurso Especial
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
iNDCs	<i>Intended Nationally Determined Contributions</i>
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
ISA	Instituto Socioambiental
KLM	<i>Koninklijke Luchtvaart Maatschappij</i>
LC	Lei Complementar
LSE	<i>London School of Economics and Political Science</i>
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
MS	Mato Grosso do Sul
NGFS	<i>The Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PB	Paraíba
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNEUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPM	Partes Por Milhão
PR	Paraná

PRAD	Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
PRODES	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite
REsp	Recurso Especial
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RS	Rio Grande do Sul
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SC	Santa Catarina
SEMARH	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SP	São Paulo
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TIT	Tribunal de Impostos e Taxas
TJ	Tribunal de Justiça
TJAL	Tribunal de Justiça de Alagoas
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJMT	Tribunal de Justiça do Mato Grosso
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
USD	<i>United States Dollar</i>
UnB	Universidade de Brasília
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and</i>

	<i>Cultural Organization</i>
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
UNGPs	<i>Guiding Principles on Business and Human Rights</i>
WMO	<i>World Meteorological Organization</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
2. MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: PANORAMA DA SITUAÇÃO ATUAL.....	25
2.1. Sociedade de Risco	26
2.1.1. Riscos globais	27
2.1.2. Riscos para o Brasil	30
2.2. Economia e meio ambiente.....	32
2.3. Cooperação internacional para a proteção do clima	39
3. MEIO AMBIENTE, DIREITO E SOCIEDADE.....	48
3.1. Meio Ambiente e a nova ordem global.....	50
3.2. Mudanças Climáticas e problemas complexos	58
3.3. Governo e Governança: como lidar com as Mudanças Climáticas	66
3.4. Direito e problemas complexos	73
3.5. Direito e o Judiciário.....	81
3.6. O custo dos direitos.....	85
3.6.1. Análise de custo-benefício de uma política pública climática	90
3.7. Judicialização de políticas públicas	92
3.8. Recapitulando	95
4. LITIGÂNCIA DE INTERESSE PÚBLICO	98
4.1. Litigância Estratégica	104
4.2. Litigância estratégica e seus efeitos além dos tribunais.....	107
4.3. Litigância e Direitos Humanos Fundamentais: um paralelo.....	109
4.3.1. Direitos Humanos e Empresas.....	118
4.4. Litigância climática.....	122
4.4.1. Impactos regulatórios decorrentes da litigância climática.....	128
4.5. Recapitulando	132
5. PANORAMA DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA.....	135
5.1. Litigância climática no mundo	135
5.2. Litigância climática na América Latina e Brasil	138
5.2.1. Litigância climática nos países da América Latina.....	139
5.2.3. Litigância climática no Brasil	144
5.3. Litígios com potencial Estratégico ou que trazem a grande corporação ao debate climático.....	147
5.3.1. Caso Ministério Público de São Paulo vs. GOL.....	147
5.3.2. Caso Ministério Público de São Paulo vs. KLM	150
5.3.3. Caso Instituto Viva Verde e Ministério Público Federal vs. Infraero, União e Distrito Federal.....	154
5.3.4. Caso Ecoturismo Atividades Hoteleiras Ltda. vs. União.....	161
5.3.5. Caso Ministério Público de São Paulo vs. Imobiliária Caravelas Ltda. e Estado de São Paulo	161

5.3.6.	Caso Ministério Público do Estado de São Paulo vs. Neide Motta Ayusso	163
5.3.7.	Caso Ministério Público do Estado de Santa Catarina vs. H. Carlos Schneider S/A (REsp nº 650.728/SC)	165
5.3.8.	Caso Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul vs. Condomínio San Sebastian (REsp nº 994.120/RS)	166
5.3.9.	Caso IBAMA vs. Leonildo Chiaradia (REsp nº 1.240.122/PR).....	167
5.3.10.	Opinião Consultiva nº 23/2017, exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	169
5.3.11.	Caso Futura Geração vs. Ministro do Meio Ambiente e Outros	173
5.4.	Conclusões sobre o atual estágio da litigância climática na América Latina e Brasil	175
6.	MEIO AMBIENTE, LITIGÂNCIA E GOVERNANÇA: PAPEL DA GRANDE CORPORACÃO GLOBAL.....	178
6.1.	Litigância e <i>enforcement</i> : eficácia da proteção ambiental.....	184
6.2.	Grande corporação global e mudanças climáticas	186
6.3.	Políticas públicas e eficácia da proteção climática	192
7.	CONCLUSÕES.....	196
	REFERÊNCIAS	204
	ANEXO – Lista de processos	222
	Processos nos Tribunais Superiores.....	222
	Processos nos Tribunais Regionais Federais	249
	Processos nos Tribunais Estaduais	260

1. INTRODUÇÃO

Será a humanidade capaz de lidar com as consequências decorrentes das mudanças climáticas, atuando para reduzir as causas dessas mudanças, ainda em tempo de fazê-las efetivas? Essa é a questão que permeia a pesquisa que ora se apresenta. Sua resposta, porém, não é simples, e exige que se compreenda como a sociedade atual lida com esse tipo de questão complexa, quais suas implicações e, mesmo, quais as instituições que podem servir como instrumento de transformação da realidade quando se busca o controle das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e a consequente redução das mudanças climáticas.

Sob tais premissas, buscou-se avaliar o que é preciso fazer para que se consiga alcançar certo grau de governança climática que permita a convergência de atitudes com a finalidade de garantir maior proteção ambiental e reduzir danos, especialmente a partir da perspectiva jurídica e sociológica.

A pesquisa tem, portanto, como principais objetivos: definir a problemática climática como questão complexa; compreender quais os melhores instrumentos para se lidar com esse tipo de questão – a partir de uma perspectiva jus-sociológica; e avaliar o papel do Poder Judiciário, por meio da resposta de litígios que lhe são apresentados, como arena de possível desenvolvimento de governança climática.

Importante mencionar que a pesquisa não buscou avaliar questões processuais relacionadas à litigância climática. Assim, não foram analisadas as melhores maneiras de se chegar ao Judiciário nem os efeitos dos diferentes tipos de ações ou decisões dentre aquelas previstas na Constituição de 1988 e Códigos de Processo, para fins de eficácia jurídica.

Buscou-se, isso sim, a partir de uma visão estrutural do direito, que questiona sua eficácia além de ser instrumento de poder vigente e que, portanto, utiliza compreensões de política, e de ciência social, tentar compreender o processo de tomada de decisão nos dias atuais em relação às mudanças climáticas¹.

¹ Quer-se, assim, abandonar uma abordagem estritamente formalista do direito ambiental, buscando um viés mais funcionalista do estudo. Conforme MALDONADO: “O conceito de direito formalista identifica o sistema jurídico como a lei; considera que o direito é completo, coerente e fechado; assinala que este é capaz de dar respostas únicas a todos os problemas que surgem em uma comunidade política; e, em versões extremas nivela validade formal com justiça” (p. 102) e ainda complementa: “Desta forma, por exemplo, a preeminência de um conceito funcionalista do direito em uma determinada faculdade teria como consequência muito segura a articulação de um currículo interdisciplinar, isto é, um programa que inclui um número notável de matérias que vêm das ciências sociais e uma aproximação multidisciplinar aos temas jurídicos tradicionais” (p. 107). (MALDONADO, Daniel Eduardo Bonilla. *O formalismo jurídico, a educação jurídica e a prática profissional do direito na América Latina*. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. v. 36, n. 02, pp. 101-134, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/34615/18273>>. Acesso em: 24.dez.2019.

Por esse motivo, foram levantados argumentos tanto jurídicos quanto das ciências sociais e políticas para melhor considerar o arranjo não apenas regulatório, mas de poder, necessário ao endereçamento de problemas complexos.

Do ponto de vista econômico, há grande dificuldade em se inserir a preocupação ambiental dentro das considerações relacionadas aos processos produtivos. Isso porque enxergar que os recursos naturais são finitos e escassos e que a poluição decorrente do desenvolvimento de atividades industriais deve ser reduzida significa internalizar o que antes era considerado apenas como externalidade². Significa, assim, grande mudança na forma de se pensar os processos produtivos em geral e, dadas as demais transformações pelas quais o mundo passa hoje, dentre as quais se incluem as relacionadas às revoluções tecnológicas, é possível que tais mudanças alterem totalmente a sociedade e o modo de vida atual, o que exigirá que as estruturas pensadas para sociedades mais estáveis sejam totalmente reformuladas³.

A sociedade se encontra em transformação com a cada vez mais crescente formação de grupos diferenciados de pessoas com prioridades absolutamente diferentes umas das outras, ensejando que as estruturas devem ser repensadas e o modo de produção capitalista até então dominante, baseado na queima de combustíveis fósseis, pode estar seriamente ameaçado⁴.

² “Na mitigação das mudanças climáticas, os mercados têm um papel muito maior a desempenhar do que na simples área do comércio de emissões. Há muitos campos em que as forças de mercado podem produzir resultados que nenhuma outra agência ou estrutura seria capaz de conseguir. Em princípio, quando for possível estipular um preço para um bem ambiental sem afrontar outros valores, isso deve ser feito, visto que em seguida a competição criará um aumento da eficiência a cada vez que esse bem for negociado. Entretanto, também nesse caso se faz necessária a intervenção estatal ativa. Os custos ambientais acarretados pelos processos econômicos formam, com frequência, o que os economistas chamam de ‘externalidades’ – que não são pagas pelos que incorrem nelas. O objetivo da política pública deve ser o de assegurar que, sempre que possível, esses custos sejam internalizados, isto é, introduzidos no mercado”. (GIDDENS, Anthony. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010, p.23).

³ A respeito de o mundo estar em transição para um novo padrão estrutural, podemos assim conceituar: “Nesse mundo em transição, não bastasse o aumento da complexidade econômica, social e política, que tem um profundo efeito desestabilizador, estamos também no primeiro estágio de uma longa e transformadora revolução científica e tecnológica. Essa revolução terá numerosos efeitos disruptivos, mas de direção imprevisível, em toda a nossa vida econômica, social e política. Ela afetará nossa demografia, nossas ocupações, nossas interações, criará novos riscos, resolverá velhos problemas e dará origem a problemas totalmente novos. É o que o físico e filósofo da ciência Thomas Kuhn chamou de mudança paradigmática. Uma mudança que produz eventos muito transformadores, que promovem rupturas radicais com o passado. Ela vai alterar as instituições e as normas existentes, transgredindo os limites da ordem vigente e de forma inapreensível pelos atuais modelos de análise. Não se deve esquecer que essa instabilidade na sociedade global se dará em um planeta ecologicamente instável, por causa da aceleração da transição climática”. (ABRANCHES, Sergio. **A Era do Imprevisto: A Grande Transição do Século XXI**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, p. 39).

⁴ Continuando na toada acerca do mundo em transição no Século XXI, coloca ABRANCHES: “Nessa última fase do ciclo de aceleração das condições históricas, aumenta a fluidez das relações espaço-temporais. Surgem novas condições ‘meta-históricas’ que impõem desafios para a história humana no futuro próximo, em um mundo finito. Estamos chegando à exaustão do uso do combustível fóssil, que marcou esse ciclo da história humana. O aquecimento global nos põe, pela primeira vez desde o início da modernidade, diante de condições

Não é um momento fácil para as ciências que pretendam dar respostas aos questionamentos da sociedade, como é o caso do direito. Mas, ao mesmo tempo, quanto mais esse direito ficar fechado em seus próprios conceitos e se pretender impermeável em relação às demandas sociais, mais continuará fadado ao isolamento e, posteriormente, ao fracasso como meio de resposta às pretensões sociais.

Mais do que isso, em países como o Brasil, ainda em desenvolvimento e que são obrigados a enfrentar dificuldades orçamentárias em suas decisões, aumenta a tensão existente entre ordem econômica vigente, a produção industrial e os direitos civilizatórios conquistados e previstos constitucionalmente. Acirra-se, também, o embate existente entre detentores de poder econômico, especialmente representados pelos mercados financeirizados, e a ordem política desejada por cidadãos que, cada vez menos, têm espaço de manifestação e representação.

E se na ordem atual o Estado perde sua hegemonia como centro de produção de normas jurídicas e passa a dividir essa tarefa com membros da sociedade civil, entidades empresariais privadas e organismos multilaterais, ficando claro o confronto que se intensifica havido entre a falta de legitimidade de instituições privadas ou estabelecidas sem a participação popular e a falta de conhecimento especializado de órgãos públicos de formação democrática, a exemplo do Poder Legislativo.

A problemática climática, então, que exige construção de consensos, desenvolvimento de atividades convergentes e cooperação generalizada, ou seja, por parte de todos os habitantes do planeta, enfrenta as dificuldades inerentes ao mencionado estágio de transformação social e acrescenta, ainda, a urgência como elemento fundamental de sua solução.

Há quem diga que em um pouco mais de uma década a humanidade ultrapassará o limite do que pode ser reversível em relação às mudanças climáticas⁵. Ultrapassado o limite do que a biosfera é capaz de suportar, os eventos climáticos extremos teriam consequências desastrosas e só serviriam como elementos de agravamento da situação. Exigindo soluções urgentes e cooperação generalizada, parece muito mais fácil se filiar a correntes, hoje absolutamente minoritárias, negacionistas da ocorrência de aquecimento global e mudanças

meta-históricas externas à sociedade humana, que não podemos controlar, mas que atuam como precondições de nossas ações e da nossa viabilidade como sociedade. Transformam-se em um desafio central para a humanidade". (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, p. 64).

⁵ Cf. TEMPLE, James. *Why we should be far more afraid of climate tipping points*. In: **MIT Technology Review**. 27.nov.2019. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/s/614766/why-we-should-be-far-more-afraid-of-climate-tipping-points/?utm_source=newsletters&utm_medium=email&utm_campaign=the_download.unpaid.engagement>. Acesso em: 24.dez.2019.

climáticas. Aceitar que o homem interfere tanto no meio ambiente que pode alterá-lo ao ponto da irreversibilidade exige que sejam tomadas atitudes drásticas imediatamente, inclusive como forma de garantir a sobrevivência das presentes e das futuras gerações.

Infelizmente, porém, alguns representantes de governos e relevantes atores da ordem global ainda não enxergam como urgente e necessário que atitudes sejam tomadas no sentido do controle da queima de combustíveis fósseis. Ou, ainda que considerem que a questão climática deve ser resolvida, entendem que o custo imediato decorrente da adoção de ações de mitigação e adaptação seria alto demais.⁶

Parecem não compreender que a manutenção da vida humana depende desse tipo de atitude e que se chegarmos ao ponto da irreversibilidade já mencionada, os custos para sobrevivência das parcelas mais atingidas da população serão imensuráveis e o modo de produção econômico atualmente vigente poderá ter de ser encerrado abruptamente.

Se o tempo dos governos, considerado aquele necessário para que política públicas sejam modificadas e regulamentações implementadas para garantir maior proteção climática, não é rápido o suficiente para alcançar o tempo exigido para controle das mudanças climáticas, é preciso que sejam desenvolvidas novas formas de governança e instrumentos de participação de diferentes atores sociais para engajamento na questão.

E, nesse contexto, a litigância relacionada ao clima é disciplina que vem sendo compreendida como possível instrumento de governança climática, auxiliando na alteração de políticas públicas e na atribuição de responsabilidades por grandes volumes de emissões de GEE.

Mesmo podendo ser considerado como instrumento de governança e, ainda que inserido em um cenário de dificuldade de construção de consensos, é preciso compreender o papel do Poder Judiciário e suas limitações nesse tipo de atuação. Se podem ser apontadas forças e benefícios no uso da litigância, o que inclusive será demonstrado com exemplos práticos, é preciso considerar as fraquezas e fragilidades decorrentes da judicialização da política e do uso do Judiciário como meio de transformação de políticas públicas.

Se a sociedade enxerga que o direito tem o papel de resolver seus próprios conflitos – o que se materializa na propositura de uma ação que é decidida pelo Poder Judiciário –, questões complexas como das mudanças climáticas podem ultrapassar e muito os limites de

⁶ Importante salientar que as ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas não se resumem à redução da queima de combustíveis fósseis, e estão atreladas a diversos fatores como mudanças sobre o uso da terra e florestas, redução de desmatamento, energia, tratamento de resíduos sólidos, processos industriais etc. Porém, para a pesquisa foi feito recorte focando na queima de combustíveis fósseis principalmente por se tratar da ação mais discutida tanto em mídias, notícias e reportagens, quanto no âmbito da litigância climática.

uma lide e envolver considerações das mais variadas disciplinas – o que nem sempre é tarefa que está ao alcance de juízes.

Além disso, deve-se considerar que os membros do Poder Judiciário não são eleitos democraticamente, o que pode significar um esvaziamento de legitimidade na decisão de questões complexas e com relevantes consequências para a sociedade.

É, portanto, nesse contexto que a presente pesquisa busca avaliar a utilização da litigância climática como instrumento de governança, principalmente a partir de uma perspectiva jus-sociológica.

E o tema escolhido se justifica especialmente pela tensão havida entre, de um lado, a urgência que se exige na tomada de ações que possam resultar em mitigação ou adaptação às mudanças climáticas e, de outro, as dificuldades até então enfrentadas para construção de consensos em relação às formas de desenvolvimento dessas ações. A partir dessa perspectiva, avaliar a viabilidade da utilização da litigância climática como instrumento de governança ambiental pode ajudar a definir parâmetros de atuação do Poder Judiciário em relação a essa matéria. Além disso, ainda há pouca pesquisa realizada em relação ao tema no Brasil, o que justifica a elaboração de pesquisa relacionada à litigância climática.

A primeira parte da pesquisa visou apresentar um panorama geral a respeito das mudanças climáticas no mundo. Isso porque, a partir desse panorama, é mais fácil visualizar a urgência das questões climáticas, bem como os riscos representados por suas consequências. Tais riscos não respeitam barreiras estatais e poderão afetar todo o modo de vida conhecido pelos seres vivos, em diferentes locais do planeta. Há, inclusive, graves riscos já sendo considerados pelas partes mais distantes do processo produtivo, como os mercados financeiros e de capitais, vez que já passam a ser computados custos decorrentes de eventos climáticos extremos e de readequação da vida às novas situações ambientais.

Em seguida, apresentou-se argumentação com a finalidade de caracterizar o problema das mudanças climáticas como problema complexo e de difícil solução, uma vez que exige a construção de consenso com os distintos atores hoje relevantes na ordem global. Nesse sentido, foram analisados os problemas hoje relacionados à política e a consequente necessidade de desenvolvimento de novas formas de governança – e a relação que o direito e o Poder Judiciário podem ter com esse tipo de problema complexo.

Posteriormente, no Capítulo 4, foram apresentados os conceitos de litigância de interesse público e litigância estratégica, especialmente quando os litígios são endereçados para serem solucionados pelo Poder Judiciário como forma de alteração de políticas públicas ou promoção e efetivação de direitos – tema que foi mais desenvolvido em relação aos

direitos humanos fundamentais e passa a ser feito, também, com o tema da litigância climática.

Como forma de avaliação empírica da viabilidade de utilização do Poder Judiciário como instrumento de desenvolvimento de litigância climática, o Capítulo 5 apresenta os resultados de pesquisa a respeito da litigância climática no estado em que atualmente se encontra. Para tanto, foi feita pesquisa do termo “mudanças climáticas” em portais de busca eletrônica de jurisprudência dos tribunais brasileiros. A partir dos resultados encontrados, foram selecionados aqueles considerados relevantes para que fossem avaliados em maior profundidade. O foco da mencionada pesquisa deu-se na América Latina e, mais especialmente, no Brasil, o que justifica tanto por haver poucos exemplos de pesquisa desse tipo realizados no Brasil, quanto pela tendência de judicialização de questões políticas que vem sendo observado há alguns anos na América Latina. Apesar de serem poucos os exemplos de litigância de interesse público ou estratégica já desenvolvidos, alguns argumentos no sentido da necessidade de se proteger o meio ambiente, mesmo frente ao desenvolvimento de atividades econômicas, começam a ser levantados. Foram relacionados, assim, os principais fundamentos apresentados em processos classificados como de litigância climática, a fim de se avaliar a argumentação apresentada por cada parte, bem como o atual posicionamento dos tribunais sobre a matéria.

Finalmente, o Capítulo 6 apresenta algumas questões que relacionam os principais pontos de atenção da pesquisa, como a busca por efetividade nas decisões judiciais, o papel da grande corporação global para o adequado endereçamento das mudanças climáticas e as melhores práticas, do ponto de vista regulatório, para tornarem efetivas normas de proteção ambiental já existentes.

2. MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: PANORAMA DA SITUAÇÃO ATUAL

O objetivo deste Capítulo é contextualizar as discussões relacionadas às mudanças climáticas, considerando ser o tema, hoje, grande exemplo de estudos interdisciplinares, sendo objeto de análise desde as ciências biológicas e médicas, passando pelas tecnológicas e, inclusive, as sociais.

Tamanho é o grau de interferência que os seres humanos produzem atualmente sobre os ecossistemas terrestres que encontra-se em debate a denominação da Era em que vivemos como Antropoceno, época em que as atividades humanas passam a ser o “principal vetor de mudança ecossistêmica global”⁷.

O termo “mudanças climáticas” é usualmente empregado para significar as mudanças causadas pelo homem sobre o clima, dentre as quais se inclui o aumento do nível do mar, derretimento das calotas polares, eventos extremos climáticos ou a acidificação do oceano. Inclui-se aí a ideia de aquecimento global, que compreende um rol um pouco mais restrito de consequências, diretamente relacionadas ao aumento das temperaturas planetárias⁸.

Também nesse mesmo sentido, o efeito estufa é fenômeno necessário à manutenção de temperaturas amenas no planeta, já que mantém parcela da radiação solar na atmosfera, evitando um resfriamento exagerado. O problema, porém, ocorre quando, por interferências humanas, a parcela de gases de efeito estufa (GEE) presentes na atmosfera aumenta muito e provoca, como consequência, muito maior retenção de calor, elevando as temperaturas terrestres.

Se, inicialmente, a questão pôde ser percebida a partir de dados físico-climáticos, que significavam aumento de temperaturas médias e maior incidência de eventos extremos, hoje as mudanças climáticas demandam compreender questões humanas muito mais complexas, inclusive, como se dará a realocação de refugiados ambientais e a distribuição de recursos escassos – a exemplo de água potável –, que poderão se tornar ainda mais restritos se nada for feito.

É necessário mudar a forma pela qual a produção econômica e a circulação de riquezas se relacionam com o meio ambiente, como será demonstrado. Não apenas por conta de um

⁷ VEIGA, José Eli da. **O Antropoceno e a Ciência do Sistema Terra**. São Paulo: Editora 34, 2019, p.11.

⁸ Cf. ROOM, Joseph. *Is there a difference between global warming and climate change? In: The Years Project*. Disponível em: <<https://theyearsproject.com/ask-joe/difference-global-warming-climate-change/>>.

dever de proteção ou por argumentos puramente ambientalistas, mas porque a própria manutenção da vida humana, como é atualmente conhecida, depende disso.

Vivemos, hoje, um período em que os seres humanos encontram-se ameaçados por suas próprias atitudes. Um período em que novas ameaças surgem e passam a ter de ser consideradas como fatores relevantes em tomadas de decisões. Vivemos na época da Sociedade de Risco.

2.1. Sociedade de Risco

Desde o final do período que ficou conhecido como “sociedade industrial”, os seres humanos passaram a desenvolver um relacionamento novo com o meio ambiente em que estão inseridos. Nessa nova modalidade de relacionamento, a humanidade passa a ser a grande responsável por modificar o meio ambiente e os demais seres vivos ao seu redor e, assim, a acumular a função de originar seus próprios, imprevisíveis e incalculáveis riscos – momento definido por BECK como Sociedade de Risco⁹.

Nesse mesmo contexto, passa-se a temer não apenas aquilo que já é previsto como um eventual risco, mas, também, o que ainda não foi definido como possível ameaça, ou seja, aquilo que os cientistas desconhecem e que a humanidade ainda ignora. E justamente esse tipo de incerteza demanda preocupação ou, no mínimo, maior prudência¹⁰.

Os novos riscos que se apresentam aos seres humanos e que possuem a característica de serem especialmente imprevisíveis são decorrência de decisões e atitudes tomadas pelos

⁹ Segundo BECK, a chamada “sociedade de risco” se desenvolve depois da sociedade industrial, a partir do momento em que não se discutem mais apenas “os problemas e conflitos distributivos da sociedade de escassez”, mas passam a ter relevância “os problemas e conflitos surgidos a partir da produção, definição e distribuição de riscos científico-tecnologicamente produzidos” (p.23). Ao contrário do que ocorria no modelo social produtivo anterior, esse momento marca um período em que a sociedade “é, em contraste com todas as épocas anteriores (incluindo a sociedade industrial), marcada fundamentalmente por uma carência: pela impossibilidade de imputar externamente as situações de perigo” e como consequência, “a sociedade se vê, ao lidar com riscos, confrontada consigo mesma” (p. 275). (BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a Uma Outra Modernidade**. São Paulo: Editora 34. 2011).

¹⁰ Sobre o assunto: “O que para a cultura oriental tradicional aparecia como uma obrigação intertemporal por laços transcendentais e hierárquicos entre as gerações, para nós, prisioneiros do utilitarismo ocidental, trata-se de necessidade de prudência diante do risco e da contingência. A nossa é uma sociedade de risco. Temos que lidar diuturnamente com a incerteza e o imprevisto. Daí porque a discussão sobre o grau de precisão das observações e projeções do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) não faz sentido. Nosso problema não está no que os cientistas sabem, isso seria matéria de controle e técnica. Nosso problema está no que eles não sabem. É esse limite que nos deveria compelir a agir com mais prudência. A agir preventivamente diante do que é incerto e adaptar-nos ao que é certo. Não é nosso conhecimento que nos ameaça. É nossa ignorância. Falta-nos a sabedoria derivada da consciência de que quanto mais conhecemos, maior se torna a fronteira do que não sabemos”. (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, pp. 270-1).

seres humanos. Por isso, a natureza deixa de ser a principal fonte dos riscos que ameaçam a humanidade, recaindo sobre os resultados das próprias ações humanas.

A preocupação com a proteção ambiental se insere no estudo da Sociedade de Risco, vez que passa-se a compreender que, de um lado, os recursos naturais são finitos e, de outro, a população mundial continua aumentando, o que resulta na atenção quanto à viabilidade da manutenção do padrão de vida atualmente vigente, bastante voltado ao consumo, ou seja, os seres humanos acabam se tornando fonte de um risco que afeta sua própria sobrevivência. Também nesse mesmo contexto há a conscientização de que os dejetos de toda a produção desse já mencionado padrão de vida estão sendo lançados no meio ambiente, gerando a poluição e contaminação dos próprios meios necessários à manutenção da vida humana¹¹.

É possível compreender uma relevante alteração do sistema de tensões observado até então. Se as mais relevantes mudanças do Século XX eram originadas de tensões decorrentes de forças sociais, a crítica problemática ambiental envolve tensões contrapostas entre forças da natureza e dos seres humanos¹², ou ainda dos efeitos decorrentes das ações humanas sobre a natureza.

Ou seja, atualmente a sociedade global é forçada a enfrentar problemas que tiveram suas origens em tensões sociais que ainda não foram totalmente solucionados e, adicionalmente, problemas que surgem como consequência da atuação humana sobre a natureza.

2.1.1. Riscos globais

Atualmente, há graves riscos que se impõem à humanidade e que são decorrência do inter-relacionamento entre as tensões sociais ainda não resolvidas e as tensões derivadas da

¹¹ A esse respeito e no âmbito de danos ambientais verificados na sociedade de risco, LEITE afirma: “O que se discute, nesse novo contexto, é a maneira pela qual podem ser distribuídos os malefícios que acompanham a produção de bens, ou seja, verifica-se a autolimitação desse tipo de desenvolvimento e a necessidade de redeterminar os padrões (estabelecer novos padrões) de responsabilidade, segurança, controle, limitação e consequências do dano. A isso tudo, porém, somam-se os limites científicos de previsibilidade, quantificação, determinação dos danos e da gestão de riscos. Isso porque se deve atentar para as limitações da ciência no tocante à previsibilidade, à quantificação e à determinação dos danos e dos riscos ambientais”. (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial – Teoria e Prática**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 119).

¹² “A grande transformação do século XXI tem uma dimensão, como eu disse anteriormente, que não estava presente de forma tão fundamental como agora no processo histórico que culminou no século XX: a transição climática. A maior parte das revoluções e das mudanças estruturais do século XX decorreu do sistema de tensões entre forças sociais e do ‘sistema de pressões exercidas por pessoas vivas sobre pessoas vivas’. A transformação em curso é determinada por esses dois sistemas e, de forma muito mais aguda do que antes, pelo sistema de tensão e pressão entre forças naturais e forças humanas”. (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, p. 70).

interação com o meio ambiente, conforme apontado em documento do Fórum Econômico Mundial¹³. E o endereçamento desses problemas é necessário e urgente.

As mudanças climáticas e suas consequências ao redor do globo representam grave risco à humanidade. Para o ano de 2018, os cinco principais riscos em termos de probabilidade de acontecimentos são, em ordem decrescente: (i) Eventos climáticos extremos; (ii) Desastres naturais; (iii) Cyberataques; (iv) Fraude ou roubo de informações; e (v) Fracasso na mitigação e adaptação em relação às mudanças climáticas.

Já os principais riscos para o mesmo ano em termos de impacto ainda em ordem decrescente, são: (i) Armas de destruição em massa; (ii) Eventos climáticos extremos; (iii) Desastres naturais; (iv) Fracasso na mitigação e adaptação em relação às mudanças climáticas; e (v) Crise hídrica¹⁴. Claro, portanto, que questões relacionadas às mudanças climáticas representam riscos considerados graves tanto em relação à probabilidade de acontecimentos, quanto em relação à gravidade do impacto.

Os riscos apontados encontram-se dentro de quatro grandes áreas de preocupação delineadas no relatório “*The Global Risks Report 2018*”, sendo elas: (i) desigualdade e injustiça persistente; (ii) tensões políticas em âmbito doméstico e internacional; (iii) perigos ambientais; e (iv) vulnerabilidades cibernéticas. Como tendências relativas ao ano de 2018, são indicadas a menor proeminência em relação aos riscos econômicos, resultado relacionado ao retrocesso da crise financeira e a uma melhoria na economia mundial, fato esse que garante espaço a uma maior preocupação em relação aos riscos relacionados ao meio ambiente¹⁵.

Sendo grande fonte de preocupação, os riscos ambientais abarcam relevantes desafios a serem enfrentados, dentre os quais podem ser destacados os eventos climáticos e as temperaturas extremas; a perda de biodiversidade acelerada; a poluição do ar, solo e água; o fracasso na mitigação e adaptação relativas às mudanças climáticas; e os riscos relacionados à transição para uma economia de baixo carbono¹⁶.

¹³ Cf. WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2018 - 13th Edition**. Geneva: 2018. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf>.

¹⁴ WORLD ECONOMIC FORUM. **Ob. Cit.** Geneva: 2018. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf>, p. 6.

¹⁵ Ainda assim, o tema dos riscos econômicos deve ser acompanhado com cautela, vez que ainda há risco de uma nova crise econômica surgir. Além disso, o aumento na desigualdade de renda é visto como fator preocupante e desencadeador de riscos para os próximos anos, riscos esses que podem inclusive ser agravados com o desenvolvimento da automação e de novas tecnologias, que poderão aumentar a taxa de desemprego e, por consequência, as desigualdades econômicas. (WORLD ECONOMIC FORUM. **Ob. Cit.** Geneva: 2018. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf>, p. 17).

¹⁶ WORLD ECONOMIC FORUM. **Ob. Cit.** Geneva: 2018. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf>, p. 19.

Além de cada um desses riscos individualmente considerados, é preciso lembrar, ainda, que os riscos ambientais estão intimamente relacionados a outros riscos a que a humanidade hoje se encontra submetida, a exemplo da crise hídrica e das migrações involuntárias, que podem decorrer, inclusive, da impossibilidade de adaptação às mudanças climáticas que inviabilizem a vida nos locais de origem desses migrantes, o que dá azo à ideia de “refugiados ambientais”, indivíduos ou grupos de indivíduos que se veem forçados a deixar seus locais de origem por conta da ocorrência de eventos de natureza ambiental, que impedem ou afetam sobremaneira a manutenção da vida à qual esses indivíduos ou comunidades estavam habituados¹⁷.

Dentro do grupo dos refugiados ambientais, é possível especificar o caso dos “refugiados climáticos”, que descreve a situação de pessoas que, por conta de eventos climáticos, se encontram em situação de fuga¹⁸.

E mesmo que o limite relativo ao aumento da temperatura no globo terrestre estabelecido no Acordo de Paris, conforme se verá adiante, seja respeitado, ainda assim há enorme risco de extinção de recifes de corais tropicais, aumento do nível do mar em diversas localidades e todas as consequências que disso resultam¹⁹.

A proteção do meio ambiente, de forma geral, e o controle das mudanças climáticas, mais especificamente, ainda se relacionam diretamente com riscos associados à saúde humana. Doenças concernentes à poluição do ar foram causa de aproximadamente 9 milhões de mortes prematuras no ano de 2015, o que representa 16% de todas as mortes globalmente consideradas²⁰.

Conforme visto, há diversos riscos aos quais a humanidade está globalmente sujeita. E os riscos relacionados às mudanças climáticas encontram-se no topo dessa lista, tanto no que diz respeito à probabilidade de acontecimentos, quanto à gravidade de seu impacto.

¹⁷ Cf. LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, pp 739-740.

¹⁸ INNERARITY, Daniel. *Justicia Climática*. In: **Daniel Innerarity - Selección de Artículos**. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019, p. 4.

¹⁹ Além disso, “*Three-degree warming is a prescription for short-term disaster: forests in the Arctic and the loss of most coastal cities. Robert Watson, a former director of the United Nations Intergovernmental Panel on Climate Change, has argued that three-degree warming is the realistic minimum. Four degrees: Europe in permanent drought; vast areas of China, India and Bangladesh claimed by desert; Polynesia swallowed by the sea; the Colorado River thinned to a trickle; the American Southwest largely uninhabitable. The prospect of a five-degree warming has prompted some of the world’s leading climate scientists to warn of the end of human civilization*”. (RICH, Nataniel. *Losing Earth: The Decade we Almost Stopped Climate Change*. In: **The New York Times Magazine**. 01.ago.2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/08/01/magazine/climate-change-losing-earth.html?utm_source=meio&utm_medium=email>. Acesso em 11.abr.2019).

²⁰ Cf. UN ENVIRONMENT. *Global Environment Outlook Geo-6 Healthy Planet, Healthy People*. Londres: Cambridge University Press, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1017/9781108627146>>.

2.1.2. Riscos para o Brasil

A respeito das consequências das mudanças climáticas para o território brasileiro, o “Resumo Executivo do Relatório Brasil 2040”, elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos em 2015, apresenta algumas simulações a partir de modelos climáticos globais, com a finalidade de expor como as mudanças do clima poderiam afetar diferentes setores econômicos, bem como sugerir estratégias de prevenção e adaptação a esses setores²¹. No que diz respeito às estimativas para o clima futuro no Brasil, os modelos utilizados, de uma forma geral, apresentam a tendência de elevação das temperaturas, especialmente no centro-oeste brasileiro, tendo a estimativa de aumento de temperatura variado a depender do modelo climático utilizado²².

Em relação à precipitação, os modelos utilizados apresentaram, para os três períodos analisados pelo relatório (2011 a 2040; 2041 a 2070 e 2071 a 2100), a tendência de aumento da quantidade de chuvas no extremo sul do país e redução de chuvas para as demais regiões²³. Aponta o relatório, a respeito dos recursos hídricos, “que o impacto das mudanças climáticas sobre as vazões indica uma tendência de aumento na região Sul do país, ao passo que nas regiões Norte e Nordeste verifica-se uma redução nessa variável”²⁴. Haveria risco de aumento da frequência de cheias e inundações na região sul do país, ao mesmo tempo em que se observa o aumento de eventos de seca nas regiões norte e nordeste.

A incapacidade de mitigação das mudanças climáticas ou, ainda, a dificuldade para adotar medidas de adaptação podem representar relevante obstáculo ao Brasil, vez que o país poderá ter de enfrentar mudanças substanciais no regime de distribuição de chuvas, gerando reflexos tanto no que diz respeito a evitar desastres (inundações e deslizamentos), quanto em relação à agricultura e pecuária, que são fortemente dependentes do uso de água, e mesmo à

²¹ Cf. BRASIL. **Resumo Executivo: Estudos do Projeto Brasil 2040**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao/itemlist/category/160-adapta%C3%A7%C3%A3o?start=14#saiba-mais>>. Acesso em: set.2016.

²² BRASIL. **Ob. Cit.** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao/itemlist/category/160-adapta%C3%A7%C3%A3o?start=14#saiba-mais>>. Acesso em: set.2016, p. 11.

²³ BRASIL. **Ob. Cit.** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao/itemlist/category/160-adapta%C3%A7%C3%A3o?start=14#saiba-mais>>. Acesso em: set.2016, p. 12.

²⁴ BRASIL. **Ob. Cit.** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao/itemlist/category/160-adapta%C3%A7%C3%A3o?start=14#saiba-mais>>. Acesso em: set.2016, p. 20.

produção de energia elétrica, hoje bastante concentrada nas hidrelétricas²⁵ – que também dependem das chuvas e do represamento das águas.

O Brasil encontra-se, também, no centro das questões que analisam os riscos relativos à perda da biodiversidade, vez que essa perda é majoritariamente consequência da destruição dos habitats naturais, especialmente das florestas que abrigam aproximadamente 80% dos animais terrestres, plantas e insetos²⁶.

A esse respeito, vale lembrar que ainda é necessário consolidar políticas envolvidas na redução do desmatamento da Amazônia. Embora, de uma forma geral, a taxa de desmatamento represente uma redução em relação ao valor registrado no ano de 2004, momento em que teve início o plano para prevenção do desmatamento, há informação de que a taxa de desmatamento registrada para o ano de 2016 representa aumento de 29% em relação ao ano de 2015²⁷. E, para o ano de 2018, houve acréscimo de 8,5% de desmatamento em relação ao ano de 2017²⁸.

Nota-se, portanto, como mencionado no tópico anterior, que as questões ambientais se encontram no cerne dos principais riscos globais apresentados pela ONU para os anos atuais, estando tais questões intimamente relacionadas com riscos decorrentes de tensões sociais ainda não resolvidas, a exemplo da desigualdade e injustiça persistentes, além de tensões políticas internas e internacionais.

Os relatórios mencionados apresentam diversos riscos que deverão ser enfrentados nos próximos anos, tanto pela comunidade internacional, quanto pelo Brasil, exemplificando os desafios que se apresentam globalmente à mencionada Sociedade de Risco, especialmente no que diz respeito ao relacionamento existente entre seres humanos e meio ambiente.

²⁵ Em 2016, a energia hidráulica respondeu por 68,6% da oferta interna de energia elétrica no Brasil. Para 2017, a expectativa desse mesmo subconjunto da matriz energética brasileira era de valor um pouco menor, correspondendo a 67,9% da oferta interna, conforme notícia do Ministério de Minas e Energia. (BRASIL. **Ministério de Minas e Energia**. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial/outras-noticias/-/asset_publisher/32hLrOzMKwWb/content/renovaveis-devemmanter-participacao-de-43-na-matriz-energetica-em-2017>. Acesso em: 25.set.2018).

²⁶ Cf. WORLD ECONOMIC FORUM. **Ob. Cit.** Geneva: 2018. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf>, p. 20.

²⁷ Neste sentido, pode-se citar: “A estimativa da taxa de desmatamento na Amazônia do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), foi finalizada e aponta a taxa de 7.989 km² de corte raso no período de agosto de 2015 a julho de 2016”, (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *PRODES estima 7.989 km² de desmatamento por corte raso na Amazônia em 2016*. In: **Notícias - INPE**. São José dos Campos: 29.nov.2016. Disponível em: <www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=4344>).

²⁸ Cf. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *PRODES estima 7.989 km² de desmatamento por corte raso na Amazônia em 2016*. In: **Notícias - INPE**. São José dos Campos: 29.nov.2016. Disponível em: <www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5138>.

O tema das mudanças climáticas se insere no contexto dos riscos a serem enfrentados pela humanidade, principalmente por conta do potencial oriundo de “conflitos climáticos”²⁹, disputas por recursos naturais, aproveitamento de solos e acesso à água potável, todos decorrentes de cenários ambientais que poderão se verificar caso o aumento da temperatura terrestre não seja controlado.

Ainda que os riscos relacionados à necessidade de mitigação e adaptação às mudanças climáticas estejam hoje em evidência, já há algumas décadas teve início o debate relacionado à necessária proteção ambiental para que fosse possibilitada a manutenção da vida humana como é hoje conhecida, assunto que passará a ser abordado.

Delimitado o cenário de riscos no qual está inserida a sociedade atual e tendo em vista os riscos para o Brasil, país com elevada riqueza natural e com produção econômica bastante dependente do meio ambiente, passar-se-á a abordar a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e a relação que vem sendo estabelecida entre o controle das mudanças climáticas e a estabilidade econômica e financeira global.

2.2. Economia e meio ambiente

A partir da década de 1970, o meio ambiente começa a ser considerado bem jurídico que demanda proteção³⁰, principalmente quando considerado indispensável para garantir a satisfação das necessidades tanto das gerações presentes quanto das futuras³¹.

A defesa e preservação do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações, ideia que se encontra hoje expressamente prevista na Constituição Federal de 1988³², é conceito

²⁹ INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019, pp. 2-3.

³⁰ De acordo com LEITE: “Apenas a partir da década de 1970, a conscientização do esgotamento dos recursos naturais, do risco de catástrofes ambientais e da incompatibilidade entre o modelo econômico capitalista e a manutenção da qualidade de vida trouxe à tona a necessidade de inserção do meio ambiente na relação de direitos merecedores de proteção jurídica, com o estabelecimento de um aparato legislativo capaz de gerir os riscos ambientais e de conter os excessos praticados contra a natureza”. (LEITE, José Rubens Morato (Coord). **Ob. Cit**). São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 44).

³¹ A preocupação com as futuras gerações é de extrema relevância nos dias atuais. O relatório World Population Prospects parte da premissa de que as pessoas são o centro do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, apresenta a tendência de continuação de crescimento populacional mundial, embora esse crescimento se dê em ritmo menos acelerado do que o verificado em passado recente. A perspectiva de estabilização (ou até mesmo declínio) da população mundial somente é projetada para o final do século 21. É necessário, portanto, garantir a sobrevivência da humanidade em um cenário que ainda prevê o crescimento populacional por muitas décadas. (UNITED NATIONS. **World Population Prospects: The 2017 Key Findings and Advance**. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf>. pp. 1 e ss).

³² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Fonte: Planalto.

que começou a ser discutido na década de 1960³³ e que pode ser resumido na conhecida definição de desenvolvimento sustentável: “o desenvolvimento que garante as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas”³⁴.

O referido conceito contém a necessidade de preservação do meio ambiente de forma a permitir o atendimento das necessidades das futuras gerações³⁵, o que significa que os recursos naturais somente poderiam ser utilizados dentro do limite da sua capacidade de

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]”.

³³ “Pode-se localizar o marco das discussões sobre a economia e o meio ambiente nos anos 1960, marcado por algumas publicações que chamavam a atenção para a tendência de esgotamento dos recursos naturais, dentre as quais se destacam *The tragedy of Commons* de Garret Hardin e *Limits to Growth*, coordenado por Donella Meadows. [...] *The limits to growth* foi o resultado de um estudo elaborado por equipe do *Massachusetts Institute of Technology* – MIT, em 1972, por encomenda do Clube de Roma. Com a utilização de modelos matemáticos procurou-se estabelecer a relação entre as variáveis da aceleração da industrialização, do rápido aumento populacional, da produção de alimentos, da industrialização, da poluição e do consumo de recursos naturais não renováveis”. (NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Editora Juruá, 2018, pp. 53-4). Também foi relevante a publicação do artigo *The tragedy of commons*, (“tragédia dos bens comuns”), que traz a ideia de que tratando-se de bens coletivamente utilizados – como o meio ambiente –, quem deles se utiliza buscará sempre maximizar as suas próprias vantagens, o que levará, em última instância, à inviabilidade desses bens comuns suportarem a utilização coletiva. HARDIN exemplifica a ideia da tragédia dos comuns descrevendo a utilização de um pasto comum por vários pastores: “*Picture a pasture open to all. It is to be expected that each herdsman will try to keep as many cattle as possible on the commons. Such an arrangement may work reasonably satisfactorily for centuries because tribal wars, poaching, and disease keep the numbers of both man and beast well below the carrying capacity of the land. Finally, however, comes the day of reckoning, that is, the day when the long-desired goal of social stability becomes a reality. At this point, the inherent logic of the commons remorselessly generates tragedy. As a rational being, each herdsman seeks to maximize his gain. Explicitly or implicitly, more or less consciously, he asks, ‘What is the utility to me of adding one more animal to my herd?’ This utility has one negative and one positive component. 1) The positive component is a function of the increment of one animal. Since the herdsman receives all the proceeds from the sale of the additional animal, the positive utility is nearly 1. 2) The negative component is a function of the additional overgrazing created by one more animal. Since, however, the effects of overgrazing are shared by all the herdsmen, the negative utility for any particular decision-making herdsman is only a fraction of 1. Adding together the component partial utilities, the rational herdsman concludes that the only sensible course for him to pursue is to add another animal to his herd. And another; and another... But this is the conclusion reached by each and every rational herdsman sharing a commons. Therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit-in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all*”. (HARDIN, Gerrett. *The Tragedy of the Commons*. *Science*. In: **New Series**, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248).

³⁴ BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Relatório Brundtland - Nosso Futuro Comum*. In: **Organização das Nações Unidas**. 1987. Disponível em: <<https://naacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>.

³⁵ Sobre as futuras gerações e o fato de que elas terão de conviver com as consequências das escolhas que são feitas nos dias atuais: “Descontada a ignorância que nos impede qualquer precisão nesse campo, começamos a nos aproximar do tempo típico da tragédia clássica, literária, que coincide com nosso tempo biológico. Para os mais velhos, significa que seus filhos e netos sofrerão as consequências das escolhas que sua geração e a de seus pais e avós fizeram e continuam a fazer. Para os mais novos, sua própria vida será afetada por seus atos e os de seus antepassados. Para quem acredita no conhecimento como fonte de realização do potencial do ser humano, saber mais sobre o tamanho de nossa ignorância já constitui suficiente informação para a consciência aguda do risco que corremos”. (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, pp. 302-3).

renovação, preservando as funções ecossistêmicas e a manutenção da vida como hoje é conhecida³⁶.

Nesse momento, acrescenta-se às discussões a respeito do crescimento e desenvolvimento econômico a preocupação com a proteção ambiental, principalmente por conta da influência exercida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)³⁷. Apesar da relevância do assunto e de todos os debates internacionais que vem sendo observados, especialmente depois da Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, poucos resultados foram verificados no sentido de uma governança global para um efetivo desenvolvimento sustentável³⁸.

Não há, ainda, consenso em relação ao debate da proteção do meio ambiente ser realizado ao lado de considerações relativas ao crescimento e desenvolvimento econômico. De uma forma mais simplória, muitos enxergam, apenas, duas ideias antagônicas, quais sejam: uma que entende que a proteção ambiental é oposta ao desenvolvimento e, portanto, ao combate à pobreza; e uma segunda que vê a sustentabilidade somente quando os padrões econômicos forem reduzidos, quando houver “decrecimento”, ainda que a adoção de qualquer dessas ideias não permita alcançar qualquer objetivo ambiental nem economicamente viável³⁹.

³⁶ Cf. NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Ob. Cit.** Curitiba: Editora Juruá, 2018, p.57.

³⁷ Neste sentido, pode-se citar: “Os entendimentos da comunidade internacional sobre os cuidados exigidos pela conservação do meio ambiente têm sido muito mais intensos do que se costuma supor. Alguns poucos indicadores são suficientes para perceber que chega a ser frenético o processo político global com esse foco. Mesmo deixando de lado os acordos bilaterais, em apenas sete anos – 2005-2011 – foram assinados 22 acordos, 59 aditivos e 10 protocolos. A cada semestre, os corpos diplomáticos têm sido chamados a participar, em média, de quarenta reuniões de negociações multilaterais sobre questões ambientais. Embora esse tipo de cooperação tenha começado há muito mais tempo, uma indiscutível virada histórica ocorreu desde que começou a se tornar efetiva a influência do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, UNEP em inglês), com certeza a mais importante decisão da primeira megaconferência das Nações Unidas sobre o tema, realizada em Estocolmo em 1972”. (VEIGA, José Eli da. **A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 45).

³⁸ Novamente, conforme VEIGA “é como se ainda não tivesse saído do papel o belo projeto de desenvolvimento sustentável consagrado na Rio-92”. (VEIGA, José Eli da. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora 34, 2013, p. 79).

³⁹ Porém, conforme ABRANCHES: “os extremos se promovem reciprocamente. Decrescer é econômica, social e politicamente inviável. Tão inviável como continuar no padrão de crescimento do século XX”, (pp. 268-9). E então prossegue: “Se os extremos levam ao fracasso, provavelmente há uma via alternativa que permita resolver os dois objetivos: bem-estar e descarbonização com preservação ambiental; soberania popular com segurança. É a busca de novos meios e modos, de outra maneira de desenvolver a sociedade e realizar o bem-estar coletivo. Um salto sociopolítico que pressupõe cooperação global e que as nações sejam boas parceiras para dar respostas adequadas, embora distintas entre si, ao maior desafio e à maior transição que a sociedade humana já enfrentou, que definirá a história do século XXI. Essa síntese uniria, de forma orgânica, o abandono dos combustíveis fósseis, a preservação do ambiente, o enfrentamento dos hiatos sociais que persistem como nódoa mais grave e profunda ainda que as chagas ambientais, o aprofundamento da democracia e cosmopolitismo como resposta ao padrão dominante de globalização. Nossa incapacidade para dar respostas definitivas às desigualdades extremas e à miséria está na raiz dos comportamentos que nos levaram ao impasse ambiental e climático; ao impasse democrático e às restrições à liberdade dos cidadãos”, (pp. 270-1). (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017).

Os debates acadêmicos que tratam do tema com maior profundidade enfrentam a questão a partir de duas perspectivas. A primeira, mais tímida, denominada economia ambiental, descreve os problemas ambientais como faltas de mercado e, a partir dessa conceituação, tenta fazer com que as externalidades ambientais façam parte das questões econômicas. As propostas mais ambiciosas buscam avaliar os problemas ambientais em conjunto com outros de natureza socioeconômico, e integram a abordagem que ficou conhecida como da economia ecológica⁴⁰.

A respeito desse assunto e, embora não seja foco da pesquisa, é relevante mencionar a relação existente entre economia e meio ambiente, sobretudo considerando o modo de produção capitalista e sua incapacidade de reduzir desigualdades sociais, ou seja, a partir de uma abordagem da economia ecológica, resultou em três principais abordagens do tema, com movimentos próprios.

A primeira delas é a “ecologia política” que, de forma bastante resumida, estuda principalmente os conflitos socioambientais, incluindo a ecologia e o meio ambiente nas discussões relativas às dinâmicas de poder nas sociedades modernas⁴¹.

Há, ainda, o “ecologismo dos pobres”, dedicado aos conflitos ecológicos distributivos, principalmente considerando as tensões existentes entre grandes corporações e comunidades tradicionais, tensões essas que podem ser representadas quando se pretende desenvolver grandes empreendimentos de relevante impacto ambiental em locais nos quais há comunidades tradicionais que fazem uso de recursos naturais de forma sustentável⁴².

Por fim, a abordagem denominada “justiça ambiental” verifica as desigualdades existentes na distribuição dos benefícios e dos prejuízos ambientais. Essa questão foi inicialmente levantada nos Estados Unidos, onde esteve fortemente atrelada a discussões relativas ao racismo. Quando transposta a outros países, essa abordagem questiona o ônus desproporcional que acaba recaindo sobre grupos mais vulneráveis de uma comunidade, que podem ser representados por minorias étnicas ou grupos de menor renda. Tratando-se de parcela social que sofrerá as piores consequências oriundas da degradação ambiental, entende o movimento da “justiça ambiental” que a essas comunidades deve ser garantido o direito de

⁴⁰ Assim pode-se colocar: “Disso decorrem implicações como a aceitação da aplicação das leis da física ao processo econômico e propostas de manutenção em maior escala possível do chamado ‘capital natural’, composto não só pelos recursos naturais, mas pelos ecossistemas que desempenham funções essenciais de suporte à vida e de fornecimento de uma base de recursos para a economia”. (NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Ob. Cit.** Curitiba: Editora Juruá, 2018, p. 11).

⁴¹ Cf. NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Ob. Cit.** Curitiba: Editora Juruá, 2018, pp. 45 e ss.

⁴² Cf. NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Ob. Cit.** Curitiba: Editora Juruá, 2018, pp. 47 e ss.

participação efetiva nas decisões relativas ao tema, além da possibilidade de compensação pelos prejuízos sofridos⁴³.

O que parece comum às três diferentes abordagens da economia ecológica é o distanciamento havido entre grandes empresas de produção transnacional e centros financeiros de rentabilização e aplicação de capital da questão ambiental. E não apenas no que diz respeito à preocupação com o processo econômico produtivo, como a escassez de recursos naturais ou com as externalidades representadas, por exemplo, pelos resíduos poluentes da produção econômica, mas parece haver um grande distanciamento dessas empresas e dos centros financeiros da própria preocupação com os riscos e as consequências decorrentes da degradação ambiental, de forma geral, e das mudanças climáticas, de maneira mais específica.

Algumas iniciativas, porém, começam a surgir para contornar esse tipo de questão. Como exemplo, pode-se mencionar a *The Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System* (NGFS), rede para esverdeamento do sistema financeiro. Referida rede foi estabelecida a partir de reunião realizada em dezembro de 2017 – a *One Planet Summit* –, e se apresenta como fórum voluntário e baseado no consenso com o objetivo de dividir melhores práticas, contribuir para o desenvolvimento da gestão de riscos climáticos e ambientais no setor financeiro, além de apoiar a transição para uma economia sustentável⁴⁴.

A NGFS emitiu recomendações em seu primeiro relatório que, apesar de não serem vinculantes, destinam-se a inspirar todos os bancos centrais e supervisores, além de quaisquer outros *stakeholders* relevantes, a tomarem atitudes no sentido de fomentar a criação de um sistema financeiro mais verde⁴⁵.

A iniciativa da NGFS deve ser comemorada principalmente por representar alteração na visão mencionada, de que meio ambiente e desenvolvimento ou, mais especificamente, mercado financeiro, são disciplinas independentes e que se encontram em constante tensão.

O relatório mencionado entende que é papel dos bancos centrais compreender mudanças estruturais que possam ocorrer no sistema financeiro, sendo certo que a economia é parte central nessa análise por enxergar as mudanças climáticas como fonte de mudanças estruturais, vez que podem fazer surgir impactos físicos e de transição que produzam riscos na

⁴³ Cf. NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Ob. Cit.** Curitiba: Editora Juruá, 2018, pp. 49 e ss.

⁴⁴ Cf. NGFS. *A call for action Climate change as a source of financial risk*. In: **Network for Greening the Financial System**. April 2019. Disponível em: <https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/04/17/ngfs_first_comprehensive_report_-_17042019_0.pdf>.

⁴⁵ Cf. NGFS. *Ob. Cit.* In: **Network for Greening the Financial System**. April 2019. Disponível em: <https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/04/17/ngfs_first_comprehensive_report_-_17042019_0.pdf>, p. 7.

estabilidade financeira e podem afetar negativamente as condições macroeconômicas globais⁴⁶.

Por sua vez, os impactos físicos compreendem os custos econômicos e as perdas financeiras decorrentes de eventos climáticos extremos, bem como de mudanças observáveis no clima. Os impactos de transição são aqueles decorrentes das mudanças necessárias para que se alcance uma economia de baixa emissão de carbono. O caminho para se alcançar esse desenvolvimento deve produzir impacto em todos os setores da economia, afetando como consequência os valores de ativos financeiros⁴⁷.

Assim, dada a influência dos mencionados riscos em variáveis macroeconômicas e financeiras, a NGFS entende que considerá-los na determinação de políticas monetárias é papel fundamental dos bancos centrais⁴⁸. Isso porque os impactos físicos não são mais vistos apenas como riscos futuros; eles já são considerados como fatores que influenciam a economia e sistema financeiro atual, bastando analisar que os gastos originados de desastres naturais vêm aumentando consideravelmente.

E, para o futuro, a manutenção das atividades no modelo *business as usual*, isto é, sem que sejam tomadas atitudes para controle das emissões de GEE, poderá significar substancial alteração na economia global, inclusive reduzindo drasticamente a média global de renda. Há estudos, ainda, que apontam que o valor financeiro em risco pode chegar a 17% a depender da média de aumento da temperatura global⁴⁹.

Apesar de extremamente alarmantes, há enorme relevância em relação às informações contidas no mencionado relatório: elas deixam claro como as mudanças climáticas poderão gerar impacto direto na economia global e no mercado financeiro, o que significa, portanto, que o relatório serve de alerta para que as empresas que constituem a grande corporação global – o que será detalhado mais a frente –, compreendam que sua própria sobrevivência depende do controle das mudanças climáticas. Os riscos relacionados à degradação do meio

⁴⁶ Cf. NGFS. *Ob. Cit. In: Network for Greening the Financial System*. April 2019. Disponível em: <https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/04/17/ngfs_first_comprehensive_report_-_17042019_0.pdf>, p. 12.

⁴⁷ Cf. NGFS. *Ob. Cit. In: Network for Greening the Financial System*. April 2019. Disponível em: <https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/04/17/ngfs_first_comprehensive_report_-_17042019_0.pdf>, p. 12.

⁴⁸ Cf. NGFS. *Ob. Cit. In: Network for Greening the Financial System*. April 2019. Disponível em: <https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/04/17/ngfs_first_comprehensive_report_-_17042019_0.pdf>, p. 12.

⁴⁹ Cf. NGFS. *Ob. Cit. In: Network for Greening the Financial System*. April 2019. Disponível em: <https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/04/17/ngfs_first_comprehensive_report_-_17042019_0.pdf>, p. 13.

ambiente e às alterações climáticas, assim, passam a constar efetivamente na análise de viabilidade econômica e financeira futura dos negócios mundiais.

Em recente pesquisa realizada pelo FMI em conjunto com três universidades, calculou-se que, em 2100, o PIB per capita do Brasil poderá apresentar queda de 7% caso haja aumento anual médio de 0,04° C. Se não houver efetiva mitigação dos efeitos decorrentes das mudanças climáticas, a previsão é que, na virada do século, haja redução média de 7,22% do PIB per capita global⁵⁰.

Há, também, aqueles que dizem que a humanidade está, hoje, vivendo uma transformação do modelo econômico vigente e seria, por isso, o fim do capitalismo como foi até então conhecido, principalmente em decorrência do esgotamento dos recursos naturais e das mudanças climáticas⁵¹.

Ainda do ponto de vista econômico, vem sendo discutido temática relativa ao custo social do carbono, que leva em consideração o prejuízo global causado pela emissão de uma tonelada de dióxido de carbono. Essa medida tem sido utilizada como parâmetro para tomada de decisão e implementação de políticas públicas nos EUA⁵² e é extremamente relevante por internalizar os resultados negativos da emissão de GEE.

Apesar da sua importância, há ainda grande debate em relação ao valor a ser atribuído ao custo social do carbono e, enquanto um grupo de trabalho convocado pelo ex-Presidente Barack Obama havia calculado o custo em aproximadamente 40 dólares, a administração Donald Trump recentemente apresentou o valor entre 1 e 7 dólares⁵³. O ponto positivo é que, cada vez mais, estão sendo coletados dados a respeito dos efeitos sociais e econômicos das mudanças climáticas, cabendo, portanto, à ciência da computação fazer uso de tais dados a fim de tornar mais preciso o cálculo do custo social do carbono.

Outra iniciativa que pretende conjugar proteção ambiental e desenvolvimento econômico é o Green New Deal, proposta apresentada nos EUA pela Deputada Alexandria

⁵⁰ Cf. BORGES, Robinson. *O Alto Custo da Negação*. In: **Valor Econômico**. 19.set.2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/o-alto-custo-da-negacao.ghtml>>.

⁵¹ PICHEL, Mar. *Por Que Alguns Estudiosos Dizem que o Capitalismo Como Conhecemos Está Chegando ao Fim*. In: **BBC News Mundo**. 25.ago.2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-49400332?utm_campaign=oqel&utm_source=Newsletter>.

⁵² Cf. ROWELL, Arden. *Foreign Impacts and Climate Change*. In: **Harvard Environmental Law Review, Forthcoming**. (January 16, 2015). Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2556437>.

⁵³ Cf. TEMPLE, James. *Ob. Cit.* In: **MIT Technology Review**. 27.nov.2019. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/s/614766/why-we-should-be-far-more-afraid-of-climate-tipping-points/?utm_source=newsletters&utm_medium=email&utm_campaign=the_download.unpaid.engagement>. Acesso em: 24.dez.2019.

Ocasio-Cortez e o senador Ed Markey, ambos do Partido Democrata, em 7 de fevereiro de 2019.

De acordo com o Green New Deal, os EUA devem se tornar o país com economia de carbono neutro até 2030. Além disso, o projeto parte da premissa de que há, nos EUA, duas crises relevantes: uma ambiental e outra econômica, sendo esta última caracterizada pela crescente desigualdade social. O projeto, desta forma, busca atacar esses dois problemas, pretendendo avaliar e compreender como a crise ambiental é capaz de reforçar as desigualdades e, portanto, exigindo efetivas políticas sociais⁵⁴.

O projeto prevê que sejam realizados investimentos públicos para combater os desafios climáticos e ambientais e, embora nos EUA alguns economistas critiquem esses tipos de investimentos públicos, conhecidos como “políticas industriais”, há aqueles que entendem que os resultados podem ser benéficos se o *Green New Deal* for espalhado por toda a economia⁵⁵.

Contudo e conforme já mencionado, a discussão a respeito do tema do meio ambiente quando relacionado com a economia esteja longe de ser pacífica ou mesmo que qualquer efetiva solução nesse sentido possa ainda estar longe de ser encontrada, são bastante relevantes as iniciativas que começam a surgir para debater a mencionada questão em fóruns multilaterais como os mencionados. Torna-se clara a disposição de algumas entidades em buscar governança para tratar do assunto.

Apesar disso, porém, há ainda um grande caminho a ser percorrido no sentido de integrar ações conjuntas que possam resultar na redução das emissões de GEE, o que se confirmar com as dificuldades encontradas no âmbito da cooperação internacional para proteção do clima, o que será agora apresentado.

2.3. Cooperação internacional para a proteção do clima

⁵⁴ Cf. VICK, Mariana. *O Que Diz o "Green New Deal" de Ocasio-Cortez, nos EUA*. In: **Expresso - Jornal Nexo/Reuters**. 07.fev.2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/02/15/O-que-diz-o-'Green-New-Deal'-de-Ocasio-Cortez-nos-EUA>>.

⁵⁵ Conforme entrevista concedida em abril de 2019 por Mariana Mazzucato para a MIT Technology Review. (ROTMAN, David. *The economic argument behind the Green New Deal*. In: **MIT Technology Review**. April 24, 2019. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/s/613341/the-economic-argument-behind-the-green-new-deal/?utm_campaign=the_download.unpaid.engagement&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=72551347&_hsenc=p2ANqtz-9lb6RUhncvpepJDEWqe1jOxtV4VaF9Fm_ZOuYHpJeDIIndP9nghazjXuhkV3Ko7JTh6XbepKWuGUmX6BDWVWl0RI_rvATg&_hsmi=72551347>).

Ainda que, conforme discutido, alguns tipos de riscos possam estar mais especificamente relacionados a determinadas localidades, a exemplo dos riscos apresentados para o Brasil, a questão das mudanças climáticas é global e suas ameaças não respeitam fronteiras físicas.

Parte muito relevante da preocupação ambiental diz respeito à transição climática pela qual passa atualmente o planeta como um todo. As mudanças climáticas inclusive exemplificam de forma muito clara a alteração de perspectiva relativa ao tipo de desafio que é necessário enfrentar: a problemática não está mais restrita a uma determinada zona ou território planetário, o desafio climático é absolutamente global e coletivo e, justamente por isso, seu enfrentamento exige coordenação e atuação por parte de toda a comunidade⁵⁶.

No contexto da preocupação com o meio ambiente, as mudanças climáticas e suas desastrosas consequências passam a receber atenção mais especial no cenário internacional na década de 1980. Porém, somente com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 – a Rio 92 –, é que foi assinado um compromisso multilateral com o objetivo principal de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera⁵⁷, buscando evitar a ocorrência de alterações muito drásticas no clima terrestre, originando a “Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima”⁵⁸. Nesse cenário, o Brasil foi o primeiro país a ratificar a

⁵⁶ Assim pode-se colocar: “Pensando, por exemplo, na transição climática e ambiental, desde o início da organização social humana os padrões técnicos de produção foram ambientalmente agressivos. Porém, o ambiente só impunha então limites locais. Hoje, contudo, o limite e o desafio são globais e coletivos. A humanidade nunca se impôs, até agora, um limite autodestrutivo, senão localmente. Povos desapareceram, civilizações foram dizimadas, sem que isso pusesse em risco a sobrevivência da espécie humana. Agora a espécie está sob ameaça crescente e a biodiversidade, da qual ela depende, já vive sua sexta grande extinção. [...] O padrão de desenvolvimento que seguimos até agora está chegando a seus limites ambientais e estruturais. As crises econômicas globais que se sucedem, em grande medida determinadas pelo descolamento dos requisitos estruturais da economia real das necessidades de remuneração do capital financeiro, estão nos limites exteriores da ordem vigente”. (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, p. 265).

⁵⁷ Isso apesar do fato de que, na década entre 1979 e 1989, já havia informações científicas suficientes para que a humanidade pudesse solucionar a crise climática. “*Nearly everything we understand about global warming was understood in 1979. By that year, data collected since 1957 confirmed what had been known since before the turn of the 20th century: Human beings have altered Earth’s atmosphere through the indiscriminate burning of fossil fuels. The main scientific questions were settled beyond debate, and as the 1980s began, attention turned from diagnosis of the problem to refinement of the predicted consequences. Compared with string theory and genetic engineering, the “greenhouse effect” — a metaphor dating to the early 1900s — was ancient history, described in any Introduction to Biology textbook. Nor was the basic science especially complicated. It could be reduced to a simple axiom: The more carbon dioxide in the atmosphere, the warmer the planet. And every year, by burning coal, oil and gas, humankind belched increasingly obscene quantities of carbon dioxide into the atmosphere*”. Ainda assim, não foi possível, àquela época, chegar a um acordo que realmente endereçasse o problema. (RICH, Nataniel. *Ob. Cit. In: The New York Times Magazine*. 01.ago.2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/08/01/magazine/climate-change-losing-earth.html?utm_source=meio&utm_medium=email>. Acesso em 11.abr.2019).

⁵⁸ Do original em inglês “*The United Nations Framework Convention on Climate Change*”.

Convenção, que começou a vigorar em maio de 1994, depois de ter passado pelo procedimento de aprovação e ratificação pelo Congresso Nacional⁵⁹.

A preocupação com a proteção do clima e a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa produziu distintos compromissos no âmbito internacional. Como exemplo, podemos mencionar o Protocolo de Kyoto⁶⁰, de 1997, fundamentado no princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que concentrava a obrigação de redução das emissões de GEE nos países já industrializados⁶¹, princípio esse considerado grande responsável pela “profunda impotência do regime climático”⁶², vez que o Protocolo de Kyoto permitiu que países emergentes, dentre os quais se destacam a China, a Índia e o Brasil, continuassem a emitir GEE sem qualquer limitação, acarretando, ainda, a não ratificação do Protocolo pelo Congresso dos Estados Unidos da América⁶³.

Ainda na ordem internacional, desde o Acordo de Paris⁶⁴, de 2015, foi abandonado o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, passando a ser adotado o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à

⁵⁹ O governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação da Convenção-Quadro das Nações Unidas, em 28 de fevereiro de 1994, passando esta a vigorar, para o Brasil, em 29 de maio de 1994. (BRASIL. **Decreto n° 2.652, de 1° de julho de 1998**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Fonte: Planalto).

⁶⁰ Que consolidou o eixo climático de proteção do meio ambiente, “fruto da Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança Climática de 1992 -, pelos *panels* do Painel Intergovernamental para a Mudança Climática (IPCC) estabelecido pelo Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP) em conjunto com a Organização Mundial para a Meteorologia (WMO), a partir de 1988, e também pelo Protocolo de Montreal de 1987, que traçou diretrizes para a proteção da Camada de Ozônio”. (PUCCI, Rafael Diniz. **Criminalidade Ambiental Transnacional: Desafios Para a Sua Regulação Jurídica**. Tese de Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito - DFD. São Paulo: Universidade de São Paulo, USP/Brasil: 2013, p. 143).

⁶¹ Conforme estabelecido no terceiro artigo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima: “*The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof*”.

⁶² VEIGA, José Eli da. **Para Entender o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 166.

⁶³ A esse respeito, entende VEIGA: “Embora se pudesse supor que as responsabilidades nacionais deveriam ser proporcionais às emissões decorrentes do consumo da população de cada país, combinada às suas diferentes capacidades de inovação tecnológica para a transição a uma economia de baixo carbono, prevaleceu, ao contrário, um perverso critério político de diferenciação: foram responsabilizadas exclusivamente as nações pioneiras no processo de industrialização por terem iniciado suas emissões em uma época em que até mesmo a comunidade científica desconhecia a gravidade do efeito estufa”. Continua o autor: “O processo sociopolítico que produziu o Protocolo de Kyoto gerou sério obstáculo de ordem prática por permitir que Estados Unidos e China, as duas nações que mais emitiam carbono, pudessem continuar a fazê-lo sem nenhum constrangimento legal resultante da cooperação multilateral. Ao mesmo tempo, gerou uma instituição baseada em juízo de valor dos mais reprováveis em termos éticos por atribuir responsabilidade essencial às gerações passadas das nações que se desenvolveram por terem sido pioneiras na adoção das inovações da era fóssil, quando, como já mencionado, nem no âmbito científico havia se formado consenso sobre a gravidade do efeito estufa”. (VEIGA, José Eli da. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora 34, 2015, pp. 168-70).

⁶⁴ Fruto da 21ª Conferência das Partes, a COP-21, realizada de 30 de novembro a 11 de dezembro de 2015, em Paris.

luz das distintas circunstâncias nacionais”⁶⁵, que estabelece a necessidade de ação por parte de todos os países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Comparando-se os dois compromissos mencionados, é importante salientar a mudança na forma de abordagem do controle das emissões de GEE. Se no Protocolo de Kyoto foi acordado um teto máximo de emissões que os países desenvolvidos constantes do Anexo I não deveriam ultrapassar (sistemática conhecida como *top down*), no Acordo de Paris foi dada a oportunidade para cada país apresentar sua própria proposta de redução de emissões, proposta essa consolidada em documento conhecido por Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND), (sistemática que foi chamada por alguns autores de *bottom up*).

É possível perceber, assim, relevante alteração na forma de limitação das emissões entre cada um desses dois acordos, que ficou representada pela diferença entre cada uma das duas sistemáticas: *top down*, na qual há limite estabelecido pela Convenção das Partes, em contraposição à mais recente *bottom up*, em que cada parte apresenta sua própria proposta de redução⁶⁶, ainda que a somatória de todas as propostas de redução seja insuficiente para o alcance dos objetivos climáticos pretendidos pela Convenção e dependam muito do que cada parte consiga implementar domesticamente e mesmo propor a si como meta⁶⁷.

⁶⁵ Conforme Artigo 2º, parágrafo 2 do Acordo de Paris, que possui a seguinte redação:

Artigo 2

[...]

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

(ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris, de 12 de dezembro de 2015**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acordodeparis/>>).

⁶⁶ Sobre esse assunto: “Neste novo panorama, emerge o Acordo de Paris, que é interpretado por alguns autores como uma abordagem *bottom up* para as negociações climáticas (Bueno Rubial, 2016; Carraro, 2016; Okereke & Coventry, 2016; Afionis, 2017). Nessa abordagem, as Partes apresentam – por si próprias – suas metas de redução de GEEs, num novo arranjo em que, além dos países originalmente agrupados no Anexo I, também os emergentes – como é o caso do Brasil –, devem assumir novas responsabilidades, consolidadas na forma das iNDCs (*Intended Nationally Determined Contributions*), apresentadas por ocasião da Conferência das Partes – COP 21, em Paris no final de 2015”. (SOUZA, Maria Cristina Oliveira; CORAZZA, Rosana Icassatti. *Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa*. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. v. 42, dez. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/51298/34446>>. Acesso em: 12 jul.2018, pp. 55-6).

⁶⁷ A respeito desse assunto: “Sempre insisti no ponto de que a expectativa de uma solução ‘de cima para baixo’ é comum para esse desafio inédito do século XXI não é realista. Nesses fóruns globais só se obtém o mínimo denominador comum entre quase duas centenas de nações tremendamente distintas entre si. Um acordo com o melhor mínimo denominador comum possível não oferece solução suficiente, mas é um marcador fundamental para determinar o máximo progresso possível, no plano global, para enfrentamento coletivo desse desafio, a cada rodada de negociações. Foi o que aconteceu com o acordo histórico assinado em Paris, em dezembro de 2015, na COP21, que criou um regime global para a política sobre mudança climática. O Acordo de Copenhague foi seu precursor, e, porque houve Copenhague, Cancún (COP16) e Durban (COP17), ele foi possível. Nessas negociações evolui-se rumo à inversão da fórmula: em lugar de um acordo de ‘cima para baixo’ (*top down*), fez-se um acordo de ‘baixo para cima’ (*bottom up*). Os verdadeiros avanços se darão no plano local/nacional, a partir da dinâmica política doméstica. Da interação entre o progresso doméstico rumo à sociedade de baixo carbono e patamares superiores de consenso global será possível passar do mínimo denominador comum para o objetivo

Assumido o compromisso consolidado no Acordo de Paris, é necessário à comunidade internacional dar início ao efetivo cumprimento dos termos acordados, concretizando as propostas de redução de emissões e desenvolvendo mecanismos de implementação das regras previstas no Acordo⁶⁸. Se, de um lado, podermos considerar o mencionado Acordo como relevante avanço na conscientização internacional e convergência a respeito da necessidade de controle das emissões de GEE, de outro, apresenta-se, depois de firmado o acordo, a questão de como efetivamente implementá-lo e, ainda, se sua efetiva implementação poderá gerar os resultados esperados⁶⁹.

É especialmente relevante notar que há, ainda, grandes dificuldades no âmbito internacional no que diz respeito à implementação de ações que possam resultar em efetiva redução de emissões ou cumprimento das metas apresentadas em cada uma das Contribuições Nacionalmente Determinadas (em inglês, *Nationally Determined Contributions* – NDCs) informadas por cada país no Acordo de Paris.

Nesse sentido, a 23ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro da ONU Sobre Mudanças Climáticas (COP 23) ocorreu em Bonn, Alemanha, entre 6 e 17 de novembro de 2017. Dentre os principais assuntos tratados na conferência estava a definição quanto à implementação de regras para o Acordo de Paris, suporte para os países localizados no eixo sul para lidar com os efeitos das mudanças climáticas e a preparação para a revisão global de

necessário e suficiente”. (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, pp. 347-8).

⁶⁸ Há urgente necessidade de tomada de atitudes eficazes por parte de toda a comunidade internacional, simplesmente por faltarem alternativas, ou seja, por não ser possível mais esperar que a manutenção dos padrões de consumo e de produção atuais acabarão por resolver o problema das mudanças climáticas por si só. Sobre o complexo de prometeu e o risco de a humanidade acreditar que alguma força superior (como Hércules, que mata o verdugo que come o fígado de Prometeu e o liberta dos grilhões que o mantem aprisionado), ou uma invenção miraculosa, a salvará das ameaças que tem de enfrentar, fazendo desnecessária a busca por novos modos: “O complexo de Prometeu, no mundo real, combina a ilusão de controle absoluto da tecnologia (o fogo) sobre a natureza associada à esperança vã e ao excesso de confiança, e essa mistura fatal afasta a precaução (o medo da morte). A superação desse complexo pelas mãos de um herói salvador – ou uma tecnologia libertadora, como alguns prometem com a geoengenharia – não está aberta para nós a não ser como capitulação e ao risco de trocarmos um desfecho trágico por outro. Nenhuma solução semidivina nos será apresentada como saída fácil para nosso dilema pós-moderno. Ela se dará somente se nos adaptarmos aos ‘duros fatos’ da ciência e dos sinais de crise planetária, exaustão do padrão de desenvolvimento e dos modos de produção e consumo a ele associados. Teremos que ‘lançar mão de novos modos’, no plano macroeconômico e macrosocial, no âmbito microsociedade e microeconômico, e novos modelos de governança para levar a grande transição a bom termo”. (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, p. 332).

⁶⁹ Conforme noticiado pelo Observatório do Clima, que informa o resultado de dois estudos apresentados em 2017: “A probabilidade de a humanidade conseguir segurar o aquecimento em 1,5°C é de apenas 1%, mesmo considerando tudo o que já está sendo feito hoje para reduzir emissões de gases de efeito estufa. Para 2°C essa chance quintuplica, segundo uma equipe internacional de pesquisadores liderada por Adrian Raftery, da Universidade de Washington, nos EUA. Mesmo assim, 5% não é exatamente uma probabilidade em que se apostaria dinheiro”. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Chance de Cumprir Meta de Paris é de 5%. In: Observatório do Clima*. 31.jul.2017. Disponível em: <www.observatoriodoclima.eco.br/chance-de-cumprir-meta-de-paris-e-de-5-diz-estudo/>).

ações para o clima a tempo da realização da COP24, em 2018, na cidade de Katowice (Polônia).

Apesar de a COP23 ter cumprido com seus objetivos formais, ficou caracterizada por um retorno a velhas questões, causada por aparente falta de liderança política⁷⁰. A COP23 não conseguiu, portanto, avançar muito na efetiva implementação do Acordo de Paris, nem fez grandes preparativos para a COP24⁷¹. Faltou, ainda, a definição de regras específicas sobre a forma por meio da qual as regras previstas no Acordo de Paris poderão ser implementadas⁷². Mais do que isso, para que as próximas Conferências das Partes possam ser consideradas exitosas, é preciso aos países compreender que todos são igualmente suscetíveis aos desafios representados pela finitude do meio ambiente terrestre⁷³.

Ainda assim, é importante destacar a relevância de alguns eventos que ocorreram fora da arena diplomática da COP23, a exemplo da presença de uma aliança de cidades, estados, corporações e iniciativas norte-americanas que fazem contraponto à decisão de Trump de deixar o Acordo de Paris, apresentando suas propostas para proteção do clima⁷⁴.

A participação de atores fora da área diplomática na COP23, atores esses que não são parte da Conferência das Partes, demonstra a preocupação comum com as mudanças climáticas e, também, com a busca de alternativas que permitam a efetiva redução da emissão de GEE. Demonstram, igualmente, a relevância relacionada com o tema da governança na

⁷⁰ Cf. OBERGASSEL, Wolfgang [et al]. *The Calm before the storm - An assessment of the 23 rd Climate Change Conference COP23 in Bonn*. In: **Wuppertal Institut**. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, 2018. Disponível em: <<https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/COP23-Report.pdf>>.

⁷¹ Cf. OBERGASSEL, Wolfgang [et al]. *Ob. Cit.* In: **Wuppertal Institut**. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, 2018. Disponível em: <<https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/COP23-Report.pdf>>.

⁷² Pode-se colocar: “*The Paris Climate Agreement only establishes the objectives and basic mechanisms of international climate policy after 2020, but the precise rules of how to implement the agreement have not been formulated yet, e.g. how the countries are supposed to report on the actual realization of their contributions in order to ensure comparability of the various efforts made. The Paris Conference had established a dedicated subsidiary body for this purpose, the Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement (APA). The requirement of the Bonn conference was to agree an initial negotiating text for the rule book as a basis for further negotiations next year. This requirement was only fulfilled in part*”. (OBERGASSEL, Wolfgang [et al]. *Ob. Cit.* In: **Wuppertal Institut**. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, 2018. Disponível em: <<https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/COP23-Report.pdf>>, p. 5).

⁷³ Ainda, tem-se: “*At the moment, process is the most important factor in the implementation of climate policy imperatives. It must be hoped that keeping the issue at the top of the agenda for the years to come will contribute to achieving the urgently needed increase in nationally determined contributions by the 2020 deadline. In Bonn, old clashes of interest emerged, which were covered for a while by the Paris spirit. For success in Katowice next year, it will be essential for all countries to rediscover the central message of the Paris Agreement: that in the face of the coming storms on a finite planet, we are all in the same boat*”. (OBERGASSEL, Wolfgang [et al]. *Ob. Cit.* In: **Wuppertal Institut**. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, 2018. Disponível em: <<https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/COP23-Report.pdf>>, p. 19).

⁷⁴ Cf. OBERGASSEL, Wolfgang [et al]. *Ob. Cit.* In: **Wuppertal Institut**. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, 2018. Disponível em: <<https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/COP23-Report.pdf>>, p. 4.

questão da proteção do clima. No caso das associações norte-americanas, é possível perceber o descontentamento desses setores em relação ao governo dos EUA e as decisões por ele tomadas no âmbito de proteção ao meio ambiente, às mudanças climáticas e à redução dos gases de efeito estufa.

Lidar com a questão da redução das emissões ultrapassa a esfera governamental e exige coordenação por parte de atores distintos que convirjam com a mesma ideia e deve ser sempre considerado ao lado do fato de que o tempo é fator de extrema relevância na questão das mudanças climáticas.

Voltando ao já trabalhado tema da Sociedade de Risco e suas decorrências, se hoje a maior parte da comunidade científica acredita nos riscos representados pelas mudanças climáticas para a manutenção da vida como a conhecemos, há, ainda, a parcela ignorada desse assunto, que compreende as consequências de não se alterar, com urgência, o modo de produção atual, não desacelerar o aquecimento planetário ou a queima de combustíveis fósseis nos próximos anos. Ainda não é possível saber o que pode acontecer com o planeta caso as mudanças climáticas não sejam, rapidamente, controladas. O tempo, na questão das mudanças climáticas, pode correr contra a humanidade⁷⁵.

É de se dizer, também, que recentemente fora publicado artigo por diversos cientistas para tentar conscientizar o público em geral a respeito da situação climática que, atualmente, deve ser considerada emergencial. De acordo com o artigo, os cientistas têm obrigação moral de informar a humanidade a respeito de ameaças catastróficas e, com base nisso, um grupo de

⁷⁵ A respeito do perigo representando pelo tempo nas mudanças climáticas e a incapacidade demonstrada pelos governantes e pelas elites econômicas de exercer a prudência no tema, temos a opinião de ABRANCHES: “É o ‘dilema de Creonte’, em *Antígona*, entre persistir no erro ou abrir mão de suas convicções e interesses para evitar a tragédia que também os atingirá. Enquanto postergam a decisão pela mudança, mantêm o modelo de economia fóssil. Para responder aos que já exercem seu poder vocal e político, em favor da mudança de modelo, investem uma pequena fração do capital disponível, na forma de poupança pública e privada, em ‘ilhas’ de economia verde. No futuro, se a voz e a força dos que desejam a mudança prevalecerem, esses grupos politicamente dominantes e as elites centrais do capitalismo global serão substituídos pelas forças da nova economia e da nova política em crescimento nessas ilhas”. (pp. 302-23). Com base em *Antígona*, ABRANCHES afirma a facilidade de se ser corrompido pelo poder, demonstrando como “poderes absolutos pode levar pessoas boas a perder a noção dos limites do seu uso legítimo”. Na tragédia, o adivinho Tirésias mostra a Creonte que suas escolhas trágicas o levarão, assim como a Tebas, ao destino trágico. “Diante das ponderações do Corifeu, Creonte finalmente toma consciência do erro moral e dos riscos de suas escolhas e decide ceder. Mas é tarde, suas escolhas tirânicas haviam deixado marcas indeléveis no enredo trágico que desenharam. Agora era tarde para recuar. Outros já haviam feito suas próprias escolhas e a trama da história não estava mais em suas mãos. Ao tardar a ver o que era certo fazer, Creonte perde a legitimidade e o próprio filho. Esse é o paradoxo dos humanos. As escolhas têm seu tempo. Ele vai até o ponto do qual não adianta mais recuar dos erros. É o *tipping point*, o ponto de ruptura. A tragédia se realiza como punição pelas más escolhas e pelo atraso na retratação, como perda e dor”. (pp. 313 e s). (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017).

mais de onze mil cientistas signatários oriundos de todas as partes do mundo, declarou que o planeta Terra está enfrentando uma emergência climática⁷⁶.

Jovens de diversas origens e nacionalidades também começaram a se coordenar ao redor do mundo para manifestar preocupação com as mudanças climáticas, sendo a sueca Greta Thunberg, de 17 anos, uma das personalidades símbolo de tais protestos, iniciado por ela como uma “greve” e o abandono da escola para reivindicar junto ao Parlamento Sueco medidas efetivas para o meio ambiente, num movimento que cresceu para proporções mundiais tamanha a relevância de suas falas e de sua posição.

Inclusive, recentemente Greta Thunberg foi anunciada pela Revista Time como “Personalidade do Ano em 2019”⁷⁷, justamente por conta de sua atuação voltada à proteção do meio ambiente, além de ter sido indicada ao Prêmio Nobel da Paz de 2019.

É possível perceber a crescente preocupação ambiental por parte dos jovens ao redor do mundo e do impacto que a figura de Greta Thunberg, por exemplo, causa. Eles podem representar um tipo de mudança generacional e não apenas exigem a adoção de um modelo econômico não poluente, exigindo com ainda mais afinco ações por parte dos governos e engajamento pelo lado dos setores produtivos e empresariais, se comprometendo igualmente e voluntariamente a adotar um estilo de vida que poupe os recursos naturais ao mesmo tempo que cause o menor impacto no Planeta.

Há, assim, demanda por iniciativas paritárias e horizontalizadas, mais convergência e coordenação do que obediência e imposição. Há, inclusive, espaço para o surgimento de lideranças – não apenas uma liderança, mas diversas e distintas, justamente como forma de consolidar o conceito de governança em matéria ambiental⁷⁸.

A dificuldade, porém, pode aparecer no fato de a solução para as mudanças climáticas, juntamente com outros problemas atuais da humanidade, passar não apenas por questões científicas ou tecnológicas, mas exigir, além disso, mudanças políticas e sociológicas,

⁷⁶ Cf. RIPPLE, William J; WOLF, Christopher; NEWSOME, Thomas M; BARNARD, Phoebe; MOOMAW William R. *World Scientists' Warning of a Climate Emergency In: BioScience* Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/biosci/biz088>>.

⁷⁷ GAGLIONI, Cesar. *Por que Greta Thunberg foi Eleita a Pessoa do Ano da Time*. In: **Nexo Jornal - Expresso**. 11.dez.2019. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2019/12/11/Por-que-Greta-Thunberg-foi-eleita-a-Pessoa-do-Ano-da-Time>>.

⁷⁸ Coloca-se assim: “Given this plethora of initiatives inside and outside the UNFCCC, some commentators argue that leadership is no longer about one country or a group of countries. ‘The days when you looked to one country to be able to actually lead the transition are gone. We’re now in a new era, where we are actually seeing more shared distributed leadership emerging, where 200 countries have collectively contributed to the global effort’. In this optimistic perspective, various countries will take the lead and contribute to the overall effort in various ways, without having one single captain responsible for taking the ship safely to port”. (OBERGASSEL, Wolfgang [et al]. *Ob. Cit. In: Wuppertal Institut*. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, 2018. Disponível em: <<https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/COP23-Report.pdf>>, p. 20).

inclusive que sejam capazes de alterar o esquema até então vigente de exercício de força e influência na sociedade⁷⁹.

Existem múltiplos agentes atuando sobre o mesmo meio ambiente, sejam eles países, organismos multilaterais, empresas ou membros da sociedade civil. E cada um desses agentes defende seus próprios interesses, muitas vezes não convergentes com a ideia de proteger o meio ambiente para garantir a viabilidade da vida das futuras gerações. E, por essa razão, há tanta dificuldade em unir esforços num mesmo sentido, a cooperação internacional para a proteção do clima.

É possível, ainda, considerar que a questão climática representa apenas uma das faces da complexa gama de desafios característicos do Século XXI, que passa, até mesmo, pelo fortalecimento democrático, pela redução da pobreza e das desigualdades e pelo desenvolvimento e fortalecimento de um modo de produção sustentável e responsável⁸⁰.

⁷⁹ Neste sentido: “O kantismo tem vários problemas. Mas essa intuição sobre a necessidade de cooperação global para levar adiante e em paz o progresso da humanidade, o cosmopolitismo kantiano, visto criticamente, ganhou contemporaneidade e viabilidade a partir da revolução digital. Poder parte da resposta a desafios que vão dos refugiados e mestiços transculturais às mudanças climáticas. Se temos capacidade, por que não fazemos? A resposta a essa questão começa pela seguinte afirmação: apesar de termos os meios técnicos, a maior parte da solução do problema não é científica ou tecnológica. É política e sociológica. Requer mudanças na correlação de forças entre os interesses na sociedade que determinam os rumos da política e mudanças comportamentais profundas e abrangentes. Demanda escolhas e decisões sobre como, quando e em que extensão usar os meios que já temos e desenvolver novos meios para reduzir nossas emissões de carbono progressivamente, até o ponto de equilíbrio, ou para alargar a democracia e torná-la mais aberta à expressão da vontade geral”. (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, p. 267).

⁸⁰ Nas palavras de ABRANCHES: “A resposta à transição climática e ambiental depende, em grande parte, das respostas aos desafios de revigoramento da democracia e da possibilidade de governança cosmopolita e democrática. Há uma enorme diferença entre aqueles que veem a resposta ao desafio climático e ambiental como uma questão técnica e isolada e aqueles que entendem que ela é parte de um desafio articulado: social, que envolve também o combate à pobreza e a redução da desigualdade; econômico, que requer novos modos de produção, que sejam também socialmente responsáveis; e político, da democracia ampliada e aberta às decisões coletivas e não dirigidas por decisões techno-burocráticas”. (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, p. 273).

3. MEIO AMBIENTE, DIREITO E SOCIEDADE

Como principal consequência do processo de globalização⁸¹ pelo qual passou a humanidade tem-se o fato de que, cada vez mais, está-se diante de problemas que afetam a humanidade inteira. E, apesar de poder ser facilmente constatado, do ponto de vista da tomada de decisões, esse fato produz resultados bastante complexos. Decisões tomadas em um lugar podem ter impacto em outros, mesmo que localizados a quilômetros de distância. E mais: essas decisões podem produzir efeitos para além das fronteiras territoriais do Estado na qual foi tomada. As consequências passam a ser, portanto, transnacionais, fomentando um mundo interdependente e que exige mais do que a ideia de justiça internacional: é preciso conceber a ideia de justiça global⁸².

Por se tratar de ambiente no qual diversas questões são decididas, o nível global acabou se convertendo em estrutura política de interferência na vida dos seres humanos, inclusive criadora de justiças e injustiças⁸³⁻⁸⁴.

Assim, somente um tipo de justiça global seria capaz de abordar questões características da atual sociedade complexa, a exemplo das mudanças climáticas, terrorismo ou refugiados, por exemplo. Para adotar um olhar global, é necessário abandonar a perspectiva de um Estado nacional, soberano, territorialmente limitado e regulado

⁸¹ Que, para a pesquisa, se compreende como “conceito aberto e multiforme que denota a sobreposição do mundial sobre o nacional e envolve problemas e processos relativos à abertura e liberalização comerciais, à integração funcional de atividades econômicas internacionalmente dispersas, à competição interestatal por capitais voláteis e ao advento de um sistema financeiro internacional sobre o qual os governos têm uma decrescente capacidade de coordenação, controle e regulação (...). Nessa perspectiva, globalização é um conceito relacionado às ideias de “compressão” de tempo e espaço, de comunicação em tempo real, *on-line*, de dissolução de fronteiras geográficas, de multilateralismo político-administrativo e de policentrismo decisório”. (FARIA, José Eduardo. **Sociologia Jurídica: Direito e Conjuntura (Série GVLaw)**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. P. 3).

⁸² Cf. INNERARITY, Daniel. *La gobernanza global, de la soberania a la responsabilidad*. In: **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**. Nº 100, pp. 11-23. Diciembre 2012. Disponível em: <https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/100/la_gobernanza_global_de_la_soberania_a_la_responsabilidad>, p. 21.

⁸³ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit.* In: **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**. Nº 100, pp. 11-23. Diciembre 2012. Disponível em: <https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/100/la_gobernanza_global_de_la_soberania_a_la_responsabilidad>, p. 21.

⁸⁴ Também como consequência do processo de globalização, relevante considerar que “a nação se transforma em mera província do capitalismo mundial, sem condições de realizar sua soberania e, simultaneamente, sem que os setores sociais subalternos possam almejar a construção de hegemonias alternativas. Um Estado-Nação em crise, amplamente determinado pelo jogo das forças produtivas predominantes em escala mundial, dispõe de escassas ou nulas condições para manifestar ou conquistar soberania. Nesse Estado-Nação, as classes e os grupos sociais subalternos terão de criar e desenvolver outras e novas formas de organização, conscientização e luta, para formular e por em prática hegemonias alternativas”. (IANNI, Octavio. *Globalização e Crise do Estado-Nação*. In: **Revista Estudos de Sociologia**. Vol. 4, N.6, 1999. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/753/618>>, p. 130).

exclusivamente por suas próprias regras constitucionais e, com isso, passar a compreender a estrutura de responsabilidade forjada na nova ordem global⁸⁵.

No contexto dessa nova ordem global, exigida para equacionar problemas transterritoriais e de difícil solução, a proteção do meio ambiente – de forma mais genérica –, e o controle das mudanças climáticas – mais especificamente –, entra em conflito com ideias como a do desenvolvimento econômico e mesmo a territorialidade do direito, aqui, no caso, o ambiental.

Do ponto de vista social, é preciso também compreender se a preocupação com as questões ambientais seria causa que somente aflige as pessoas mais ricas, estando, portanto, isolada da maior parte da sociedade, que teria conflitos próprios mais relevantes a serem considerados em suas decisões diárias⁸⁶.

Apesar de tais dificuldades, não é mais possível postergar definições globais que possam equacionar os problemas contemporâneos urgentes. Para que se possa endereçar esses tipos de problemas é necessário compreender quais são essas dificuldades, como elas se apresentam no momento de tomadas de decisão, como podem ser discutidas em um contexto de grande polarização política – como o atual –, e, finalmente, quais os desafios que se apresentam ao direito que se pretenda servir como instrumento de proteção ambiental.

Espera-se que, a partir da compreensão e avaliação dessas questões, que seja possível melhor visualizar o atual cenário em que a discussão acerca do controle das mudanças

⁸⁵ INNERARITY apresenta a pobreza como fenômeno de múltiplas causas, não apenas locais, e que exige a consentização do conceito de soberania como responsabilidade: “*La pobreza no se explica únicamente por causas locales sino también por factores que tienen que ver con el orden internacional: proteccionismo que impide la apertura de los mercados a los países en vías de desarrollo, los acuerdos de patentes que impiden la introducción de mecanismos genéricos en esos países, etc. Hay que tener en cuenta, además, que el actual estado de los países pobres es el resultado de un proceso histórico marcado en muchos casos por la esclavitud, el colonialismo y el genocidio. En definitiva, su pobreza y nuestra riqueza se asientan en una historia común*”. (INNERARITY, Daniel. *La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad*. In: **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**. Nº 100, pp. 11-23. Diciembre 2012. Disponível em: <https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionales/100/la_gobernanza_global_de_la_soberania_a_la_responsabilidad>, p. 22).

⁸⁶ Como exemplo, Neil Gross, professor de sociologia do Colby College, indaga se as questões ambientais são causa que aflige somente os ricos em artigo de opinião para o New York Times. A partir dos protestos dos coletes amarelos na França, que tiveram como gota d’água o aumento dos preços da gasolina, que prejudicava especialmente os moradores de áreas periféricas de Paris, o autor indica alguns estudos concebidos sobre o assunto. Como exemplo, cita um estudo que concluiu que, os países em que grandes percentuais da população apoiam políticas ambientais têm duas características em comum: (i) devem lidar com graves desafios ambientais; e (ii) são prósperos. Por outro lado, e a fim de provocar essa ideia, o autor afirma que os EUA possuem ambas as características, embora tenha percentual baixo da população que se diz preocupada com as questões climáticas. “As pessoas bem de vida não são as únicas a se preocupar com as mudanças climáticas e o meio ambiente. Ainda assim, em muitas democracias capitalistas atuais, ressentimentos de classe e de status, incentivados por uma desigualdade crescente e estimulados por políticos oportunistas, se desenvolveram tanto que questões como a do meio ambiente, que afetam a todos, têm sido cada vez mais vistas a partir das lentes do conflito de grupo e da guerra partidária”. (GROSS, Neil. *Is Environmentalism Just for Rich People*. In: **The New York Times**. 14.dez.2018. Disponível em <https://www.nytimes.com/2018/12/14/opinion/sunday/yellow-vest-protests-climate.html?utm_campaign=oqel&utm_source=Newsletter>. Acesso em: abr.2019).

climáticas é travada e, a partir daí, possa-se estabelecer as ações que apresentem melhores resultados ou maior efetividade possível em relação ao controle e redução das mudanças climáticas.

3.1. Meio Ambiente e a nova ordem global

As discussões relativas à proteção do meio ambiente, especialmente no contexto que apresentamos como sendo da Sociedade de Risco, estão inseridas em um âmbito mais abrangente e que se relaciona à tomada de decisão no momento em que vivemos, momento caracterizado pela “compressão de tempo e espaço, de comunicação em tempo real, *on-line*, de dissolução de fronteiras geográficas, de multilateralismo político-administrativo e de policentrismo decisório”⁸⁷.

Diversas mudanças ocorreram a partir da globalização e da reestruturação econômica. Dentre elas, é possível mencionar: (i) mudança dos padrões de produção, com especialização flexível e “fábrica global”; (ii) união de mercados financeiros, com livre fluxo de investimentos; (iii) aumento da importância das empresas multinacionais, que contam com grande poder de negociação; (iv) aumento da importância do intercâmbio e crescimento de blocos regionais de comércio; (v) ajuste estrutural e privatização; (vi) hegemonia de conceitos neoliberais de relações econômicas – o “consenso de Washington”; (vii) tendência mundial à democratização, proteção dos direitos humanos e renovado interesse no direito; e (viii) surgimento de protagonistas supranacionais e transnacionais promovendo direitos humanos e democracia⁸⁸.

Desde então, no final do Século XX, especialmente a partir de suas duas últimas décadas, o mundo global passou a ser regido por uma nova lógica. A globalização dos mercados já se encontrava acelerada e os países que podem ser considerados como periféricos⁸⁹ já estavam abertos a produtos e capitais internacionais. Teve início o processo

⁸⁷ Cf. FARIA, José Eduardo. **Sociologia Jurídica: Direito e Conjuntura (Série GVLaw)**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 3.

⁸⁸ CF. DEZALAY, Ives e TRUBEK, David. *A reestruturação global e o direito: A internacionalização dos campos jurídicos*. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Globalização Econômica**, São Paulo: Editora Malheiros, 2015, pp. 29-30.

⁸⁹ Sobre a classificação que separa países centrais dos periféricos, DUPAS faz uma classificação de cada país combinando seu PIB e seu PPP (*purchase power parity*), e chega às seguintes categorias: (i) grandes países centrais, que ocupam o centro do poder mundial; (ii) outros países centrais, demais países ricos; (iii) grandes países periféricos e (iv) demais países periféricos. A junção dos seis maiores países representa 62% do PIB mundial. Embora o autor apresente a ideia do “aumento progressivo da concentração do poder econômico em mãos dos grandes países ricos”, ele diz que a concentração de poder não significa, necessariamente, exercício

pelo qual as grandes corporações, agora de natureza transnacional, começam a ampliar seus mercados e buscam produzir o máximo possível ao menor custo⁹⁰. Essas grandes corporações procuram a melhor composição possível, ou seja, a composição que represente maior eficiência pelo menor custo, encontrando-se entre os fatores de produção mais relevantes o trabalho, o capital, o conhecimento e os recursos naturais⁹¹.

Nesse novo cenário, é possível enxergar que os mais relevantes atores do jogo global⁹² estão divididos em três principais áreas: (i) do capital; (ii) da sociedade civil, que compreende indivíduos e ONGs; e (iii) do Estado. De forma um pouco menos central, é ainda possível compreender também como atores globais os consumidores e mesmo os grupos terroristas⁹³. Dentre as três principais áreas mencionadas, as do capital e do Estado exerceriam função hegemônica, principalmente por conta da liderança tecnológica que impõe padrões de acumulação que se verificam com os ganhos tecnológicos⁹⁴.

A tecnologia ganha, nesse momento, função de enorme relevância na nova ordem global, já que acaba por se tornar “expressão das relações de poder”, uma vez que a necessidade de inovação determina e exige o constante envolvimento das grandes corporações no mercado global. Como expressão das relações de poder, a tecnologia acaba até por

permanente de dominação, principalmente considerando os atentados terroristas ocorridos contra os EUA. (DUPAS, Gilberto. **Atores e Poderes na Nova Ordem Global**. São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 25).

⁹⁰ Cf. DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 32.

⁹¹ O próprio DUPAS, que descreve: “O conceito tradicional de dominação sempre esteve ligado à ideia de um espaço geográfico. Como no caso das relações sociais em geral, ele pressupunha proximidade espacial e física. Agora, importa apenas o acesso livre ao mercado e à mão-de-obra barata, que deve ser contida no seu território de origem a fim de evitar que ela se desloque aos países centrais e lá demande o padrão de *welfare state* que esses países ainda garantem a suas populações. É importante relembrar o que já é lugar-comum: no mundo global todos os fatores de produção transitam livremente, e disso tiram seu benefício, exceto a mão-de-obra, prisioneira eterna dos seus contornos territoriais”. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 32 e 82).

⁹² A respeito do jogo global: “O sistema de jogo mundial envolve instituições (regras e tabuleiros) que regulam o exercício do poder e da dominação. Seus principais atores (peças), como já vimos, são os Estados, as corporações e os atores da sociedade civil. No pós-globalização os Estados deixam de constituir-se nos atores mais relevantes da ação coletiva e não regulam os sistemas de regras de jogo da ação política que definem e modificam os cenários das ações coletivas. O novo jogo despreza as fronteiras e é extremamente imprevisível. O Estado-nação e o *welfare state* deixam de imperar e tendem ao declínio. Com a liberalização das fronteiras surgem jogos suplementares, novos papéis e regras desconhecidas, bem como novas contradições e conflitos”. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 36).

⁹³ Além desses, Dupas aponta o consumidor como ator ainda adormecido, mas que poderia utilizar como armas o dinheiro e a recusa de comprar. Finalmente, os grupos terroristas também seriam novos e importantes atores globais. (p. 31). Comparando os riscos decorrentes do terrorismo e os riscos ecológicos, continua DUPAS: “os riscos provocados pelo terrorismo, no entanto, têm natureza muito diferente dos riscos ecológicos a que vivemos expostos, acarretados por ação direta ou involuntária dos agentes econômicos. Os primeiros provocam deliberadamente a catástrofe, fazendo disso uma arma política; os últimos são consequência de ações indiretas, imprudentes e muitas vezes levianas, tendo o lucro como única motivação, mas não diretamente intencionais. No entanto, as ameaças ao ecossistema acabaram provocando uma saudável reação, hoje consolidada como um valor universal da sociedade civil: a proliferação dos movimentos em defesa do meio ambiente”. (p. 32). (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005).

⁹⁴ Cf. DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 34.

enfraquecer o poder de barganha dos países periféricos, que costumam ser grandes detentores de recursos naturais. Porém, frente à velocidade que se exige da inovação, os recursos naturais e os países que normalmente os detêm como poder de barganha, acabam tendo seu valor reduzido⁹⁵.

Há relevante alteração no que diz respeito ao espaço na nova ordem global. Se até então o Estado Nacional detinha inquestionável soberania sobre seu território, podendo impor suas decisões, agora deve aceitar dividir essa tarefa com outros atores, como ONGs, instituições internacionais e mesmo nações que conseguem impor sua hegemonia. Mesmo os espaços jurídicos nacionais estão adquirindo feições transnacionalizadas, nas quais a discussão de direitos, a exemplo dos direitos humanos e direitos ambientais, dissolve fronteiras e introduz novos instrumentos de poder⁹⁶.

O direito ambiental e a preocupação com a proteção e reparação do meio ambiente, nesse contexto, por tratar dos ecossistemas terrestres, que são compartilhados e que não obedecem às fronteiras estabelecidas por cada Estado, também questiona a ideia de soberania, enxergando que alguns problemas ambientais extrapolam as jurisdições nacionais. Embora o Estado não deva desaparecer, sendo, inclusive, considerado como ator fundamental na promoção da proteção dos direitos humanos fundamentais, a extensão de alguns tipos de problemas exige dar precedência ao ser humano mesmo frente à soberania estatal⁹⁷.

Como decorrência da diluição do conceito de soberania a partir do mencionado ambiente transnacionalizado, tem-se a dificuldade com o estabelecimento e a aplicação de regras que possam ser efetivas em relação aos objetivos que se propõem. Se os problemas ambientais ultrapassam as fronteiras estatais, sua solução também exige regramentos capazes de fazer o mesmo e tais regramentos, para serem efetivos, devem ser adequadamente aplicados. Nesse momento, torna-se clara a dificuldade enfrentada pelas organizações internacionais, que não têm autoridade para assegurar regulamentações internacionais que pretendem incidir sobre o meio ambiente e recursos naturais. Ademais, observa-se, em relação aos acordos estabelecidos no âmbito do direito internacional, a ausência do ator global

⁹⁵ Veja-se ainda: “Quanto aos recursos naturais, fonte básica de receitas de exportação dos países da periferia, eles estão submetidos a uma deterioração relativamente crescente de seu poder de troca em função da maior velocidade de incorporação tecnológica aos serviços e produtos industrializados. A tecnologia acabou transformando-se basicamente em expressão das relações de poder, já que a necessidade de inovação – que realimenta o ciclo da acumulação – exige a contínua ampliação da participação das grandes corporações nos mercados globais. É por ela que se obtém o controle dos processos e dos fatores de produção e que se apropria e se concentra a riqueza mundial”. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 35).

⁹⁶ Cf. DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 144.

⁹⁷ Cf. DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 148.

contemporâneo que pode ser considerado mais poderoso e principal: a grande corporação global⁹⁸.

E para efeitos gerais, neste contexto, é importante esclarecer que o termo “grande corporação global” é utilizado para compreender o conglomerado de empresas que se formam a partir da globalização dos mercados. As maiores corporações mundiais acumularam, nas últimas décadas, crescimento de faturamento em montantes que superam aqueles relativos ao PIB dos países⁹⁹.

O fortalecimento da corporação global pode ser considerado como fenômeno decorrente da reestruturação do capitalismo e foi possível por conta do desenvolvimento de uma maior flexibilidade e informatização das técnicas de produção. A fim de se manterem competitivas, as grandes empresas passaram a ser capazes de escolher as melhores localidades para implantação de suas unidades fabris, localidades essas que apresentem a melhor configuração de custo-benefício relativos aos já mencionados distintos fatores de produção, como menor custo de mão-de-obra, menor custo relativo a matérias-primas, menor peso da carga tributária, maiores incentivos fiscais, menos direitos (e custos) trabalhistas ou menor proteção ambiental¹⁰⁰.

A possibilidade de transferir, de uma localidade para outra, suas plantas industriais, levando com elas empregos e produção econômica, garante às grandes empresas globais um poder de barganha inigualável, sobretudo frente aos Estados¹⁰¹. Esse poder pode ser especialmente exercido frente aos Estados em desenvolvimento, por terem maior carência de produção econômica e geração de empregos.

Nesse ponto, é necessário considerar que, além do enorme poder de barganha decorrente da produção econômica, as corporações transnacionais, por meio de redes de

⁹⁸ Cf. DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, pp. 164-5.

⁹⁹ Sobre o assunto: “O faturamento total das empresas transnacionais dobrou de valor, por exemplo, de 1982 a 1992, crescendo muito mais que o PIB dos países. Esse processo continuou em progressão geométrica; se tomarmos as quinhentas maiores empresas globais, o total de suas vendas, no período de 1998 a 2001, elevou-se em 22%, enquanto o PIB global dos países cresceu 6%”. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 33).

¹⁰⁰ “Graças à substituição das enormes, rígidas e altamente especializadas plantas industriais de caráter fordista-taylorista por plantas mais leves, enxutas, multifuncionais e capazes de propiciar linhas produtivas mais diversificadas e a oferta de bens diferenciados, elas podem fragmentar e distribuir entre distintas cidades, regiões, nações e continentes as diferentes fases de fabricação e montagem de seus produtos e serviços, procurando desse modo extrair as vantagens da competitividade sistêmica a partir dos mais variados fatores”. (FARIA, José Eduardo. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010, pp. 26-7).

¹⁰¹ Cf. FARIA, José Eduardo. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 27 e no mesmo sentido DUPAS, que traz: “Grandes corporações ganham tamanha relevância que seu poder de barganha para fins de negociação de benefícios (trabalhistas, tributários ambientais) fica desproporcional, principalmente frente à possibilidade de fazerem a ‘opção de saída’”. Há enorme assimetria entre a mobilidade dos detentores de capital e dos trabalhadores, que acabam fixos aos seus países. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, pp. 155-6).

controle societário, acabam formando uma intrincada rede de relacionamento e vínculo. É possível observar que a maioria das empresas que se encontram no centro dessa rede acabam tendo vínculos de domínio recíprocos, ou seja, um grupo bastante unido de corporações reciprocamente detém a maioria das ações entre si¹⁰².

Há, com isso, um pequeno círculo de corporações que se encontram no centro da rede e que pode ser considerado como uma espécie de super entidade econômica na rede global corporativa. É relevante notar que $\frac{3}{4}$ (três quartos) dessa super entidade é constituída por instituições financeiras¹⁰³. O capital econômico global encontra-se concentrando em um pequeno núcleo de corporações conectadas por uma emaranhada rede de controle, corporações essas que não desenvolvem suas atividades isoladamente¹⁰⁴.

Estando grande parte do capital econômico global concentrado em um pequeno centro, é possível compreender que o mesmo núcleo será, também, detentor de capital político, especialmente sabendo-se do poder de barganha que pode ser exercido até mesmo frente aos Estados.

Isso significa que as grandes corporações podem exercer relevante pressão no que diz respeito à regulamentação de padrões de proteção do meio ambiente. Detendo poder de barganha, podem ser responsáveis por pressionar governos a reduzir seus padrões de proteção ambiental, promovendo, assim, maior degradação e consumo de recursos naturais. Nesse sentido, reduzir as regras ambientais pode gerar aumento de lucro para as empresas e seus acionistas, por reduzir custos de adequação às exigências ambientais e permitir maior utilização de recursos naturais e poluição, aumentando a produção.

Porém, os custos decorrentes da poluição e degradação são suportados por toda a coletividade e acabam sendo socializados. Na realidade e principalmente a partir de uma análise marxista da problemática ambiental, que parte de pressupostos como a luta de classes e o conflito social, é possível considerar que a degradação ambiental pode estar alinhada a

¹⁰² O conceito de controle, nesse caso, considera o quanto um acionista é capaz de influenciar no valor econômico das empresas: *“Moreover, we did not limit our focus on the control of a shareholder of a single firm. Instead, we look at the control each shareholder has over its whole portfolio of directly and indirectly owned firms. As a result, the shareholders with a high level of control are those potentially able to impose their decision on many high-value firms. The higher a shareholder’s control is, the higher its power to influence the final decision. In this sense, our notion of control can be related to Weber’s definition of ‘power’, i.e. the probability of an individual to be able to impose their will despite the opposition of the others”*. (VITALI, Stefania; JAMES, Glattfelder; BATTISTON, Stefano. *The Network of Global Corporate Control*. In: **PLoS ONE**. October 26, 2011. Disponível em: <<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0025995>>, p. 31).

¹⁰³ Cf. VITALI, Stefania; JAMES Glattfelder; BATTISTON, Stefano. *Ob. Cit. In: PLoS ONE*. October 26, 2011. Disponível em: <<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0025995>>, p. 6.

¹⁰⁴ Cf. VITALI, Stefania; JAMES Glattfelder; BATTISTON, Stefano. *Ob. Cit. In: PLoS ONE*. October 26, 2011. Disponível em: <<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0025995>>, p. 32.

conflitos sociais, o que significa que a parcela da população com menor capital econômico poderá estar muito mais sujeita aos efeitos da poluição e da degradação ambiental, apesar de os riscos decorrentes da degradação estarem espalhados por toda a sociedade.

Com isso, a partir de uma abordagem crítica que avalie a problemática ambiental em conjunto com as desigualdades econômico-sociais, é possível considerar que o resultado da exploração econômica desenvolvida por grandes corporações poderá ser muito mais sensivelmente suportado por comunidades mais vulneráveis¹⁰⁵.

E o ônus a ser suportado por essas comunidades pode variar muito a depender da localidade em que estão fixadas. Nas questões relativas à instalação de empreendimentos de grande impacto ambiental, a exemplo da construção de grandes hidrelétricas, as comunidades ribeirinhas poderão ter de lidar com o problema de serem deslocadas e transpostas a outros ambientes, o que envolve a completa transformação do seu meio de subsistência, adaptação a uma nova comunidade ou até mesmo o esvaziamento de suas características. Como exemplo, pode-se citar as comunidades ribeirinhas que viviam às margens do Rio Xingu e que tiveram de ser realocadas quando da construção da Usina de Belo Monte. Muitas delas perderam sua identidade com o deslocamento e reivindicam retornar para a beira do rio para recuperar seu modo de vida¹⁰⁶.

Em relação à contaminação do ar, solo e água, deve-se considerar que as indústrias que emitem poluentes costumam estar instaladas em periferias e são as comunidades de mais baixa renda as principais prejudicadas por eventuais contaminações.

As mencionadas teorias críticas, que consideram questões de desigualdade socioeconômicas para análises ambientais, reclamam uma releitura da ampla dispersão dos riscos ambientais proposta pela Sociedade de Risco, uma vez que grande parte destes riscos poderá impactar muito mais sensivelmente comunidades vulneráveis – embora, a exemplo do

¹⁰⁵ Assim temos: “[...] a noção de “intercâmbio ecologicamente desigual significa a exportação de produtos oriundos de países ou de regiões pobres desconsiderando as externalidades envolvidas na sua produção e o esgotamento dos recursos naturais, trocados por bens e serviços das regiões mais ricas. O conceito destaca a pobreza e a debilidade do poder político das regiões exportadoras, sua falta de opções no referente à exportação de bens com menor impacto local; insiste na não internalização das externalidades nos preços das exportações e na falta de aplicação do princípio da precaução quando os produtos de exportação são elaborados com tecnologias carentes de comprovação”. (MARTÍNEZ-ALIER, Joan. **O Ecologismo dos Pobres: Conflitos Ambientais e Linguagens de Valoração**. São Paulo: Editora Contexto, 2015, pp. 288-9).

¹⁰⁶ Cf. HARARI, Isabel. *Ribeirinhos atingidos por Belo Monte exigem retomar seu território*. In: **ISA - Instituto Socioambiental**. 09.fev.2018. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ribeirinhos-atingidos-por-belo-monte-exigem-retomar-seu-territorio>>.

problema decorrente das mudanças climáticas, a humanidade, como um todo, esteja sujeita às suas consequências (esse assunto será melhor detalhado no item 3.2)¹⁰⁷.

É possível perceber que a nova ordem global e, principalmente, o fortalecimento do poder das grandes corporações, pode ser responsável por grave pressão no sentido da redução de custos relativos ao meio ambiente para fins de produção econômica e o poder dessas grandes corporações poderá, inclusive, ser confrontado com os Estados, especialmente aqueles em desenvolvimento, como meio de influência para a flexibilização de regras de proteção ambiental. Nesse jogo de poder, os mais afetados serão as comunidades mais vulneráveis, com baixo capital político e econômico.

Nesse cenário, é necessário considerar que, dado o atual enorme poder das grandes corporações globais, seja ele econômico – derivado da arquitetura de um núcleo interconectado de poucas empresas que controlam enorme volume de capital –, seja ele político – originado do poder de barganha detido inclusive frente aos Estados –, a problemática ambiental somente poderá ser adequadamente endereçada se esse relevante ator for também chamado a participar de sua solução.

Se as mesmas grandes corporações globais estiverem comprometidas a participar de um projeto de proteção ambiental, poderiam ser responsáveis por aumentar significativamente os resultados pretendidos. A grande dificuldade estaria, porém, em convencer tais agentes a alterar sua relação de produção a fim de melhor preservar o meio ambiente.

Uma das formas de se tentar convencer as grandes corporações a adotar práticas sustentáveis exige que os consumidores passem a exercitar seu poder como grupo, utilizando-se do dinheiro e da recusa de comprar como instrumentos de validação ou repúdio às políticas adotadas por cada um dos grandes grupos econômicos¹⁰⁸.

Não se trata de tarefa fácil, no entanto. Mesmo que os consumidores passem a ter consciência de seu poder, para que as grandes corporações globais realmente possam ser pressionadas a tomar atitudes, caberia aos consumidores se juntarem em grupos igualmente globais. Caso contrário, se a articulação se der apenas em grau regional, as grandes corporações poderiam, simplesmente, exercer sua escolha de *opt-out*.

¹⁰⁷ Como exemplo, podemos citar os recentes incêndios na Califórnia, que atingiram e afetaram inclusive áreas habitadas por pessoas de alto poder aquisitivo. As mudanças climáticas, inclusive as maiores temperaturas e maiores secas aferidas na área, têm colaborado para a observância de maiores incêndios. (MILMAN, Oliver. *California fires: what is happening and is climate change to blame? In: The Guardian*. 12.nov.2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2018/nov/12/california-fires-latest-what-is-happening-climate-change-trump-response-explained>>. Acesso em abr.2019).

¹⁰⁸ Cf. DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 31.

Há, ainda, a possibilidade de os próprios trabalhadores das grandes corporações globais se mobilizarem para postular que a empresa em que trabalham tome atitudes mais ambientalmente protegidas.

Nesse sentido, interessante notar que, em abril de 2019, circulou uma carta aberta entre os empregados da empresa Amazon requerendo que seu CEO, Jeff Bezos, e toda a diretoria, adotassem planos para tratar da questão das mudanças climáticas. Relevante percentual da força de trabalho da empresa incluiu seus nomes na lista da mencionada carta¹⁰⁹. E, mais recentemente, em setembro de 2019, o CEO da Amazon, Jeff Bezos, se comprometeu a zerar as emissões líquidas de GEE até 2040¹¹⁰.

Além disso, há empresas ao redor do mundo que, compreendendo os riscos e oportunidades relacionados ao tema das mudanças climáticas, adotam medidas para reduzir o impacto climático de suas atividades, isso tanto por meio da precificação do carbono quanto pela adoção de energias renováveis, práticas de reciclagem e realização de investimentos em ações climáticas¹¹¹.

Os exemplos acima mencionados esclarecem que, tendo as novas corporações globais acumulado relevante poder na nova ordem global, o endereçamento de questões ambientais tão relevantes como essa das mudanças climáticas deve passar pela conscientização desses atores, sob pena de, no mínimo, não alcançar os objetivos pretendidos.

Assim, o direito, como disciplina dentro da qual pode ser desenhada a regulação que trate das questões ambientais, deve considerar o papel da grande corporação para definição de políticas públicas ambientalmente efetivas.

Há grandes chances de tais corporações globais serem chamadas ao debate relativo às mudanças climáticas. Se ainda não têm participação tão relevante de forma ativa ou propositiva, já que não foram chamadas a integrar projetos como o Acordo de Paris, ou mesmo não sendo consideradas partes relevantes de políticas públicas, ao menos de forma passiva ou repressiva já começaram a ser demandadas, a partir do desenvolvimento da

¹⁰⁹ A carta requer que a Amazon “*adopt the climate plan shareholder resolution and release a company-wide climate plan*”. (MERCHANT, Brian. *6,000 Amazon Employees, Including a VP and Directors, Are Now Calling on Jeff Bezos to Stop Automating Oil Extraction*. In: **Gizmodo**. 04.dez.2019. Disponível em: <https://gizmodo.com/6-000-amazon-employees-including-a-vp-and-directors-n-1834001079?utm_source=meio&utm_medium=email>. e WEISE, Karen. *Over 4,200 Amazon Workers Push for Climate Change Action, Including Cutting Some Ties to Big Oil*. In: **The New York Times**. 10.abr.2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/04/10/technology/amazon-climate-change-letter.html>>).

¹¹⁰ Cf. JEE, Charlotte. *Amazon just pledged to hit net zero climate emissions by 2040*. In: MIT Technology Review. Set.2019. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/f/614408/amazon-just-pledged-to-hit-net-zero-climate-emissions-by-2040/?utm_source=newsletters&utm_medium=email&utm_campaign=the_download.unpaid.engagementv>.

¹¹¹ Cf. GLOBAL CLIMATE ACTION. *Companies*. In: **Nazca 2019**. Disponível em: <<https://climateaction.unfccc.int/views/stakeholders.html?type=companies>>.

litigância em questão de mudanças climáticas, assunto que será aprofundado ao longo da pesquisa.

3.2. Mudanças Climáticas e problemas complexos

Os obstáculos encontrados para endereçamento da questão das mudanças climáticas são fenômenos tipicamente decorrente da globalização. Há interdependência entre ações e omissões locais e efeitos globais, o que faz desse tipo de problema o protótipo dos cenários complexos: não há ações que tenham consequência exclusivamente locais, mas, também, não há nenhuma instituição transnacional que possa gerir o assunto a partir de uma perspectiva global¹¹².

Um dos entraves relacionados à solução dessa questão é que ela exige diversos tipos de discussões em diferentes esferas e com diversos *stakeholders*¹¹³, a fim de se alcançar acordos políticos, já que não é possível confiar exclusivamente em soluções do mercado – muito embora não seja viável endereçar o problema a partir de decisões contrárias ao mercado. O mercado não é capaz de solucionar dilemas relacionados a bens públicos nem de evitar as externalidades negativas, ele desenvolve sinais apropriados para a produção de bens privados¹¹⁴. Esse é um dos grandes desafios enfrentados pelo meio ambiente em um contexto de globalização: se encontrar e sobreviver a um período em que as ações humanas são determinadas quase exclusivamente do ponto de vista econômico ou financeiro de seus resultados¹¹⁵.

Ademais, a questão climática exige a consideração de perspectivas de longo prazo, o que é também tarefa que não pode ser relegada ao mercado, exigindo efetiva governança global¹¹⁶.

¹¹² E a gestão dessa questão se trata claramente de “*una gestión de la complejidad: complejidad de las responsabilidades, de los impactos potenciales, de los costes de la acción, así como de las representaciones estratégicas que los estados se hacen de las diversas cuestiones que están en juego*”. (INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019).

¹¹³ *Stakeholders*: advém das palavras “*stake*” (interesse) e “*holders*” (aqueles que possuem), em tradução livre, se referindo a pessoas que possuem interesse na gestão de empresas ou na gestão de projetos, tendo sido cunhado por Robert Edward Freeman, em 1963.

¹¹⁴ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019.

¹¹⁵ Nesse momento, conforme PORTO-GONÇALVES, a globalização neoliberal passa a ser natural. “A globalização da natureza e a natureza da globalização se encontram”. (PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A Globalização da Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2012, pp. 14-5).

¹¹⁶ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019.

Vê-se que o problema das mudanças climáticas possui três características que o torna muito difícil de ser endereçado e, mesmo, de se chegar a um consenso a respeito das ações a serem tomadas para evitar suas consequências: (i) seu caráter antropogênico; (ii) sua universalidade; e (iii) a densidade de interações que estão em jogo. É preciso lembrar que somente nos tempos atuais e, mais especificamente, depois da revolução industrial, o clima passou a ser alterável por conta da ação dos seres humanos – e, por esse motivo, seu controle passou a exigir que sejam tomadas decisões. Antes disso, a questão climática era apenas um fato ao qual se estava sujeito¹¹⁷.

O endereçamento da questão climática passa, ainda, pela dificuldade relacionada à identificação das causas, impactos e responsabilidades e sua desigual distribuição entre os diferentes países. Assim, os países desenvolvidos, membros da OCDE, têm maior responsabilidade em relação à causa do aquecimento global, tanto pelo alto nível de emissões atuais, quanto pelas emissões passadas¹¹⁸. E, por outro lado, países em desenvolvimento não querem abrir mão da possibilidade de crescimento econômico, ainda que isso signifique continuar emitindo GEE – posição que ficou bastante clara na determinação de responsabilidades do Protocolo de Kyoto e que, atualmente, se encontra mitigada pelas contribuições do Acordo de Paris.

Em relação aos impactos sofridos por diferentes comunidades – embora as mudanças climáticas possam afetar igualmente todos os seres humanos, por se tratar de fenômeno universal cujos efeitos não podem ser espacialmente limitados –, de fato, será observada notável desigualdade de consequências também do ponto de vista internacional. Isso porque os países com menor capacidade econômica e tecnológica, justamente aqueles que menos contribuíram para o aquecimento global, são os que menos condições têm de se adaptar e responder às mudanças climáticas do ponto de vista econômico, técnico e de infraestrutura. As áreas que mais podem sofrer com as mudanças climáticas são as que se localizam geograficamente em áreas de maiores temperaturas, cujas economias são mais agrícolas e menos diversificadas e que, portanto, podem ser mais profundamente abaladas com as alterações climáticas. Até por isso, a diferença relativa a fatores socioeconômicos pode alterar

¹¹⁷ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019.

¹¹⁸ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019.

significativamente a capacidade de respostas relativas a doenças que possam se originar das mudanças climáticas¹¹⁹.

A complexidade da questão relativa às mudanças climáticas se deve, também, ao elevado grau de interdependência entre as decisões políticas de cada Estado e os resultados que podem ser obtidos para redução das mudanças climáticas. Isso significa que as distintas atitudes tomadas por diversos governos terão interferência na atmosfera comum, dificultando a obtenção de acordos e atribuição de responsabilidade entre esses diversos governos. Embora a maior parte dos Estados concorde que é necessário desenvolver uma ação conjunta contra o aquecimento global, difícil é encontrar consenso a respeito da alocação de esforços nesse sentido¹²⁰.

O problema climático pode, ainda, ser visto como o perfeito desastre econômico a partir da perspectiva de se atribuir valor ao comportamento humano, sobretudo se se considerar que quanto mais distante o futuro é projetado, menos custosas serão consideradas suas consequências. Isso significa que os seres humanos têm grandes dificuldades em sacrificarem as conveniências presentes para prevenir algum tipo de fardo que será imposto às futuras gerações¹²¹. Alguns dos atores do mundo de hoje podem entender que não serão grandes vítimas do aquecimento global, principalmente porque o custo decorrente da mudança de atitude é maior do que o benefício que será fruído por quem vive nos dias atuais. E isso fragiliza a obrigação de cooperação entre esses atores¹²².

Esse seria, também, o “Paradoxo de Guiddens”¹²³, segundo o qual, apesar de todas informações disponíveis a respeito dos riscos envolvidos com as mudanças climáticas, faltam ações afirmativas, principalmente porque as pessoas se preocupam muito mais com problemas

¹¹⁹ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019.

¹²⁰ Nesse sentido, tem havido debate entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento a respeito da contribuição que cada um deve dar em relação à redução das emissões de gases de efeito estufa. Os países em desenvolvimento, especialmente no momento da assinatura do Protocolo de Kyoto, apresentavam dois argumentos a respeito da redução de emissões: (i) por conta da “responsabilidade histórica” pelo carbono emitido pelas economias desenvolvidas, aos países em desenvolvimento deveria ser concedida menor responsabilidade na redução de emissões; e (ii) os países em desenvolvimento reivindicavam uma justa distribuição de emissões futuras de carbono, entendendo ser destinatários prioritários das futuras emissões tanto por concentrarem a maior parte da população mundial, quanto por representarem a maior parte da população pobre do mundo. (INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019).

¹²¹ Cf. RICH, Nataniel. *Losing Earth: The Decade we Almost Stopped Climate Change*. In: **The New York Times Magazine**. 01.ago.2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/08/01/magazine/climate-change-losing-earth.html?utm_source=meio&utm_medium=email>. Acesso em 11.abr.2019.

¹²² Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019.

¹²³ Cf. GIDDENS, Anthony. *Ob. Cit.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010.

relacionados ao curto prazo e questões econômicas imediatas do que com as mudanças climáticas oriundas destas e que atingem todo o mundo.

Essa mesma ideia pode ser aplicada à nova ordem global: sabendo-se que o poder econômico e político se encontra nas mãos de poucas grandes corporações globais – especialmente representadas por instituições financeiras, conforme já visto –, parece difícil que um bem estar atual e próximo representado pelos lucros dos acionistas dessas instituições possa ser sacrificado em prol de um benefício disperso e distante, como a manutenção e preservação da vida e do meio ambiente de pessoas vulneráveis que se encontram nas zonas periféricas, mais sujeitas aos riscos ambientais.

O endereçamento de questões como das mudanças climáticas reivindica o desenvolvimento de acordos políticos exigentes, capazes de impulsionar a transformação do estilo de vida atual e de hábitos de consumo¹²⁴.

Nesse sentido, LEFF sustenta a necessidade de desenvolvimento de uma “racionalidade ambiental”¹²⁵, que não se ligue exclusivamente à ideia de valor como capacidade de produção, mas que seja vista como evolução da racionalidade econômica e que volte a ter suporte e interconexões com a própria natureza¹²⁶. Para essa racionalidade, se o modelo econômico industrial teria sido estabelecido sobre as relações de trabalho, o modelo moderno se encontra fundado no desenvolvimento científico e na apropriação da natureza¹²⁷.

Com essa perspectiva critica-se, inclusive, a ideia de desenvolvimento sustentável, vez que teria sido elaborada a partir da ótica da racionalidade econômica, relegando-se, assim, as políticas ambientais a uma função secundária em relação às políticas neoliberais¹²⁸. E torna-se

¹²⁴ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019.

¹²⁵ Cf. LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental: a Reapropriação Social da Natureza**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014, p. 69.

¹²⁶ Veja-se o seguinte trecho: “A racionalidade ambiental leva a repensar a produção a partir das potencialidades ecológicas da natureza e das significações e sentidos atribuídos à natureza pela cultura, além dos princípios da ‘qualidade total’ e da ‘tecnologia limpa’ da nova ecoindústria, assim como da qualidade de vida derivada da ‘soberania do consumidor’”. (LEFF, Enrique. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014, p. 69).

¹²⁷ Pode-se citar: “A acumulação e a concentração de capital já não se baseiam tão-somente na superexploração da natureza e da mão-de-obra barata do Terceiro Mundo, mas, também, em novas estratégias de apropriação capitalista da natureza dentro da nova geopolítica do desenvolvimento sustentável, incluindo a apropriação gratuita e a pilhagem dos recursos genéticos, a subavaliação dos bens naturais e dos serviços ambientais e o acesso subvencionado a hidrocarburetos e recursos hídricos que mantêm uma agricultura supercapitalizada e um planeta hiperurbanizado”. (LEFF, Enrique. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014, p. 61).

¹²⁸ Ainda sobre o assunto: “As políticas de desenvolvimento sustentado procuram conciliar os lados opostos contrários da dialética do desenvolvimento: o meio ambiente e o crescimento econômico. A tecnologia seria o meio instrumental que poderia reverter os efeitos da degradação entrópica nos processos de produção, distribuição e consumo de mercadorias (o monstro devora seus próprios desejos e os reintegra às suas entranhas; a máquina anula a lei natural que a cria). O discurso do crescimento sustentado ergue uma cortina de fumaça que mascara as causas da crise ecológica. Ante o aquecimento global do planeta, é ignorada a degradação entrópica

bastante questionável o sucesso de utilização de instrumentos de mercado como meios alternativos de indução à proteção ambiental¹²⁹. Abandonando-se a racionalidade econômica, abrir-se-á espaço para a construção de uma racionalidade ambiental que permite a gestão participativa para o desenvolvimento sustentável e construção de um conhecimento ambiental interdisciplinar, além da incorporação de normas ambientais ao comportamento de todos os atores globais¹³⁰.

Como forma de garantir maior proteção ao meio ambiente, alguns teóricos pensam a necessidade de se chegar a um Estado de Direito Ambiental no qual, às características do Estado Democrático de Direito, deveriam ser acrescentadas outras, a exemplo da cidadania ecológica ou a inclusão de princípios direcionados à proteção ambiental, garantindo lugar de destaque aos valores fundamentais da vida e do meio ambiente. Nessa concepção, o meio ambiente e sua proteção jurídica, devem ser estruturados de forma integrada e composta tanto por componentes naturais quanto por outros construídos, modificados ou decorrentes de ações humanas¹³¹. Como princípios do Estado de Direito Ambiental pode-se apontar o princípio da precaução, o princípio da responsabilização e o princípio da cooperação¹³².

Nesse mesmo sentido, o Estado de Direito teria papel relevante para possibilitar o desenvolvimento em harmonia com a natureza, desde que seja possível uma “ecologização” do direito, que permita entender o dever de preservação da natureza como fim em si mesmo.

produzia pela atividade econômica – cuja forma mais degradada é o calor – e nega-se a origem antropogênica do fenômeno ao qualificar seus efeitos como desastres “naturais”. Dessa maneira, o discurso do desenvolvimento sustentado não significa apenas mais uma volta na porca da racionalidade econômica, mas um salto mortal, um voo e um aperto na razão: seu móvel não é internalizar as condições ecológicas da produção, e sim postular o crescimento econômico como um processo ‘sustentável’, sustentado nos mecanismos do livre mercado e na tecnologia, que seriam meios eficazes para garantir o equilíbrio ecológico e a justiça ambiental”. (LEFF, Enrique. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014, pp. 134-143).

¹²⁹ LEFF duvida da capacidade de o livre mercado nortear as atividades humanas em direção ao equilíbrio ecológico e à justiça social. A utilização desse tipo de instrumento representaria a continuação da racionalidade do lucro, que passa a conferir valor econômico e direito de propriedade aos recursos ambientais, sem que haja incorporação das questões ecológicas e sociais representadas pela sustentabilidade, equidade, justiça e democracia. Para o autor, “[...] as estratégias do capital para reapropriar-se da natureza vão degradando o meio ambiente em um mundo sem referentes nem sentidos, sem relação entre o valor de troca e a utilidade do valor de uso. A economia do desenvolvimento sustentado funciona dentro de um jogo de poder que outorga legitimidade à ficção do mercado, conservando os pilares da racionalidade do lucro e o poder de apropriação da natureza fundado na propriedade privada do conhecimento científico-tecnológico”. (LEFF, Enrique. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014, p. 145)

¹³⁰ Cf. LEFF, Enrique. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014, p. 247.

Nesse mesmo sentido: “Percebe-se, claramente, que há necessidade de o Estado melhor se organizar e facilitar o acesso aos canais de participação, gestão e decisão dos problemas e dos impactos oriundos da irresponsabilidade política no controle de processos econômicos de exploração inconsequente dos recursos naturais em escala planetária”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 160).

¹³¹ Cf. BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das Normas Ambientais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, pp. 88 e ss.

¹³² Cf. BIANCHI, Patrícia. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010, pp. 103 e ss.

Daí adviria a necessidade de um Estado de Direito Ecológico que seja capaz de proteger efetivamente a natureza, promovendo justiça ambiental e o desenvolvimento sustentável¹³³.

Se a solução para as mudanças climáticas não pode ser relegada ao mercado, conforme visto, e tratando-se de problema complexo que exige debate e confluência política, a pergunta que deve ser enfrentada passa a ser, também, se a política é, hoje, capaz de lidar com esse problema.

Essa questão se justifica principalmente em um momento de desconfiança política como o vivido nos dias atuais, no qual há a percepção de que a política perdeu seu caráter transformador e não consegue mais administrar as mudanças que se observam na cultura, na sociedade ou nas novas tecnologias, momento em que foi disseminado certo desprezo pela classe política, principalmente a partir do surgimento das novas tecnologias de comunicação e intermediação, que permitiram a aglutinação em redes sociais¹³⁴, espaço no qual não há confronto com o diferente, mas apenas união daqueles que professam ideias similares e que se reúnem com o intuito de manifestar indignação¹³⁵. Perde-se, assim, a habilidade de construir uma vontade popular, relevante fator de democratização¹³⁶.

¹³³ LEITE e DINNEBIER apresentam o contraste entre a visão das culturas e povos originários da América Latina e os colonizadores europeus que trouxeram uma visão antropocêntrica para contextualizar o foco, até hoje percebido, na extração de recursos naturais que pode ser verificado na região. E, a partir daí, justificam a necessidade de desenvolvimento de um Estado de Direito Ecológico. (Cf. LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França. *Derechos de la naturaleza: fundamentos y protección por el estado ecológico de derecho em America Latina*. In: CHACÓN, Mario Peña (Org.). **Derecho Ambiental del Siglo XXI**. San Jose de Costa Rica: Isolma, 2019).

¹³⁴ A respeito das redes sociais: As mídias sociais, hoje, representam, ainda, grande desafio. Isso porque, nas redes, ocorre a substituição do debate político pela junção de grupos de pessoas com pensamento similar, e a discussão é transformada em emotiva indignação entre os membros do mesmo grupo, inclusive de forma desestruturada, ainda que instantânea. (INNERARITY, Daniel. *La política después de la indignación. Claves de razón práctica 218 (diciembre 2011)*. In: **Daniel Innerarity - Selección de Artículos**. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>).

¹³⁵ A respeito da indignação: “A indignação não é suficiente. Há, atualmente, muita indignação, mas ela é vivida de forma improdutiva junto ao conformismo. É necessário compreender as complexidades do mundo, assimilando as dificuldades que elas impõem às decisões políticas”. (INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit.* In: **Daniel Innerarity - Selección de Artículos**. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>).

¹³⁶ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit.* In: **Daniel Innerarity - Selección de Artículos**. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Nesse mesmo sentido: no Estado contemporâneo, o “cidadão foi empurrado para a posição de espectador e consumidor passivo, e a esfera pública passou a ser dominada pela manipulação midiática feita pelas elites. Essa situação se consolida com o declínio da democracia no Estado de *bem-estar social* que emerge no pós-guerra, em que a transformação da função das mídias teve um papel central: de *facilitadora* do debate e da discussão racional na esfera pública, ela se transforma em *construtora* da opinião pública pela centralização do discurso público. [...] O espaço público universalista de deliberação deu lugar ao campo midiático ou publicitário particularizado e direcionado segundo estratégias de influência. Já o político como debate sobre as normas fundamentais cedeu às políticas orientadas para a resolução de problemas particulares. Questões de fato passaram a predominar sobre questões de direito. A *legalidade* e a *legitimidade*, características da modernidade, deram espaço à *operatividade* e à *eficácia*. Finalmente, a burocracia segundo Weber foi trocada pela tecnocracia. Em suma, na pós-modernidade os indivíduos que substituíram os povos exigem eficácia e defendem interesses que intitulam de legítimos, abandonando a razão como referência última de legitimação”. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, pp. 154-5).

E além da falta de construção de consensos decorrentes da dispersão de ideias multiplicadas por redes e mídias sociais, que ocasiona o mencionado desprezo, a política enfrenta, ainda, dificuldades territoriais oriundas da maturação da ideia de espaços transnacionais, que se desconectam da referência e limites das conhecidas fronteiras estatais. Quando se trata da arena global de poder “os cenários e as possibilidades de ação nacionais e transnacionais interferem sem cessar”¹³⁷.

No entanto, a arena política é o espaço da discussão e a falta desse tipo de discussão pode aprofundar, ainda mais, a já debilitada ideia de nação “enquanto comunidade étnica e cultural homogênea”¹³⁸. O debate político acaba sendo, assim, necessário para própria manutenção da política, inclusive como forma de endereçamento de questões complexas, uma vez que, nesses casos, a vontade geral só pode ser resultado de compromisso entre os diferentes segmentos sociais. Se dentro do cenário político moderno tem sido muito difícil a construção de consensos, fora da arena política não é possível a formação da vontade geral de uma comunidade e, menos ainda, da vontade geral que se exige para a tomada de decisão em âmbito global.

A dificuldade relacionada à elaboração de acordos políticos é fenômeno coincidente com a democracia do mundo moderno, ou seja, o sistema político desenvolvido a partir do início da Revolução Industrial, surgimento da sociedade de massas e crise relacionada à dignidade da pessoa humana, deu origem ao problema da legitimidade política que se acentua na contemporaneidade. Adotando-se um sistema político representativo, o exercício do poder deixa de ser feito de forma direta e passa a ser intermediado pela classe política. Para isso, um determinado consenso básico entre os cidadãos legitima a atividade política. A crise existente no mundo moderno e na sociedade de massas, porém, é que dada sua enorme diferenciação, governar passou a exigir o enfrentamento da ausência de consensos¹³⁹.

Se não há consenso, é preciso buscar, então, um mínimo de coordenação e discussão que possam garantir legitimidade às decisões tomadas. Se há a disseminação da crítica à política, o atual momento, porém, pode apresentar oportunidade para que haja transformação

¹³⁷ Cf. DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 165. Nesse mesmo sentido: “As coisas nunca foram fáceis para a política, mas em outros momentos havia pelo menos um conhecimento assegurado, um espaço limitado, uma legitimidade reconhecida e uma soberania respeitada que bastavam para eludir as dificuldades de se governar. Atualmente, a política é assediada por pressões imprevistas oriundas do desajuste entre certas realidades que transbordaram as margens estatais e que agora se articulam em contextos globais. Tudo isso num momento em que ainda não dispomos de instrumentos para governar esses sistemas e que, ao mesmo tempo, tornou-se manifesta a sua limitada capacidade de autorregulação”. (INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>).

¹³⁸ Cf. FARIA, José Eduardo. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p.29

¹³⁹ Cf. FARIA, José Eduardo. **Poder e Legitimidade – Uma Introdução à Política do Direito**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978, p. 62 e ss.

das democracias, não seu esgotamento¹⁴⁰. Até porque, a própria condição democrática deveria ser um “processo sempre inacabável”, além de se tratar de sistema político que aponta para ideias inalcançáveis, o que o faz ser até decepcionante¹⁴¹.

Tratando-se de um problema complexo, em uma sociedade igualmente complexa, o enfrentamento eficaz das mudanças climáticas demanda cooperação e reforço da discussão política¹⁴², bem como que se obedeçam a decisões legitimamente tomadas, ainda que isso possa significar desgosto para parcelas da sociedade.

Apesar, portanto, das mencionadas dificuldades enfrentadas pelo sistema político e mesmo da impossibilidade de se formarem consensos na sociedade de massas moderna, a discussão política parece se apresentar como um dos únicos caminhos possíveis para uma adequada ponderação de problemas complexos, como o das mudanças climáticas. Dada a incapacidade de o mercado de lidar apropriadamente com esse tipo de questão – incapacidade essa agravada pelo fato de os mercados serem estruturas muito instáveis¹⁴³ –, não há outra arena, além da política, para discussão sobre o assunto.

Ainda, do ponto de vista das novas tecnologias e a dependência social que passou a delas surgir, a política é o meio chamado justamente para tentar solucionar os problemas causados por fragilidades tecnológicas, inclusive os potenciais riscos delas derivados, observáveis em termos distintos como o ecológico, o econômico e o social. É a política que pode ajudar a humanidade a conviver com riscos de forma equilibrada: nem de forma amedrontada demais, nem de menos, a fim de evitar resultados como os das crises econômicas¹⁴⁴.

Diante das incertezas globais, que partem de todas as instâncias democráticas presentes, questiona-se que tipo de ação pode ser tomada para solucionar os novos tipos de problemas que se apresentam na sociedade. E as ações, para que sejam coordenadas e

¹⁴⁰ INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>.

¹⁴¹ A democracia gera decepções justamente por permitir dissidência e a manifestação de opinião, e, contendo decisão política, está sujeita a falhas. (INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>).

¹⁴² Neste sentido: “*Hace falta más política que mercado y una política menos soberanista. El mundo en el que podían tener algún sentido las prácticas soberanas ha cambiado radicalmente en unas pocas décadas. Enfrentarse eficazmente al cambio climático nos exige ir hacia un mundo más cooperativo. Necesitamos una solución cooperativa, que sea científicamente sólida, económicamente racional y políticamente pragmática*”. (INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Daniel Innerarity - Selección de Artículos*. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>).

¹⁴³ Apesar de todo o poder, “déficits crônicos de legitimação fazem dos mercados mundiais estruturas muito instáveis”. (DUPAS, Gilberto. *Ob. Cit.* São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 167).

¹⁴⁴ Crises essas nas quais as pessoas que lidavam com a inovação financeira tinham muito menos receio do que deveriam. (Cf. INNERARITY, Daniel. *Introduction: Governing global risks. In: Humanity at risk: the need for global governance*. INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier (Orgs.). Bloomsbury, 2013, p. 1-9).

efetivas, devem ser definidas em políticas acordadas¹⁴⁵. Para a realidade global, não será mais viável aplicar políticas que tenham sido eficazes em escala estatal. A própria função da política sofreu grave alteração e não é mais possível conceber que seus instrumentos possam ser adequadamente aplicados, vez que não produzirão resultados satisfatórios. Há, assim, emergência de nova perspectiva a respeito da política, que pode ser exemplificada pela governança¹⁴⁶, tema que será abordado a seguir.

3.3. Governo e Governança: como lidar com as Mudanças Climáticas

Para INNERARITY, conforme mencionado, a política tradicional encontra-se em crise por diversas causas e, uma delas, é por não poder mais desenvolver adequadamente sua obrigação. Além disso, haveria falta de grau decisório adequado a administrar as mudanças de escala dos problemas sociais, os novos tipos de problemas e novos bens públicos e, nesse caso, seria necessário encontrar, no mundo globalizado, um equivalente funcional ao Estado que possa atuar em âmbito global, ao invés do âmbito estatal. Finalmente, a política se encontra em crise, vez que reformas são insuficientes e dada a necessidade de se identificar os novos problemas – soluções, portanto, não podem ser inventadas enquanto os novos problemas não forem adequadamente identificados¹⁴⁷.

Há, ainda, uma questão a ser considerada e que diz respeito ao tempo exigido pelo processo democrático. A dinâmica das relações de consumo nos dias atuais consolidou, nos consumidores, a sensação de imediatismo no atendimento de suas demandas. Com o uso da tecnologia, o atendimento em relação à demanda na aquisição de um produto passou a ser quase instantânea. E esse tipo de imediatismo é incompatível com o tempo exigido pelos processos democráticos de construção de consensos e aceitação de compromissos entre os distintos participantes da sociedade. Essa pode ser, também, uma das razões para que haja um sentimento de distanciamento democrático por parte da sociedade.

¹⁴⁵ Estar-se-ia em situação de falta de uma liderança internacional em relação ao controle das mudanças climáticas: “liderança associada à capacidade de um Estado de se apresentar como portador de um interesse geral e ser assim percebido pelos outros. Portanto, a nação hegemônica é aquela que conduz o sistema de nações a uma direção desejada por ela, mas, ao fazê-lo, consegue ser percebida como se buscasse o interesse geral. Para tanto, as soluções oferecidas pela nação hegemônica devem criar contínuas condições de governabilidade mundial, respondendo à demanda das outras nações pressionadas por suas próprias tensões”. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 25).

¹⁴⁶ Cf. INNERARITY, Daniel. *What is Governance?* In: **Globernance**. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>.

¹⁴⁷ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit.* In: **Globernance**. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>.

A disciplina política também deveria estar sujeita a inovações e a questionamentos quanto à sua real capacidade de lidar com os cambiantes problemas sociais, o que poderia dar origem à consciência quanto à premência de uma nova forma de pensamento, sob pena de se tornar socialmente irrelevante¹⁴⁸.

Nesse sentido, o termo governança nasce como forma de endereçar as novas realidades, que pouco se relacionam com os conceitos políticos tradicionais, além de carregar certa expectativa de renovação da política. Em termos políticos, se relaciona a novas formas de governo, dentro ou além dos limites do território estatal. Em termos econômicos, governança engloba tanto a regulação de mercados quanto a organização interna de corporações privadas. Na ciência política, o conceito exterioriza a transformação do poder político democrático, que perde sua forma soberana e hierarquizada, passando a adotar maior cooperação¹⁴⁹.

A governança democrática pode ser compreendida como forma para que o poder político retome sua relevância, sendo necessário buscar equivalentes funcionais a instituições tradicionalmente estatais e que sejam compatíveis com o mundo global atual, multipolar e interdependente. Não haveria, assim, a morte da política, mas apenas uma de suas manifestações, aquela que pressupõe sociedades territorialmente limitadas e politicamente integradas, permitindo uma nova e outra política¹⁵⁰.

Não é recente o estudo das questões envolvidas no tema da governança, embora sua relevância tenha sido maior nas últimas três décadas¹⁵¹. Um pouco mais recentemente esse

¹⁴⁸ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: **Globernance***. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>.

¹⁴⁹ Ainda de acordo com INNERARITY, “o conceito de governança foi desenvolvido por conta da necessidade sentida para uma alternativa a teoria liberal-conservadora do Estado mínimo. É uma reação à políticas administrativas modeladas em administração privada. Conceitos atuais de governança, estado de incentivo, sociedade civil e capital social surgiram como respostas à desnacionalização neoliberal”. (INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: **Globernance***. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>).

¹⁵⁰ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: **Globernance***. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>.

¹⁵¹ Uma breve síntese a respeito do conceito de governança pode ser encontrada no referencial básico de governança pública: “Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas. De acordo com Berle e Means (1932), que desenvolveram um dos primeiros estudos acadêmicos tratando de assuntos correlatos à governança, é papel do Estado regular as organizações privadas. Nessa mesma linha, em 1934 foi criada, nos Estados Unidos, a US Securities and Exchange Commission, organização que, ainda hoje, no contexto americano, é responsável por proteger investidores; garantir a justiça, a ordem e a eficiência dos mercados e facilitar a formação de capital. Anos depois, no começo da década de 90, momento histórico marcado por crises financeiras, o Banco da Inglaterra criou uma comissão para elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança corporativa, trabalho que resultou no Cadbury Report. Em 1992, o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO publicou o Internal control - integrated framework. Anos mais tarde, em 2002, depois de escândalos envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas ratificadas por empresas de auditorias, publicou-se, nos Estados Unidos, a Lei Sarbanes-Oxley, cujo objetivo era

tema também passou a estar em evidência no Brasil, como por exemplo no âmbito privado, em que pode ser mencionada a publicação da Lei nº 10.303/2.001, que alterou a Lei nº 6.404/1.976 – conhecida como Lei das Sociedades por Ações –, visando reduzir os riscos apresentados ao investidor minoritário, bem como garantir sua participação no controle da empresa. Ainda nesse mesmo sentido de buscar maior governança, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), apresentou suas recomendações sobre Governança Corporativa em 2002¹⁵².

No que diz respeito à área empresarial, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) publicou o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, cuja primeira edição foi lançada em 1999, e hoje se encontra na 5ª edição, datada de 2015. No mencionado Código estão definidos alguns princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa¹⁵³. Ainda que primariamente direcionado à iniciativa privada, esse Código apresenta conceitos também aproveitáveis para a governança pública.

O referencial básico sobre Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU) indica que o conceito de governança para ao setor público “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”¹⁵⁴. Além disso, adota como princípios da boa governança a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a

melhorar os controles para garantir a fidedignidade das informações constantes dos relatórios financeiros. No mesmo ano, com vistas a apoiar a investigação independente e induzir à melhoria da governança, fundou-se o European Corporate Governance Institute – ECGI. Em 2004, o COSO publicou o Enterprise risk management - integrated framework, documento que ainda hoje é tido como referência no tema gestão de riscos. Nos anos que se seguiram, dezenas de países passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança e diversos outros códigos foram publicados. Atualmente, o G8 (reunião dos oito países mais desenvolvidos) e organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE dedicam-se a promover a governança (ECGI, 2013)”. (BRASIL. **Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, pp. 11-2. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>).

¹⁵² Cf. BRASIL. **Ob. Cit.** Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 12. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>.

¹⁵³ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. São Paulo: IBGC, 2015, p. 21.

¹⁵⁴ Cf. BRASIL. **Ob. Cit.** Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 33. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>.

*accountability*¹⁵⁵. No âmbito da administração pública, a governança envolve três funções básicas, quais sejam: (i) avaliação do ambiente; (ii) direcionamento de políticas e planos a fim de se alcançar os objetivos definidos; e (iii) monitoramento dos resultados, equilibrando as metas estabelecidas e as expectativas das partes envolvidas¹⁵⁶.

Nesse contexto, é importante apresentar algumas das diferenças havidas entre governança e gestão. A governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, cabendo a ela questionar os meios de se alcançar o maior valor possível, a origem e justificativa das decisões tomadas e verificar se os resultados esperados foram efetivamente alcançados. Já a atividade de gestão “parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência”¹⁵⁷.

Do ponto de vista da governança pública e para uma implementação eficaz de políticas públicas, portanto, além da adoção de mecanismos de governança e seus respectivos componentes, é bastante importante, ainda, que haja alinhamento entre as políticas públicas ou sua integração horizontal. Assim, cada um dos órgãos componentes do governo deve ter objetivos mutuamente alinhados, de forma a desenvolver trabalho conjunto, garantindo o cumprimento das metas e objetivos pretendidos¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Cf. BRASIL. **Ob. Cit.** Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 12. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>.

¹⁵⁶ De acordo com o referencial básico: “são funções da governança: a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência”. (BRASIL. **Ob. Cit.** Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, pp. 30-1. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>).

¹⁵⁷ Além disso, para o adequado funcionamento da governança, são adotados mecanismos de governança pelo referencial: a liderança, a estratégia e o controle. Fazem parte desses mecanismos componentes, instrumentos necessários para a busca dos objetivos determinados em cada um dos mecanismos de governança. Assim, relacionados ao mecanismo liderança, podem ser encontrados os seguintes componentes: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; e sistema de governança. O conjunto de elementos associados ao mecanismo estratégia é composto por: relacionamento com partes interessadas; estratégia organizacional; e alinhamento transorganizacional. Por fim, ao mecanismo controle estão associados: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; e *accountability* e transparência. (BRASIL. **Ob. Cit.** Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 32. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>).

¹⁵⁸ Assim pode-se definir: “[...] as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades devem ser alinhados para se reforçarem mutuamente. Nos casos de políticas de natureza transversal, especialmente, é essencial que haja mecanismos institucionalizados de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando ainda superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. Para atender sua finalidade, de garantir o bem comum, o setor público precisa ser capaz de coordenar múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Nesse sentido, é importante manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas; institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos; e regular as operações. Cada um dos múltiplos atores dentro do governo tem seus próprios objetivos. Assim, para a governança efetiva, é preciso

Para efeitos do presente estudo, será adotado o conceito de governança¹⁵⁹ que compreende o contexto no qual as ações sociais e mesmo a ideia de governo estão atualmente inseridos, contexto esse marcado pela globalização, bem como constantes tensões existentes entre estado, mercado e sociedade. Os limites do estado se dissolvem, corroídos pela sociedade e pelo contexto internacional, que exercem novos tipos de pressão sobre o estado e suas formas de regulação, exigindo, até mesmo, novas formas de coordenação¹⁶⁰.

A governança pretende responder à necessidade de se governar ações de agentes tomadas de forma independente e em distintas esferas sociais, inclusive a partir de questões oriundas da ordem internacional, de onde surge a já mencionada necessidade de cooperação¹⁶¹.

Do ponto de vista político e no âmbito da tomada de decisão internacional, em busca de cooperação, mais importante do que verificar a existência de princípios democráticos usualmente encontrados em Estados Nacionais, é saber se as instituições internacionais podem ser utilizadas como instrumento de atuação política legítima, mesmo em processos econômicos desnacionalizados.

Por terem se tornado demasiado complexas, as sociedades não podem mais ser governadas de forma hierárquica, de cima para baixo, pois esse tipo de governo pressupõe a simplificação, que é incompatível com a riqueza e diversidade dos componentes das sociedades complexas. Governar em sociedades complexas significa respeitar a

definir objetivos coerentes e alinhados entre todos os envolvidos na implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados. A obtenção de resultados para a nação exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas nacionais, os objetivos ou os propósitos coletivos”. (BRASIL. **Ob. Cit.** Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 32. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>).

¹⁵⁹ A respeito do conceito de governança: “*It is used to designate these new realities that more traditional terms relate poorly with, and it simultaneously carries a connotation of hoping that politics will be renovated, after years where political discourse has swung between technocratic planning and the being discouraged by the difficulty of governing. In political terms, it refers to new forms of government, within or beyond the nation-state. In economic terms, it refers to the regulation of markets and the internal organization of companies. Jurists place issues ranging from administrative reform to the function of law in the age of globalization under this category*”. (INNERARITY, Daniel. *What is Governance?* In: **Globernance**. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>).

¹⁶⁰ Cf. INNERARITY, Daniel. *What is Governance?* In: **Globernance**. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>.

¹⁶¹ Cf. INNERARITY, Daniel. *What is Governance?* In: **Globernance**. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>.

heterogeneidade, até pela facilidade de acesso a informações, os cidadãos exigem maior participação e comunicação em relação ao governo¹⁶².

No âmbito das mudanças climáticas, essa afirmação pode ser observada confrontando-se a falta de adesão de alguns países ao Protocolo de Kyoto ao quase global pacto firmado no Acordo de Paris. A sistemática de controle de emissões estabelecida pelo Protocolo de Kyoto pressupunha limitação hierarquicamente instituída, já no Acordo de Paris, passou-se a considerar o montante de redução de emissões apresentado por cada país¹⁶³.

Nesse contexto, é preciso considerar que a edição de leis é apenas uma das possibilidades de regulamentação política e que o desenvolvimento de novos instrumentos regulatórios, que não pressuponham monopólio de poder regulamentar do Estado e contem com maior participação social, pode alcançar maior eficiência e mesmo legitimidade¹⁶⁴.

A complexidade social e as novas problemáticas globais que nela se inserem abre espaço para o surgimento não só de nova sistemática política, menos centrada no poder do Estado e mais permeável à participação e informação popular, menos delimitada pelas fronteiras políticas e mais voltada ao conceito global transfronteiriço; mas também de novos tipos de arquitetura regulatória, igualmente menos hierarquizada e mais suscetível às discussões por parte da sociedade que respeite e valorize a diversidade.

Embora a ideia de *boa governança* tenha sido utilizada, a partir da década de 1980, para designar a capacidade de os governos manterem ambientes favoráveis a investimentos, o que supostamente facilitaria aos países em desenvolvimento alcançarem também o desenvolvimento econômico, no final dos anos 1990 o termo governança foi incorporado em relatórios da ONU¹⁶⁵ para incrementar a noção de participação, transparência, efetividade e eficiência em questões relacionadas ao desenvolvimento humano, não somente econômico¹⁶⁶.

¹⁶² Cf. INNERARITY, Daniel. *What is Governance?* In: **Globernance**. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>.

¹⁶³ Assim, apesar de se responsável por percentual significativo de emissões de GEE, os Estados Unidos não se comprometeram com as metas de redução de emissões, sob a alegação de que isso poderia prejudicar o desenvolvimento econômico do país.

¹⁶⁴ Cf. INNERARITY, Daniel. *What is Governance?* In: **Globernance**. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>.

¹⁶⁵ A exemplo do relatório Governança para o desenvolvimento humano sustentável, publicado em 1997.

¹⁶⁶ Cf. NUSDEO, Ana Maria. *Litigância e Governança Climática: Possíveis Impactos e Implicações*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). **Litigância Climática: Novas Fronteiras Para o Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 140-1. E, para NUSDEO, “apesar da evolução, o conceito ainda se mostra insuficiente para a abordagem da assimetria de poder político e econômico entre os países em suas relações comerciais e de investimento, embora abra espaço para a discussão da qualidade das políticas públicas, do seu grau de transparência e possibilidades de participação”. (NUSDEO, Ana Maria. *Ob. Cit. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). Litigância Climática: Novas Fronteiras Para o Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 141).

A partir de uma perspectiva regulatória, a ideia de governança, então, pode passar a ser vista como resultado de um processo evolutivo que se origina em políticas fundamentalmente baseadas em normas de comando e controle sujeitas a obediência e fruto de promulgação estatal. Nesse novo processo, também chamado de *nova governança*, há distanciamento da tradicional regulação de comando e controle, embora ele possa variar desde consultas informais até sistemas formalizados. Seriam inovações políticas que têm como objetivo criar formas mais efetivas de participação e coordenar múltiplas esferas de governo que podem se relacionar com a regulação usual de diversas formas¹⁶⁷.

Garantem, ainda, oportunidades para que atores privados possam não apenas seguir regras estabelecidas em normas estatais, mas também se envolver de forma colaborativa e voluntária no cumprimento do que foi conjuntamente acordado¹⁶⁸. Se visto em contraposição ao *New Deal*, nacional, *top down* e sancionatório, o paradigma da governança regulatória combina avanços recentes verificados na economia política com a teoria jurídica e democrática, abrangendo um conjunto de atividades, às quais atores tanto públicos quanto privados estão relacionados, cuja finalidade principal se relaciona à solução de questões políticas, econômicas e sociais¹⁶⁹.

No Brasil, podemos entender que houve, ao menos, um início de processo de distanciamento da regulação do tipo tradicional em matéria de meio ambiente e administração de recursos naturais. Isso porque se as primeiras normas que regulavam o tema atribuíram a responsabilidade por seu controle a órgãos federais, a partir da criação da Política Nacional do Meio Ambiente, fomentada pela Lei nº 6.938/1.981 e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas competências passaram a ser conferidas aos Estados e Municípios, causando certa descentralização e, também, promovendo formas de maior participação popular nas decisões gerais¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Além de “permitir maior diversidade e descentralização, promover arenas deliberativas, permitir maior flexibilidade e revisabilidade e fomentar a criação de formas de experimentação e conhecimento”. (TRUBEK, David M.; TRUBEK, Louise G. *New Governance & Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation*. In: **Columbia Journal of European Law, Summer 2007 / University of Wisconsin Legal Studies Research Paper n. 1.047**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=988065>).

¹⁶⁸ Cf. LOBEL, Orly. *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*. In: **Minnesota Law Review / San Diego Legal Studies Paper**. Vol. 89, nov.2004, n. 07-27. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=723761>.

¹⁶⁹ Cf. LOBEL, Orly. *Ob. Cit.* In: **Minnesota Law Review / San Diego Legal Studies Paper**. Vol. 89, nov.2004, n. 07-27. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=723761>.

¹⁷⁰ Cf. NUSDEO, Ana Maria. *Ob. Cit.* In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). **Litigância Climática: Novas Fronteiras Para o Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 144.

Igualmente, observa-se grande falta de efetividade das normas ambientais brasileiras, o que se justifica principalmente por conta da tensão existente entre a necessidade de preservação dos recursos naturais, de um lado e, doutro ângulo, a pressão para o seu uso intensivo como insumo para atividades econômicas, o que se faz através de pressões políticas¹⁷¹.

Assim, uma nova sistemática política que busque ser efetiva deve considerar todos os distintos atores da nova ordem global, especialmente a grande corporação. Isso não quer dizer que as decisões relacionadas a problemas complexos possam ser relegadas ao mercado, conforme visto, mas significa que não é mais possível definir políticas que exijam ampla participação e comprometimento para serem eficazes, sem a participação e comprometimento de todos esses novos atores.

É necessário passar a compreender melhor as questões que se apresentam e redefinir conceitos e estratégias políticas, já que novas soluções eficazes não poderão ser desenvolvidas se forem tomados como base velhos problemas. É preciso, pois, diagnosticar adequadamente os problemas globais e, a partir daí, cunhar novos modelos de solução que possam efetivamente produzir respostas, que contem com maior debate público e participação popular, que dependam menos de limites políticos e territoriais e que possa se originar de movimentos mais horizontalizados e, portanto, possa significar maior aceitação por parte das diferentes partes envolvidas. É preciso, por isso, que haja maior governança.

3.4. Direito e problemas complexos

Conforme visto, qualquer tipo de solução que se busque a fim de enfrentar as consequências derivadas das mudanças climáticas, desafio esse ao qual também se adiciona as ações que possam resultar na sua mitigação, passa pela necessidade de coordenação e cooperação internacional, principalmente por se tratar de uma questão de implicações mundiais difusas e não territorialmente limitadas.

Pensar no desenho de um arcabouço normativo que seja capaz de lidar com as mudanças climáticas, assim, se apresenta como tarefa extremamente árdua. Tanto porque qualquer tipo de regulação para essa finalidade deve apresentar alto grau de efetividade – sob pena de não atingir seus objetivos urgentes –, quanto pelo fato de se tratar de um problema de

¹⁷¹ Cf. NUSDEO, Ana Maria. *Ob. Cit. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). Litigância Climática: Novas Fronteiras Para o Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 144.

dimensões globais, o que exige, ao menos idealmente, regulação de aplicação igualmente global.

A questão, porém, é que o desenvolvimento de um tipo de regulação de aplicação global é ideia que não se alinha a alguns dos conceitos que foram, por muito tempo, bastante caros à teoria jurídica, como as questões da soberania e territorialidade e que, por esse motivo, serão postas em xeque nesse tipo de ponderação.

Além disso, é necessário considerar que, no contexto da já apresentada Sociedade de Risco, qualquer tipo de regulação que se pretenda efetiva deve ser capaz de se adaptar constantemente aos novos desafios que podem surgir a cada momento, mas que ainda não tinham sido previstos como cenários possíveis. É preciso, pois, pensar em um conjunto de regras que esteja permanentemente evoluindo e se adequando a eventuais novas necessidades.

E a associação do direito a esse cenário de complexidade deve considerar o ambiente globalizado em que o mundo atualmente está inserido que “envolve a passagem de um contexto de vinculação entre o Estado e o direito para uma situação de pluralismo das fontes normativas”¹⁷². O campo em que se exige atuação mais responsável¹⁷³ por parte de cada indivíduo passa a ser ampliado com a globalização¹⁷⁴.

A sociedade global foi responsável por diversas transformações que atingem aspectos econômico, institucional, político, social, cultural e jurídico do mundo contemporâneo, inclusive exercendo pressão desregulamentadora sobre o Estado, que perde sua autonomia jurisdicional para o mercado e suas regras. Nesse tipo de ambiente instável, torna-se visível a incapacidade de o direito positivo e suas instituições regularem as novas realidades econômicas e sociais, o que dá margem, então, ao florescimento de um novo modelo jurídico, de feições pluralistas, aplicação múltipla e produção disseminada¹⁷⁵.

Para que o direito possa não apenas regular esse novo tipo de realidade e as relações interpessoais dela decorrentes, mas, ainda, ser capaz de oferecer respostas às questões relevantes, deve também estar preparado para sofrer processo de transformação e adequação, processo esse que passa a ser fundamental à sua própria existência.

¹⁷² CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O Direito na Sociedade Complexa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 138.

¹⁷³ Esse tipo de atuação parte da maior responsabilidade exigida de cada cidadão, a qual faz surgir uma exigência ativista apresentada por GÜNTHER: “A exigência ativista significa que os cidadãos de um Estado são politicamente responsáveis pelos princípios de sua convivência, pois com a secularização não podem mais recorrer a uma autoridade transcendente que os alivie de suas decisões”. (GÜNTHER, Klaus. *Responsabilização na Sociedade Civil*. In: **Revista Novos Estudos** (Vol. 63). São Paulo: Cebrap, 2002).

¹⁷⁴ Cf. GÜNTHER, Klaus. *Ob. Cit.* In: **Revista Novos Estudos** (Vol. 63). São Paulo: Cebrap, 2002.

¹⁷⁵ Cf. FARIA, José Eduardo. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010, pp. 17-21.

Assim, deve-se pensar no direito moderno como detentor da característica essencial de ser mutável e de possuir, dentro de si mesmo, as regras para sua própria mudança¹⁷⁶, bem como de estabelecer limites para tanto, limites esses representáveis pela tensão havida entre mudança e certeza, segurança e ordem, entre a visão de o direito ser construído em assembleias e ser imutável ou divinamente revelado¹⁷⁷.

Nesse ponto, relevante diferenciar a visão do ordenamento jurídico como sistema de controle social ou de garantia de interesses que tem como finalidade principal o estabelecimento de uma ordem, daquele entendimento surgido a partir do desenvolvimento do Estado Intervencionista da segunda metade do Século XX), em que o direito deixa de ser simples garantidor do sistema e da ordem e passa a ser visto como instrumento de mudança, o que altera a perspectiva da sua finalidade, já que nos Estados contemporâneos desponta a função promocional do direito¹⁷⁸.

A capacidade de renovação é uma das características exigidas do direito que pretenda ser capaz de regular um problema como o que diz respeito às mudanças climáticas e a própria incerteza que circunda esse assunto. Difícil cogitar, portanto, que as regras estabelecidas em um código possam ser úteis em casos complexos e incertos, já que o processo de elaboração dos referidos códigos pressupõe um grau mínimo de estabilidade e previsibilidade relativas às situações a serem reguladas, considerando-se que sua extensão e a quantidade de matérias tratadas costumam exigir grande tempo de discussão e tramitação legislativa.

Como exemplo, podemos mencionar o Código Civil publicado em 2002, que foi, originalmente, fruto do Projeto de Lei nº 634/1.975, apresentado na Câmara dos Deputados em 11.06.1.975¹⁷⁹, bem como o Código de Processo Civil de 2015, decorrente do Projeto de Lei nº 166/2.010¹⁸⁰,

¹⁷⁶ O direito moderno, assim, “institucionaliza, cria e mantém expectativas generalizáveis com respeito à sua própria mutabilidade”. (LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direito e Transformação Social: Ensaio Interdisciplinar das Mudanças no Direito**. Belo Horizonte: Editora Nova Alvorada, 1997, p. 29).

¹⁷⁷ Cf. LOPES, José Reinaldo de Lima. **Ob. Cit.** Belo Horizonte: Editora Nova Alvorada, 1997, p. 31.

¹⁷⁸ Cf. LOPES, José Reinaldo de Lima. **Ob. Cit.** Belo Horizonte: Editora Nova Alvorada, 1997, p. 26.

¹⁷⁹ O Código Civil de 2002 foi fruto do Projeto de Lei nº 634/75, apresentado na Câmara dos Deputados em 11.06.1975. Na Câmara, foi instalada comissão especial para apreciação do assunto. Em 26.09.1975, após diversas palestras de professores sobre o tema, foram apresentadas 1.063 (mil e sessenta e três) emendas, que foram apreciadas em 28.06.1983. Em 13.09.1983, foi publicado o Parecer da Comissão Especial sobre o PL nº 634/75, que teve sua redação final aprovada pela Comissão em 16.05.1984, sendo o projeto remetido ao Senado na mesma data. Em 17.12.1990, o projeto foi arquivado pelo Senado, voltando a tramitar em 01.07.1991 e sendo aprovado em 12.12.1997 pelo Senado, com emendas. Em 06.12.2001, o projeto, após apreciação das emendas do Senado, foi aprovado na Câmara. Após sanção, o projeto foi transformado na Lei nº 10.402/2002 em 10.01.2002.

¹⁸⁰ O Projeto de Lei do Senado nº 166/2010 foi apresentado em 08.06.2010. Até 01.09.2010, foram apresentadas 106 (cento e seis) emendas ao Projeto. Em 01.12.2010, foi aprovado o relatório da Comissão Especial no Senado. Em 15.10.2010, foi aprovado projeto substitutivo remetido à Câmara. Em 18.08.2011, foi instituída Comissão na Câmara para analisar o projeto. Em 22.12.2011 foi encerrado o prazo para apresentação de emendas, com 900 emendas apresentadas. Em 26.03.2014, o projeto foi aprovado em votação pelo Plenário da

E esse tipo de tempo de elaboração pressupõe, ainda, uma mínima extensão de prazo de vigência de um código, que deve ser longo o suficiente para justificar todo o esforço empregado na sua elaboração. Também o tempo da aplicação do direito, sob a perspectiva do processo judicial, é um tempo diferido, que pressupõe segurança jurídica e distanciamento do julgador e das partes¹⁸¹.

Justamente em oposição às situações que justificam a aplicação de regras contidas nos códigos, alguns dos novos tipos de conflitos característicos dos tempos atuais distinguem-se por sua imprevisibilidade ou instabilidade. Isso significa que o direito será chamado a tratar de questões previsíveis, como aquelas decorrentes de eventuais danos causados pelo aumento no nível dos oceanos e, também, de questões ainda desconhecidas, a exemplo da alocação e distribuição de recursos essenciais à vida humana que possam porventura passar a ser escassos.

O direito será, ainda, chamado a decidir situações que digam respeito tanto à produção industrial de relevantes agentes econômicos, a exemplo do estabelecimento de padrões mínimos de proteção ambiental dentro de processos produtivos corporativos, quanto à realocação de pequenas comunidades ribeirinhas que possam eventualmente perder seu modo de subsistência por conta da alteração dos regimes de chuvas com os quais essas comunidades estavam acostumadas. Em outras palavras, o desafio representado pelas mudanças climáticas – assim como grandes problemáticas contemporâneas já mencionadas –, ocasionam o surgimento de distintas questões que exigem diferentes considerações e cuja solução pode representar desde a determinação de valores de lucratividade, consideração relevante no caso da obediência de parâmetros de controle de poluição e degradação ambiental, até a consideração do direito à manutenção dos padrões de vida a que estão adaptadas pequenas comunidades.

Além disso, é necessário considerar que, especificamente em relação ao tema das mudanças climáticas, há, ainda uma enorme dificuldade relacionada à determinação do nexo de causalidade entre uma conduta que possa significar o aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera e o aumento da temperatura média do globo terrestre.

Inclusive, como um dos melhores exemplos dos fatores característicos da Sociedade de Risco, as mudanças climáticas, hoje, são consequência de alguns fatores possíveis de se

Câmara, sendo remetido ao Senado, onde foi aprovado em 15.12.2015. A publicação da Lei nº 13.105/2015 ocorreu em 17.03.2015.

¹⁸¹ Cf. FARIA, José Eduardo. *O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios*. In: **Estudos Avançados**. Vol. 18, n. 51, São Paulo, mai./ago. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200006>>.

numerar: (i) haver um grande número de agentes e tomadores de decisões atuando sobre um mesmo plano geográfico (o planeta); (ii) ser possível multiplicar os reflexos dessas condutas e decisões, vez que elas interagem com condutas e decisões advindas de diferentes momentos e áreas geográficas, podendo, até mesmo, apresentar efeitos cumulativos; e (iii) as vítimas de possíveis danos se encontrarem difundidas pela sociedade, em distintos espaços geográficos e intervalos temporais¹⁸².

Percebe-se, portanto, haver grande dificuldade para a determinação de um vínculo ou relação de causa e efeito entre as condutas de determinados agentes e o dano ao meio ambiente. E mesmo que seja possível a determinação de um vínculo já conhecido e sua consequência (a exemplo da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera e o aquecimento global), sendo o meio ambiente bem difuso, não se sujeita a fronteiras espaciais nem temporais, sendo, desta forma, inviável quantificar o aquecimento pelo qual cada diferente emissão foi responsável.

E mesmo que essa quantificação fosse realizada, não parece ser viável o estabelecimento de determinada consequência jurídica, a exemplo de sanção ou dever de reparação por parte de cada agente que exerça ou que já tenha exercido atividade de emissão de poluentes – até porque os efeitos deletérios resultantes de concentração excessiva de gases de efeito estufa na atmosfera ocorrem desde o início do século passado¹⁸³.

Assim e retornando à ideia da inaplicabilidade de códigos a situações complexas características da contemporaneidade, questiona-se a utilidade de empregar conceitos definidos para situações estáveis e lineares, como o surgimento do dever de reparar um dano, originado da previsão de responsabilização civil, administrativa ou criminal, quando um agente produz dano. No caso da emissão de gases de efeito estufa, não parece ser possível a utilização desse tipo de responsabilização.

Além do tema das mudanças climáticas e mesmo da proteção ambiental, a instabilidade social global já mencionada apresentará desafios regulatórios que deverão ser enfrentados pelo direito, tanto para a solução de incertezas, principalmente considerando o atual estágio de desenvolvimento tecnológico e as consequência dele decorrentes, quanto para

¹⁸² Cf. BECK, Ulrich. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora 34, 2011.

¹⁸³ Conforme GIDDENS: “Nos últimos 150 anos, mais ou menos, os gases do efeito estufa na atmosfera aumentaram progressivamente com a expansão da produção industrial. A temperatura média mundial elevou-se 0,74°C desde 1901. Sabemos por estudos geológicos que as temperaturas do planeta oscilaram no passado, e que essas oscilações se correlacionaram com o teor de CO₂ na atmosfera. Mas os dados mostram que em nenhuma ocasião, nos últimos 650 mil anos, o teor de CO₂ foi tão alto quanto agora. Sempre ficou abaixo de 290 ppm [partes por milhão]. No início de 2008, chegou a 387 ppm e vem subindo cerca de 2 ppm a cada ano”. (GIDDENS, Anthony. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010, p. 38).

o tratamento de velhos dilemas já conhecidos, a exemplo da redução da pobreza e da desigualdade.

Em outras palavras, é possível afirmar estar-se diante de um momento de enorme complexidade e a resposta encontrada para que o direito possa reagir em momentos de tamanha complexidade é uma maior produção legislativa principiológica, em detrimento à formulação de regras ou códigos tradicionais. Os princípios mais vagos permitem maior grau de interpretação e adaptação e fazem com que os diferentes grupos sociais enxerguem, nos mesmos princípios, meios para atendimento de suas demandas.

Exige-se, no contexto atual, que o direito seja permeável às problemáticas sociais, de maneira a produzir respostas satisfatórias e, no que diz respeito às mudanças climáticas, também efetivas e rápidas¹⁸⁴. Significa dizer que o direito, nesse caso, não deve ser repressivo nem autônomo¹⁸⁵ e quase exclusivamente preocupado com a proteção de sua própria identidade. É necessário que o direito possa se apresentar como atento, permeável e responsivo à realidade social¹⁸⁶.

¹⁸⁴ A respeito da definição de direito: “[...] a nossa entende o direito como fenômeno genérico e multiforme, encontrável em diferentes cenários e não exclusivamente associado ao Estado ou a uma comunidade política nitidamente organizada. Ela inclui o direito primitivo da mesma forma que o direito antigo ou moderno. Por outro lado, não aceita como direito a mera conformidade da conduta, um padrão de obrigações pessoais recíprocas, qualquer forma de solução de litígios ou um nexos causal de controle social informal”. (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e Sociedade: a Transição ao Sistema Jurídico Responsivo**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, p. 52).

¹⁸⁵ Direito autônomo é designação adotada por NONET e SELZNICK, e que apresenta as seguintes principais características: Principais características do direito autônomo: “1. Separação entre direito e política. O sistema declara a independência do judiciário e estabelece uma clara linha divisória entre as funções legislativas e judiciárias. 2. A ordem jurídica adota o ‘modelo normativo’. A ênfase nas normas ajuda a impor certo grau de responsabilidade oficial e, ao mesmo tempo, limita a criatividade das instituições judiciárias e o perigo de invadirem o domínio da política. 3. ‘O procedimento é o coração do direito’. Regularidade e a equidade, não a justiça substantiva, são os fins prioritários e a principal competência da ordem jurídica. 4. ‘Fidelidade à lei’ significa estrita obediência às normas do direito positivo. A crítica das leis existentes deve ser canalizada através do processo político”. (p. 100). Ademais, “o direito autônomo é a forma de governança concebida e celebrada como o “estado de direito” na jurisprudência de A.V. Dicey. Estudos de alguns positivistas jurídicos contemporâneos, como Hans Kelsen e H.L.A. Hart, e seus críticos baseados no direito natural, especialmente Lon L. Fuller, em *The Morality of Law*, também tratam da subordinação à lei das decisões oficiais, da especificidade das instituições judiciárias autônomas, das formas de pensamento e da honestidade da decisão judicial”. (p. 59). (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010).

¹⁸⁶ NONET E SELZNICK distinguem “três modalidades ou ‘estados’ básicos do direito-na-sociedade: (1) o direito como servidor do poder repressivo; (2) o direito como instituição diferenciada capaz de controlar a repressão e proteger sua própria integridade; e (3) o direito como facilitador do atendimento às necessidades e aspirações sociais”. (p. 55). O argumento dos autores é que “os direitos repressivo, autônomo e responsivo constituem não só tipos distintos de direito, mas, em certo sentido, etapas evolutivas da relação entre o direito e a ordem política e social”. (p. 60). Nesse modelo, “o direito repressivo é ‘anterior’ no sentido de resolver o problema fundamental de instaurar a ordem política, condição sem a qual o sistema político e o sistema jurídico não podem desenvolver aspirações ‘superiores’. O direito autônomo pressupõe, e avança em relação ao direito repressivo, assim como o direito responsivo avança em relação aos pilares constitucionais, mais limitados, ainda que fundamentais, da etapa do ‘império da lei’”. (p. 67). (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010).

Vislumbra-se, assim, um distanciamento do direito concebido como conjunto escalonado de regras¹⁸⁷ ou como instrumento de certificação de legitimidade, estritamente diferenciado do exercício do poder¹⁸⁸ e distanciado da definição e estabelecimento de políticas públicas¹⁸⁹.

A nova organização social acaba por demandar do direito e seus agentes que retornem à arena dos conflitos, abandonando a atitude autoprotetora e autolimitadora que haviam adotado, promovendo a reintegração entre direito, política e sociedade¹⁹⁰. A própria dinâmica do direito autônomo que incentiva a afirmação dos direitos e critica a autoridade existente, acaba por fazer nascer a expectativa de que o direito seja capaz de responder a novos problemas e novas demandas, o que abriria a ordem jurídica à influência social, de forma a conseguir lidar com os problemas sociais de maneira eficaz¹⁹¹.

É possível enxergar a tensão entre “abertura à mudança e a fidelidade ao direito”, gerando o conflito existente nas instituições representado pelo dilema havido entre integridade e a abertura. Instituições como o direito, demasiadamente íntegras, podem perder a sensibilidade ao ambiente social. Por outro lado, a abertura pressupõe discricionariedade para adaptação, o que pode diluir o comprometimento e a responsabilização¹⁹². A fim de resolver

¹⁸⁷ Ou no qual “o direito é visto pelos seus próprios teóricos como uma ordem coativa emanada de autoridade estatal e constituída por normas de diferentes níveis, que regulamentam o emprego da força nas relações sociais, determinam os limites dos comportamentos e sancionam as condutas não desejadas segundo a ordem a ser mantida. Enquanto técnica destinada a organizar e orientar as interações sociais, o direito não é encarado como um fim em si, porém apenas como simples instrumento”. (FARIA, José Eduardo. **Justiça e Conflito: Os Juízes em Face dos Novos Movimentos Sociais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 50).

¹⁸⁸ A busca da legitimidade é o principal estímulo para a transição do direito repressivo para o autônomo. A legitimidade seria justificativa ao direito de exigir obediência, e estabelece limites externos ao poder. “As instituições judiciárias se desenvolvem quando há mecanismos destinados a atestar a legitimidade de atos, regras ou instituições supostamente consagrados”. Cria-se a função de certificação da legitimidade, distinta da autoridade e do poder, e que faz surgir a diferenciação jurídica. Esse processo de diferenciação resulta na construção do sistema institucional do direito autônomo. (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, pp. 101 e ss).

¹⁸⁹ Cite-se: “Em essência, ocorre uma barganha histórica: *as instituições judiciárias adquirem autonomia procedimental em troca da subordinação substantiva*. A comunidade política delega aos juristas uma autoridade limitada a ser exercida sem interferência política, mas a condição dessa imunidade é que os magistrados se retirem do processo de formulação de políticas públicas. É nesses termos que o Judiciário conquista sua ‘independência’”. (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, p. 105).

¹⁹⁰ Isso porque, em relação ao direito autônomo: “Para defender sua principal função social – a legitimação, e a duramente conquistada autoridade de responsabilizar os governantes, os ‘guardiões da lei’ adotam uma atitude conservadora, autoprotetora e autolimitadora. Retiram-se do espaço da controvérsia e do conflito político, no que seguem um caminho bem conhecido: a religião, a ciência, a arte e a academia também adotam essa estratégia para defender a integridade de suas instituições. Entretanto, nos marcos do estado de direito, surgem tensões, oportunidades e expectativas que tendem a quebrar a autonomia e reintegrar o direito na política e na sociedade”. (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, p. 119).

¹⁹¹ Cf. NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, p. 120.

¹⁹² Ainda conforme os autores: “Os três sistemas de direito, repressivo, autônomo e responsivo, podem ser vistos como três respostas ao dilema entre integridade e abertura. A marca distintiva do direito repressivo é a adaptação passiva e oportunista das instituições judiciárias ao ambiente social e político. O direito autônomo é uma reação

essa tensão, é possível cogitar um direito que tenha “capacidade de adaptação responsável”, ou seja, criteriosa. O direito deve conseguir manter sua integridade e, ao mesmo tempo, considerar as influências do ambiente social, percebendo que as pressões sociais podem se constituir em fonte de oportunidades de autocorreção. Para que isso seja possível, a instituição deve contar com uma sólida diretriz, isto é, deve ter claramente definido seu propósito¹⁹³.

Esse direito capaz de responder às demandas sociais se preocupa com os efeitos concretos da sua aplicação, o que pode gerar maior capacidade de mobilização de recursos políticos. E se contrapõe ao direito exclusivamente preocupado com a pureza da lei, distanciado, inclusive, da responsabilidade decorrente da sua aplicação aos casos concretos¹⁹⁴.

Essas parecem ser as características do direito que pode ser aplicadas para solucionar e estabilizar demandas complexas como aquelas enfrentadas pela humanidade no Século XXI. Demandas que, muitas vezes, tratam de novos tipos de problemas e que costumam ser representadas por tensões entre diferentes e relevantes direitos.

Para o problema das mudanças climáticas, por exemplo, pode-se apresentar a conhecida tensão entre a necessidade de desenvolvimento econômico e a necessidade de recuperação do meio ambiente. Ou a ainda dependência econômica de atividades que exigem a queima de combustíveis fósseis e a necessidade de realocação de comunidades que estão perdendo suas terras por conta do aumento do nível do mar – conflito esse materializado na ação conhecida como *Native Village of Kivalina vs. ExxonMobil Corp.*, na qual uma comunidade nativa do Alasca processou companhias de extração de petróleo por impactos causados em sua comunidade em decorrência das mudanças climáticas¹⁹⁵.

contra essa abertura indiscriminada, e focaliza sobretudo a preservação da integridade institucional. Por isso o sistema se fecha em si mesmo, reduz sua responsabilidade com o ambiente social e aceita como preço da integridade um formalismo cego”. (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, p. 125).

¹⁹³ Cf. NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, pp. 124-6.

¹⁹⁴ Em relação aos direitos do tipo repressivo e responsivo, NONET e SELZNICK entendem serem mais focados nos efeitos concretos e preparados para mobilizar recursos políticos. Porém, como diferença entre ambos, esclarecem que: “[...] o sistema repressivo é essencialmente incivil em sua abordagem do poder e da estrutura de grupos da sociedade: ou seja, manipula todas as fontes de poder, seja para buscar aliança ou sufocar a oposição, numa defesa obstinada de um regime de dominação. [...] Esse instrumentalismo do direito repressivo contrasta enormemente com o instrumentalismo do direito responsivo, que se caracteriza por uma consideração civil de uma multiplicidade de fins e de interesses. No direito responsivo, a ordem é negociada, não conquistada pela força”. (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, pp. 146-7).

¹⁹⁵ Kivalina é um vilarejo localizado ao norte do Círculo Polar Ártico. É um assentamento que existe há gerações, e é reconhecido como tribo indígena pelos EUA, além de se constituir como cidade reconhecido pelo Estado do Alasca. Os esquimós que lá habitam moram no final de uma península. Por conta das mudanças climáticas, o terreno sobre o qual o vilarejo era localizado começou a erodir, e o vilarejo teria de ser mudado para outra localidade – o que tem um alto custo financeiro. A comunidade, então, resolveu processar as grandes produtoras de petróleo para que fossem responsabilizadas pelo pagamento dos custos de realocação do vilarejo. O pedido foi negado pela Suprema Corte dos EUA.

Há, por isso, espaço para importar à teoria do direito atributos normalmente relacionados a ciências biológicas ou sociais, a exemplo das capacidades de resiliência e adaptação. Um sistema jurídico resiliente seria capaz de manter consistência em sua estrutura, a despeito de haver contínua mudança interna e externa. Um tipo de regulamentação jurídica para endereçar as mudanças climáticas pode adotar premissas que considerem avaliação e planejamento prévios, utilizando instrumentos prescritivos elaborados a partir de órgãos e sistemas insulares e hierarquizados e, por esses motivos, tal sistema dependeria de certa capacidade preditiva, divisão de competências e atribuições entre diferentes autoridades, além de poder contar com um número determinado de instrumento regulatórios. Em contrapartida, um diferente modelo de abordagem jurídica para esse mesmo tipo de questão pode contar com processos adaptativos de decisões, que têm à sua disposição grande gama de instrumentos oriundos do mercado e de outros órgãos, além de poder utilizar uma rede de agências e atores para sua estrutura organizacional e funcional, modelo esse que adota princípios advindos da ideia de resiliência¹⁹⁶.

3.5. Direito e o Judiciário

Estruturado como sistema de procedimentos e regras escritas primordialmente voltados à resolução de conflitos passados interindividuais e pressupondo ser exercido sobre uma sociedade estável, pouco desigual e sujeita a normas padronizadas, o sistema jurídico brasileiro foi pensado para somente ser acionado por um interessado após ter ocorrido a violação de um direito, com seu resultado restrito às partes do processo. Sendo, porém, bastante distinta a realidade brasileira contemporânea, esse tipo de sistema jurídico acaba por ser com ela incompatível e incapaz de realizar satisfatoriamente seus objetivos. Nesse contexto desenvolveu-se o tema da litigância de interesse público, inclusive como forma de reconhecimento e garantia de direitos às parcelas mais marginalizadas da população, tema que será aprofundado no Capítulo 4. A busca pela concretização desses direitos em uma realidade como a brasileira teve como resultado a explosão de litigiosidade que, justamente por isso, inviabilizou que todos os processos fossem julgados de forma similar e em tempo razoável¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Cf. RUHL, J. B. *General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems: Applications to Climate Change Adaptation Law*. In: **North Carolina Law Review / FSU College of Law, Public Law Research Paper n. 464**. 18.out.2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1694187>.

¹⁹⁷ Cf. FÁRIA, José Eduardo. *Ob. Cit. In: Estudos Avançados*. Vol. 18, n. 51, São Paulo, mai./ago. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200006>>.

Nesse momento, também é possível perceber confronto entre razão econômica e razão jurídica, entre estabilidade e discricionariedade, entre juízes e governantes. Se é necessário que direitos e garantias estejam previstos legalmente e, ainda, sabendo-se que a adoção de regras principiológicas abertas foi alternativa encontrada pelo constituinte para lidar com a questão da ausência de hegemonia que permitisse um tratamento jurídico objetivo¹⁹⁸, é também compreensível que tenha cabido ao Judiciário grande discricionariedade no momento de proferir decisões judiciais. Lembre-se, ainda, que o Judiciário não pode deixar de proferir decisão quando acionado por uma parte, mesmo que a norma a ser aplicada seja indeterminada ou muito aberta¹⁹⁹.

Isso significa que, mesmo que o Legislativo possa esperar o momento mais adequado para a produção de uma determinada norma, um momento, por exemplo, no qual haja maior consenso entre os diferentes grupos componentes da sociedade, o Judiciário deve proferir decisões quando instado a fazê-lo, sem ter a possibilidade de postergar sua atuação ou esperar que haja desenvolvimento de maior base hegemônica para tanto.

Tendo o papel de interpretar as normas, cabe ao Judiciário a complexa atividade que se encontra muito além de simplesmente mostrar o que o texto da lei diz, como se fosse o reflexo em um espelho. É preciso considerar o direito como fenômeno vivo e histórico e é necessário que seu intérprete se enxergue como sujeito suscetível a seus próprios valores e contextos culturais e socioeconômicos²⁰⁰.

Além da tática adotada pela Constituição Federal de 1988 no que tange às normas infraconstitucionais e tentando regular a economia cada vez mais globalizada, o Estado tende a produzir normas específicas e esparsas que têm como consequência causar maior insegurança jurídica²⁰¹, inclusive aumentando a tensão entre os Poderes Legislativo e

¹⁹⁸ A respeito da Assembleia Constituinte: “Como nenhum partido dispunha, por si ou sob a forma de coalizões, de maioria qualificada para agir na conformidade de um projeto político capaz de dar um mínimo de unidade conceitual e coerência programática à nova ordem constitucional, o recurso a normas programáticas e cláusulas indeterminadas, que poderiam ser reguladas posteriormente por leis complementares e ordinárias, em outras condições e outras configurações partidárias, foi a estratégia adotada para permitir a conclusão dos trabalhos”. (FARIA, José Eduardo. *Ob. Cit. In: Estudos Avançados*. Vol. 18, n. 51, São Paulo, mai./ago. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200006>>).

¹⁹⁹ Cf. FARIA, José Eduardo. *Ob. Cit. In: Estudos Avançados*. Vol. 18, n. 51, São Paulo, mai./ago. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200006>>.

²⁰⁰ Cf. FARIA, José Eduardo. **Corrupção, Justiça e Moralidade Pública**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2019, pp. 37 e ss.

²⁰¹ “Pressionado por fatores conjunturais, enfrentando contingências que desafiam sua autoridade, condicionado por correlações circunstanciais de forças, obrigado a exercer funções muitas vezes incongruentes entre si e levado a tomar decisões em contradição com os interesses sociais vertidos em normas constitucionais, o Estado tende a legislar desenfreadamente com o objetivo de coordenar, limitar e induzir o comportamento dos agentes produtivos. Essa legislação, contudo, não só é quase sempre produzida ao arpejo da Constituição, como também costuma fundir diferentes matérias num mesmo texto legal ou fragmentar a mesma matéria em diferentes

Judiciário, vez que caberá ao último certa capacidade legislativa no momento em que as leis devem ser aplicadas ao caso concreto²⁰².

Ainda, se o momento político atual exige maior governança para tratar dos problemas complexos, como aqueles relacionados ao controle das mudanças climáticas, também é certo que esse conceito não se encontra maturado de forma a ser imediatamente viabilizado. Como regra, as questões ambientais estão sendo tratadas como previsão constitucional, em leis e regulamentos, sendo que sua aplicação e efetividade dependem, em grande parte, do processo de fiscalização que pode, inclusive, não ser muito eficaz²⁰³.

Assim, a aplicação das regras ambientais, atualmente, depende fortemente da atuação do Poder Judiciário quando este é chamado a decidir questões que podem variar enormemente, caminhando desde a mencionada imposição de multas ambientais pelo IBAMA até a necessidade de controle de emissão de GEE por grandes empresas aéreas, caso este que será aprofundado no Capítulo 5.

Frente a uma tarefa tão relevante de protagonizar a decisão política, é necessário questionar se os atores envolvidos na tarefa de aplicação do direito por meio de decisões terão a correta dimensão do papel que deles é esperado. Se compreenderão a diferença existente entre uma atuação passiva, formalista, que percebe o direito como sistema fechado em si mesmo, de acesso restrito e a partir do qual somente podem ser produzidas respostas retrospectivas e de uma concepção ativa, antiformalista, que entente o direito como sistema que sofre interferências do meio social e que, portanto, deve ser de acesso amplo e capaz de produzir sentenças prospectivas valorizando sua função promocional²⁰⁴.

decretos, leis, medidas provisórias etc.”. (FARIA, José Eduardo. *Ob. Cit. In: Estudos Avançados*. Vol. 18, n. 51, São Paulo, mai./ago. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200006>>).

²⁰² Cf. FARIA, José Eduardo. *Ob. Cit. In: Estudos Avançados*. Vol. 18, n. 51, São Paulo, mai./ago. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200006>>.

²⁰³ Em recente pesquisa sobre o assunto, a agência de checagem Aos Fatos descobriu que, apesar de aplicar multas por eventual descumprimento de normas ambientais, o IBAMA arrecada apenas 5% do valor das multas aplicadas. Como causas para esse baixo valor de arrecadação, são apontados o fato de o processo de julgamento de infrações ambientais pelo IBAMA ser lento, a grande burocracia relacionada à imposição das penalidades, além da dificuldade imposta pela possibilidade de, após receber decisão da instância administrativa, as empresas ainda terem a possibilidade de discutir judicialmente a matéria, inclusive de forma a protelar exageradamente a decisão final. (LIBÓRIO, Bárbara. *Por que o Ibama arrecada só 5% das multas ambientais que aplica*. In: **Aos Fatos**. 31.jan.2019. Disponível em: <<https://aosfatos.org/noticias/por-que-o-ibama-arrecada-so-5-das-multas-ambientais-que-aplica/>>).

²⁰⁴ E, ainda, “estarão esses atores ainda fortemente impregnados da velha tradição legalista, formalista e normativista da dogmática jurídica, que se expressa por meio de proposições hipotéticas de dever-ser e cuja preocupação central é a subsunção dos fatos à prescrição legal, valorizando apenas os aspectos lógico-formais do direito positivo e enfatizando somente as tradicionais questões relativas à validade da norma, à determinação do significado das regras, à integração das lacunas e à eliminação das antinomias? Ou, pelo contrário, já estarão sensíveis à necessidade de um *back-ground* cultural capaz de identificar e esclarecer o significado político das profissões jurídicas, possibilitando-lhes assim um distanciamento crítico e uma clara consciência das inúmeras implicações de suas funções em sociedades fortemente marcadas pelo crescente descompasso entre a igualdade

Estando conscientes dos reflexos que podem advir de suas decisões devem também os juízes e tribunais enfrentar o impasse relacionado a saber se, de um lado, escolhem reforçar, em sua atuação, aspectos relativos à legalidade e defesa do direito positivo, correndo o risco de, por conta da diversidade da situação de fato, verem suas sentenças se tornarem ineficazes; ou, de outro lado, agindo de forma mais ativa para fins de construir uma nova ordem legal, terem suas sentenças reformadas por tribunais superiores por atuação contrária à lei²⁰⁵.

Árdua, pois, a tarefa conferida ao judiciário no contexto apresentado, de normas fundamentais principiológicas e abertas, que exigem objetivação e certa colaboração legislativa no momento de serem aplicadas; de regulamentação infraconstitucional esparsa e cada vez mais voltada a situações específicas e menos generalizáveis, o que também dificulta que situações similares recebam respostas similares. Ou seja, tudo isso tem como resultado uma atividade judicial de difícil uniformização.

E, conforme apresentado, enfrenta o Judiciário a igualmente difícil tarefa de encontrar o meio do caminho entre proferir decisões exclusivamente positivistas, primando pela legalidade e correndo o risco de serem essas decisões descumpridas por situações fáticas da realidade ou em inovar de forma abusiva na atuação judicial, também correndo o risco de serem proferidas decisões que serão posteriormente derrubadas durante o processo judicial²⁰⁶.

A análise da tensão havida entre Poder Legislativo e Poder Judiciário, especialmente representada pela maior ou menor capacidade que os ministros do STF teriam frente aos parlamentares, para filtrar demandas sociais, envolve questões bastante complexas. Dentre elas, destacam-se quatro: (i) a interpretação ativa realizada pelos tribunais pode colocar em conflito legitimidade e segurança jurídica, inclusive de forma a criar tensões institucionais; (ii) a atuação por parte dos tribunais (nessa questão, mais especificamente o STF) pode servir como instrumento de poder contramajoritário representativo de minorias; (iii) por conta da já

jurídico-formal e as desigualdades socioeconômicas?” (FARIA, José Eduardo. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, pp. 43 e 80).

²⁰⁵ Cf. FARIA, José Eduardo. *Ordem Legal x Mudança Social: A Crise do Judiciário e a Formação do Magistrado*. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Justiça: a Função Social do Judiciário**. São Paulo: Editora Ática, 1989, p. 106.

²⁰⁶ Sobre o assunto: “O modelo de regras é preservado e defendido porque enuncia um foco central de interesse do direito autônomo, a regra, porque ela ajuda a criar e proteger seu sistema institucional. Se entendermos que o direito é o governo de regras, em vez de discricionariedade sem freios, por um lado, ou do princípio indeterminado, por outro lado, a integridade do processo legal se torna mais fácil de manter. Todo o conteúdo da decisão judicial é influenciado por um espírito de regularidade e moderação. Pelo mesmo motivo, ‘a preocupação com uma zona de penumbra’ – isto é, com os elementos ambíguos e indefinidos das normas jurídicas – é característica de uma ordem legal em que a integridade institucional é uma ideia menos relevante que a adaptação do direito aos fatos sociais. Essas diferenças de perspectiva são funcionais; realçando determinados aspectos do direito e não outros, elas enunciam as premissas de diferentes tipos de ordem legal. Além de indicarem as fragilidades características de cada um”. (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, p. 111).

mencionada descrença na política, que gera crise de legitimidade em relação ao Legislativo, o Judiciário passa a ser visto pela população como Poder mais independente; e (iv) certo componente de democracia substantiva adquirido pelo Judiciário, que se legitima não pelo voto, mas por processo discursivo²⁰⁷.

O problema seria enxergar a atuação dos tribunais como tábua de salvação, indulgenciando, inclusive, a atuação política parcial e protagonista que algumas decisões podem assumir, principalmente quando ultrapassam os limites de um determinado caso que é julgado.

Ao ser questionado a decidir sobre a implementação de programas sociais, o que ocorre principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e com ajuda do desenvolvimento de litígios plurais e da litigância de interesse público – que será tratado com mais profundidade no Capítulo 4 –, o Judiciário tem de decidir inclusive a respeito de matérias de alocação e recursos de financiamento, atribuição usualmente deixada ao Executivo. Nesse momento, perdendo um pouco sua função fiscalizadora, passa o Judiciário a deter funções transformadoras²⁰⁸.

Muito embora não se possa negar o benefício oriundo do acesso de parcelas marginalizadas ao Judiciário, que buscam nas ações judiciais meios de efetivação de direitos e mesmo de justiça, é preciso considerar que a implementação de programas, ainda que previstos na Constituição, exige a mencionada alocação de recursos, que podem não estar disponíveis, conforme será visto no próximo tópico.

3.6. O custo dos direitos

A efetivação de direitos, dentro dos quais se insere o direito a um meio ambiente saudável, previsto constitucionalmente, é atividade que exige o direcionamento de investimentos para áreas relacionadas à proteção ambiental. Por esse motivo, o debate relativo à regulação de temas complexos, a exemplo das mudanças climáticas, deve considerar a questão do custo dos direitos.

Sob um olhar mais amplo, é preciso avaliar que a própria garantia das liberdades públicas depende da capacidade que o Estado tem de resguardar os direitos individuais de seus cidadãos, inclusive por meio da manutenção das forças policiais e jurídicas. Nesse contexto, apresenta-se também a questão relativa à decisão sobre a alocação dos recursos

²⁰⁷ Cf. FARIA, José Eduardo. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2019, pp. 29 e ss.

²⁰⁸ Cf. FARIA, José Eduardo. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2019, pp. 123 e ss.

orçamentários. Tratando-se de recursos escassos, quem teria legitimidade para decidir quais áreas priorizar em detrimento de outras?²⁰⁹

E, estando grande parte não apenas das liberdades, mas especialmente das políticas públicas estabelecidas constitucionalmente, até mesmo como cláusulas pétreas, outra indagação que se apresenta diz respeito ao fato de o constituinte ter imposto “suas concepções de poder às gerações futuras, suprimindo-lhes a prerrogativa de definir os direitos e o regime político que poderiam considerar adequados”²¹⁰.

Isso dificulta o padrão de governabilidade brasileiro, além de tornar o processo de implementação das políticas públicas lento e dificultoso, já que exige acerto político por parte do corpo parlamentar. No caso da Carta Política de 1988, além de haver grande número de políticas públicas, estas estão tão detalhadas que acabam entrando no campo de controvérsias partidárias²¹¹. Como consequência, aumenta a tendência de discussão relativa a políticas públicas no judiciário²¹².

²⁰⁹ Assunto tratado por FARIA em artigo publicado no jornal o Estado de São Paulo, em 24 de abril de 2019, que prescreveu: “Isso permite ver a questão dos direitos a partir de uma ótica pouco usual entre nós. Por exemplo, os direitos fundamentais podem ser mensurados em termos de custo orçamentário? Essa é uma questão pertinente em países com desigualdade social, como o Brasil. Apesar de a carga tributária ser alta, o orçamento do poder público é apropriado por corporações de servidores, o que deixa os governos sem condições de atender às necessidades dos setores mais pobres da população. Outra questão é saber não só quanto custam os direitos, mas também como determinar quem decide a alocação de recursos escassos. Essa é uma questão que envolve as dimensões morais das distintas formas de liberdade nas discussões sobre justiça distributiva. Se a liberdade depende de impostos, sua cobrança pressupõe justiça fiscal, por meio de políticas tributárias não regressivas”. (FARIA, José Eduardo. *Os ultraliberais e o preço da liberdade*. In: **O Estado de São Paulo**. 24.abr.2019. Disponível em <<https://opinio.estado.com.br/noticias/espaco-aberto,os-ultraliberais-e-o-preco-da-liberdade,70002801726>>).

²¹⁰ FARIA, José Eduardo. *Ob. Cit.* In: **O Estado de São Paulo**. 24.abr.2019. Disponível em <<https://opinio.estado.com.br/noticias/espaco-aberto,os-ultraliberais-e-o-preco-da-liberdade,70002801726>>. No mesmo sentido: “Desse modo, a geração constituinte amarrou as gerações futuras a decisões sobre temas não propriamente constitucionais, mas de interesse daqueles parlamentares naquele determinado contexto. O quórum necessário, mesmo que baixo para emendar uma constituição, pode ser considerado alto para decidir sobre políticas públicas, acarretando assim uma elevação dos custos de construir coalizões para governar. Se precisam emendar a constituição para seguir adiante com sua agenda, os governos não podem contentar-se com uma maioria absoluta, ainda que com alguma sobra; têm de buscar coalizões supermajoritárias, em que 60% dos votos é o minimum minimorum”. (COUTO, Cláudio; ARANTES, Rogério. *Por que a Constituição Brasileira Abarca Tantas Políticas Públicas?* In: **CEPESP – Centro de Política e Economia do Setor Público (FGV)**. 24.out.2018. Disponível em <<https://cepesp.wordpress.com/2018/10/24/mudando-se-vai-ao-longo-30-anos-de-transformacao-constitucional-incessante/>>).

²¹¹ Cf. COUTO, Cláudio; ARANTES, Rogério. *Por que a Constituição Brasileira Abarca Tantas Políticas Públicas?* In: **CEPESP – Centro de Política e Economia do Setor Público (FGV)**. 24.out.2018. Disponível em <<https://cepesp.wordpress.com/2018/10/24/mudando-se-vai-ao-longo-30-anos-de-transformacao-constitucional-incessante/>>.

²¹² Assim tem-se: “Com isso, o Brasil acabou ficando com um padrão de governabilidade travado, quando comparado com o padrão de outros países emergentes. Quanto mais extensa é uma Constituição, mais reduzidas são as esferas de decisão das maiorias parlamentares e da discricionariedade dos dirigentes do Executivo e maior é a tendência de judicialização das políticas públicas”. (FARIA, José Eduardo. *Democracia e resiliência constitucional*. In: **Estadão - Opinião**. 05.mar.2019. Disponível em: <<https://opinio.estado.com.br/noticias/espaco-aberto,democracia-e-resiliencia-constitucional,70002743861>>).

Há, pois, um complexo relacionamento desenvolvido entre as finanças públicas e a democracia, inclusive de interdependência causal e inter-implicações. O Estado de Bem-Estar Social é dependente de políticas fiscais e arrecadatórias. Porém, observa-se tendência, nesse tipo de Estado, de estabelecimento de políticas públicas que impliquem gastos crescentes no tempo. Haveria, assim, parcela de recursos do Estado que já estariam comprometidas com o custeio dessas políticas, engessando a discricionariedade de governos posteriores em relação à definição de novos gastos, o que pode se traduzir no fato de as atividades estatais serem, continuamente, menos responsivas às mudanças de interesses observadas na sociedade. Reduz-se, também, a capacidade de coesão social a ser proporcionada pelo Estado²¹³.

Desta forma, diminuindo o espaço de discricionariedade de gastos públicos e aumentando os valores dispendidos com aposentadorias, ocorrerá a redução do montante que pode ser aportado para atendimento de parcelas menos protegidas da sociedade. Como consequência, esses grupos de pessoas passam a internalizar a ideia de terem reduzida sua participação democrática²¹⁴.

Reduzindo-se a parcela de gastos públicos que podem ser discricionários, indaga-se, então, por quanto tempo um determinado governo será capaz de custear investimentos públicos futuros que sejam destinados a responder às demandas de uma sociedade cambiante e a tornar a sociedade mais eficiente e justa²¹⁵, como também qual parcela do orçamento público poderá ser aplicada em “investimentos sociais”, ou seja, aqueles que têm como objetivo criar as condições necessárias para a prosperidade e sustentabilidade de sociedades contemporâneas²¹⁶.

Direitos sociais podem ser representados por direitos que um cidadão tem contra o outro, a exemplo dos direitos trabalhistas que os empregados podem opor a seus empregadores; ou podem, ainda, ser representados como direitos oponíveis à própria sociedade civil e ao Estado, quando se enxerga como direito social o direito à vida digna, à saúde, à cultura ou à educação. Considerar essa segunda acepção significa compreender que a garantia desses direitos é condicionada à capacidade econômica de cada país²¹⁷.

²¹³ Cf. STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. *Ob. Cit. In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Orgs.). Politics in The Age of Austerity*. London: Polity Press, 2013, pp. 26-7.

²¹⁴ Cf. STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. *Ob. Cit. In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Orgs.). Politics in The Age of Austerity*. London: Polity Press, 2013, p. 28.

²¹⁵ Cf. STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. *Ob. Cit. In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Orgs.). Politics in The Age of Austerity*. London: Polity Press, 2013, p. 32.

²¹⁶ Denominadas de pós-industriais ou do conhecimento por Wolfgang Streeck e Daniel Mertens (STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. *Ob. Cit. In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Orgs.). Politics in The Age of Austerity*. London: Polity Press, 2013, p. 40).

²¹⁷ Assim tem-se: “Tais direitos não existem independentemente do nível de desenvolvimento econômico de um país; eles se tornaram direitos protegidos nos países desenvolvidos porque tais países tinham condições de fazê-

Assim, a proteção dos direitos civis dos cidadãos de um país e a consecução dos direitos sociais estão atreladas à capacidade que o Estado tem de efetivar esses direitos e isso significa, diretamente, que, para conseguir despender gastos para esses fins, o Estado terá de arrecadar tributos. Os serviços atribuídos ao Estado em uma democracia são tidos como gratuitos por seus cidadãos apenas por serem financiados por recursos públicos, ou em outras palavras, os custos decorrentes da consecução dos direitos civis e sociais são repartidos por toda a sociedade através do recolhimento de tributos²¹⁸.

No que diz respeito aos custos, não é cabível a diferenciação entre direitos positivos e direitos negativos, vez que mesmo os direitos ditos negativos exigem recursos financeiros para sua proteção por parte das autoridades públicas²¹⁹.

Um Estado Republicano²²⁰, para que possa ser considerado forte, deverá ser capaz de tributar seus cidadãos adequadamente, como forma de fornecer respostas às demandas relativas a serviços sociais²²¹. Portanto, os tributos atuais poderiam ser considerados como o

lo. Em cada sociedade, as necessidades sociais são transformadas em direitos sociais quando se dispõe de recursos materiais mínimos para garanti-los. A luta de classes ou, de forma mais moderada, a luta entre a esquerda e a direita em cada país no século passado aconteceu em torno de uma questão central: até que ponto cada Estado-nação deveria e poderia fazer valer os direitos sociais”. (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O surgimento do Estado republicano*. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 62, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452004000200008>>. Versão em português do trabalho apresentado ao III Simpósio Internacional sobre Justiça, realizado em setembro de 2003, em Porto Alegre, correspondendo aproximadamente a capítulo de outra obra publicada na Inglaterra, “*Democracy and Public Management Reform*” (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracy and Public Management Reform**. Oxford: Oxford University Press, 2004).

²¹⁸ Novamente BRESSER-PEREIRA coloca: “Assim que uma lei especifica um direito, a realização de uma ação ou serviço se torna necessária, e haverá custos envolvidos. Desse modo, o desempenho do governo e seus custos são essenciais para o conceito de um Estado republicano. Ele deve ser eficaz e eficiente na aplicação dos direitos ou na prestação dos serviços relacionados a tais direitos. O aparelho do Estado não deve ser apenas eficaz: deve também ser eficiente. Tendo em vista os limitados recursos fiscais com que pode contar, quanto mais eficiente ele for, mais eficaz poderá ser, será capaz de fornecer uma maior quantidade de serviços pelo mesmo custo. É sabido que a legitimidade de um governo depende, entre outras coisas, de sua capacidade de aumentar os impostos, mas nas democracias os governos só são capazes de taxar se os cidadãos puderem perceber que o dinheiro está sendo bem utilizado”. (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Ob. Cit.* In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 62, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452004000200008>>).

²¹⁹ Cf. NABAIS, José Casalta. *A Face Oculta dos Deveres Fundamentais: os Deveres e os Custos dos Direitos*. In: **Revista Direito Mackenzie**. Ano 3, N. 2, 2002. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246>>. Acesso: em abr.2019.

No mesmo sentido: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Ob. Cit.* In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 62, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452004000200008>> e HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2000, pp. 15 e ss.

²²⁰ Considerado, nesse momento, a partir da definição de BRESSER-PEREIRA: “O Estado social-liberal e o Estado republicano são a mesma coisa. No entanto, quando falo de Estado republicano estou me referindo a capacidade do Estado não apenas de garantir direitos civis, políticos e sociais, mas também de garantir direitos republicanos e, ao fazer isso, de se proteger do controle privado”. (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Ob. Cit.* In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 62, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452004000200008>>).

²²¹ Na mesma toada: “O Estado republicano é um Estado democrático que deriva seu poder e legitimidade do apoio da sociedade civil. Ele garantirá a liberdade negativa, mas sua força dependerá de quanto seus cidadãos, compartilhando uma visão positiva de liberdade, estarão dispostos a participar dos assuntos cívicos. No entanto,

preço que os integrantes de uma determinada comunidade pagam para viver em uma sociedade organizada, que garanta liberdades e um mínimo de solidariedade²²².

No entanto, o que se tem observado especialmente a partir de dados obtidos de países integrantes da OCDE²²³ é a tendência, nas últimas décadas, de redução de gastos públicos e mesmo diminuição do tamanho do Estado como forma de liberalização dos mercados até o desencadeamento da crise financeira de 2007 que atingiu grande parte do mundo ocidental²²⁴.

A necessidade de redução de gastos públicos afeta, conforme visto, em especial, os gastos discricionários, sobretudo aqueles relativos a investimentos sociais. Se não houver aumento na arrecadação tributária, não é possível aplicar recursos em áreas relacionadas a direitos sociais, apesar da crescente demanda para tanto²²⁵.

A proteção ambiental e a implementação de atividades que possam resultar em estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, quando verificadas a partir da perspectiva de serem transformadas em políticas públicas ou atividades fomentadas pelo Estado, exigem a verificação da questão de seu custo.

Se, de um lado, pudemos conferir o quão relevante e urgente é a mudança na forma de produção econômica e mesmo de consumo, para que seja possível reduzir as emissões de GEE, de outro, é fundamental compreender que, da perspectiva estatal, a implementação de

é importante lembrar que, para garantir a vida, os direitos de propriedade e os contratos que fundamentam a liberdade, e os direitos sociais que fundamentam a justiça social, o Estado precisa de recursos materiais — especificamente, receitas de impostos. [...] Portanto, um Estado republicano é um Estado que está democraticamente apto a taxar os cidadãos. Ninguém gosta de ser taxado, mas uma boa medida da força de um Estado e da legitimidade de um governo é sua capacidade de taxar. Não estou afirmando que quanto maior a carga tributária, mais forte e mais republicano será o Estado. Mas estou dizendo que um Estado que é incapaz de taxar seus cidadãos adequadamente, enquanto esses mesmos cidadãos exigem dele lei, ordem e serviços sociais, é um Estado fraco: falta-lhe legitimidade política, e ele tenderá a entrar em crise fiscal”. (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Ob. Cit. In: Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. n. 62, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452004000200008>>).

²²² Cf. NABAIS, José Casalta. *Ob. Cit. In: Revista Direito Mackenzie*. Ano 3, N. 2, 2002. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246>>. Acesso: em abr.2019.

²²³ Cf. SCHÄFER, Armin. *Liberalization, inequality and democracy's discontent*. In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Orgs.). **Politics in The Age of Austerity**. London: Polity Press, 2013, pp. 169-195.

²²⁴ A esse respeito: “Many observers during the 1970’s were pessimistic about the future prospects of Western democracy because they thought governments would inevitably prioritize demands from special interest groups or voters above economic prudence. Parties would outdo each other to promise higher spending, and governments would be too weak to confront well-organized trade unions. Despite these predictions, governments were still able to cut welfare benefits and reduce involvement in economic affairs. Radical welfare reforms may have been rare, but piecemeal changes, accumulating over time, have taken place everywhere. Between the mid-1980s and the late 2000s, rich OECD countries have liberalized their economies and delegated decisions to markets even at the cost of citizen disaffection”. (SCHÄFER, Armin. *Liberalization, inequality and democracy's discontent*. In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Orgs.). **Politics in The Age of Austerity**. London: Polity Press, 2013, pp. 191-2).

²²⁵ A possibilidade de gasto público é pressionada por conta do aumento da dívida pública, que, por sua vez, acaba forçando a implementação de consolidação fiscal. Sem que haja o aumento da carga tributária, passam a ser necessários cortes nos gastos públicos. (STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. *Public finance and the decline of State capacity in democratic capitalism*. In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Orgs.). **Politics in The Age of Austerity**. London: Polity Press, 2013, pp. 52 e ss).

políticas nesse sentido terá um custo e, a não ser que haja corte orçamentário, esse custo exigirá uma nova fonte de financiamento.

É possível, então, ponderar análise de custo-benefício relacionada ao estabelecimento de regulação ambiental, a fim de deixar bastante claras as perdas e os proveitos decorrentes de políticas públicas estabelecidas por meio de regulação jurídica. Essa mesma análise pode, também, auxiliar no processo de determinação relativa ao montante de regulação necessário para que se obtenha benefícios ambientais²²⁶.

A análise de custo-benefício pode ser instrumento bastante útil de decisão regulatória, embora não deva ser o único fundamento para o estabelecimento de políticas públicas. Nesse sentido, é possível (i) comparar os efeitos favoráveis e desfavoráveis de políticas públicas; (ii) estabelecer prioridades regulatória a partir da constatação dos custos e benefícios envolvidos; (iii) utilizar análises de custo-benefício, ainda que tais análises não sejam vinculantes na determinação de uma política pública; (iv) entender que os custos e os benefícios deveriam ser quantificados e claramente apresentados sempre que possível; (v) considerar que as análises deveriam estar sujeitas a revisões externas, a fim de garantir sua qualidade e atualidade; (vi) compreender que uma boa análise de custo-benefício considerará, também, as consequências distributivas de determinada política²²⁷.

3.6.1. Análise de custo-benefício de uma política pública climática

A fim de exemplificar a elaboração de uma análise de custo-benefício relativa à implementação de políticas para redução das mudanças climáticas, será considerado o relatório publicado pela Organização Mundial da Saúde sobre os efeitos das mudanças climáticas na saúde humana²²⁸.

De acordo com o relatório, a queima de combustíveis fósseis é a maior fonte de contribuição para a poluição do ar prejudicial à saúde, responsável pela morte de mais de sete milhões de pessoas por ano por conta de exposição a ar poluído. Mais de 90% da população

²²⁶ Cf. ARROW, Henneth [et al]. *Is There a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation?* In: **Science**. Vol. 272, 12.abr.1996. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/272/5259/221>>.

²²⁷ Cf. ARROW, Henneth [et al]. *Ob. Cit.* In: **Science**. Vol. 272, 12.abr.1996. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/272/5259/221>>.

²²⁸ Cf. WORLD HEALTH ORGANIZATION. *COP24 - Special Report: Health and Climate Change*. In: **World Health Organization**. 2018. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/276405>>.

urbana do mundo respira ar contaminado, sendo essa a segunda principal causa de mortes relacionadas a doenças não comunicáveis ao redor do mundo²²⁹.

A partir de uma perspectiva global, a avaliação do custo-benefício relacionado à introdução de uma política pública climática pode ser feita a partir de distintos pontos de vista. Sob a ótica da saúde mundial, o já mencionado relatório da OMS aponta que alcançar os objetivos propostos no Acordo de Paris poderia ser responsável por salvar da poluição do ar mais de um milhão de vidas por ano até 2050²³⁰. Além disso, aponta o relatório que o valor dos ganhos relacionados à saúde seria equivalente a aproximadamente o dobro do custo necessário para implementar políticas nesse sentido.

Do ponto de vista da saúde pública mundial, portanto, e adotando-se a avaliação apresentada no mencionado relatório, políticas públicas climáticas parecem passar, sem dificuldade, pelo teste de custo-benefício, tanto em relação à melhoria de vidas humanas, quanto em relação ao custo envolvido.

Além deste relatório da OMS necessário citar também o relatório “*The New Climate Economy*” elaborado pela Comissão Global de Economia e Clima (em inglês, “*The Global Commission on the Economy and Climate*”) aponta que, em âmbito global, desastres relacionados com água causaram perdas da ordem de 320 bilhões de dólares no ano de 2017, valor esse significativamente mais alto do que a média apurada. Por outro lado, o mesmo relatório aponta que a mudança para uma economia de baixo carbono poderia gerar ganhos econômicos na ordem de USD 26 trilhões até 2030, em comparação à manutenção das práticas atuais²³¹.

²²⁹ Ainda neste sentido: “*Air pollution inside and outside the home is the second leading cause of deaths from NCDs worldwide; it is responsible for 26% of deaths from Ischaemic heart disease 24% of those from strokes, 43% from chronic obstructive pulmonary disease and 29% from lung cancer*”. (WORLD HEALTH ORGANIZATION. Ob. Cit. In: **World Health Organization**. 2018. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/276405>>).

²³⁰ Em relação à região da Europa: “*Under the Paris Agreement, many Parties have committed to a substantial reduction in GHG emissions by 2030. The WHO ‘Carbon reduction benefits on health’ tool, gives initial quantification of the possible health benefits of expected reductions in air pollutant emissions by country (40), for the WHO European Region. The annual number of preventable premature deaths could amount to 138,000 throughout Region, of which 47% would be averted in the Russian Federation (65,900 deaths) and 33% (45 350 deaths) in the 28 countries in the European Union. In economic terms, the benefit of reduced emissions would be equivalent to savings of US\$ 244–564 billion, or 1–2% of the GDP of the Region (at purchasing power parity). The saved costs of treating illness (US\$ 34.3 billion) would amount to 6–14% of the total economic benefit*”. (WORLD HEALTH ORGANIZATION. Ob. Cit. In: **World Health Organization**. 2018. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/276405>>).

²³¹ Pode-se colocar: “*Transitioning to this low-carbon, sustainable growth path could deliver a direct economic gain of US\$26 trillion through to 2030 compared to business-as-usual, according to analysis for this Report. Taking ambitious climate action could also generate over 65 million new low-carbon jobs in 2030, equivalent to today’s entire workforces of the UK and Egypt combined, as well as avoid over 700,000 premature deaths from air pollution compared with business-as-usual. [...] Subsidy reform and carbon pricing alone could generate an estimated US\$2.8 trillion in government revenues per year in 2030 — equivalent to the total GDP of India today*”.

Portanto, também do ponto de vista econômico, a transição para uma economia de baixo carbono pode apresentar benefícios, especialmente quando aliada às novas tecnologias que vêm sendo desenvolvidas. Para o caso específico do Brasil, há grande margem de benefícios econômicos disponíveis em relação ao uso sustentável da terra e à proteção de florestas²³².

3.7. Judicialização de políticas públicas

Conforme visto, a garantia das liberdades públicas e a efetivação de direitos exige gastos por parte do Estado. De outro lado, a leitura do conteúdo da Carta Constitucional Brasileira de 1988 permite ao leitor observar grande quantidade de garantias e direitos sociais e individuais, o que parece ser condizente com o fato de a Carta Política ter sido promulgada após longo período de Ditadura Militar (1964-1985).

Percebe-se por sua leitura que grande parte dos dispositivos constitucionais podem ser classificados como políticas públicas²³³ e mesmo a maioria das Emendas Constitucionais são destinadas a alterar políticas públicas, não direitos nem mesmo regras relativas ao funcionamento do Estado²³⁴.

— *much needed funds that can be used to invest in public priorities. While all economic modelling exercises have limitations, these results echo and reinforce recent analyses by leading economic institutions, such as the OECD*". (GLOBAL COMMISSION ON THE ECONOMY AND CLIMATE. *The 2018 report of the Global Commission on the Economy and Climate*. In: **New Climate Economy**. Disponível em: <<http://newclimateeconomy.report:443/>>).

²³² Pode-se citar: "*The shift to more sustainable forms of agriculture combined with strong forest protection could deliver over US\$2 trillion per year of economic benefits; generate millions of jobs, mainly in the developing world; improve food security including by reducing food loss and waste (a third of all food produced is lost or wasted along the food chain); and deliver over a third of the climate change solution. At the same time, restoration of natural capital, especially our forests, degraded lands, and coastal zones, will strengthen our defenses and boost adaptation to climate impacts, from more extreme weather patterns to sea-level rise*". (GLOBAL COMMISSION ON THE ECONOMY AND CLIMATE. *Ob. Cit.* In: **New Climate Economy**. Disponível em: <<http://newclimateeconomy.report:443/>>).

²³³ De acordo com pesquisa realizada por COUTO e ARANTES tem-se que 30,7% dos dispositivos referem-se a políticas públicas: "temos uma Constituição cujos dispositivos que podem ser classificados como política pública é da ordem de 30,7%. É a maior proporção de todas as nossas cartas, historicamente falando. Antes dela, em termos relativos, a que mais chegou perto foi a efêmera carta de 1934, com 15,2% – mas se tratava de uma constituição bem mais curta e, portanto, esse percentual representava muito menos políticas públicas constitucionalizadas". (COUTO, Cláudio; ARANTES, Rogério. *Por que a Constituição Brasileira Abarca Tantas Políticas Públicas?* In: **CEPESP – Centro de Política e Economia do Setor Público (FGV)**. 24.out.2018. Disponível em <<https://cepesp.wordpress.com/2018/10/24/mudando-se-vai-ao-longo-30-anos-de-transformacao-constitucional-incessante/>>).

²³⁴ Neste sentido: "Hoje temos 52,3% mais políticas públicas no texto principal da Constituição, excluído o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Mas também o ADCT cresceu bastante – 121% – sendo que, desse crescimento, 97,8% são políticas públicas. Também nos dispositivos constantes unicamente das emendas (que denominamos como paraconstitucionais) preponderam as políticas públicas: 85%. Inegavelmente, quem emenda a Constituição o faz principalmente para alterar políticas públicas, não para mexer com direitos ou regras institucionais de funcionamento do Estado". (COUTO, Cláudio; ARANTES, Rogério. *Por que a Constituição Brasileira Abarca Tantas Políticas Públicas?* In: **CEPESP – Centro de Política e Economia do**

Sendo as políticas públicas definidas, juridicamente, como “complexo de decisões e normas de natureza variada”²³⁵, certamente tratam da forma pela qual o Estado lidará com questões socialmente relevantes. Podem, por exemplo, criar órgãos, mecanismos e instrumentos necessários à proteção do meio ambiente. Dependem da elaboração de leis programáticas que avaliem as disponibilidades orçamentárias e receitas públicas, do estabelecimento de competências a órgãos da administração pública, delimitação de poder de polícia para fins de fiscalização, dentre outras características²³⁶.

De acordo com LOPES, há distintos tipos de políticas públicas: (i) as políticas sociais, por meio das quais há prestação de serviços públicos e essenciais, como saúde ou educação; (ii) políticas sociais compensatórias, a exemplo da previdência e assistência social; (iii) políticas de fomento, como os incentivos; (iv) reformas de base, a exemplo da reforma agrária; e (v) políticas de estabilização monetária, dentre outras²³⁷.

Dada, então, a grande quantidade de políticas públicas estabelecidas constitucionalmente, há igualmente uma grande possibilidade de questionamento de tais políticas perante o judiciário. Na realidade, tanto as políticas quanto a própria efetivação dos direitos positivados acabam estando sujeitas a questionamentos judiciais.

A discussão judicial de temas relevantes, como os previstos em políticas públicas, por exemplo, serve, inclusive, como forma de avanço democrático por possibilitar a apresentação das propostas divergentes e seus argumentos²³⁸ que serão consubstanciadas, de forma bastante geral, em um requerimento e sua resposta.

O Judiciário pode, portanto, ser relevante instrumento de concretização de políticas públicas quando provocado adequadamente e, principalmente, se contar com grupos de interessados, comunidades e advogados bastante habilitados no momento da propositura das ações. Para a garantia de direitos sociais, LOPES propõe diferentes instrumentos:

- a) Tratando-se de *direito público subjetivo*, o cidadão poderia exigir do Estado prestação direta ou indenização.
- b) Tratando-se de *garantia geral*, o cidadão poderia:

Setor Público (FGV). 24.out.2018. Disponível em <<https://cepesp.wordpress.com/2018/10/24/mudando-se-vai-ao-longo-30-anos-de-transformacao-constitucional-incessante/>>).

²³⁵ LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direito Subjetivo e Direitos sociais: o Dilema do Judiciário no Estado Social de Direito*. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, p. 131.

²³⁶ Cf. LOPES, José Reinaldo de Lima. *Ob. Cit. In: FARIA, José Eduardo (Org.). Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, p. 134.

²³⁷ Cf. LOPES, José Reinaldo de Lima. *Ob. Cit. In: FARIA, José Eduardo (Org.). Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, p. 133.

²³⁸ Cf. LOPES, José Reinaldo de Lima. *Ob. Cit. In: FARIA, José Eduardo (Org.). Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, pp. 136-7.

a. Exigir responsabilização de autoridades que não tenham executado políticas já definidas em lei (orçamentárias e programadas), regulamentos e etc. por meio do Ministério Público.

b. Propor Impugnação de leis orçamentárias por ação direta de inconstitucionalidade.²³⁹

c. Reivindicar responsabilização do Presidente da República, principalmente nas hipóteses previstas pelo artigo 85, VI, e artigo 167, parágrafo 1º.²⁴⁰

O grande número de políticas públicas estabelecidas no texto constitucional abre, com isso, igualmente grande espaço para questionamentos judiciais, quaisquer que sejam as formas utilizadas por parte dos interessados para efetivação de seus direitos ou questionamentos relativos às políticas públicas.

Conforme visto anteriormente, o Judiciário acaba recebendo a função de garantidor de programas sociais especialmente por parte da parcela mais marginalizada da população que não dispõe de outros meios para conseguir ter acesso a esses tipos de programa. E o debate aberto com a abertura desse tipo de função para o Judiciário engloba duas diferentes visões: uma que entende que as medidas de políticas públicas são de responsabilidade do legislador democraticamente eleito e outra que enxerga que o voto não garantiria legitimidade absoluta aos governantes, cabendo a observância ao quanto previsto constitucionalmente²⁴¹.

E, nesse mesmo sentido, a utilização do Judiciário como instrumento de transformação social e promoção de justiça faz parte de um debate relacionado à litigância de interesse público, assunto que será abordado no próximo capítulo.

²³⁹ Pode-se citar: “toda vez que contrariarem dispositivos constitucionais, como o artigo 201, e seus parágrafos, ou o artigo 212, e sua respectiva hierarquia (lei complementar referida no art. 163 da Constituição Federal, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual)”. (LOPES, José Reinaldo de Lima. *Ob. Cit. In: FARIA, José Eduardo (Org.). Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, p. 137).

²⁴⁰ LOPES, José Reinaldo de Lima. *Ob. Cit. In: FARIA, José Eduardo (Org.). Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, p. 137-8.

²⁴¹ O mencionado debate pode ser resumido no seguinte trecho: “Muitos acham normal que, havendo constituições e leis, as medidas de política tenham que as respeitar, sobretudo numa área clássico de vigência do princípio da legalidade, como são o direito orçamental e fiscal. Outros, em contrapartida, acham bizarro que seja um tribunal a decidir sobre opções de políticas de rendimentos. Esta divergência de pontos de vista abriu uma discussão muito viva acerca das relações entre direito e política, entre constituição e poder de governo. Para uns, cabe ao legislador democrático, legitimado pelo voto popular, avaliar da correção e oportunidade das medidas de política, sobretudo em momentos críticos, como os de grave crise económica ou financeira. Ou, mais radicalmente, nem vêm porque é que uma questão de política económica e financeira se põe em termos de direito. Em momentos de crise, definidos como tal pelo executivo, o direito teria que ceder perante as leis da economia e perante a suprema necessidade. As necessidades políticas cancelariam os direitos estabelecidos e eventuais formalidades para os ultrapassar. Numa fórmula grosseira, mas popular, se ‘não há dinheiro’, não há constituição (ou não há direito). Para outros, o voto só por si, não confere uma legitimidade absoluta aos governos; que, ao legislarem e ao decidirem, devem observar ainda as regras de direito, sobretudo de direito constitucional”. (HESPANHA, António Manuel. *Rumos do Constitucionalismo no Séc. XXI: Constitucionalismo, Pluralismo e Neoliberalismo*. In: **Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/39769>>. Acesso em dez.2019).

3.8. Recapitulando

De forma geral, tem-se que o ponto de partida deste capítulo foi a conscientização a respeito do enorme poder detido pela grande corporação global. Detentora de elevado capital econômico, esse ator global é capaz de confrontar Estados em busca de melhores vantagens competitivas de produção, inclusive no que diz respeito a um menor grau de proteção ambiental.

Justamente por conta de seu elevado poder, se chamada a participar ativamente do combate às mudanças climáticas, a grande corporação pode, também, ser responsável por grandes resultados positivos no que diz respeito à proteção ambiental.

Apresentou-se também a crise climática como uma das questões complexas a serem enfrentadas pela humanidade. A complexidade dessas questões pode ser explicada por alguns fatores, como o fato de se tratarem de problemas com causas humanas, de suas consequências serem sentidas transnacionalmente, de serem resultados de decisões tomadas em diversos locais e em distintos momentos, de estarem relacionadas à necessidade de se fazer um sacrifício presente buscando um benefício futuro, dentre outros pontos.

Portanto, há poucas arenas disponíveis para adequadamente tratar desse tipo de questão. Apesar do atual descontentamento e, até mesmo, descrédito em relação à política, essa parece ser, ainda, o local mais adequado para aprofundamento de tais questões, principalmente se o palco político puder ser revitalizado e apresentado como local de formação de consensos, ainda que por meio do desenvolvimento de novas perspectivas, como a governança.

A ideia de governança engloba novo formato pelo qual se pretende lidar com as novas realidades, abandonando conceitos políticos tradicionais. Deve abarcar o fato de que os governos atuais podem agir fora dos limites territoriais do Estado, além da emergência da grande corporação como ator global de relevante influência, pressupondo cooperação ao invés da usual soberania hierarquizada.

Essa nova sistemática política, que se pretenda efetiva, considera a grande corporação como ator da nova ordem global, mas não relega decisões importantes ao mercado. Parte do pressuposto da ação coordenada e da construção de consensos.

Do ponto de vista regulatório, o endereçamento da questão das mudanças climáticas como problema complexo e urgente, exige que o ordenamento jurídico seja considerado como instrumento cuja finalidade vai além de um sistema de controle social e de estabelecimento de

ordem. É preciso enxergar o direito como instrumento de mudança e compreender a perda de hegemonia do Estado na função reguladora de atividades sociais.

Se é exigido da política uma renovação, a fim de poder contemplar discussões que se apresentam nos tempos atuais por meio da governança, também se demanda que o direito seja arejado, passando a se originar de diversas fontes normativas, uma vez que o Estado perde a hegemonia de seu poder regulamentador. O direito deverá ser utilizado como veículo para políticas públicas que tenham como objetivo endereçar cada um dos problemas atualmente apresentados, inclusive aqueles que lidam com as questões climáticas.

Em momentos de grande complexidade social, em que não é possível construir consensos nem estabelecer visíveis maiorias, resta ao legislador a produção de normas que sejam bastante abertas, principiológicas, justamente que possibilitem aos distintos grupos sociais se enxergarem atendidos por essas normas. O problema, porém, aparece no momento da aplicação dessas normas a um específico caso, momento em que um juiz deverá aplicar a norma de forma objetiva e específica.

Adiciona-se a este cenário a ideia de que o Poder Judiciário vem sendo utilizado como instrumento de garantia de direitos previstos constitucionalmente, especialmente pelas parcelas mais marginalizadas da população. Há, portanto, tanto um infindável número de processos judiciais a serem decididos, quanto a difícil tarefa enfrentada, por cada juiz, no momento de aplicar o direito a um caso concreto.

Indagações podem surgir neste momento, tais como: estará, cada juiz, ao decidir uma questão, ciente da responsabilidade que tem em mãos? E, ainda que a busca pelo Judiciário seja vista como instrumento de acesso a direitos, qual seria a legitimidade das decisões judiciais que acabam interferindo em questões orçamentárias, dado que a efetivação de direitos representará um custo ao orçamento público?

Nesse momento, é preciso enxergar que a efetivação de direitos e a implementação de políticas públicas, por parte do Estado e em benefício dos cidadãos, exige gastos orçamentários. E se esse custo não estiver previsto, significará que outro gasto deve ser cortado ou que nova fonte de financiamento seja criada.

A indagação quanto à legitimidade das decisões judiciais que determinam a aplicação de direitos ou interferem na implementação de políticas públicas deve, com isso, considerar o já mencionado aspecto do custo dos direitos. Isso porque a destinação orçamentária cabe, em princípio, ao poder legislativo, democraticamente eleito, e não a representantes do Poder Judiciário.

Mesmo que as indagações apresentadas sejam feitas, fato é que, muitas vezes, o Judiciário acabará sendo relevante instrumento de concretização de políticas públicas. E poderá ganhar certo grau de legitimidade nesse tipo de atuação a depender do grupo de interessados, comunidades e representantes que estejam presentes no momento da propositura das ações.

Foi também por meio da atuação do Judiciário que a grande corporação global, inicialmente ausente nas discussões a respeito das mudanças climáticas, passou a ser chamada ao debate, ainda que sendo responsabilizada por danos ao meio ambiente ou a determinadas pessoas específicas.

A partir, então, das considerações apresentadas, o endereçamento das mudanças climáticas passará a ser tratado sob a perspectiva da litigância de interesse público. O próximo capítulo apresentará não apenas o conceito desse tipo de litígio, mas também sua utilização como instrumento de promoção de direitos e garantias fundamentais.

4. LITIGÂNCIA DE INTERESSE PÚBLICO

Como forma de democratização do acesso à justiça, a litigância de interesse público foi inicialmente desenvolvida no âmbito dos movimentos pelos direitos civis, quando afro-americanos lutavam por igualdade. Nos EUA, atribui-se a emergência desse tipo de litigância ao caso *Brow vs. Board of Education*, no qual foi declarada inconstitucional a segregação racial em escolas públicas. Na África do Sul, a litigância de interesse público foi especialmente desenvolvida como forma de combate ao *apartheid* e, a partir do final da década de 1970, organizações de direito de interesse público passaram a utilizar a lei como instrumento de promoção de justiça social²⁴².

Embora a tarefa de precisar um conceito de litigância de interesse público possa não ser simples, inclusive por conta de constantes mudanças sociais, há quatro características relevantes apresentadas por esse tipo de litígio que podem ser apresentadas: (i) são utilizados para proteger os direitos e interesses públicos – ou de segmentos deles –, muitas vezes compostos por uma classe que é afetada por algo que o governo fez ou deixou de fazer e que se encontra em posição de mudança; (ii) as ações judiciais são trazidas por um membro da classe afetada ou organização interessada em remediar o problema e a ação judicial é normalmente uma ação pública contra o Estados ou seus órgãos; (iii) os remédios almejados são normalmente relativos a uma lei – pública, portanto –, não um remédio privado; e (iv) uma decisão em um processo dessa natureza afetará a situação da classe em geral, não apenas aqueles cujos nomes constam como requerentes da ação judicial²⁴³.

De forma bastante simples, a litigância de interesse público tem como objetivo remediar injustiças sofridas por grupos específicos de pessoas por meio de processos judiciais²⁴⁴. Assim, esses litígios impulsionam os poderes relativos à revisão judicial

²⁴² Cf. OTTEH, Joseph. *Litigation for Justice. A Primer on Public Interest Litigation (PIL)*. In: **Access to Justice, 2012. (on different countries experiences)**. Disponível em: <<http://accesstojusticeng.org/Litigating%20for%20Justice.pdf>>.

²⁴³ Cf. OTTEH, Joseph. *Ob. Cit.* In: **Access to Justice, 2012. (on different countries experiences)**. Disponível em: <<http://accesstojusticeng.org/Litigating%20for%20Justice.pdf>>.

²⁴⁴ Sobre o assunto: “O ‘direito de interesse público’ está historicamente relacionado ao acesso à justiça pro pessoas marginalizadas política ou economicamente e, com o tempo, passou a abranger outras atividades. A cada um desses diferentes momentos do movimento de ‘direito de interesse público’, corresponde uma prática diferente de advocacia e litígio. O formato tradicional das entidades de interesse público são escritórios que prestam assistência judiciária gratuita. Não há nestes escritórios seleção de casos paradigmáticos ou mesmo uma seleção temática, mas sim atendimento à demanda nos limites orçamentários da entidade. Aproximam-se mais do trabalho da advocacia tradicional *client-oriented*, mas o objetivo não se restringe à satisfação do interesse do indivíduo, e sim à transformação social trazida pelo acesso ao direito por parte desses grupos marginalizados. O acesso ao direito tem potencial transformador. Outra frente de advocacia é *policy-oriented*, uma advocacia temática, voltada a mudanças sociais em determinadas áreas: discriminação racial, meio ambiente, mulheres etc. Diante da escassez de recursos, é feito um raciocínio de custo-benefício para a seleção dos casos paradigmáticos,

característicos das cortes e tribunais com a finalidade de corrigir as violações sofridas por um determinado grupo de pessoas²⁴⁵. Há, pois, uma ação legal proposta com a finalidade de, estabelecendo um direito ou princípio de relevância geral, promover transformação social. Portanto, além da alteração da situação real dos litigantes, o sucesso de um litígio de interesse público deve ser medido principalmente a partir do impacto gerado pelo litígio²⁴⁶.

Podem compor o grande tema da litigância de interesse público diversos tipos de conflitos que tenham como objetivo conseguir, de cortes e tribunais, ordens ou declarações que produzam mudanças sociais, legais ou de políticas públicas. Na Índia, por exemplo, chama-se a esse tipo de litígio de “Litigância de Ação Social”, enquanto na Nigéria esses litígios são conhecidos por “Litigância de Impacto Estratégico”²⁴⁷.

Nesse mesmo sentido, GARAVITO, especialmente no âmbito das decisões de Corte Constitucional Colombiana, chama de “Casos Estruturais” aqueles procedimentos judiciais que apresentem as seguintes características: (i) sejam capazes de afetar um grande número de pessoas que alegam ter tido seus direitos violados, seja de forma direta ou por meio de organizações que litigam pela causa em discussão; (ii) envolvem diversos órgãos e agentes governamentais que sejam responsáveis pelas falhas em políticas públicas que contribuam para as violações dos mencionados direitos; e (iii) envolvam remédios injuntivos estruturais, ou seja, ordens de efetivação por meio das quais as cortes possam emitir instruções para que os órgãos governamentais coordenem ações com a finalidade de proteger a população afetada e não apenas as pessoas que sejam parte reclamante nos processos judiciais²⁴⁸.

que gerem o máximo de impactos dentro dos objetivos traçados pela entidade e beneficie uma coletividade ampla”. (CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, pp. 45-6).

²⁴⁵ Neste sentido: “Often, PILs turn courts into arenas where otherwise disadvantaged people engage and challenge the government and question policies which adversely affect them; by doing this, they expose the flaws, biases, unreasonableness, illegalities, bad faith, or unconstitutionality of such policies or actions (or inactions). PILs often provide minorities who suffer some disadvantages access to justice and create opportunities to protect collective rights. They aid civic participation in governance and enhance transparency and accountability in governance”. (OTTEH, Joseph. *Ob. Cit. In: Access to Justice, 2012. (on different countries experiences)*. Disponível em: <<http://accesstojusticeng.org/Litigating%20for%20Justice.pdf>>).

²⁴⁶ Assim, “The aim of public interest litigation is to transform the situation not only for the litigants but also for all those similarly situated: that is, to alter structured inequalities and power relations in society in ways that reduce the weight of morally irrelevant circumstances, such as socioeconomic status, gender, race, religion, or sexual orientation. Thus, the success of litigation should be judged not only in terms of how a case fares in court but also on whether the terms of the judgment are complied with. Even more important is the systemic impact — the broader effects on social policy, public discourses on social rights, and the development of jurisprudence”. (DANI, Anis; HAAN, Arjan de (Org.) **Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities**. Washington DC: World Bank, 2008, p. 344).

²⁴⁷ OTTEH, Joseph. *Ob. Cit. In: Access to Justice, 2012. (on different countries experiences)*. Disponível em: <<http://accesstojusticeng.org/Litigating%20for%20Justice.pdf>>.

²⁴⁸ Cf. GARAVITO, César Rodríguez. *Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America*. In: **Texas Law Review**. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>>. Ainda de acordo com GARAVITO, “In Latin America, judicial

Também na América Latina difundiu-se a criação de centros de direito de interesse público, especialmente a partir da década de 1990 e da democratização dos países da região²⁴⁹. A demora para a disseminação da proteção relativa a direitos de interesse público na região, sobretudo se comparada ao surgimento desse mesmo tipo de litigância nos EUA, ocorrido a partir da década de 1960 especialmente como movimento de defesa dos direitos civis²⁵⁰, pode ser justificada tanto pela existência de regimes autoritários que dificultavam o desenvolvimento da litigância de interesse público, obstáculo que pôde ser superado a partir da década de 1980, tanto com os processos de redemocratização, quanto por um conjunto de fatores institucionais e de cultura jurídica que igualmente contribuíram para o atraso na utilização desse tipo de litigância²⁵¹.

Dentre tais fatores, menciona-se o fato de o direito positivado conter previsões, muitas vezes, contrárias aos direitos humanos, o que inviabilizaria a busca pela aplicação da lei, dificultando o trabalho dos advogados até que referidos direitos passassem a estar previstos constitucionalmente, além da questão relacionada ao usual conservadorismo do judiciário latino-americano, o que também representa empecilho ao reconhecimento de direitos humanos e sociais, exigindo que a atividade de advogados envolvidos em causas de interesse

*activism on socioeconomic rights (SERs) has become increasingly prominent over the last two decades under different rubrics, including 'strategic litigation', 'collective cases', and Americanstyle 'public interest law'. In countries as different as Brazil and Costa Rica, courts have decisively shaped the provision of fundamental social services such as health care. In Argentina, some courts have undertaken structural cases and experimented with public mechanisms to monitor the implementation of activist judgments such as Verbitsky, on prison overcrowding, and Riachuelo, on environmental degradation". (GARAVITO, César Rodríguez. *Ob. Cit. In: Texas Law Review*. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>>).*

²⁴⁹ Ademais, “atualmente, nos países do Leste Europeu e Ásia Central, entidades como a Public Interest Law Initiative in Transitional Societies (PILI) procuram fomentar o “direito de interesse público” com o objetivo de consolidar o estado de direito e um regime político democrático. O transplante da experiência do “direito de interesse público” para esses outros países de culturas jurídicas e contextos políticos e sociais tão diferentes sofre críticas, mas também é verdade que o movimento de “direito de interesse público” desenvolveu-se de maneira diversa em cada lugar. Nos EUA não havia o fim de consolidar o regime democrático ou acelerar o processo de transição política, como parecer se a tônica nas outras regiões. Ao mesmo tempo, talvez tenha sido nos EUA que o judiciário mais foi utilizado como ferramenta de transformação social, onde mais se desenvolveu a prática do litígio de interesse público”. Nos países em transição política após regimes socialistas, o sentido de interesse público está em construção, para que seja desassociado do interesse do Estado. Essa construção do sentido de público e da ação de atores privados no espaço público levou a outra configuração teórica do movimento “de direito de interesse público”, que se aproxima de noções caras à teoria política como “esfera pública”, “sociedade civil” e participação. A batalha dos atores envolvidos com o “direito de interesse público” nesses países é pela ampliação da “esfera pública”. Esse tipo de preocupação de cunho teórico democrático através do “direito de interesse público” não aconteceu nos EUA. Além disso, nos EUA o enfoque do “direito de interesse público” se deu sobretudo quanto aos direitos civis, enquanto nas outras regiões o objetivo tem sido avançar também os direitos econômicos, sociais e culturais”. (CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Ob. Cit.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, pp. 46 e ss).

²⁵⁰ Cf. CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Ob. Cit.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 44.

²⁵¹ Cf. CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Ob. Cit.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, pp. 49 e ss.

público não fosse limitada unicamente ao trabalho em tribunais, mas se estendesse à mobilização, negociação e liderança política²⁵².

A utilização da litigância como instrumento de transformação social e promoção de justiça pode ser compreendida como parte de uma tendência maior que é a legalização ou judicialização da política, embora algumas pesquisas alertem para o fato de que a lei, normalmente forjada pelo poder, costuma favorecer as parcelas da população que tenham mais recursos²⁵³. Ainda assim, a litigância de interesse público passou a ser utilizada por parcelas marginalizadas da população, inclusive em países em desenvolvimento com forte desigualdade social²⁵⁴.

A atenção dada à utilização da litigância de interesse público como instrumento de promoção de justiça social vem crescendo no mundo todo nos últimos anos e as causas que se aproveitam desse instrumento variam e incluem luta contra a degradação ambiental, descongestionamento carcerário, discriminação sexual, entre outras²⁵⁵.

A obtenção de um resultado positivo decorrente do litígio de interesse público depende de vários fatores. Destacam-se, dentre tais fatores: (i) o fato de as pessoas carentes serem aptas a identificar e articular seus direitos, sendo, ainda, capazes de levarem suas questões ao sistema judiciário, ainda que por meio de terceiros; (ii) o corpo judiciário deve ser responsivo a reclamações relativas a direitos sociais, aceitando-as como matérias que pertençam ao seu domínio; (iii) juízes devem ser capazes de enquadrar formas legais de endereçar as reclamações relativas a direitos sociais, encontrando remédios efetivos; e (iv) para que os

²⁵² Cf. CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Ob. Cit.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, pp. 49 e ss.

²⁵³ Pode-se dizer: “*The motivation to pursue legal action depends on whether other realistic alternatives are available, such as electoral mobilization; lobbying of political bodies; strikes; demonstrations or media campaigns; or alternative court-like institutions, such as ombudsman institutions, human rights commissions, or traditional courts and tribunals. Even where potentially more effective alternative avenues exist, litigation may form part of a broader strategy that is valued for its mobilization potential and for the official recognition that the court can give of the grievance as a rights violation. Siri Gløppen, ‘Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy’*”. (GLOPPEN, Siri. *Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy*. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). **Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities**. Washington DC: World Bank, 2008, p. 348).

²⁵⁴ Cf. GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit.* In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). **Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities**. Washington DC: World Bank, 2008, pp. 343-4).

²⁵⁵ Nesse sentido: “*Public interest litigation (PIL), known also by a variety of other epithets – public law litigation, social action litigation, cause lawyering, strategic impact litigation – is gaining increasing attention and fascination across much of the world for the possibilities it is opening up to ‘democratize’ social justice in both constitutional democracies and transitioning societies. Still in that dynamic process of defining itself and being defined as well by those who study it, public interest litigation is extending its appeal and space in authoritative ways; it is as well signaling that its influence will likely grow larger as societies – particularly developing societies – feel their way increasingly towards a more social justice direction; as they explore ways to redistribute wealth, opportunities and their resources more fairly and evenly to meet the needs of the neediest and most desperate; as they make effort to reduce social exclusion and inequality; and as they press upon their Constitutions to deliver meaningful and redeemable promises to their citizens, particularly the poor and powerless*”. (OTTEH, Joseph. *Ob. Cit.* In: **Access to Justice, 2012. (on different countries experiences)**. Disponível em: <<http://accessstojusticeng.org/Litigating%20for%20Justice.pdf>>).

juízos tenham impacto social, eles devem ser aceitos, respeitados, efetivados, implementados e transformados em mudança sistêmica por meio de políticas públicas²⁵⁶.

A respeito do primeiro fator – a capacidade de parcelas carentes da população serem ouvidas perante os tribunais e cortes – depende muito da interação construída entre essas pessoas e advogados e defensores que atuam nas causas de interesse público. Além disso, é necessário que tais pessoas tenham a consciência de que seus direitos estão sendo violados, o que exige certo conhecimento jurídico²⁵⁷. Há, ainda, a questão relacionada à desconfiança causada pelo sistema jurídico, que costuma refletir as relações de poder vigentes na sociedade, o que impede que as populações mais carentes se sintam como sujeitos de direitos protegidos e tutelados pelo sistema legal e judiciário²⁵⁸. Há, também, barreiras formais ao ingresso de questões de grupos marginalizados no judiciário, sendo a viabilidade desses grupos de levar seus pleitos às cortes uma das mais relevantes²⁵⁹.

Em relação à responsividade das cortes e tribunais, podem ser citados dois fatores determinantes nesse sentido, quais sejam: (i) as características formais da lei e do sistema jurídico, inclusive o tipo de proteção garantida aos direitos sociais e as normas processuais que disciplinam a propositura de demandas desse tipo; e a (ii) natureza do judiciário, que

²⁵⁶ Cf. GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington DC: World Bank, 2008, p. 345.

²⁵⁷ A esse respeito: “*Poor people often view the legal system with distrust and fear—and not without reason. The law reflects power relations in society and often has an antipoor bias (see, for example, Decker, Sage, and Stefanova 2005). Many poor people live their lives in conditions of illegality — as illegal immigrants, squatters, or employees in the informal sector. This status, in turn, subjects them to insecurity and vulnerability, thereby contributing to their poverty. The law offers them little protection, and they encounter the justice system mainly in a punitive capacity, often in ways perceived as arbitrary and corrupt. Moreover, in many developing countries, legal systems are weak, plagued by corruption, and subject to elite capture. When the law and the legal system lack legitimacy (because they are perceived as a tool of domination or they are at odds with socially entrenched customary law), the motivation for turning to the state for support is affected*”. (GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington DC: World Bank, 2008, pp. 346 e ss).

²⁵⁸ Nesse sentido: “Talvez se possa afirmar que a dissociação Estado e sociedade civil seja algo congênito, algo inerente à questão nacional, já que a nação sempre foi, e continua a ser, um processo histórico-social problemático. A novidade, na época da globalização do capitalismo, quando o neoliberalismo se torna a prática e ideologia predominante em escala mundial, é que essa dissociação adquire profundidade e extensão sem precedentes, transformando amplos setores da sociedade civil em deserdados, não só de condições e possibilidades de soberanias e hegemônias, mas também de bases sociais indispensáveis à sobrevivência. Nessa situação, indivíduos e coletividades, compreendendo grupos e classes sociais, etnias e gêneros, são desafiados a criar ou recriar movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos, bem como formular novas interpretações e novos meios de conscientização e atuação, para fazer com que a sociedade civil caminhe no sentido de influenciar, conquistar ou educar duramente o poder estatal”. (IANNI, Octavio. *Ob. Cit. In: Revista Estudos de Sociologia*. Vol. 4, N.6, 1999. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/753/618>>).

²⁵⁹ Temos os seguintes indicativos: “*A striking feature of countries where courts have become an important arena for the pursuit of social rights (such as Colombia, Costa Rica, Hungary, India, and South Africa) is that they have lenient criteria for standing and allow organizations and individuals to litigate on behalf of others. Reduction in legal formalities is also important, including simplified procedures for lodging cases*”. (GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington DC: World Bank, 2008, pp. 346 e ss).

abarca tanto a forma pela qual os juízes interpretam as regras relativas à admissibilidade de questionamentos relativos aos direitos sociais quanto a própria sensibilidade de cada juiz em relação à parcela marginalizada da população e à busca pela efetivação de seus direitos²⁶⁰.

O terceiro fator diz respeito à capacidade que as cortes e tribunais têm de efetivar as demandas sociais. Não apenas as regras relativas à jurisdição, competência e poderes produzem influência direta no alcance e efetividade das decisões judiciais. Nesse ponto, é igualmente de extrema relevância a interpretação legal conferida por cada juiz, isso porque cada juiz está sujeito a diferentes agentes de interferência em sua decisão e compreensão das demandas – o que intervirá, portanto, na decisão final a ser tomada. Cada juiz está sujeito tanto a fatores de influência externos – a exemplo de eventuais pressões políticas ou mesmo a influência exercida pela jurisprudência firmada em um determinado sentido –, quanto a fatores de influência pessoal ou interno – principalmente determinados pela origem socioeconômica, educação e experiências prévias de cada julgador²⁶¹. E mesmo quando determinados juízes possam estar motivados a remediar violações relativas a direitos sociais, é necessário que tenham capacidade e habilidade suficiente para o fazerem, a fim de ser possível o estabelecimento de jurisprudência sofisticada no assunto, que tenha como consequência a real efetivação dos direitos sociais demandados.

O quarto fator diz respeito à efetividade dos direitos sociais e o adequado cumprimento das decisões judiciais, ou seja, refere-se aos efeitos da litigância em questões de interesse público além das cortes e tribunais. Ainda assim, é importante ressaltar ser contraditória a avaliação a respeito do sucesso ou insucesso de um determinado litígio de interesse público²⁶², especialmente considerando-se que mesmo quando uma decisão

²⁶⁰ Cf. GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington DC: World Bank, 2008, pp. 349 e ss.

²⁶¹ Cf. GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington DC: World Bank, 2008, pp. 351-2.

²⁶² A esse respeito, pode-se citar: “*Ford’s support of groups undertaking public interest litigation in the United States draws on a moral commitment shared by the Foundation and its grantees to social justice and to rule of law values. It also rests on the pragmatic view that judicially precipitated reform can help to remove discriminatory barriers, to expand opportunities, and to improve conditions for historically underrepresented groups. The Foundation recognizes, however, that the concept of social change is ambiguous; the literature on public interest litigation offers no single definition of ‘success’. Some commentators criticize public interest litigation as a failed strategy that short-circuits the political process and produces few, if any, long-lasting successes. Reading the same evidence, other commentators declare victory for civil rights litigation, but urge a refocusing of effort on public education, legislative reform, and political mobilization. Still others point to litigation’s unintended adverse consequences — including bitter political opposition — and emphasize the need for consensual solutions to divisive social problems. Finally, some observers recognize the limits of court-initiated reform, but recommend its continued support as part of a multipronged strategy to expand social justice and to preserve victories against erosion and assault*”. (HERSHKOFF, Helen; HOLLANDER, David. *Rights into Action: Public Interest Litigation in the United States*. In: McCLYMONT, Mari; GOLUB, Stephen (Org.). *Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees around the World*. New York: Ford Foundation, 2000, pp. 89-90).

favorável aos direitos sociais é alcançada, muitas vezes o processo de mudança de determinada política pode ser bastante custoso e demorado²⁶³.

4.1. Litigância Estratégica

Abrangido pelo grande campo da litigância de interesse público, encontra-se o tipo de litigância definida como estratégica (ou de impacto). De uma maneira mais geral, todas as organizações relativas a direitos que se relacionem com interesse público têm em comum o objetivo de utilizar o Judiciário como instrumento de promoção de direitos e auxílio a populações carentes, bem como de promoção da justiça social. Além da litigância estratégica, a litigância de interesse público abarca, ainda, atividades como a de garantia de auxílio jurídico a pessoas carentes, facilitando o acesso à justiça. Em algumas hipóteses e a depender do impacto causado por um determinado processo judicial, é possível que alguns casos envolvendo litigância estratégica se transformem em instrumento de promoção de mudanças em políticas públicas²⁶⁴.

Com isso, embora o principal objetivo da litigância estratégica ou de impacto seja alcançar ampla mudança social, inclusive por meio da reformulação de leis ou criação de políticas públicas, a defesa do interesse de um cliente específico – aquele que figura como requerente na ação –, é também almejada nesse tipo de processo²⁶⁵.

O litígio estratégico ganha, nos modernos sistemas de justiça, papel de destaque ao evidenciar a busca pela efetivação de direitos, muitas vezes já previstos em ordenamentos, mas ainda não concretizados por parte de pessoas que compõem comunidades menos favorecidas²⁶⁶.

²⁶³ Sobre o assunto: “A avaliação sobre o sucesso ou insucesso do ‘litígio de interesse público’ e sobre a capacidade de as cortes promoverem mudanças sociais é bastante contraditória. Disputar em cortes avanços em determinadas políticas pode ser bastante difícil, custoso e demorado, até mesmo quando se obtém um resultado judicial ‘favorável’. Este parece ser o caso do precedente *Roe v. Wade*, sobre o direito de abortar. O reconhecimento judicial desse direito gerou uma verdadeira batalha judicial em contrapartida, que se estende até hoje”. (CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Ob. Cit.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, pp. 45-6).

²⁶⁴ Cf. EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER (ERRC). *Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice - A Manual on the Theory and Practice of Strategic Litigation with Particular Reference to the EC Race Directive*. In: **Implementing European Anti-Discrimination Law**. Disponível em: <www.errc.org/uploads/upload_en/file/00/C5/m000000C5.pdf>, p. 35.

²⁶⁵ Neste sentido: “‘Strategic’ or impact litigation uses the court system to create broad social change. Impact lawsuits aim to use the law to create lasting effects beyond the individual case. The chief focus is law or public policy reform, rather than the individual client’s interests (as is the case in ordinary litigation), although they may both be an objective”. (EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER (ERRC). *Ob. Cit.* In: **Implementing European Anti-Discrimination Law**. Disponível em: <www.errc.org/uploads/upload_en/file/00/C5/m000000C5.pdf>, p. 35).

²⁶⁶ Assim pode-se colocar: “[...] el litigio estratégico tiene un lugar clave en los sistemas modernos de justicia, de modo que los objetivos alcanzados van más allá de los cambios logrados a través de las disputas entre

Também a busca pelo Judiciário como arena de discussão pôde ser observada a partir da explosão da litigiosidade, fenômeno que, no Brasil, tem início com o final da ditadura militar, processo de industrialização e concentração, em centros urbanos, de parcelas marginalizadas da sociedade, que tiveram acesso à justiça pela primeira vez. Parcelas da população que passaram a deixar a vida no campo em busca de empregos nos centros urbanos. Uma vez, porém, em tais centros e a partir principalmente da década de 1980, parte dessas famílias deixaram de poder ser absorvidas pela indústria. O crescimento populacional ocorreu em valores maiores do que aqueles verificados na economia²⁶⁷.

Os centros urbanos passam, então, a abarcar parte da população que não vê atendidos seus interesses e que se encontra marginalizada por falta de empregos, mas, ainda assim, que é formada por grupos heterogêneos com demandas distintas. Tudo isso faz aumentar a conflituosidade social, dando início à mencionada explosão de litigiosidade e à busca do Judiciário como centro de mediação de disputas e de concretização de direitos e exigências sociais²⁶⁸.

Um das maneiras mais previsíveis de se alcançar os objetivos da litigância estratégica é por meio do estabelecimento de regulamentação oriunda de decisões de um tribunal. Nas jurisdições que adotam a *common law* isso é ainda mais fácil de ser verificado, uma vez que uma decisão em litigância estratégica pode gerar como resultado um precedente que será utilizável em outros casos²⁶⁹.

Considerando-se tanto jurisdições de *common law* como de *civil law*, pode-se dizer que um litígio foi bem sucedido quando a decisão dele resultante for capaz de: (i) redefinir direitos ou garantir o cumprimento de direitos que estejam sendo ignorados – tudo por meio da interpretação de leis, regras constitucionais e tratados; ou (ii) contestar a validade de leis que possam prejudicar a promoção de justiça social ou de direitos individuais. Mesmo na

*particulares, pues crea una nueva visibilidad para los grupos humanos menos favorecidos así como estimula la búsqueda de la realización del derecho; en este sentido, las movilizaciones logran en el plano público un reconocimiento pues los casos emblemáticos permiten fijar posiciones, romper paradigmas y alcanzar soluciones para colectivos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.” A partir da afirmação de que há diversos conceitos de litígio estratégico em direitos humanos, que são adaptações do conceito anglo-saxão do impact litigation, é possível verificar diversos objetivos e ferramentas jurídicas relativos a esses litígios: (i) conceitos focados na defesa judicial dos direitos humanos e do interesse público; (ii) conceitos focados nos resultados de alto impacto dos litígios estratégicos; (iii) conceitos centrados no momento da intervenção, já que o litígio estratégico pode ser preventivo ou corretivo; (iv) conceitos focados de acordo com os direitos humanos que são protegidos. (CORAL-DÍAZ, Ana Milena; LONDOÑO-TORO, Beatriz; MUÑOZ-ÁVILA, Lina Marcela. *El Concepto de Litigio Estratégico en América Latina: 1990-2010*. In: **Vniversitas**. Bogotá (Colombia) N° 121: 49-76, julio-diciembre de 2010. Disponível em: <www.scielo.org.co/pdf/vniv/n121/n121a03.pdf>).*

²⁶⁷ Cf. FÁRIA, José Eduardo. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

²⁶⁸ Cf. FÁRIA, José Eduardo. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

²⁶⁹ Cf. EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER (ERRC). *Ob. Cit. In: Implementing European Anti-Discrimination Law*. Disponível em: <www.errc.org/uploads/upload_en/file/00/C5/m000000C5.pdf>, p. 36.

hipótese de um litígio estratégico ter baixa probabilidade de êxito, ainda assim algumas organizações entendem relevante continuar atuando no litígio como forma de apoiar o estado de direito, de promover a educação jurídica e de documentar injustiças como meio de responsabilização do governo e, ainda, como forma de promover ao público em geral a melhor compreensão das questões discutidas e empoderar grupos vulneráveis²⁷⁰.

Podem ser, ainda, contados diversos benefícios na utilização da litigância estratégica sob a perspectiva do cumprimento de objetivos de organizações não-governamentais, a exemplo do grande alcance que um caso relevante pode produzir, inclusive com extensa repercussão jurídica e social, além de servir como instrumento de exercício de poder contramajoritário. Há, por outro lado, dificuldades a serem enfrentadas, a exemplo da dificuldade em se garantir que a decisão de um litígio de interesse público seja efetivada e a possibilidade de o resultado de um litígio desse tipo não contar com o apoio da opinião pública²⁷¹.

O litígio estratégico não se confunde com ações de proteção social, pois esse tipo de litígio considera o direito relativo ao interesse público como instrumento transformador,

²⁷⁰ Cf. EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER (ERRC). *Ob. Cit. In: Implementing European Anti-Discrimination Law*. Disponível em: <www.errc.org/uploads/upload_en/file/00/C5/m000000C5.pdf>, pp. 36-7.

²⁷¹ Sobre o assunto: “Para a consecução de objetivos de Organizações Não-Governamentais, a litigância estratégica pode apresentar as seguintes vantagens: (i) Um caso, apenas, pode produzir efeitos jurídicos e sociais extensos. (ii) a litigância usa o poder judicial para defender e promover os direitos das minorias e dos grupos marginalizados. Em um sistema em que há um Poder Judiciário independente, e um sistema jurídico confiável, mas em que o executivo e o legislativo refletem apenas as posições da maioria ou das elites políticas e econômicas, a litigância pode ser o único instrumento disponível para desfazer injustiças. (iii) Há o estabelecimento de precedentes que podem beneficiar futuros requerentes, o que é especialmente relevante em jurisdições da *common law* que obedecem à regra do *stare decisis*. (iv) As questões são discutidas publicamente, muitas vezes de forma menos custosa do que a contratação de campanhas publicitárias. (v) Nos casos envolvendo tribunais internacionais ou cortes, pode haver pressão política internacional. (vi) Em muitos casos, a litigância estratégica pode ter melhor custo-benefício quando se busca promover reais efeitos políticos a uma questão. (vii) Há ampliação do acesso a justiça. (viii) As leis existentes são testadas e podem ter seu conteúdo esclarecido, o que pode estimular a responsabilidade governamental por meio do estabelecimento de parâmetros dentro dos quais os governantes devem atuar. Por outro lado, a litigância estratégica pode não ser, em algumas situações, a melhor forma de buscar a promoção de políticas públicas. Isso por algumas considerações: (i) Por sua própria natureza, dificilmente a decisão final de um litígio poderá ser garantida. (ii) Por conta da necessidade de se firmar um precedente, muitas vezes decisões obtidas de uma instância abaixo da mais alta disponível serão insatisfatórias para os fins da litigância estratégica. (iii) O resultado de um litígio não necessariamente reflete a opinião pública e sua decisão, portanto, pode não ter apoio público. (iv) O litígio de impacto depende de se encontrar o cliente adequado, o que pode não ser fácil de achar. (v) Se as garantias legais e de cumprimento das leis e das decisões judiciais forem fracas, a litigância estratégica pode não alcançar o impacto almejado. (vi) Onde não há judiciário independente, tentar utilizar a via judicial pode apresentar resultado inócuo. (vii) Muitas vezes há dificuldade de controle do processo judicial estratégico. (viii) A litigância estratégica pode não beneficiar a comunidade afetada, principalmente por conta de se tratar de estratégica centrada e definida por advogados, o que poderia desempoderar a comunidade afetada, relegando-a ao estado de vítima. (ix) O litígio pode ser um método custoso para se levantar questões. (x) É raro que o resultado de uma campanha de interesse público dependa apenas de um único caso ou de uma única decisão. Assim, um resultado negativo pode reafirmar uma lei ou prática desfavorável, aprofundando ainda mais o problema social”. (EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER (ERRC). *Ob. Cit. In: Implementing European Anti-Discrimination Law*. Disponível em: <www.errc.org/uploads/upload_en/file/00/C5/m000000C5.pdf>, pp. 43-4).

evidenciando o próprio direito e esse tipo de litígio busca selecionar casos de relevante impacto público, incidindo nos debates sobre os direitos em questão, bem como nas formulações de proposta de modificação normativa. As ações de proteção social constituem-se como estratégias de grupos de mobilização para alcançar coesão e visibilidade²⁷².

4.2. Litigância estratégica e seus efeitos além dos tribunais

Como já anteriormente mencionado, a decisão final concedida por um tribunal ou corte em matérias de interesse público nem sempre é a principal consequência derivada de um litígio desse tipo. As implicações sociais e políticas relacionadas ao ganho ou perda do litígio são tão dependentes de uma mobilização que deve ocorrer fora do processo quanto do próprio julgamento²⁷³.

É importante notar que o cumprimento das decisões judiciais pode não ocorrer de forma espontânea sendo, muitas vezes, necessário recorrer a outros órgãos para que se verifique sua plena execução e implementação. Nas hipóteses em que a decisão judicial determina a promoção de direitos sociais é necessário, inicialmente, que essa decisão seja aceita para que, depois, possa haver ação política que efetive o quanto decidido²⁷⁴.

A litigância pode afetar políticas sociais de diversas formas. De maneira direta isso pode ocorrer quando uma política pública é desenvolvida, reformulada ou alterada por ordem judicial como resultado de um litígio de interesse público. É possível, também, que o resultado de processos judiciais influencie indiretamente a formulação de políticas públicas, como por exemplo, através da mobilização para garantia e proteção de direitos sociais, promoção de conscientização a respeito do tema, manutenção do debate acerca de direitos sociais no foco dos discursos políticos, dentre outras possibilidades²⁷⁵.

Além dos efeitos materiais diretamente oriundos das decisões judiciais, efeitos esses que seriam os imediatamente decorrentes da observância da decisão judicial, é possível

²⁷² CORAL-DÍAZ, Ana Milena; LONDOÑO-TORO, Beatriz; MUÑOZ-ÁVILA, Lina Marcela. *El Concepto de Litigio Estratégico en América Latina: 1990-2010*. In: **Vniversitas**. Bogotá (Colombia) N° 121: 49-76, julio-diciembre de 2010. Disponível em: <www.scielo.org.co/pdf/vniv/n121/n121a03.pdf>.

²⁷³ Ademais, “*At every stage of the litigation process, legal strategies and outcomes may influence mobilization efforts and public debate. The process of researching a case may provide the impetus for social mobilization and tools for advocacy and training. Moreover, if a case is ‘won in the streets’, in the sense of having strong public support, judges have an easier time ruling favorably*”. (GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington DC: World Bank, 2008, pp. 354-5)

²⁷⁴ Cf. GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington DC: World Bank, 2008, p. 356.

²⁷⁵ Cf. GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington DC: World Bank, 2008, p. 357.

observar o surgimento de relevantes efeitos indiretos e simbólicos, dentre os quais o reenquadramento de questões socioeconômicas como problemas relacionados a direitos humanos, o fortalecimento das instituições estatais no que diz respeito às suas capacidades para lidar com tais tipos de problemas, a formação de grupos ativistas e de defesa de direitos que participarão do processo de implementação das decisões judiciais e a promoção de deliberação pública e busca coletiva por soluções relacionadas aos complexos casos estruturais²⁷⁶.

Ademais, entende GARAVITO que uma decisão proferida no âmbito de um ativismo dialógico pode ter maiores condições de estabelecer objetivos mais amplos e um caminho de implementação mais claro com a previsão de metas, prazos e relatórios de progresso. Para o autor, as decisões em litígios estratégicos mais dialógicas devem afirmar a possibilidade de o direito em questionamento ser judicializado; deixar decisões políticas para os órgãos competentes, desde que mediante implementação de mecanismos de avaliação de progresso; e monitorar ativamente a implementação das decisões judiciais por meio da utilização de instrumentos de participação pública²⁷⁷.

E esse tipo de julgamento ainda pode deixar que as decisões substantivas, detalhadas e específicas sejam deixadas sob responsabilidade de órgãos e agências governamentais. Esse tipo de ordem seria, ademais, compatível com o princípio da separação dos poderes, além de representar incentivo à eficácia de uma determinada decisão. Ainda, uma abordagem mais dialógica das decisões pode fomentar o desenvolvimento de mecanismos de participação e controle²⁷⁸, inclusive de forma a incrementar a deliberação democrática e ressaltar o impacto das intervenções jurisdicionais²⁷⁹.

Há, porém, medidas que podem ser tomadas para aumentarem as chances de cumprimento das decisões judiciais, a exemplo do estabelecimento de prazos determinados

²⁷⁶ Cf. GARAVITO, César Rodríguez. *Ob. Cit. In: Texas Law Review*. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>>.

²⁷⁷ O que configura o modelo ideal de elementos característicos da decisão dialógica: forte declaração de direitos, moderados remédios e forte monitoramento de resultados. (GARAVITO, César Rodríguez. *Ob. Cit. In: Texas Law Review*. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>>).

²⁷⁸ GARAVITO cita como exemplos: “public hearings, court-appointed monitoring commissions, and invitations to civil society and government agencies to submit relevant information and participate in court-sponsored discussions”. (GARAVITO, César Rodríguez. *Ob. Cit. In: Texas Law Review*. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>>).

²⁷⁹ Cf. GARAVITO, César Rodríguez. *Ob. Cit. In: Texas Law Review*. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>>.

para a efetivação do que foi decidido no caso e da implementação de relatórios de cumprimento de ações por parte dos órgãos responsáveis²⁸⁰.

É preciso lembrar que a discussão quanto a implementação das decisões judiciais obrigatoriamente considera a já mencionada questão do custo dos direitos, já que a efetivação de decisões oriundas de litígios estratégicos, como apresentados até o momento, implicará a atuação do Estado para promoção de direitos, o que, por sua vez, depende da capacidade financeira, administrativa e organizacional do Estado.

4.3. Litigância e Direitos Humanos Fundamentais: um paralelo

A litigância em relação ao tema dos direitos humanos, ao contrário do que se observa com a temática do clima, já foi bem mais explorada por diversos tribunais, inclusive no Brasil²⁸¹ e na América Latina²⁸². Nesse sentido, passaremos a avaliar as questões levadas às cortes judiciais que tratam dos direitos humanos como meio de parâmetro para definir a forma pela qual se dará a litigância em matéria climática.

Há duas principais razões para o direcionamento da pesquisa à área dos direitos humanos, sendo elas: (i) há, em distintas jurisdições, decisões que consideraram o direito a um meio ambiente limpo e, mais especificamente, livre de mudanças climáticas, como um direito humano, inclusive garantindo proteção típica de direito fundamental; (ii) ainda que a questão climática não seja considerada como direito humano ou não tenha garantias típicas de direito fundamental, seja por não haver sua inclusão no rol de direitos fundamentais ou por não haver tratamento equivalente por parte de Cortes Constitucionais, o caminho percorrido pelo processo judicial, até que se chegue à sua decisão e eventual implementação, pode servir como parâmetro de comparação de uma decisão eficaz.

²⁸⁰ Assim se pode analisar: “*Judges can increase the likelihood of compliance with the terms of their judgments in a number of ways, such as by setting time frames, by requiring the responsible parties to report back to the court on progress in implementation, and by instigating contempt of court proceedings if they fail to comply. Compliance also depends on factors outside the legal system. Factors beyond judges’ control, such as the government’s capacity to implement rulings and its political will to do so, may undermine pro-transformation judgments. [...] Political elites are more likely to ignore or overrule social rights decisions that are at cross-purposes with their ideology, whereas rulings that are in line with and articulate the broader policy direction of the government may harness the political will to follow up and give priority to social rights issues. Political will is crucial, but implementation of court rulings also depends on the state’s capacity (financial, institutional, and administrative)*”. (GLOPPEN, Siri. *Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy*. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). **Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities**. Washington DC: World Bank, 2008, p. 356).

²⁸¹ Como exemplos no Brasil, podemos citar a ADPF 54, ADPF 153 e ADI 3510, casos que discutiram, respectivamente, da interrupção de gestação de feto anencéfalo, a Lei de Anistia para crimes cometidos durante a ditadura militar, e pesquisa com células-tronco embrionárias.

²⁸² A exemplo da questão da interrupção voluntária da gravidez e da superlotação carcerária discutida nas cortes colombianas.

Além disso, é relevante mencionar que as consequências derivadas de mudanças climáticas podem afetar, de forma direta, os direitos humanos em geral e, especialmente, aqueles relacionados a comunidades em situação de vulnerabilidade²⁸³. Altas temperaturas e eventos climáticos extremos podem afetar negativamente grande parte da população, principalmente no que diz respeito à qualidade de vida, saúde e capacidade de alimentação. Isso significa, portanto, que as mudanças climáticas podem impactar negativamente o exercício de distintos direitos humanos, como o direito a um ambiente sadio, à vida digna e à integridade, à saúde, à alimentação, à moradia adequada, à água, além de direitos relacionados à bens imateriais, como o acesso à cultura e à livre determinação²⁸⁴.

No Brasil, o *caput* do Art. 225 da Constituição Federal de 1988 prevê que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”²⁸⁵. A concepção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental é feita de forma implícita, mas considera, para isso, que esse direito é decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana, já que não é possível viver dignamente sem um meio ambiente equilibrado²⁸⁶. É também, nesse mesmo sentido, o entendimento jurisprudencial proferido pelo STF nos julgamentos da ADI nº 4.066²⁸⁷ e da ADI nº 5.312²⁸⁸.

Sob a perspectiva internacional entende-se possível, mesmo que indiretamente, considerar o direito a um meio ambiente limpo e saudável ou a um clima estável como direito

²⁸³ Isso já foi, inclusive, “reconhecido pelo Conselho de Direitos Humanos, Relatores e Reladoras da ONU, pela Corte Internacional de Direitos Humanos e outros sistemas regionais, assim como por cortes nacionais e organismos nacionais de direitos humanos”. (RIANO, Astrid Puentes. *Litígio Climático e Direitos Humanos*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coords.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 215 e ss).

²⁸⁴ Cf. RIANO, Astrid Puentes. *Ob. Cit.* In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coords.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 218 e ss.

²⁸⁵ Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Fonte: Planalto.

²⁸⁶ Cf. BIANCHI, Patrícia. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010, pp. 233-6).

²⁸⁷ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.066, que versou sobre a exploração comercial e industrial de amianto, a Relatora, Ministra Rosa Weber, reputou que o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da CF) tem direta relação com o direito à proteção da saúde (art. 6º, 7º e 196 da CF). Nesse sentido, afirmou-se que a CF/88 elencou a dignidade da pessoa humana como fundamento para interpretação de todo o sistema constitucional e infraconstitucional, inclusive a legislação ambiental. A par de tais considerações, reputou-se devida a limitação à livre iniciativa em relação ao amianto, em homenagem ao direito à saúde e meio ambiente equilibrado.

²⁸⁸ No julgamento da ADI nº 5.312, o Supremo Tribunal Federal analisou legislação do Estado de Tocantins, que dispensou licenciamento ambiental de determinadas atividades econômicas. Nesse caso, o Ministro Alexandre de Moraes entendeu que essa dispensa implicaria proteção deficiente ao direito reputado como fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

humano²⁸⁹. Ainda que os mais centrais tratados internacionais de direitos humanos não reconheçam o direito a um meio ambiente limpo como direito humano independente, já é reconhecido que condições ambientais inadequadas inviabilizam a satisfação de diversos direitos e até mesmo de garantias fundamentais, esses sim reconhecidamente independentes, como o direito à vida, à saúde, à água e a alimentos. Atualmente, o crescente diálogo desenvolvido entre o tema dos direitos fundamentais e aquele das mudanças climáticas teve como causa relevante justamente a questão da litigância²⁹⁰.

Na realidade, estudos considerando a conexão existente entre os assuntos relacionados a direitos humanos e mudanças climáticas começaram a ser feitos há mais de dez anos, apesar de as cortes terem sido, inicialmente, relutantes em demonstrar a mencionada relação²⁹¹.

E há, ainda, diversas dificuldades a serem enfrentadas quando se pretende propor ação relacionando mudanças climáticas e violação de direitos humanos. Dentre eles, cita-se a dificuldade de demonstrar a relação de causalidade entre as emissões de GEE geradas por determinada empresa ou país e os prejuízos causados aos direitos humanos; a dificuldade relacionada ao distanciamento temporal entre o momento da emissão de GEE e a violação de um direito, em que pode haver lapso temporal longo demais; a dificuldade relacionada à

²⁸⁹ Cf. UN ENVIRONMENT. *The Status of Climate Change Litigation - A Global Review*. In: **UN Environment Programme (UNEP)**. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, p. 31.

²⁹⁰ O relatório da UNEP aponta, como exemplos, alguns litígios relevantes que tratam sobre esse assunto: em dezembro de 2005, o presidente da *Inuit Circumpolar Conference* apresentou petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos requerendo assistência em relação a violações de direitos humanos resultantes de impactos do aquecimento global e das mudanças climáticas. Em 2005, a Corte Federal da Nigéria (*Gbemre v. Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd*) entendeu que a queima de metano gerada pela Shell em sua produção de gás no delta do Níger havia violado o direito humano a um meio ambiente limpo e saudável protegido pela Constituição da Nigéria e pela Carta Africana de direitos humanos e das pessoas. Ambientalistas e cidadãos filipinos apresentaram petição à Comissão Filipina de Direitos Humanos (*Greenpeace Southeast Asia et al.*) requerendo investigação para descobrir se um grupo de grandes emissões de carbono haviam violado os direitos humanos filipinos previstos tanto em leis internas quanto internacionais. Em Urgenda, requerentes em uma ação alegaram que o recuo do governo holandês em relação ao seu compromisso de redução de emissões violava, entre outros, direitos humanos protegidos por normas internacionais. A Corte Distrital de Haia não adotou esse argumento, mas fez referência a leis de direitos humanos internacionais ao apresentar seu entendimento de que teria havido violação do dever de cuidado por parte do governo. Entendimento similar teria ocorrido no caso *Laghari v. Pakistan*. (UN ENVIRONMENT. *Ob. Cit.* In: **UN Environment Programme (UNEP)**. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, p. 31).

²⁹¹ SETZER e VANHALA colocam da seguinte maneira: “*However, there is a growing volume of evidence showing how the impacts of climate change affect individuals and communities in profound ways (Knox, 2009; Peel & Osofsky, 2018; Vollmer, 2018; for a critical appraisal see Posner, 2007). In response, Peel and Osofsky (2018) in a recent article surveying key climate change cases that have included human rights claims contend that we are witnessing a ‘human rights turn’ in climate change litigation, that is, ‘a trend towards petitioners increasingly employing rights claims in climate change lawsuits, and a growing receptivity of courts to this framing’.* (SETZER, Joana; VANHALA, Lisa. *Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance*. In: **Advanced Review**. 04.mar.2019. Disponível em:<<https://doi.org/10.1002/wcc.580>>, p. 40).

extraterritorialidade, vez que os danos podem ser sentidos em Estados distintos; e uma eventual repercussão negativa em relação ao tratamento como direito humano²⁹².

A fim de fomentar a cooperação no eixo sul-sul, a análise relativa à judicialização de temas relacionados aos direitos humanos que, conforme já mencionado, se encontra em fase muito mais desenvolvida do que aquela relativa às questões climáticas, estará focada em países da América Latina, mais especificamente na Colômbia²⁹³.

A escolha da jurisdição colombiana se justifica pelo fato de o país ter experimentado forte tendência de judicialização de suas questões políticas nas últimas décadas, embora tenha havido vasto período durante o qual a Suprema Corte Colombiana compreendia exercer papel muito mais voltado à alocação de competências e jurisdições, pouco afeto à definição do escopo dos direitos previstos na Constituição da Colômbia²⁹⁴.

Alguns elementos comuns a outros países e encontrados também na Colômbia podem ser apontados como justificativas para esse fenômeno²⁹⁵.

Um dos fatores que poderiam explicar e justificar esse fenômeno e que dialoga diretamente com o quanto já apresentado no Capítulo 3 é o desencanto com a política. Tal desencanto se deve a uma maior transparência ou percepção em relação à corrupção envolvida nesse sistema; ao fato de alguns setores judiciais se preocuparem com a defesa dos direitos dos cidadãos, o que transfere à estrutura judicial a percepção de ser mais democrático até do que o sistema político formado por órgãos eleitos; e, ainda, a certa proximidade atribuída ao

²⁹² Cf. SETZER, Joana; VANHALA, Lisa. *Ob. Cit. In: Advanced Review*. 04.mar.2019. Disponível em <<https://doi.org/10.1002/wcc.580>>, p.10.

²⁹³ A escolha desse país como foco da pesquisa se dá, principalmente, por conta das pesquisas realizadas pelo centro de estudos jurídicos e sociais Dejusticia: “*Dejusticia es un centro de estudios jurídicos y sociales localizado en Bogotá, Colombia. Nos dedicamos al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la promoción de los derechos humanos en Colombia y en el Sur Global. Promovemos el cambio social a través de estudios rigurosos y sólidas propuestas de políticas públicas, y adelantamos campañas de incidencia en foros de alto impacto. También llevamos a cabo litigios estratégicos y diseñamos e impartimos programas educativos y de formación. En Dejusticia, creemos que el conocimiento comprometido con la justicia social puede contribuir al cambio, y tenemos un enfoque anfíbio, entre la investigación y la acción*”. (DEJUSTICIA. **Nosotros**. Disponível em: <<https://www.dejusticia.org/acerca-de-nosotros/>>).

²⁹⁴ Prosegue: “*Despite the existence of a constitutional review in Colombia since 1910, the definition and scope of the rights of the person and of minority groups was usually considered a political matter to be addressed and established by lawmakers. There are two factors that appear to have influenced this sentiment: on the one hand, the previous Constitution, in effect since 1886 but with important amendments in 1910 and 1936, had a relatively limited bill of rights; and, on the other hand, the Supreme Court, which was responsible for determining constitutionality between 1910 and 1991, saw its role as “organicistic” and “jurisdictional”. That is, the court understood that its responsibility was not so much to define the scope of these rights, but essentially to assure that the ‘allocation of jurisdictions’ between the different ‘organs of the State’ established in the Constitution was respected. The result was that the jurisprudence of the Supreme Court during this period on matters of constitutional rights was both insufficient and extremely timid*”. (YEPES, Rodrigo Uprimny. *A Judicialização da Política na Colômbia: Casos, Potencialidades e Riscos*. In: **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**. Vol.4, N. 6, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v4n6/es_a04v4n6.pdf>).

²⁹⁵ Cf. YEPES, Rodrigo Uprimny. *Ob. Cit. In: Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.4, N. 6, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v4n6/es_a04v4n6.pdf>.

sistema judiciário, que dispensa intermediários políticos para seu acesso – ao contrário dos sistemas legislativo ou executivo, quando não relacionados com o princípio da democracia direta em alguns casos específicos. Outro fator apontado é a tendência de alguns atores políticos a despolitizar temas socialmente sensíveis, inclusive como forma de evitar assumir os custos de decisões a respeito desses temas. A esses fatores, soma-se o fortalecimento do judiciário como instância independente e fundamental ao Estado de direito²⁹⁶ e o surgimento de um neoconstitucionalismo que propiciou a promulgação de Constituições que, além de trazerem listas de direitos fundamentais, preveem sistemas para defesa e garantia quanto ao respeito desses direitos, inserindo, até mesmo, a questão do meio ambiente como um direito social e fundamental de todo cidadão²⁹⁷.

A judicialização da política pode produzir resultados positivos, principalmente quando pensada como forma de operacionalizar direitos fundamentais em uma sociedade democrática. Assim, ainda que os juízes não representem um poder majoritário, sendo destituídos, portanto, de legitimidade democrática formal, podem ter papel fundamental na garantia do procedimento democrático através de suas decisões²⁹⁸.

De outro lado, é necessário avaliar os relevantes prejuízos de um processo de judicialização excessiva da política. Tais prejuízos passam pela saturação do sistema judiciário, inclusive criando dois tipos de judiciário, um proeminente e atuante nas questões mais aparentes e outro invisível, mas que resolve grande parte dos litígios menos notórios²⁹⁹, além da tendência de os tribunais serem politizados, no sentido de passarem a estar sujeitos a pressões políticas e mesmo de opinião popular, o que pode acabar por deslegitimar a administração da justiça. Ademais, na análise da Colômbia, considerada um país com baixa relevância no que diz respeito aos movimentos sociais, o uso de argumentos jurídicos para resolução de complexas questões sociais pode passar a mensagem de que o engajamento

²⁹⁶ Fato impulsionado por “fatores muito diversos na América Latina. Assim, os grupos de direitos humanos e os movimentos sociais contra os regimes autoritários defenderam o fortalecimento do poder judiciário como um elemento essencial de consolidação da democracia e de garantia dos direitos. Todavia, igualmente, as agências de financiamento internacional e o Consenso de Washington apoiaram essas reformas, a fim de favorecer o investimento estrangeiro, pois sem poder judiciário independente, não haveria segurança jurídica, nem estabilidade nos contratos e proteção da propriedade. Esses elementos implicaram certo fortalecimento do aparato judicial; assim, é claro que um poder judiciário com maior independência pessoal e política, bem como dotado de maiores recursos, tem uma possibilidade maior de intervir nos processos políticos”. (YEPES, Rodrigo Uprimny. *Ob. Cit. In: Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.4, N. 6, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v4n6/es_a04v4n6.pdf>).

²⁹⁷ Cf. YEPES, Rodrigo Uprimny. *Ob. Cit. In: Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.4, N. 6, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v4n6/es_a04v4n6.pdf>.

²⁹⁸ Cf. YEPES, Rodrigo Uprimny. *Ob. Cit. In: Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.4, N. 6, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v4n6/es_a04v4n6.pdf>.

²⁹⁹ Cf. YEPES, Rodrigo Uprimny. *Ob. Cit. In: Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.4, N. 6, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v4n6/es_a04v4n6.pdf>.

democrático é dispensável, cabendo a resolução de quaisquer problemas às autoridades judiciárias – o que, inclusive, traz o risco de autoritarismo na resolução das questões sociais ou mesmo da subversão de princípios democráticos basilares³⁰⁰.

Isso agravaria, também, o já mencionado momento no qual há um generalizado desencanto com a política, dificultando ainda mais a tão necessária construção de consensos para resolução de controvérsias sociais, o que poderia gerar, igualmente, um descontentamento com as instâncias democráticas.

Além disso, se a complexidade das questões sociais contemporâneas dificulta que os problemas sejam resolvidos no âmbito político, conforme discutido no Capítulo 3, passa a ser mais fácil perceber a necessidade de utilização do Poder Judiciário como fonte de pacificação social e de endereçamento dos mencionados problemas, o que contribui para justificar o fenômeno da judicialização política verificada.

Dentro deste panorama político e social da América Latina foram selecionadas duas questões para análise, quais sejam: a primeira diz respeito à precária situação carcerária no país, e sua escolha se justifica pela declaração de “estado de coisas inconstitucional” que surgiu desse procedimento judicial e que foi, inclusive, ideia discutida no Brasil; já a segunda questão gira em torno da despenalização do aborto na Colômbia e, apesar de se tratar de tema, em princípio, bastante distinto do ambiental, tal escolha se justifica pela argumentação desenvolvida pela Corte Constitucional na apreciação da questão, bem como pelos efeitos práticos pretendidos pela decisão.

(i) *Situação carcerária na Colômbia*

Em relação ao cenário carcerário do país, a grave situação que sofrem os presos nos cárceres colombianos gerou a reclamação de numerosos setores para humanizar as condições de vida nestes centros. Ainda assim, poucas instituições estatais têm sido sensíveis a esta problemática. Nesse cenário, estabeleceu a Corte Constitucional que o cárcere, como qualquer instituição, deve estar regido pelas disposições previstas na Carta Política³⁰¹. Considerando que a situação grave, especialmente de superlotação a que estavam sujeitos os presos, configurava afronta aos seus direitos fundamentais, a Corte Colombiana declarou o “estado de

³⁰⁰ Cf. YEPES, Rodrigo Uprimny. *Ob. Cit. In: Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol. 4, N. 6, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v4n6/es_a04v4n6.pdf>.

³⁰¹ Cf. JORAMILLO, Juan Fernando; YEPES, Rodrigo Uprimny; GUARNIZO, Diana. **Intervención judicial en cárceles, in Constitución, democracia y derechos**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016, p. 438.

coisas inconstitucional”, determinando a ação das autoridades competentes por meio de ordens expressas e em prazos estabelecidos³⁰².

O conceito do “estado de coisas inconstitucional” e a possibilidade de sua introdução na ordem jurídica brasileira foi discutido no Supremo Tribunal Federal como possível meio de fomentar um tipo de ação supletiva da Justiça, que determinaria ao Poder Executivo ordens de sustação de violações de direitos fundamentais. A indagação a ser posta em relação a esse assunto diz respeito à limitação imposta à justiça como agente de garantia de direitos que são negados por falta de políticas públicas por meio da declaração de “estado de coisas inconstitucional”. Haveria um grande risco de, dada a realidade brasileira – e, possivelmente, também a colombiana –, a declaração de inconstitucionalidade de um determinado estado servir como forma de demonstração ainda maior da ineficácia das normas constitucionais³⁰³.

(ii) *Despenalização do aborto*

Conforme mencionado, a questão da despenalização do aborto na Colômbia pode ser estuada como exemplo de caso no qual decisões judiciais interferem diretamente na garantia de direitos humanos fundamentais.

A despenalização parcial da interrupção voluntária da gravidez ocorreu na Colômbia por meio de sentença proferida pela Corte Constitucional³⁰⁴, em 2006, na qual foram considerados inconstitucionais dispositivos do Código Penal Colombiano que penalizavam o aborto³⁰⁵.

Entendeu-se, na oportunidade, que punir mulheres grávidas em situações determinadas³⁰⁶ seria desproporcional e afetaria sua dignidade humana, principalmente considerando-se o avanço internacional a respeito dos direitos humanos das mulheres. Com essa decisão, a Corte ponderou que a dignidade das mulheres deve considerar, além de sua

³⁰² Cf. JORAMILLO, Juan Fernando; YEPES, Rodrigo Uprimny; GUARNIZO, Diana. **Ob. Cit.** Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016, pp. 461-2.

³⁰³ Cf. GIORGI, Raffaele de; FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Estado de Coisas Inconstitucional. In: Opinião Estadão.* 19.set.2015. Disponível em: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,estado-de-coisas-inconstitucional,10000000043>>.

³⁰⁴ Sentença C-355 de 2006.

³⁰⁵ Inconstitucionalidade parcial dos artigos 122 e 123 e inconstitucionalidade do artigo 124 da Lei 599 de 2000. (DALÉN, Annika; GUZMÁN, Diana Esther; MOLANO, Paola. **La regulación de la interrupción voluntaria del embarazo em Colombia.** Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017, p. 11).

³⁰⁶ Situações nas quais (i) a gravidez constitui perigo para a vida ou saúde da mulher; (ii) quando existe grave malformação do feto que inviabilize a vida extrauterina; (iii) quando a gravidez é resultado de conduta delitativa. (DALÉN, Annika; GUZMÁN, Diana Esther; MOLANO, Paola. **Ob. Cit.** Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017, p. 11).

capacidade reprodutiva, também suas dimensões sociais e pessoais. E a exigência de levar a cabo uma gravidez enquadrada em uma das situações determinadas resultaria em intervenção excessiva do Estado na vida pessoal da mulher, inviabilizando o gozo plenos de outros direitos, dentre os quais a vida, a saúde, a integridade pessoal, os direitos sexuais e reprodutivos e a autonomia. Concluiu a Corte, portanto, pelo direito das mulheres à interrupção voluntária da gravidez em casos determinados³⁰⁷.

Além de ter excluído a possibilidade de penalizar mulheres que realizarem aborto nas situações determinadas, a Corte Constitucional da Colômbia ainda reconheceu o direito ao aborto quando uma mulher se encontrar em uma das situações determinadas e, a partir daí, fizer surgir ao Estado a obrigação de cumprir com o quanto estabelecido na decisão, impedindo a criminalização dessas mulheres e viabilizando a interrupção voluntária da gravidez³⁰⁸.

Embora a questão do aborto na Colômbia, em princípio, não se relacione com a temática em análise, o caminho judicial percorrido para a decisão final da Corte Constitucional e suas consequências é bastante interessante e pode servir de exemplo ao tema da litigância em mudanças climáticas.

Isso por conta dos seguintes fatores:

- (i) A legislação penal colombiana não previa situações de descriminalização do aborto, à época da sentença (em 2006);
- (ii) Demandantes buscaram o judiciário a fim de ter garantido o direito ao aborto;
- (iii) A Corte Constitucional ponderou direitos humanos envolvidos na demanda, inclusive a dignidade humana das mulheres grávidas e a impossibilidade de gozo pleno de diversos direitos fundamentais, dentre eles o direito à vida e à saúde;
- (iv) Reconhecendo o direito ao aborto nas situações determinadas, com vigência imediata da sentença, a Corte deu origem a um dever de o Estado garantir a fruição desse direito, determinando ser necessário o desenvolvimento de políticas que permitissem o acesso efetivo à interrupção voluntária da gravidez.³⁰⁹

Como visto, a trajetória definida desde o momento em que os litigantes decidiram pleitear judicialmente por um direito (no caso, a interrupção voluntária da gravidez), até a decisão proferida pela Corte Constitucional, inclusive determinando a vigência imediata do direito, pode ser compreendida como substrato de uma litigância efetiva e frutífera.

³⁰⁷ Cf. DALÉN, Annika; GUZMÁN, Diana Esther; MOLANO, Paola. **Ob. Cit.** Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017, pp. 11-2.

³⁰⁸ Cf. DALÉN, Annika; GUZMÁN, Diana Esther; MOLANO, Paola. **Ob. Cit.** Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017, p. 11.

³⁰⁹ DALÉN, Annika; GUZMÁN, Diana Esther; MOLANO, Paola. **Ob. Cit.** Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017, p. 12.

Traçando-se um paralelo entre a decisão relativa à despenalização do aborto e a questão ambiental, para que a litigância em matéria de mudanças climáticas seja efetiva, também será necessário que litigantes busquem o judiciário para ter garantidos direitos, inicialmente não expressamente previstos na legislação ou, se previstos, ainda não exercidos, a exemplo do direito a um meio ambiente não poluído e saudável, a fim de obter decisão judicial que garanta o efetivo exercício desses direitos.

A argumentação levada ao judiciário visando o efetivo exercício do direito pleiteado poderá, a exemplo da litigância mencionada na Colômbia, estruturar-se em direitos fundamentais constitucionalmente previstos e cujo exercício efetivo possa ser mais facilmente comprovado, como o direito à vida e à saúde. Assim, o efetivo direito a um meio ambiente limpo e saudável pode ser evidenciado como requisito indispensável à fruição do direito à vida e à saúde, a exemplo da argumentação apresentada no caso colombiano em análise.

No caso da litigância para efetiva redução das mudanças climáticas, um resultado bastante promissor seria aquele equivalente ao verificado no caso da interrupção voluntária da gravidez na Colômbia. Isso porque, além da decisão que reconheça o direito ao meio ambiente limpo e saudável ou, ainda, que reconheça o direito à redução das mudanças climáticas dos demandantes, seria necessário o reconhecimento, por parte do Tribunal Constitucional, de que esse direito deve ter vigência imediata, dispensando a edição de qualquer norma ou regulamento, vez que referida exigência poderia suspender ou retardar a realização efetiva do direito em questão³¹⁰.

Desta forma, mais efetiva que condicionar o direito à redução ou mitigação das mudanças climáticas à publicação de quaisquer tipos de normas, seria a determinação judicial quanto ao desenvolvimento de políticas públicas de proteção ambiental, não como requisito à fruição do direito ao meio ambiente livre de poluentes e de mudanças climáticas drásticas, mas como meio de facilitação e promoção de medidas que protejam o meio ambiente e desenvolvam práticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Importante ressaltar que há uma relevante questão que diferencia a proteção do meio ambiente daquela atinente aos direitos humanos, qual seja, o fato de haver diversos tribunais internacionais competentes para julgamento da matéria. Enquanto direitos relacionados à proteção do ambiente somente são discutidos em tribunais nacionais ou dependem de caracterização como direito humano para serem discutidos em cortes internacionais, os

³¹⁰ Justamente como se observa na decisão da Corte Constitucional colombiana, que decidindo pela imediata exigibilidade e gozo do direito à interrupção voluntária da gravidez, evitou que fossem afetados ou postergados os direitos das mulheres. (DALÉN, Annika; GUZMÁN, Diana Esther; MOLANO, Paola. **Ob. Cit.** Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017, p. 12).

direitos humanos já possuem sólida jurisprudência internacional. Há diversos tribunais a tratarem do assunto, inclusive atuando como Cortes de revisão.

Isso permite, também, que os juízes e tribunais de uma determinada jurisdição tenham relevante papel na decisão relativa à requerimentos de normas de direito internacional, inclusive por conta da possibilidade de suas decisões estarem sujeitas à revisão por essas Cortes Internacionais, de modo a possibilitar a criação de igual solidez jurisprudencial sobre o tema em específico do meio ambiente³¹¹.

Mesmo assim, porém, a implementação de decisões judiciais internacionais em matéria de direitos humanos pode não ser tarefa fácil. Há risco de serem encontrados diversos obstáculos, a exemplo de fatores institucionais que esbarrem na independência dos tribunais nacionais e no princípio da separação dos poderes, por exemplo. Além disso, o próprio fato de uma decisão judicial ser questionada perante tribunal internacional de direitos humanos pode representar sinal de falha em relação a esses órgãos nacionais, revelando sua não-observância às diretrizes fundamentais que constam da própria Constituição do Estado, de forma que a vontade de obedecer e cumprir com as determinações de uma Corte Internacional pode se mostrar bastante baixa³¹².

Como estratégias para se garantir um maior grau de eficácia das decisões judiciais em matéria de direitos humanos, são apontadas a necessidade de monitoramento judicial, no qual se inclui, também, o monitoramento de *compliance* relativo ao teor das decisões judiciais³¹³.

4.3.1. Direitos Humanos e Empresas

Ainda no que diz respeito aos direitos humanos e seguindo o argumento relativo à necessidade de se incluir a grande corporação global no debate relativo ao controle das mudanças climáticas, importante salientar já existirem iniciativas relevantes sendo desenvolvidas para garantir que também as empresas sejam aderentes às regras de proteção de direitos humanos nas suas atividades. Nesse sentido e embora a pesquisa não se refira a direitos humanos, serão feitos breves apontamentos a respeito dos parâmetros definidos pela ONU no que se refere a empresas e direitos humanos, sempre no intuito de buscar elementos existentes na sistemática da proteção desses direitos e que possam ser aproveitados para a proteção ambiental e, especialmente, climática.

³¹¹ Cf. OPEN SOCIETY INSTITUTE. **From Rights to Remedies Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions**. Nova Iorque: OSI, 2013, pp. 76 e ss.

³¹² Cf. OPEN SOCIETY INSTITUTE. **Ob. Cit.** Nova Iorque: OSI, 2013, pp. 78 e ss.

³¹³ Cf. OPEN SOCIETY INSTITUTE. **Ob. Cit.** Nova Iorque: OSI, 2013, pp. 78 e ss.

Os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos foram aprovados em junho de 2011 pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU. Tais princípios gerais foram elaborados pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, professor John Ruggie, e são decorrência do reconhecimento de:

- a. Obrigações assumidas pelos Estados de respeitar, proteger e implementar os direitos humanos e liberdades fundamentais;*
- b. O papel das empresas como órgãos especializados da sociedade que desempenham funções especializadas e que devem cumprir todas as leis aplicáveis e respeitar os direitos humanos;*
- c. A necessidade de que os direitos e obrigações sejam providos de recursos adequados e eficazes, em caso de descumprimento.³¹⁴*

Os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (*Guiding Principles on Business and Human Rights – UNGPs*) são construídos a partir de três pilares fundamentais: proteção, respeito e remédio. Assim, os Estados têm o dever de proteger os cidadãos contra violações de direitos humanos, inclusive em relação a empresas; cada empresa e negócio tem a responsabilidade individual de respeitar os direitos humanos; e quando direitos individuais são violados, as vítimas devem ter acesso a remédios efetivos que façam cessar a violação³¹⁵.

O consenso para adoção de tais princípios decorre da percepção de que a grande corporação global tem adquirido prerrogativas similares àquelas características dos Estados, inclusive em relação a seu poder. E, nesse cenário, o território nacional deixa de ser suficiente como limite de atuação jurídica, o que, inclusive, permite certa impunidade empresarial. Não sendo possível o estabelecimento de uma legislação internacional à qual as empresas transnacionais devam aderir, passa a ter grande relevância a governança interna produzida por cada empresa sobre o assunto, ou seja, o padrão voluntário de proteção estabelecido por cada

³¹⁴ E continua o documento: “Estes Princípios Orientadores se aplicam a todos os Estados e a todas as empresas, tanto transnacionais como de outro tipo, independentemente de sua dimensão, setor, localização, proprietários e estrutura. Estes Princípios Orientadores devem ser entendidos como um todo coerente e devem ser interpretados, individual e coletivamente, com o objetivo de melhorar os padrões e práticas em relação às empresas e aos direitos humanos de modo a alcançar resultados tangíveis para indivíduos e comunidades afetadas, e contribuir assim para uma globalização socialmente sustentável. Em nenhum caso estes Princípios Orientadores devem ser interpretados de modo a estabelecer novas obrigações de direito internacional, nem restringir ou reduzir obrigações legais que um Estado tenha assumido, ou esteja sujeito em conformidade com as normas de direito internacional em matéria de direitos humanos. Estes Princípios Orientadores devem ser aplicados de forma não discriminatória, com atenção especial aos direitos e necessidades de, assim como aos desafios enfrentados por pessoas pertencentes a grupos ou populações que possam estar em maior risco de vulnerabilidade ou marginalidade, e levando-se em consideração os diferentes riscos que possam ser enfrentados por mulheres e homens”. (RUGGIE, John. *The Social Construction of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. In: **Corporate Responsibility Initiative Working Paper N. 67**. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2011).

³¹⁵ RUGGIE, John. *Ob. Cit.* In: **Corporate Responsibility Initiative Working Paper N. 67**. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2011.

particular. Porém, mesmo nesse caso, o efetivo cumprimento de normas voluntariamente assumidas dependerá do grau de comprometimento de cada corporação³¹⁶.

Nesse sentido, relevante lembrar que uma das consequências da corrosão do sistema jurídico, do ponto de vista da grande corporação global, é que esses tipos de empresa acabam fugindo de jurisdições nas quais o sistema jurídico seja ultrapassado, buscando tanto concentrar seus investimentos em localidades com sistemas jurídicos mais favoráveis, quanto meios alternativos de solução de disputas, como mediações e arbitragens, além de criarem regras voluntárias de auto-regulação e auto-solução de conflitos³¹⁷.

Assim, se por um lado as empresas transnacionais ultrapassam as fronteiras soberanas estatais, dificultando que o direito seja adequadamente aplicado, por outro as normas e políticas voluntárias estabelecidas internamente por essas próprias corporações acabam por se mostrar insuficientes para adequadamente endereçar o problema da proteção dos direitos humanos.

Os referidos “Princípios Ruggie”, então, têm como objetivo aglutinar consensos sob uma série de diretrizes compreendidas como *soft law*, apresentando oportunidade de redefinição de normas brandas. A aplicação desses princípios vem gerando a aprovação de diversos instrumentos normativos vinculantes, tanto no âmbito nacional quanto no internacional³¹⁸.

Interessante notar, ainda, que os mencionados princípios são considerados como parte de um sistema de governança policêntrico, englobando um conjunto de regimes normativos superpostos e não relacionados hierarquicamente, no qual o Estado deixa de ser a única fonte de autoridade. Há, pois, intrincado sistema de polos de tomadas de decisão, estatais e não estatais, que formam uma rede interatuante e capaz de compensar suas próprias limitações e debilidades, além de se reforçar mutuamente³¹⁹.

³¹⁶ Cf. PADILLA, Carmen Montesinos. *La implementación de los ‘principios Ruggie’: ¿Nuevos avances en la conformación de un derecho global emergente?* In: **Homa Publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**. Vol. 02, pp. 78-107, jul.2018. Disponível em: <<http://homacdhe.com/journal/wp-content/uploads/sites/3/2018/10/La-implementaci%C3%B3n-de-los-Principios-Ruggie-Nuevos-avances-en-la-conformaci%C3%B3n-de-un-derecho-global-emergente.pdf>>.

³¹⁷ Cf. FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estud. av.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 103-125, Aug. 2004. P. 116.

³¹⁸ Cf. PADILLA, Carmen Montesinos. *Ob. Cit.* In: **Homa Publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**. Vol. 02, pp. 78-107, jul.2018. Disponível em: <<http://homacdhe.com/journal/wp-content/uploads/sites/3/2018/10/La-implementaci%C3%B3n-de-los-Principios-Ruggie-Nuevos-avances-en-la-conformaci%C3%B3n-de-un-derecho-global-emergente.pdf>>.

³¹⁹ Cf. PADILLA, Carmen Montesinos. *Ob. Cit.* In: **Homa Publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**. Vol. 02, pp. 78-107, jul.2018. Disponível em: <<http://homacdhe.com/journal/wp-content/uploads/sites/3/2018/10/La-implementaci%C3%B3n-de-los-Principios-Ruggie-Nuevos-avances-en-la-conformaci%C3%B3n-de-un-derecho-global-emergente.pdf>>.

A este sistema intrincado o filósofo francês Michel Foucault denominou de microfísica do poder, haja vista que a produção de poder não se encontra tão somente centralizado nas instâncias oficiais do Estado, como igualmente em outras formas e localidades, sobretudo periféricas, tais como instituições religiosas, organizações da sociedade civil e, também, empresas, que passam a compor o sistema de tomada de decisões dentro da ordem jurídica e política já existentes³²⁰.

Do ponto de vista regulatório e para implementação dos referidos Princípios, os Estados não deveriam assumir que o setor privado empresarial prefere a inação estatal. Melhor e mais eficiente do que isso seria a associação de um conjunto de medidas, denominado por Ruggie de “*smart mix*”, que contenha tanto normas nacionais quanto internacionais, tanto regulamentações obrigatórias quanto voluntárias, de maneira a fomentar que a empresa privada respeite os direitos humanos³²¹. De acordo com Ruggie, referido “*smart mix of measures*” seria capaz de gerar mudanças cumulativas e alcançar grande escala em transformações³²².

Assim, um efetivo desenho normativo poderia ter como fundamento um conjunto de medidas voluntárias adotados por empresas que implementem procedimentos de controle e supervisão em suas cadeias produtivas, a implementação de normas vinculantes por parte de governos; e o efetivo controle de fiscalização realizado por órgãos jurisdicionais que possam julgar eventuais descumprimentos do quanto estabelecido³²³.

Do tratamento conferido pelos princípios orientadores da ONU ao tema das empresas e dos direitos humanos, podemos compreender como é relevante incluir as empresas como objeto de atenção e participação no desenvolvimento e *enforcement* da proteção dos mencionados direitos humanos.

³²⁰ Neste sentido, podemos considerar dentro da conjuntura da microfísica do poder de Foucault: “Não se trata de analisar as formas regulamentares e legítimas do poder em seu centro, no que possam ser seus mecanismos gerais e seus efeitos constantes. Trata-se, ao contrário, de captar o poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações, lá onde ele se torna capilar; captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais, principalmente no ponto em que, ultrapassando as regras de direito que o organizam e delimitam, ele se prolonga, penetra em instituições, corporifica-se em técnicas e se mune de instrumentos de intervenção material, eventualmente violento”. (FOUCAULT, Michel. *Soberania e Disciplina*. In: **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal Editora, 1979, p. 182).

³²¹ Cf. UNITED NATIONS. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*. In: **Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights**. 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf>.

³²² Cf. RUGGIE, John. *Ob. Cit.* In: **Corporate Responsibility Initiative Working Paper N. 67**. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2011.

³²³ Cf. PADILLA, Carmen Montesinos. *Ob. Cit.* In: **Homa Publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**. Vol. 02, pp. 78-107, jul.2018. Disponível em: <<http://homacdhe.com/journal/wp-content/uploads/sites/3/2018/10/La-implementaci%C3%B3n-de-los-Principios-Ruggie-Nuevos-avances-en-la-conformaci%C3%B3n-de-un-derecho-global-emergente.pdf>>.

É nesse mesmo sentido o entendimento que vem sendo defendido em relação à proteção climática: também será necessário chamar a grande corporação global a participar ativamente do desenvolvimento e *enforcement* de regulação para controle das mudanças climáticas, que atingem tanto os Estados, como os cidadãos e a empresa.

Nesse sentido, a já referida ideia do “*smart mix*” regulatório pode ser compreendida como forma mais eficiente de se alcançar resultados, considerando-se os pilares fundamentais sobre os quais são erigidos os princípios orientadores: proteção, respeito e remediação. A partir dessa abordagem regulatória, teriam os tribunais a relevante função de órgãos de fiscalização dos padrões mínimos de respeito aos direitos, tanto os humanos, quanto os para proteção do meio ambiente. Seriam, também, os tribunais as instâncias competentes para promoção do pilar relacionado à garantia de remédios eficazes que possam fazer cessar a violação de direitos.

4.4. Litigância climática

Verificada a relevância da pesquisa a respeito da judicialização, especialmente no contexto latino-americano, bem como o desenvolvimento de uma cultura jurídica regional, passaremos agora à avaliação do tema da litigância mais especificamente relacionado à proteção do clima.

A preocupação com as mudanças climáticas vem dando causa ao desenvolvimento de arcabouço normativo vasto nos últimos anos, tanto na ordem internacional – o que se verifica com Tratados e Acordos –, como nos ordenamentos jurídicos internos de diversos países. Por introduzirem direitos e responsabilidades, também seguiu-se a essa recente regulamentação a tendência de judicialização como questionamento tanto da validade das referidas leis, quanto da forma de aplicação do quanto nelas foi previsto.

A temática da litigância em matéria de mudanças climáticas encontra-se inserida no já mencionado contexto mais amplo da judicialização de questões políticas³²⁴, fenômeno esse

³²⁴ Pode-se citar: “*Several studies have attempted to encapsulate the reasons underlying judicialization, both in the developing and developed worlds; indeed, the literature on this question is burgeoning. Scholars have pointed to democratization; entrenchment of the rule of law; neo-liberal reform; multiculturalism; globalization and an ensuing diffusion of norms; judicial reform; weak, de-centralized states; heightened expectations about what states owe citizens; erosion of sovereignty; political failure; political competition; recent experiences of authoritarian rule; and the spread of non-governmental organizations, among others*”. (COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Org.). **Cultures of Legality judicialization and political activism in Latin América**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 11).

que vem sendo observado há alguns anos e se mostra como de grande relevância no âmbito da América Latina³²⁵.

Como causas da referida tendência, pode-se apontar o fato de terem sido promulgadas, na região, Constituições que garantem maiores poderes às Cortes Judiciais Superiores, bem como por trazerem uma longa lista de direitos sociais, econômicos e culturais protegidos. Além disso, os países da América Latina, em geral, passaram a assegurar prestígio tipicamente constitucional aos mais relevantes tratados internacionais³²⁶.

Nesse contexto e como já discutido, o papel dos juízes foi alterado, vez que diversos Tribunais passaram a defender direitos e a intervir em questões com relevantes discussões políticas³²⁷. Os mesmos Tribunais começaram a ser utilizados por parte de ativistas como local para discussão de suas demandas e também como instrumento de auxílio na importação de normas internacionais favoráveis às suas causas³²⁸, dentre as quais as causas envolvendo a proteção do clima.

³²⁵ Ressalte-se que, apesar de o fenômeno da judicialização da política ter se intensificado nas últimas décadas, a relevância da lei e dos tribunais na arena política não é fenômeno recente, pelo contrário: *“Turning to Latin America, we note that the salience of law and courts to the political arena is not only not new, as some have implied, but rather is a founding motif of Latin American politics. As Mark Goodale, quoting Malagn Barcel, reminds us, ‘America was born beneath the juridical sign’ (Goodale 2009:31). From the papal bulls that formally justified the conquest to the massive bureaucracy that was at the center of colonial government, ‘law and legal institutions served the Crown’s needs of conquest and colonization’, acting ‘as a mechanism of political and cultural hegemony’. Thus, ‘at times one suspects that part of what is ‘new’ about judicialization is only that scholars are now more attuned to the role of courts and law in politics. But we suggest that there are three significant, tangible sets of differences that distinguish law and politics in Latin America today, and that these differences bespeak a process of judicialization: 1) expansion of the domain of social and political life that is articulated in legal language and through legal institutions; 2) the expansion of the number and kinds of legal instruments that have become available for use in political struggles; and 3) ever more frequent recourse to legal language and legal instruments as a strategy within types of political struggles that have traditionally turned to law and courts”*. (COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Org.). **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 8-9).

³²⁶ COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Org.). **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 3

³²⁷ Na realidade, pode-se constatar que diversos tribunais, ao redor do mundo, assumiram o papel de defensores das garantias constitucionais: *“The first refers to the observation that many courts around the world have embraced a new, higher profile political role that depicts them as defenders of constitutional commitments, advocates of rights, and arbiters of social policy conflicts (Tate and Vallinder 1995)’ More courts have been granted or have begun exerting the power to review legislation under the constitution, and more courts have assumed a more significant role within important political and social debates that were traditionally left to the elected branches”*. (COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Org.). **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 8).

³²⁸ Nesse sentido, afirma-se que, “diante da crescente importância da lei, do discurso legal e das instituições jurídicas, ocorre uma ‘judicialização da política’ na região da América Latina”. Ademais, referida judicialização se refere, ainda, a *“growing use of law, legal discourse, and litigation by a range of political actors, including politicians, social movements, and individual actors. Increasingly, scholars claim, legislators write laws with the courts’ language and opinions in mind (Tate and Vallinder 1995; Stone Sweet 2000); and social movements, individual citizens and the political opposition alike frame their political struggles in the language of rights, and turn to courts to advance them (Comaroff and Comaroff 2006; Sieder et al. 2005)”*. (COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Org.). **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 8).

Importante salientar que a mencionada judicialização verificada na América Latina não ocorre apenas dentro do sistema jurídico formal, mas surge inclusive fora do judiciário e, igualmente nesse caso, de forma a influenciar a definição de políticas públicas³²⁹. Esse movimento de judicialização latino-americano é apresentado como contraponto àquele observado em países desenvolvidos, nos quais foi possível se perceber maior sedimentação da centralização do poder³³⁰.

A compreensão de aspectos principais da cultura jurídica na América Latina pode auxiliar na explicação de alterações percebidas na política, ou, ainda, no entendimento de como a vida social e política são construídas³³¹.

Os questionamentos relativos às atualmente existentes normas de proteção do clima podem se referir à aplicação dos textos normativos – de forma geral ou em casos particulares –, mas podem, igualmente, servir como forma de constrangimento para forçar a produção legislativa que seja reputada ausente, contudo, necessária³³², inclusive como instrumento de pressão aos legisladores e autoridades competentes para o estabelecimento de políticas públicas e atitudes que visassem maior proteção do clima³³³. Assim, a discussão nas cortes judiciais a respeito de questões climáticas vem aumentando, até mesmo ao ponto de influenciar medidas de mitigação e adaptação, o que cada vez mais se mostra assunto de extrema relevância no cenário atual.

A judicialização da questão climática ganha maior relevância, ainda, quando contextualizada no cenário internacional, vez que, embora assinado pela quase totalidade dos países do globo, a implementação do quanto definido pelo Acordo de Paris ainda enfrenta diversas dificuldades. Apesar da concordância com os termos e mesmo do desenvolvimento

³²⁹ A esse respeito: “*Thus, it is not only within the formal state justice system that legal norms and understandings are generated; these are reproduced within a huge range of nonformal, subnational, and transnational spheres, spheres that are invariably interconnected. With Santos, we adhere to the pluralist view that Latin America is a region of multiple legal orders that overlap and coexist. We use the plural form legal cultures - perhaps testing proper English grammar as a way to resist sliding back to a more monolithic conception*”. (COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Org.). **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 7). O termo “legal culture” funciona, para os autores, como conceito guarda-chuva que abrange um largo grupo de fenômenos que teria sido negligenciado no campo da política judicial, mas que, se bem delineado e contextualizado, poderia ser considerado como variável explicativa.

³³⁰ Cf. COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Org.). **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 4-5.

³³¹ Cf. COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Org.). **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 8.

³³² Cf. UN ENVIRONMENT. *Ob. Cit. In: UN Environment Programme (UNEP)*. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, p. 6.

³³³ Cf. UN ENVIRONMENT. *Ob. Cit. In: UN Environment Programme (UNEP)*. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, p. 4.

de normas internas e locais tratando do tema, o caminho para as soluções efetivas tem sido bastante complexo³³⁴.

Considerando-se a questão das mudanças climáticas como consequência de inúmeras atitudes e decisões humanas em diversos locais do globo e feitas ou tomadas ao longo de muitas décadas, buscar uma definição genérica de litígio no campo das mudanças climáticas poderia abranger inúmeros casos contenciosos julgados pelos tribunais, já que uma multiplicidade de atitudes humanas poderá ter como consequência a emissão de gases de efeito estufa. Porém, para fins da pesquisa que ora se apresenta, serão considerados como litígios relacionados às mudanças climáticas apenas aqueles que versem a respeito das causas da emissão de GEE, os impactos decorrentes da alta concentração desses gases na atmosfera, ou, ainda, casos que questionem a regulação existente a respeito da matéria, sejam esses questionamentos favoráveis à limitação das emissões ou contrários a esse tipo de regulação.³³⁵⁻³³⁶

Ainda em relação à noção de litígio climático, o conceito de litigância em mudanças climáticas pode ser dividido em distintos graus de centralidade em relação à abordagem do tema, podendo-se numerar: (i) há litígios em que as mudanças climáticas são assunto central; (ii) há litígios em que as mudanças climáticas são assunto periférico; (iii) há litígios em que as

³³⁴ Neste sentido: “*The international community has encountered difficulty in tackling climate change because it is a ‘super wicked’ policy problem, capable of resisting even substantial efforts by policymakers. Three features in particular make the problem ‘super wicked’. First, it becomes less tractable over time. That is, the more GHGs we emit, the more committed we are to continuing emissions, the more severe the problem becomes and the less likely we are to find an acceptable solution. Second, the actors who are best positioned to address climate change are those who are primarily responsible for causing it — and who lack incentives to take action. This problem is made worse by an important asymmetry. Those with incentives not to mitigate climate change, such as the companies that own leases to extract coal or other fossil fuels, tend to have concentrated interests and good access to relevant information. Meanwhile, those most likely to bear the burdens of adaptation, including the many millions of individuals who live in coastal communities, have diffuse incentives and generally lack information about, for instance, the costs and benefits of alternatives to fossil-fueled approaches to energy and transportation. Third, no institution has legal jurisdiction and authority aligned with the global scope of the problem. As a consequence, climate change mitigation — and to a lesser degree adaptation — efforts are often seen as expensive, unnecessary, futile, and remote from policies that yield immediate and politically popular economic benefits*”. (UN ENVIRONMENT. *The Status of Climate Change Litigation - A Global Review*. In: **UN Environment Programme (UNEP)**. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>).

³³⁵ Inclusive da forma realizada por parte da bibliografia que estuda o tema, como: PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari; **Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 4-5.

³³⁶ Assim pode-se colocar: “O termo *litigância climática* tem sido utilizado para descrever o conjunto de ações judiciais e administrativas envolvendo questões relacionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) (mitigação), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (adaptação), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (perdas e danos) e à gestão dos riscos climáticos (riscos)”. (SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter. *Panorama da litigância climática no Brasil e no mundo*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 140-1).

mudanças climáticas são uma motivação, mas não um assunto (exemplo: casos contra carvão levados sob argumentos ambientais); e (iv) casos em que não há enquadramento em relação a mudanças climáticas, mas há implicações em relação a mitigação ou adaptação (exemplo: “*fracking cases*”).³³⁷ Como será demonstrando adiante, no Brasil, constatam-se apenas casos em que se observa implicações em relação à mitigação ou adaptação.

Ainda em relação ao paralelo traçado entre litígios ambientais e litígios relativos a direitos humanos, é importante esclarecer que o litígio estratégico relativo ao direito ambiental apresenta algumas peculiaridades, especialmente quando comparado ao litígio estratégico que versa sobre direitos humanos. No âmbito de direito ambiental, esse tipo de litígio pode ser considerado *altruísta*, vez que as causas defendidas são coletivas ou essencialmente não individuais, além de, muitas vezes, referirem-se à proteção das futuras gerações. Há, ainda, nesse tipo de litígio, relevante *transcendência e sensibilidade da matéria*, já que a proteção do meio ambiente é assunto que afeta toda a humanidade. E a própria manutenção da vida humana, como é hoje conhecida, depende da adequada conservação do meio ambiente. Por esse motivo, o litígio estratégico ambiental vem experimentando um *auge litigioso*, vez que nas últimas décadas tem havido incremento na quantidade de litígios relativos a questões ambientais, muito por conta do recente reconhecimento do direito ao meio ambiente saudável como um direito fundamental³³⁸.

E ainda que não se tenha, dentre os tratados fundamentais sobre direitos humanos, um direito independente a um meio ambiente limpo, já se reconhece que condições ambientais inadequadas inviabilizam o exercício de diversos direitos protegidos, a exemplo do direito à vida, à saúde, à água e à alimentação³³⁹. Assim, na área da litigância em mudanças climáticas é possível observar a constitucionalização dos questionamentos judiciais por infringência a direitos constitucionalmente protegidos, mesmo que haja grande variedade de fundamentação das ações³⁴⁰.

³³⁷ Cf. PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari; **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 8.

³³⁸ Cf. CORAL-DÍAZ, Ana Milena; LONDOÑO-TORO, Beatriz; MUÑOZ-ÁVILA, Lina Marcela. *Ob. Cit. In: Universitas*. Bogotá (Colombia) N° 121: 49-76, julio-diciembre de 2010. Disponível em: <www.scielo.org.co/pdf/vniv/n121/n121a03.pdf>.

³³⁹ Cf. UN ENVIRONMENT. *Ob. Cit. In: UN Environment Programme (UNEP)*. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, p. .31.

³⁴⁰ A esse respeito: “*Plaintiffs have used the legal avenues available to them to bring climate change-related actions before the courts, from actions based on the law of torts to domestic statutes and international conventions. These actions are not always based on environmental legislation, but also other provisions applicable nationally or internationally. This explains the variety of both causes of action which have been employed and for which have heard climate change or air pollution actions*”. (PRESTON, Brian. *Climate Change Litigation (Parts 1 and 2)*. In: **Carbon and Climate Law Review**. 04.nov.2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2346008>, p. 2).

Tratando-se de reclamações constitucionais, essas ações podem, de maneira geral, assumir duas formas: (i) pessoas que tenham seus direitos violados por conta das mudanças climáticas; ou (ii) ações regulatórias que abordem mudanças climáticas e impliquem direitos protegidos constitucionalmente ou excedam os limites do poder federal. Somente ações da segunda categoria foram levadas às cortes nos EUA e Austrália³⁴¹. Em teoria, o primeiro tipo de ação poderia ser baseada no direito constitucional à vida ou a um meio ambiente saudável. Nesse caso, cidadãos poderiam contestar as ações governamentais responsáveis por contribuir com as mudanças climáticas e seus efeitos³⁴².

Importante salientar, ainda, a despeito das oportunidades que a litigância em matéria de mudanças climáticas pode representar, que há desafios a serem enfrentados com a tentativa de regulamentação por meio de decisões judiciais. Nesse sentido, os resultados observados poderiam ser fragmentados, principalmente por conta da diversidade de jurisdições nas quais a matéria seria discutida³⁴³.

Conforme já mencionado, não havendo um tribunal internacional especificamente voltado ao julgamento de matérias ambientais, como alternativa a essa dificuldade seria preciso, por exemplo, levar as discussões ambientais às Cortes Internacionais de Direitos Humanos, isso em se a violação ao direito ao meio ambiente saudável puder ser considerada como violação de direito humano.

Ainda assim, a análise das decisões judiciais que tratam das mudanças climáticas pode revelar algumas tendências a respeito da litigância sobre o tema: os governos costumam ser vinculados ao compromissos legislativos e políticos que tenham assumido; há a conexão entre o impacto causado pela extração de recursos naturais e a mudança climática e resiliência; determina-se que emissões determinadas são causa próxima de particulares impactos climáticos negativos; ocorre o estabelecimento de responsabilidades por eventuais fracassos

³⁴¹ Cf. PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari; **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 38.

³⁴² Cf. PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari; **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 38.

³⁴³ Nesse sentido: “A *comprehensive and action-forcing international treaty, ratified by all the major contributors to global warming, is regarded as the preferable choice to address the global warming phenomenon, as collective action taken by all nation states is what is required in order to meaningfully combat climate change. However, international negotiations in this field are not advancing, hence presenting litigation as an attractive path, despite some drawbacks. While litigation might eventually force governments to take some action, it might also mean that the results would be piecemeal. Ultimately, litigation is unlikely to have a great overall effect on climate change. Despite this assessment of litigation, environmental groups and affected individuals and groups have nonetheless taken up the challenge and brought climate change-related actions before the courts. These lawsuits have mainly, but not solely, targeted unresponsive governments, through their agencies or departments, or companies that are major greenhouse gas (GHG) emitters, such as car manufacturers or power plants*”. (PRESTON, Brian. *Ob. Cit.* In: **Carbon and Climate Law Review**. 04.nov.2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2346008>, pp.1-2).

(ou esforços) em relação à adaptação climática; e vem sendo observada a utilização da doutrina do “*public trust*” para as mudanças climáticas³⁴⁴.

Ademais, SETZER e BANGALORE apresentam quatro principais categorias de litígios, ainda sob o enfoque de tendências relacionadas à litigância climática³⁴⁵.

A primeira categoria se refere aos litígios que questionam emissões de GEE provenientes de licenças concedidas a atividades específicas. Nessa categoria, portanto, encontram-se ações requerendo a necessidade de que as emissões sejam levadas em consideração como, por exemplo, em avaliações de impacto ambiental.

A segunda categoria envolve a discussão acerca da necessidade de entidades públicas ou privadas apresentarem informações a respeito de suas próprias emissões de GEE, eventuais medidas de mitigação e adaptação, além da consideração do risco climático em balanços comerciais periódicos.

A terceira categoria diz respeito a demandas por novas normas jurídicas, relativas à proteção climática ou mesmo o detalhamento daquelas já existentes.

Por fim, a quarta categoria se refere a pedidos de responsabilização por danos materiais ou morais decorrentes de eventos relacionados às mudanças climáticas.

4.4.1. Impactos regulatórios decorrentes da litigância climática

As decisões verificadas em processos relativos à litigância climática podem exercer influência no desenvolvimento de alternativas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, especialmente sob a perspectiva de casos individuais nos quais existam requerimentos específicos apresentados por determinada parte. Mas essa litigância pode, ainda, ser percebida como instrumento de auxílio na formulação de um esquema regulatório, o que se percebe a partir da avaliação dos impactos regulatórios dela decorrentes.

Isso significa que esse tipo de litigância pode ser utilizada como meio para forçar o estabelecimento de políticas públicas de proteção do clima, bem como para incentivar os

³⁴⁴ Cf. UN ENVIRONMENT. *Ob. Cit. In: UN Environment Programme (UNEP)*. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, p. 14.

³⁴⁵ Cf. SETZER, Joana; BANGALORE, Mook. *Regulating climate change in the courts*. In: AVERCHENKOVA, Alina et al (Orgs.). **Climate change legislation: content and application**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017, p. 175-192.

agentes do mercado a desenvolver e utilizar meios que possibilitem a mitigação ou adaptação das mudanças climáticas³⁴⁶.

É necessário, porém, compreender que a utilização de ações judiciais em matéria climática pode servir também à finalidade de questionar políticas e regras que estabeleçam limites às emissões de GEE, enfraquecendo, assim, medidas que signifiquem mitigação ou adaptação às mudanças climáticas. Há, portanto, dentre as estratégias de litigância climática aquelas que buscam resultados regulatórios positivos, isto é, de maior proteção ambiental, conhecidas por estratégias de “*regulatory impact*”, ao lado das medidas que buscam interpretação menos protetiva, denominadas de estratégias de “*anti-regulatory impact*”³⁴⁷.

Como exemplo, nos Estados Unidos, no período compreendido entre 1990 e 2016, foi observado, de maneira geral, que mais resultados favoreciam posições anti-regulatórias do que regulatórias, à razão aproximada de 1.4 para 1³⁴⁸. Por outro lado, a partir do início do governo Trump, administração essa caracterizada pelo desmonte de regras que estabeleciam a redução de emissões de GEE, revertendo políticas de proteção ambiental, os resultados decorrentes de litígios em mudanças climáticas parecem ter sido alterados, passando a prevalecer decisões favoráveis à proteção ambiental em detrimento daquelas contrárias³⁴⁹.

É possível, portanto, compreender que a litigância climática exerce impactos regulatórios diretos e indiretos, sendo que os diretos exercem força no sentido da promoção de ação regulamentar, apresentando como resultado a alteração formal no tratamento legal conferido às mudanças climáticas³⁵⁰.

Ainda, para avaliar a possibilidade de impacto direto que qualquer tipo de resolução judicial de litígios tenha em mudanças regulatórias é necessário lembrar da limitação exercida pelo princípio da separação dos poderes³⁵¹ mesmo que as cortes possam promover impactos

³⁴⁶ Cf. UN ENVIRONMENT. *Ob. Cit. In: UN Environment Programme (UNEP)*. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, p. 8.

³⁴⁷ SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter. *Introdução*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coords.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 30.

³⁴⁸ Foram encontrados 309 resultados anti-regulatórios e 224 resultados que favoreciam a posição regulatória. (MCCORMICK, Sabrina [et al]. *Strategies in and outcomes of climate change litigation in the United States*. In: **Nature Climate Change**. v.8, pp. 829-833, 2018. Londres. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41558-018-0240-8>>).

³⁴⁹ Dos 82 casos verificados, 60 tiveram resultado protetivo ao meio ambiente climático e 22 tiveram resultado contrário. (ADLER, Dena. *U.S. Climate Change Litigation in The Age of Trump: Year One*. In: **Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law**. Fev.2018. Disponível em <<http://columbiaclimatelaw.com/files/2018/02/Adler-2018-02-U.S.-Climate-Change-Litigation-in-the-Age-of-Trump-Year-One.pdf>>. Acesso em: jun.2019).

³⁵⁰ Cf. PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari; **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 37 e ss.

³⁵¹ O princípio da separação dos poderes também exerce forte influência na litigância em mudanças climáticas verificada nos EUA: “*Separation of powers principles have factored prominently in U.S. climate change*

diretos ao interpretar o direito positivo de forma a incluir considerações a respeito das mudanças climáticas³⁵².

Sobre essa questão, ALBERTO e MENDES partem da premissa teórica de que a política climática deve ser considerada como política de Estado conversível em obrigação jurídica e disciplinada por um conjunto de normas jurídicas visando a proteção ambiental climática. O descumprimento dessa obrigação gera falha que induz à responsabilização civil da administração pública e, nesse contexto, o Poder Judiciário é aquele ao qual caberia apontar as mencionadas falhas e endereçar formas para sua superação³⁵³. Argumentam os autores que a litigância climática pode ser compatibilizada com o modelo de Poder Judiciário definido pela Constituição de 1988, que previu a ampliação de suas competências e que a sujeição da política climática ao controle jurisdicional pode não esvaziar o plano de competência dos demais Poderes, vez que a litigância climática deve ser vista como espécie de “litígio estrutural”³⁵⁴, que exige não somente a declaração de direitos, mas, também, o estabelecimento de metas, resultados e instrumentos vinculantes de prestação de contas por parte das autoridades competentes. Por isso, a política climática não seria feita por meio das decisões judiciais, mas estas decisões seriam utilizadas como mecanismos de garantia de implementação das políticas legalmente estabelecidas³⁵⁵.

Considerando que o moderno princípio da separação dos poderes impõe a obrigação de exercício dos poderes do Estado de forma dialógica, de modo que cada poder exerça parcela de determinadas competências para a finalidade de cumprimento de uma determinada

litigation. Standing, discussed just above, reflects separation of powers concerns, as courts ostensibly invoke the doctrine in order to limit themselves to exercising the judicial power, rather than the legislative or executive powers reserved for other branches of government. However, separation of powers principles also take on other forms”. (UN ENVIRONMENT. *Ob. Cit. In: UN Environment Programme (UNEP)*. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, p. 30).

³⁵² Cf. PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari; **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 38.

³⁵³ ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. *Litigância climática e separação de poderes*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 117-121).

³⁵⁴ Pode-se colocar: “Litígios estruturais demandam soluções concertadas e dialogadas. Isso impõe, em primeiro lugar, que o Poder Judiciário se faça aberto à sociedade civil, o que envolve a participação de interessados e *amici curiae* no processo, bem como a realização de audiências e consultas públicas como etapa prévia à decisão. Em segundo lugar, impõe disposição do Poder Judiciário em dialogar com os outros Poderes, em especial com o Poder Executivo, articulando-os por meio de termos de ajustamento de conduta, fixações judiciais de metas e resultados, determinações de prazos e expedientes de fiscalização periódica (relatórios periódicos, monitoramento de ofício, homologação judicial de atos administrativos etc.)”. (ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. *Ob. Cit. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 137).

³⁵⁵ Cf. ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. *Ob. Cit. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 132-137.

obrigação do Estado – como a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a litigância climática e a consequente intervenção causada pelo Poder Judiciário na política climática –, não resultaria em usurpação de poderes, mas sim numa atuação para a correta realização de uma política de Estado³⁵⁶.

Nesse mesmo sentido e conforme já mencionado anteriormente, é possível compreender que a combinação de direitos, remédio e mecanismos de monitoramento do ativismo dialógico dos tribunais, pode servir como meio de compensar parte das deficiências políticas e institucionais que fazem ineficazes as intervenções jurisdicionais em matéria de complexos atritos distributivos, ressaltando a relevância das decisões judiciais na efetivação de direitos socioeconômicos³⁵⁷.

Há, ainda, diversos casos relatados em distintas jurisdições em que se entendeu não haver afronta ao princípio da separação dos poderes no fato de cortes judiciais analisarem questões relativas a direitos humanos relacionados às mudanças climáticas ou, até mesmo, casos nos quais sequer houve discussão quanto à doutrina da separação dos poderes, justamente por haver amplo reconhecimento e consenso de que o julgamento de questões envolvendo direitos humanos ou direitos constitucionais se enquadram nas competências do Poder Judiciário³⁵⁸.

Por outro lado, os impactos regulatórios indiretos seriam aqueles que focam na mudança comportamental e normativa que influencia as escolhas de atores relevantes. Nesse caso, busca-se compreender como as respostas de governos, empresas, comunidade, organizações ambientais ou indivíduos podem alterar a regulação ambiental. Os casos podem fornecer estímulos para a mudança legislativa por meio do aumento de custos ou dos riscos associados a projetos particulares ou práticas empresariais, aumentando a consciência pública

³⁵⁶ Cf. ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. *Ob. Cit. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 137-8.

³⁵⁷ Cf. GARAVITO, César Rodríguez. *Ob. Cit. In: Texas Law Review*. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>>.

³⁵⁸ De acordo com o relatório UNEP Climate Change Litigation: “[...] generally speaking, the adjudication of disputes concerning constitutional or human rights falls squarely within the powers of the judicial branch. Indeed, there are other climate change cases involving the protection of constitutional and human rights where courts have exercised jurisdiction over rights-related disputes without even discussing the separation of powers doctrine, presumably because there is no dispute that such disputes fall within the courts’ domain. These cases include Leghari v. Federation of Pakistan, In re Court on its own motion v. State of Himachal Pradesh and others, and Gbemre v. Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd”. (UN ENVIRONMENT. *Ob. Cit. In: UN Environment Programme (UNEP)*. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, p. 30).

a respeito do problema representado pelas mudanças climáticas ou promovendo alteração da opinião pública ou normas sociais³⁵⁹.

Os casos que ajudam a mobilizar atores não-governamentais, principalmente, costumam ser fator relevante para produzir as mudanças culturais e comportamentais necessárias para se alcançar um futuro sustentável e de baixo carbono. Ademais, considerando que a litigância em mudanças climáticas pode ser conectada ao movimento mais abrangente da responsabilidade social corporativa, inclusive no que diz respeito aos índices de sustentabilidade e redes de avaliação e acompanhamento, os caminhos indiretos podem promover uma rota bastante efetiva para alcançar a mudança³⁶⁰.

Até o momento, tem-se que o caminho para litigância em mudanças climáticas como instrumento regulatório se deu de forma mais significativa em casos focados no estímulo ou na limitação da ação governamental. Tanto na Austrália quanto nos EUA, os casos mais importantes se referem a reinterpretação de leis relativas ao controle de poluição e meio ambiente quando consideradas as novas preocupações derivadas das mudanças climáticas³⁶¹.

O estudo da litigância climática no mundo e, mais especificamente, no Brasil, inclusive no que diz respeito à verificação do tratamento dado pelos Tribunais em questões relacionadas ao controle de emissão de GEE será realizado com maior ênfase no próximo capítulo.

4.5. Recapitulando

O objetivo deste Capítulo 4 foi, inicialmente, apresentar o conceito e a relevância da litigância de interesse público e da litigância estratégica, especialmente como formas utilizadas por diversos atores, a exemplo de grupos marginalizados e da sociedade civil, de implementação de direitos.

Conforme visto, nesse tipo de litígio, o resultado final de um determinado processo nem sempre é o aspecto mais importante a ser alcançado. Muitas vezes, a discussão decorrente do litígio, o envolvimento de participantes e a necessária coesão dos participantes são efeitos igualmente relevantes do processo e que muitas vezes são colocados em segundo plano.

³⁵⁹ Cf. PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari; **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 47.

³⁶⁰ Cf. PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari; **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 48.

³⁶¹ Cf. PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari; **Ob. Cit.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 40.

A utilização da litigância estratégica pode, ainda, ter como objetivo alcançar efeitos que compreendam resultados para além dos tribunais, como a implementação de políticas públicas, por exemplo. Quando esse é o objetivo buscado, algumas estratégias tornam-se bastante relevantes, a exemplo do estabelecimento de prazos, por parte dos tribunais, para que os órgãos competentes efetivem as decisões.

Destarte, a efetivação de relatórios de *compliance* pode representar também um importante instrumento de fiscalização da implementação das políticas a ser utilizado por parte dos interessados.

O estudo da litigância estratégica e de interesse público já foi mais desenvolvido em matéria de direitos humanos fundamentais. Por esse motivo, foram apresentados processos e seus efeitos como forma de avaliação da eventual utilização desse tipo de litigância – estratégica ou de interesse público –, para fins de proteção climática.

Aproximando-se do assunto da litigância climática, discutiu-se os principais aspectos desse tipo de conflito no mundo, apesar de ser assunto muito mais corriqueiro em países com o sistema da “*common law*”, como os Estados Unidos e Austrália, ainda pouco desenvolvido em locais como o Brasil e a América Latina como um todo.

O fundamento do desenvolvimento de litigância climática se dá, então, a partir da possibilidade de tais processos serem utilizados como meio para forçar o estabelecimento de políticas públicas de proteção do clima, podendo ser, igualmente, um meio de incentivo para que agentes do mercado desenvolvam e utilizem meios que possibilitem a mitigação ou adaptação das mudanças climáticas.

Considerando que, conforme apresentado no Capítulo 2, por muito tempo a problemática das mudanças climáticas foi ignorada, especialmente por parte de corporações que atuavam na exploração de gás e petróleo, a utilização da litigância climática pode ser considerada como instrumento que a sociedade pôde utilizar para chamar a grande corporação global ao debate climático. Isso, inclusive, por meio da determinação de responsabilidade de algumas empresas em relação a danos sofridos por outras pessoas ou comunidades decorrentes das mudanças climáticas.

Essa foi, portanto, a estratégia inicialmente utilizada para trazer a grande corporação global ao debate, conforme mencionado no Capítulo 3. Ainda que, a princípio, não tenha havido debate – no sentido de grande envolvimento da opinião pública e representantes da sociedade civil ou órgãos do governo –, mas mera atribuição de responsabilidades, a litigância esteve disponível para ser utilizada como meio de pressão a ser exercida por alguns atores.

Atualmente, além da atribuição de responsabilidades, a litigância vem sendo bastante utilizada como forma de exigir dos responsáveis – sejam eles poderes legislativos ou órgãos de estabelecimento e execução de políticas públicas –, que atitudes para a proteção climática sejam tomadas.

O próximo Capítulo apresentará um panorama da litigância climática atual, com principal foco na litigância desenvolvida na América Latina e Brasil. Um estudo mais aprofundado estará principalmente focado em casos que possam ser considerados como litígios estratégicos ou de interesse público.

5. PANORAMA DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

Embora existam muitos casos de litigância climática no mundo que tratam do tema de forma incidental ou secundária³⁶², alguns questionamentos acabam apresentando características que os fazem um caso de litigância climática estratégica, inclusive gerando a maior repercussão pública possível, com a finalidade de alcançar verdadeiro impacto socioambiental.

Nesse sentido, partindo das discussões e pressupostos apresentados para a litigância estratégica, passaremos a avaliar o panorama atual da litigância climática no mundo e, em especial, na América Latina, sob o foco da litigância estratégica. Isso significa que, apesar de haver inúmeros processos judiciais que possam tangenciar a questão das mudanças climáticas, o foco de análise se dará sob aqueles que tenham potencial de promover grande impacto e efetiva mudança.

Ademais e nos termos apresentados no Capítulo 3, para que seja possível um efetivo endereçamento da problemática relacionada às mudanças climáticas é igualmente preciso que a grande corporação global seja chamada ao debate. Neste turno e a fim de verificar o posicionamento do mencionado ator global, o presente Capítulo ainda verificará se a litigância climática foi utilizada como meio de incluir as grandes empresas no debate climático.

5.1. Litigância climática no mundo

Avaliar um fenômeno jurídico como a litigância em mudanças climáticas a partir da análise em direito comparado pode ser uma estratégia valiosa que permite verificar as vantagens, riscos e possibilidades de um fato específico, sem deixar de considerar o contexto no qual é inserido³⁶³. Para este estudo, a maior dificuldade se encontra no fato de a experiência em matéria de litigância climática ser, ainda, muito incipiente, especialmente na América Latina. Embora a judicialização de questões políticas na América Latina seja fenômeno crescente, a litigância climática é ainda incipiente quando comparada àquela

³⁶² Sobre o assunto: “Existem atualmente mais de 1.200 casos identificados como de litigância climática no mundo. Na maioria dos casos, o tema das mudanças climáticas é abordado de maneira secundária, por exemplo, no âmbito de processos de licenciamento de atividades que resultem em emissões de GEE ou ocupação de áreas expostas a riscos climáticos. Na minoria dos casos, mas uma fração que tem recebido ampla visibilidade, os autores buscam ativar e legitimar as instituições do Poder Judiciário enquanto atores integrantes do sistema de governança climática”. (SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter. *Ob. Cit. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 60).

³⁶³ Cf. JORAMILLO, Juan Fernando. *Constitución, democracia y derechos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016, p. 472

existente em alguns países que têm seu direito baseado na *common law*, fato que ainda os diferencia substancialmente do direito brasileiro.

A assinatura do Acordo de Paris, marco extremamente relevante no que diz respeito à governança climática, também deve ser considerada no contexto da litigância climática. NACHMANY e SETZER informam que todos os signatários do Acordo de Paris possuem ao menos uma lei que trate do tema das mudanças climáticas ou da transição para economia de baixo carbono. Além disso, 139 deles possuem, também, normas que endereçam a questão climática de maneira holística. Isso forma um extenso arcabouço legal sobre o qual é possível construir novas ações³⁶⁴. E, nesse cenário, desponta uma nova onda de litígios estratégicos relacionando direitos e clima. Embora esses casos estratégicos representem uma pequena fração de todos os casos climáticos judicializados, eles podem produzir impacto significativo para fins de responsabilização de governos e emissores de GEE por sua contribuição às mudanças climáticas³⁶⁵.

Recente pesquisa realizou a revisão sistemática dos artigos acadêmicos publicados na língua inglesa sobre litigância climática nas áreas de direito e ciências sociais entre os anos de 2000 e setembro de 2018. Foram encontrados 130 artigos no total. Desses, 99 (ou seja, 76%) tinham o tema focalizado em jurisdições localizadas no Norte Global, 26 (ou seja, 20%) possuem um foco internacional ou apresentam análises relativas tanto ao Norte quanto ao Sul, e apenas 5 artigos (meros 4%) possuem foco no Sul Global³⁶⁶.

Há, portanto, diversos estudos já feitos a respeito da litigância climática desenvolvida no Norte Global, razão pela qual o presente estudo terá como objetivo evidenciar a litigância na América Latina, tão escassa em matéria de investigação ao mesmo passo que tão necessária pela importância do tema.

E, além do foco regional, a pesquisa buscará especialmente encontrar possíveis casos que possam ter potencial estratégico nos termos anteriormente apresentados ou, ainda, que

³⁶⁴ Continuam as autoras: “*The challenge now is to strengthen existing laws. Of the 106 new laws and policies passed since the Paris Agreement was reached, 28 explicitly reference the Agreement. Further analyses will be required to determine if these new laws and policies are consistent with the Paris Agreement and countries’ nationally determined contributions. Alignment between national and international goals will be pivotal to meeting the Paris targets*”. (NACHMANY, Michal; SETZER, Joana. **Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (GRI), 2018. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot-3.pdf>>).

³⁶⁵ Cf. NACHMANY, Michal; SETZER, Joana. **Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (GRI), 2018. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot-3.pdf>>.

³⁶⁶ Cf. SETZER, Joana; VANHALA, Lisa. *Ob. Cit. In: Advanced Review*. 04.mar.2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/wcc.580>>.

possam representar instrumento de inserção da grande corporação global no debate acerca das mudanças climáticas.

Assim, a pesquisa apresentará, de forma sucinta, a totalidade dos casos encontrados na América Latina para, posteriormente, aprofundar a análise em relação àqueles que tenham potencial estratégico ou que representem a chamada do setor privado empresarial para o debate climático.

Apenas a título de curiosidade, em pesquisa a respeito da litigância em mudanças climáticas³⁶⁷, especificamente em relação aos litígios verificados no Reino Unido, Austrália e Canadá, em relação aos impactos para fins de políticas públicas, as tentativas de forçar as maiores empresas emissoras de GEE a reduzir suas emissões foram largamente frustradas³⁶⁸. Também são relativamente recentes as tentativas de se responsabilizar empresas que tenham como resultado de sua atividade produtiva elevados montantes de emissões de GEE³⁶⁹.

³⁶⁷ Pesquisa que buscou compreender o papel das cortes judiciais ao tentar preencher as lacunas relativas a uma ainda necessária governança climática: *“First, in order to better understand how courts fill the ‘governance gap’, we need to look at the whole range of cases that appear before the courts. As socio-legal scholars have long pointed out, the courts can only play a policy gap-filling function when they are beckoned to do so by litigants. Second, courts are important political actors not only for their policy influence, but also for the vital role they play in granting legitimacy to particular arguments, ideologies and identities. Beyond looking at battles between the upper echelons of the judiciary and other branches of government, I consider the roles of a wide range of legal actors, including grassroots activists, to get a balanced picture of how law is mobilized in the name of climate change”*. (VANHALA, Lisa. *Ob. Cit. In: Environmental Politics*. 22:3, pp. 447-474, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644016.2013.765686>>).

³⁶⁸ Prosssegue a autora: *“My research, which has taken a broader lens to explore all types of cases, finds no clear relationship between the existence or lack of policy and levels or types of litigation. [...] When it comes to the impact of legal mobilization on policy outcomes, the results are somewhat disheartening for those interested in slowing and reversing the growth of GHG emissions. While there have been some significant court victories in terms of holding governments to account in regulating GHG emissions, efforts to force major corporate emitters to reduce their emissions have been largely unsuccessful. The examples of tar sands litigation in Canada and coal mining cases in Australia are among the most worrying for environmental advocates because of the very high levels of emissions involved. As the political science literature on courts has long suggested, victories in court do not necessarily translate into changes on the ground. Future research could more systematically explore the socio-legal implications of climate change litigation for policy but also for levels of public dialogue and awareness”*. (VANHALA, Lisa. *Ob. Cit. In: Environmental Politics*. 22:3, pp. 447-474, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644016.2013.765686>>, p. 461)

³⁶⁹ Sobre o assunto: *“The G.C.C. disbanded in 2002 after the defection of various members who were embarrassed by its tactics. But Exxon (now Exxon Mobil) continued its disinformation campaign for another half decade. This has made the corporation an especially vulnerable target for the wave of compensatory litigation that began in earnest in the last three years and may last a generation. Tort lawsuits have become possible only in recent years, as scientists have begun more precisely to attribute regional effects to global emission levels. This is one subfield of climate science that has advanced significantly since 1979 — the assignment of blame. [...] In 2015, after reports by the website Inside Climate News and The Los Angeles Times documented the climate studies performed by Exxon for decades, the attorneys general of Massachusetts and New York began fraud investigations. The Securities and Exchange Commission separately started to investigate whether Exxon Mobil’s valuation depended on the burning of all its known oil-and-gas reserves. (Exxon Mobil has denied any wrongdoing and stands by its valuation method.). The rallying cry of this multipronged legal effort is ‘Exxon Knew’. It is incontrovertibly true that senior employees at the company that would later become Exxon, like those at most other major oil-and-gas corporations, knew about the dangers of climate change as early as the 1950s. But the automobile industry knew, too, and began conducting its own research by the early 1980s, as did the major trade groups representing the electrical grid. They all own responsibility for our current paralysis and have made it more painful than necessary. But they haven’t done it alone”*. (RICH, Nataniel. *Losing Earth: The*

Ainda assim, há grupos de grandes produtores de petróleo e gás sendo processados em ações relacionadas a mudanças climáticas. Algumas pesquisas, inclusive, apontam oportunidades relativas a direcionar os processos a um pequeno grupo de empresas que sejam responsáveis por grande percentual de emissões de GEE³⁷⁰.

Nos EUA, apesar do anúncio feito pelo Presidente Trump quanto à saída do Acordo de Paris³⁷¹, há diversas medidas que já vinham sendo desenvolvidas e tomadas em âmbito regional por distintas lideranças³⁷². Nesse contexto, os tribunais norte-americanos assumem relevantes funções no estabelecimento da atual governança³⁷³.

5.2. Litigância climática na América Latina e Brasil

Verificados os resultados das pesquisas realizadas em relação à litigância em mudanças climáticas ao redor do mundo, especialmente em países com o sistema da *common law*, passaremos a avaliar a situação atual do mesmo tema nos países da América Latina e, mais profundamente, no Brasil, reconhecidamente inserido no sistema da *civil law*.

Como será apresentado, o levantamento de casos sobre o assunto na América Latina foi feito com base em dados disponíveis em site vinculado à *London School of Economics and Political Science* (LSE), enquanto o levantamento dos casos no Brasil foi feito com base em sites de buscas de decisões.

Decade we Almost Stopped Climate Change. In: The New York Times Magazine. 01.ago.2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/08/01/magazine/climate-change-losing-earth.html?utm_source=meio&utm_medium=email>. Acesso em 11.abr.2019).

³⁷⁰ Cf. SETZER, Joana; VANHALA, Lisa. *Ob. Cit. In: Advanced Review*. 04.mar.2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/wcc.580>>, pp. 6-7.

³⁷¹ Conforme noticiado no início de junho de 2017.

³⁷² Pode-se citar: “*There has been enormous ramping up to deal with climate change issues at the regional, state, and local levels. States, working with various Canadian provinces, have formed regional initiatives to reduce emissions of greenhouse gases (GHGs). Several states have developed climate change strategies on their own, some of which call for significant changes in the shape of state and local governance. A host of local governments have similarly taken action to address climate change. Much more activity is likely on the way in all of these arenas*”. (MARKELL, David; RUHL, J. B. *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual? In: Florida Law Review*. Vol. 64. 2012. Disponível em: <<https://ir.law.fsu.edu/articles/62/>>, p. 3).

³⁷³ Posseguem MARKEL e RUHL: “*To name three functions of our judicial branch, the courts are the ultimate arbiters of much of what other branches of government do through the courts’ power to determine the constitutionality of legislative, executive, and administrative action. Further, courts play an enormously important role in overseeing the actions of agencies to ensure they are consistent with legislative direction. In addition, courts often fashion law of their own, through their development of common-law principles, and through their broad equitable powers*”. (MARKELL, David; RUHL, J. B. *Ob. Cit. In: Florida Law Review*. Vol. 64. 2012. Disponível em: <<https://ir.law.fsu.edu/articles/62/>>, pp.3-4). E as primeiras pesquisas que se debruçaram sobre o tema da *climate change litigation* expuseram o “protótipo” do litígio relativo à matéria nos EUA como um caso no qual uma Organização Não-Governamental processa um órgão federal, em tribunal federal, para impedir que o órgão tome algum tipo de atitude por entender que haveria violação ao *National Environmental Policy Act*.

5.2.1. Litigância climática nos países da América Latina

Conforme mencionado, o levantamento preliminar de casos de litígios que versem ou se relacionem ao tema das mudanças climáticas na América Latina foi feito com base em site vinculado à *London School of Economics and Political Science (LSE)*, o *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*³⁷⁴. Os critérios de análise definidos para cada caso basearam-se em critérios determinados pela própria base de dados da LSE, até mesmo como forma de facilitar a comparação entre casos de distintas jurisdições.

5.2.2.1. Colômbia – Caso 1

Caso	Decisão C-035/16, de 8 de fevereiro de 2016 ³⁷⁵
Data	2016
Status	Decidido
Leis questionadas	Constituição, Lei nº 1.450/2011, Lei nº 1.753/2015
Objetivo principal	Constitucionalidade das disposições legais que versam sobre atividades agrícolas, de mineração e relativas a petróleo e gás em ecossistemas sensíveis de alta altitude
Resumo	O Tribunal Constitucional da Colômbia afastou os dispositivos da Lei nº 1.450/2011 e da Lei nº 1.753/2015, que ameaçavam os ecossistemas de alta altitude, chamados “ <i>paramos</i> ”. O tribunal observou várias características importantes desses ecossistemas, incluindo sua fragilidade, sua falta de proteção regulatória, seu papel em fornecer à Colômbia até 70% de sua água potável e a capacidade de seus solos e vegetação de capturar dióxido de carbono da atmosfera. O Tribunal destacou a última dessas características em particular, chamando “ <i>paramos</i> ” de “sistema de captura de carbono” e explicando que a sua capacidade de captura de carbono

³⁷⁴ Cf. LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE). **Climate Change Laws of the World**. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/?fromyear=1963&toyear=2018&country=BRA&side_a=all&side_b=all&side_c=all&classification=all&climate_area=all&status=all&type=litigation>.

³⁷⁵ Cf. LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE). **Climate Change Laws of the World**. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/decision-c-03516-of-february-8-2016/>>.

	<p>excede a de uma floresta tropical de tamanho comparável.</p> <p>A Lei nº 1.450/2011 estabeleceu o Plano Nacional de Desenvolvimento da Colômbia para 2010–2014 e a Lei nº 1.753/2015 estabeleceu seu sucessor, de 2014–2018. Duas disposições na última lei são especialmente notáveis: a primeira delas autoriza a Comissão de Infraestrutura Intersetorial e Projetos Estratégicos a designar projetos específicos como sendo de interesse estratégico nacional – uma designação que isenta os projetos de aspectos da supervisão regulatória local. Já a segunda disposição proíbe várias atividades – agricultura, mineração, exploração e refino de petróleo e gás – nos “<i>paramos</i>”, mas somente se os proprietários de projetos receberem um arrendamento e licença ambiental para mineração após 9 de fevereiro de 2010 ou para operações de petróleo e gás após 16 de junho de 2011. Assim, a lei autoriza projetos que receberam autorizações antes dessas datas.</p> <p>O Tribunal declarou ambas as disposições (e outras) inconstitucionais por, entre outros motivos, expor ao perigo o direito do público de acesso à água limpa e aliviando as agências governamentais da sua obrigação de justificar decisões que resultem na degradação de áreas ambientalmente sensíveis e valiosas.</p>
Mitigação / Adaptação	Mitigação

Tabela 1: Colômbia - Caso 1

5.2.2.2. Colômbia – Caso 2

Caso	Futura Geração vs. Ministro do Meio Ambiente e Outros ³⁷⁶
Data	2018
Status	Houve apelação
Leis questionadas	Constituição
Objetivo	Os requerentes buscaram a aplicação de direitos fundamentais a um

³⁷⁶ Cf. LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE). **Climate Change Laws of the World**. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/future-generation-v-ministry-environment-others/>>.

principal	ambiente saudável, que afirmam estar ameaçado pelas mudanças climáticas e pelo desmatamento.
Resumo	<p>De acordo com um comunicado à imprensa e cópia da inicial obtida juntamente à Organização DeJuSticia, 25 requerentes entre 7 e 26 anos processaram vários órgãos do governo e de municípios colombianos, além de várias corporações, a fim de fazer valer os direitos reivindicados a um ambiente, vida, saúde, comida e água saudáveis. Os requerentes alegam que a mudança climática, juntamente com o fracasso do governo em reduzir o desmatamento e garantir o cumprimento da meta de desmatamento líquido zero na Amazônia colombiana até o ano 2020 (conforme acordado no Acordo de Paris e no Plano Nacional de Desenvolvimento 2014-2018), ameaça os direitos fundamentais dos requerentes. Os requerentes apresentaram uma reivindicação constitucional especial chamada "tutela" usada para fazer valer os direitos fundamentais.</p> <p>Um tribunal de instância inferior decidiu contra os requerentes, que interpuseram recurso em 16 de fevereiro de 2018.</p> <p>A Corte Suprema da Colômbia, em 04/04/2018, reconheceu a Amazônia Colombiana como sujeito de direitos, dentre eles os direitos de proteção, conservação, manutenção e restauração. Determinou, então, que órgãos do Poder Executivo formassem planos de ação de curto, médio e longo prazo, dentro de quatro meses, para conter a taxa de desmatamento na Amazônia, mitigando impactos das mudanças climáticas. Os mesmos órgãos foram condenados a elaborar um pacto intergeracional pela vida da Amazônia Colombiana, adotando medidas visando a redução do desmatamento a zero, bem como a redução da emissão de gases de efeito estufa, com implementações nacionais e regionais e estratégias de prevenção, correção e de natureza pedagógica, sempre visando adaptação às mudanças climáticas.</p>
Mitigação / Adaptação	Mitigação

Tabela 2: Colômbia - Caso 2

5.2.2.3. Colômbia – Caso 3

Caso	Pedido de opinião consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a interpretação do artigo 1 (1), 4 (1) e 5 (1) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos
Data	2017
Status	Decidido
Leis questionadas	
Objetivo principal	Em opinião consultiva, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito a um meio ambiente saudável como um direito humano
Resumo	<p>A Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu uma opinião consultiva, concluindo que o direito a um meio ambiente saudável está abrangido pelos direitos humanos. A opinião observou que os efeitos adversos da degradação ambiental e das mudanças climáticas afetam os direitos humanos. Esta opinião sugere que o direito a um ambiente saudável pode servir como um argumento para ações judiciais relacionadas aos danos oriundos das mudanças climáticas. A opinião aprofundou na análise da responsabilidade dos governos por danos ambientais significativos causados dentro e fora de seus territórios. A opinião consultiva da Corte permite que todos os Estados reconheçam a jurisdição da Corte Interamericana e o direito dos cidadãos desses países de reclamar danos ambientais que afetam seus direitos humanos, para: (a) emitir regulamentos para evitar danos; (b) estabelecer planos de contingência para minimizar a possibilidade de grandes riscos ambientais; (c) mitigar danos significativos já ocorridos; e (d) realizar estudos de impacto ambiental nas condições indicadas pelo Tribunal. A opinião exige estudos de impacto ambiental para abordar os impactos cumulativos, a permissão de participação de pessoas interessadas e o respeito às tradições e cultura dos povos indígenas. Esses estudos também devem ser conduzidos por entidades independentes e ocorrer antes das atividades avaliadas.</p> <p>2. Obrigações de cooperar: (a) cooperar de boa-fé com Estados e indivíduos afetados por danos ambientais; (b) notificar os Estados interessados de que</p>

	<p>uma atividade planejada sob sua jurisdição poderia gerar um risco de danos transfronteiriços e riscos ambientais significativos; e (c) negociar de boa-fé com os Estados potencialmente afetados por danos transfronteiriços significativos.</p> <p>3. Obrigações de Fornecer Informação, Justiça e Participação Pública: Os Estados devem: (a) conferir acesso a informações relacionadas a possíveis efeitos sobre o meio ambiente; (b) conferir a oportunidade de os cidadãos participarem publicamente na tomada de decisões e políticas que possam afetar o meio ambiente; e (c) conferir acesso à justiça através dos tribunais nacionais em relação às suas obrigações ambientais. O Tribunal esclareceu que as pessoas afetadas por danos transfronteiriços devem ter acesso à justiça sem discriminação com base em sua nacionalidade, residência ou localização do dano ambiental.</p>
Mitigação / Adaptação	Mitigação

Tabela 3: Colômbia - Caso 3

5.2.2.4. Equador

Caso	Parecer Consultivo nº 016-13-DTI-CC ³⁷⁷
Data	2013
Status	Decidido
Leis questionadas	Arts. 14, 32, 71 e 74, todos da Constituição
Objetivo principal	Revisão junto ao Tribunal Constitucional do Equador sobre a constitucionalidade de um tratado realizado entre Equador e Peru.
Resumo	Solicita-se ao Tribunal Constitucional equatoriano que reveja a constitucionalidade de um tratado bilateral sobre mudança climática, biodiversidade e desenvolvimento sustentável entre o Equador e o Peru. O Tribunal considerou que o tratado estava de acordo com a Constituição e que suas disposições cumprem o espírito da Carta Política. No entanto, o Tribunal ressaltou que, para que o tratado seja totalmente constitucional,

³⁷⁷ LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE). **Climate Change Laws of the World**. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/advisory-opinion-no-016-13-dti-cc/>>.

	deve ser aprovado pelo parlamento.
Mitigação / Adaptação	Mitigação

Tabela 4: Equador - Caso 1

Além dos casos verificados, no Brasil, no âmbito da América Latina somente se encontrou informações de litigância relacionada à matéria de mudanças climáticas na Colômbia e Equador. E apenas na Colômbia foram discutidas questões que podem ser consideradas como dotadas de potencial estratégico, e que têm por finalidade alterar políticas públicas de maneira que as decisões proferidas nos litígios possam ser consideradas como instrumento de efetiva proteção ambiental.

5.2.3. Litigância climática no Brasil

Para fins processuais há, no Brasil, garantia judicial para efetivação de deveres fundamentais decorrentes de normas constitucionais, vez que são deveres impositivos vinculantes que devem ser cumpridos pelo Estado e pela sociedade³⁷⁸.

O levantamento preliminar de casos de litígios que versem ou se relacionem ao tema das mudanças climáticas no Brasil foi feito, inicialmente, com base em site vinculado à *London School of Economics and Political Science (LSE)*, o *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*³⁷⁹.

Posteriormente, foi realizada pesquisa de acórdãos utilizando-se o termo “mudanças climáticas” em busca no Portal Decisões³⁸⁰, que abrangeu todas as decisões disponíveis para o

³⁷⁸ Neste sentido podem-se citar os seguintes estudos: BELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos Sociológicos e Dogmáticos da Fundamentalidade do Direito ao Meio Ambiente Sadio e Ecologicamente Equilibrado**. Tese de Doutorado em Direito. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006, pp. 389 e ss e JODAS, Natália. **Diretrizes de Sustentabilidade da Economia Ecológica para os projetos de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Brasil**. Tese de Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2019, p. 46.

³⁷⁹ Cf. LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE). **Climate Change Laws of the World**. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/?fromyear=1963&toyear=2018&country=BRA&side_a=all&side_b=all&side_c=all&classification=all&climate_area=all&status=all&type=litigation>.

³⁸⁰ As buscas realizadas no referido site abrangem os seguintes Tribunais e Órgãos: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunais Regionais Federais (TRF) da 1ª a 5ª Região, Tribunais de Justiça -(exceto os TJ de GO, PB, RO, PI e AL) e Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda, além de contemplar as Decisões em Processos de Consulta das Superintendências e Coordenações da Receita Federal, as Decisões em Primeiro Grau das Delegacias da Receita Federal de Julgamento, as Decisões de Órgãos Julgadores Administrativos Estaduais e Municipais, como o TIT de SP e o Conselho Municipal de Tributos da Prefeitura do Município de São Paulo, bem assim Decisões de outros Órgãos Federais, como: CVM, BACEN e

período compreendido até agosto de 2019, ferramenta na qual foram apresentados 144³⁸¹ resultados assim compreendidos³⁸²:

- (i) Grupo dos Tribunais Superiores: 13 registros;
- (ii) Grupo dos Tribunais Regionais Federais: 6 registros;
- (iii) Grupo dos Tribunais Estaduais: 124 registros.

Finalmente, foi realizada pesquisa no site do TJ de Alagoas, no qual foi apresentado um único registro.

Consolidando todas as fontes de pesquisa mencionadas, ou seja, site vinculado à LSE, site de busca de decisões e buscas na internet, foram analisadas 152 ementas de processos relacionadas ao termo “mudanças climáticas”. Atribuiu-se, então, um número distinto e sequencial para cada caso, de forma a garantir que as ementas de todos os 152 casos fossem analisadas, ainda que de forma não aprofundada quando se tratar de caso não relevante para a proposta da pesquisa e, para fins meramente informativos, a competente tabela com todos os processos se encontra na parte final do trabalho, no Anexo.

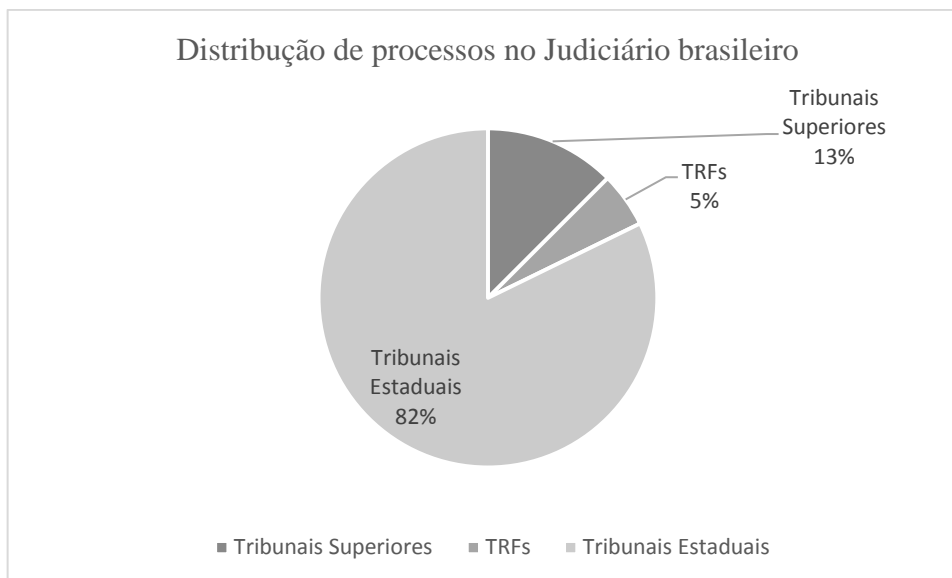
A distribuição de todos os processos encontrados relativos a mudanças climáticas no judiciário brasileiro pode ser esquematizada no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Distribuição de processos no Judiciário brasileiro

CADE, conforme informações disponibilizadas no Portal Decisões. (DECISÕES. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.deciso.es.com.br/v29/index.php?fuseaction=institucional.faq#a2#ixzz5y6kB7ZI2%3E>>)

³⁸¹ Além dos casos judiciais, apareceram como resultado, ainda, alguns casos que correm perante órgãos administrativos e outros órgãos, que foram desconsiderados por estar fora do escopo da pesquisa.

³⁸² Ressalte-se que foi feita pesquisa nos sites dos Tribunais de Justiça dos Estados não contemplados pelo já mencionado Portal Decisões (GO, PB, RO e PI). Porém, não foram encontrados resultados relevantes para o presente estudo.

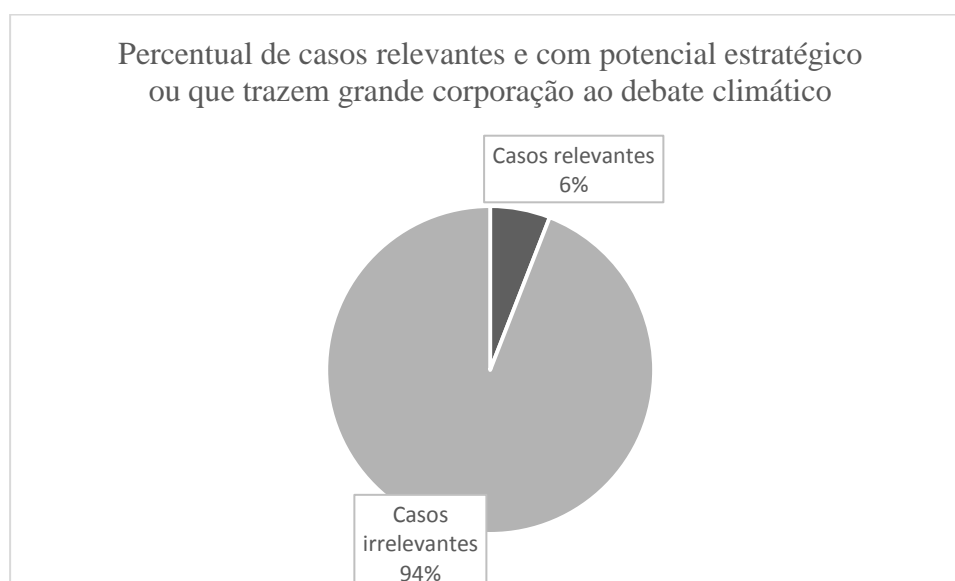


Fonte: autora, 2019

Posteriormente, foram selecionados os casos mais relevantes e estudados com maior profundidade. Para a referida seleção, foram considerados os processos que apresentam potencial estratégico ou que signifiquem que a grande corporação global foi chamada a participar do debate climático – inclusive por meio da atribuição de responsabilidade por emissões de GEE. Para esses casos, foi feito relatório mais detalhado a fim de levantar tanto as decisões proferidas ao longo dos processos como a argumentação utilizada.

Do total de casos pesquisados, porém, poucos são aqueles que podem ser considerados relevantes, com potencial estratégico ou que trazem a grande corporação ao debate, conforme se verifica no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Percentual de casos relevantes



Fonte: autora, 2019

Como o foco da pesquisa se dá sobre processos com as mencionadas características, sobretudo que possam significar mudanças em políticas públicas, somente serão apresentados os relatórios e principais argumentos dos casos selecionados, muito embora, conforme já mencionado, uma tabela com o resultado geral da pesquisa esteja disponível no Anexo ao final da pesquisa.

5.3. Litígios com potencial Estratégico ou que trazem a grande corporação ao debate climático

Dentre os litígios climáticos apresentados de forma geral, foram selecionados para análise mais aprofundada aqueles que, por suas características, argumentação ou por conta do perfil de seus litigantes, possam deter potencial estratégico, ou seja, possam se tornar litígios estratégicos, nos termos já apresentados ou, ainda, aqueles que representem uma tentativa de trazer a grande corporação global ao debate climático, inclusive na hipótese de se tentar responsabilizar empresas que sejam grandes emissores de GEE pelas mudanças climáticas.

Como será demonstrado, se a litigância climática na América Latina ainda se encontra em fase inicial e, portanto, não haja muitos exemplos de litígios desse tipo, mais raros ainda são os casos com potencial estratégico ou que signifiquem responsabilização de grandes poluidores.

5.3.1. Caso Ministério Público de São Paulo vs. GOL

O Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com Ação Civil Pública Ambiental contra a empresa VRG Linhas Aéreas S/A. A ação foi consequência do Inquérito Civil que investigou a emissão de gases poluentes em operações de decolagem, taxi e pouso e foi discutida a possibilidade de compensação dos danos ambientais decorrentes dessas operações.

A Juíza inicialmente competente para julgamento do caso entendeu que seria necessária a especificação, por parte do Ministério Público, sobre as características do imóvel a implantar a Reserva Particular de Patrimônio Natural, com menção à área, espécies vegetais

e número de mudas, bem como para especificar o valor da indenização que compensasse os danos alegados.

O Ministério Público, por sua vez, entendeu não ser necessária a especificação determinada pela Juíza. Isso levou à extinção da ação sem resolução do mérito.

Inconformado com a sentença que extinguiu a ação sem resolução do mérito, o Ministério Público interpôs o respectivo Recurso de Apelação.

Ao julgar o referido recurso, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo fez considerações sobre o cabimento da ação, analisando a legitimidade do Ministério Público para o pleito e, especialmente, a possibilidade jurídica do pedido.

Atestando o cabimento do feito, o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo se fundamentou no Art. 225, da Constituição Federal, que prevê o direito ao meio ambiente equilibrado e o dever do Poder Público e coletividade de defendê-lo. Nesse caso, o Colegiado entendeu que o Art. 225 da Constituição Federal tem conteúdo normativo e aplicabilidade imediata, conforme trecho:

“Tal artigo, enquanto emanção da Norma Fundante, possui aplicabilidade imediata e evidente conteúdo normativo, do qual não pode prescindir o Estado-juiz no exame das controvérsias que a ele são submetidas.”

O acórdão também consignou que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) foi recepcionada pela Constituição Federal e dispõe de conceitos normativos que seriam aplicáveis ao caso, tais como “meio ambiente”, “degradação da qualidade ambiental”, “poluição”, “poluidor” e “recursos ambientais”, que seguiu no voto:

“Além disso, na hipótese, a caracterização fática é robusta e dispõe, para seu exame, de conceitos normativos aptos a preencherem o núcleo semântico das expressões “meio ambiente”, “degradação da qualidade ambiental”, “poluição”, “poluidor” e “recursos ambientais”, todas presentes na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81), expressamente recepcionada pela CF/88.”

Ainda, o acórdão em questão reputa que o Art. 225 da Constituição Federal agregou ao conteúdo da dignidade da pessoa humana o dever de proteção do meio ambiente, tratando-se, pois, de proteção necessária por parte do Poder Público:

“Como dito, a proteção do meio ambiente decorre da irradiação, sobre o ordenamento, do texto da norma do art. 225 da CF/88, enquanto evidente mandamento constitucional disciplinador de direito fundamental.

Tal artigo agregou ao conteúdo da dignidade da pessoa humana a proteção ao meio ambiente e sua respectiva caracterização como tarefa ou fim de caráter imperioso. Na leitura de J. J. Gomes Canotilho: “No plano prático, a consideração do ambiente como tarefa ou fim normativo-constitucionalmente consagrado implica a existência de autênticos deveres

jurídicos dirigidos ao Estado e demais poderes públicos. Estes deveres jurídicos subtraem à disponibilidade do poder estadual a decisão sobre a proteção ou não proteção do ambiente. Por outras palavras: não está na livre disposição dos poderes públicos decidir se o ambiente (os elementos naturais da vida) devem ou não ser protegidos e defendidos. A imposição constitucional é clara: devem!”

Nesse sentido, o acórdão tece um relevante raciocínio de causa e consequência para entender ser cabível a ação. Menciona-se, primeiro, como premissa, o fato notório representado pela lesividade ao meio ambiente de emissão de gases de efeito estufa para, a partir disso, afirma-se que, sendo notório que determinada atividade é amplamente emissora desses gases, seria juridicamente possível o pleito de reparação. Esse nexos possibilitaria a responsabilização da empresa no caso concreto.

Há, ainda, relevantes considerações tecidas no v. acórdão para fins do presente estudo, isso porque foi mencionada a necessidade de superação de eventuais entraves de cunho processual para admissão de ações relacionadas à proteção ambiental dada a relevância atual do tema, seguindo trecho do voto proferido:

“Há que se exigir cautela do Poder Judiciário na apreciação de questões que envolvem risco de lesão ao patrimônio ambiental. O momento contemporâneo é pródigo em invocações de que a tutela do direito ao meio ambiente saudável é incompatível com os institutos processuais. Afirmar que não é sem motivo e que, muito embora seja por vezes lastreada por erudita construção teórica, apenas convalida a tese de que o discurso jurídico e a doutrina, a jurisprudência não é neutro. Pelo contrário: muitas vezes, atende aos ditames de maiorias parlamentares preocupadas em atender a interesses quase sempre inconfessáveis.”

O acórdão continua sua análise com considerações quanto ao princípio da legalidade, que deveria considerar princípios de justiça, inclusive citando MARINONI:

“Isso ganha especial relevo no momento histórico contemporâneo, em que a dilaceração do Código Florestal, por exemplo, coloca em risco a proteção de toda a biodiversidade brasileira e, por consequência, a existência das presentes e futuras gerações. Bem por isso, *“o princípio da legalidade obviamente não pode mais ser visto como à época do positivismo clássico. Recorde-se que o princípio da legalidade, no Estado legislativo, implicou na redução do direito à lei, cuja legitimidade dependia apenas da autoridade que a emanava. Atualmente, como se reconhece que a lei é o resultado da coalização das forças dos vários grupos sociais, e que por isso frequentemente adquire contornos não só nebulosos, mas também egoísticos, tornou-se evidente a necessidade de submeter a produção [e a aplicação, g.n.] normativa a um controle que tome em consideração os princípios de justiça.”*

Por todas essas razões, deu-se provimento à apelação para determinar o processamento da inicial, nos termos em que apresentada.

Após o retorno dos autos à primeira instância, a Agência Nacional de Aviação Civil (“ANAC”) requereu o ingresso no feito, o que implicou a remessa do processo à Justiça Federal.

Em continuidade, o Ministério Público Federal (“MPF”) assumiu a titularidade sobre o feito e requereu a desistência da ação.

Assim, foi prolatada sentença expondo a impossibilidade jurídica do pedido, eis que não seria comprovado o nexo entre a atuação da companhia aérea e o suposto dano ambiental, abordando a desistência apresentada pelo próprio MPF. Esses fundamentos levaram, outra vez mais, à extinção do processo sem resolução do mérito.

Apesar de ter sido extinto sem julgamento do mérito, interessante verificar que, na discussão em questão, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo apresentou argumentos que podem ser futuramente utilizados em outras ações que tenham como objetivo responsabilizar empresas pela reparação do meio ambiente quando forem grandes emissoras de GEE, podendo citar nesta conjuntura os quatro pontos abaixo:

- (i) aplicabilidade imediata da norma constitucional de proteção do meio ambiente;
- (ii) o dever de proteção decorrente dessa norma;
- (iii) fato de a atividade aérea ser notoriamente grande emissora de GEE;
- (iv) a consequente necessidade de reparação do meio ambiente.

5.3.2. Caso Ministério Público de São Paulo vs. KLM

No presente caso, assim como no anteriormente relatado, o Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com ação em face da Companhia aérea KLM para que procedesse à reparação dos danos ambientais causados pelos pousos e decolagens no aeroporto de Guarulhos. Os argumentos utilizados foram os mesmos que os apresentados na ação contra a GOL.

A ação foi sentenciada pela 9ª Vara Cível de Guarulhos, que julgou improcedente o pedido. Entre os argumentos adotados, pode-se citar o fato de que a emissão de gás carbônico já estaria prevista no licenciamento ambiental e, assim, somente a emissão fora do normal poderia justificar o pleito. Ainda, mencionou-se o fato de que o Brasil seria sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 e que precisava urgentemente melhorar sua infraestrutura, do que se poderia inferir que o desenvolvimento seria prioritário em detrimento de outras questões, conforme se pode observar de trecho do julgado:

“O objeto social da ré é o transporte aéreo internacional, uma atividade essencial e lícita, exercida dentro dos padrões da normalidade, com aeronaves e equipamentos modernos. Tenho que o gás carbônico expelido

neste contexto, a partir dos pousos, decolagens e manobras realizadas pelas aeronaves no Aeroporto de Guarulhos, já está inserido no licenciamento ambiental originário do próprio empreendimento (do aeroporto). A responsabilidade da empresa aérea seria restrita às hipóteses excepcionais, no caso, por exemplo, de utilização de aeronaves e equipamentos defasados ou com defeitos, mais poluidores que o padrão tecnológico do momento; o que não é o caso dos autos e sequer alegado na petição inicial. A presente ação é inoportuna inclusive em relação ao momento histórico atual, com uma população que necessita e utiliza cada vez mais o transporte aéreo e num país que se prepara também para receber grandes eventos esportivos em 2.014 e 2.016 e precisa urgentemente melhorar a estrutura aeroportuária de todo o país.”

Ainda, argumentou-se que não seria cabível exigir indenização eis que haveria outras atividades igualmente poluentes:

“Também não teria qualquer sentido exigir o reflorestamento pelas companhias aéreas, em detrimento de todos os outros segmentos que igualmente lançam gases poluentes na atmosfera, como, por exemplo, mineradoras, empresas de carvão, de transporte urbano (ônibus); em verdade, a se levar a pretensão inicial às últimas consequências (“olho por olho, dente por dente”), seria de igualmente se exigir que o adquirente de um veículo prontamente plantasse um número suficiente de árvores para compensar o dano ambiental que com ele provocaria. O autor tece considerações sobre os efeitos nocivos dos poluentes dos aviões, mas esquece os benefícios que o Aeroporto Internacional e toda a infraestrutura correlata trouxe ao desenvolvimento do Município (empregos, circulação de recursos, recolhimento de tributos, etc.).”

Outro fundamento relevante da sentença em questão, especialmente para fins desta pesquisa, se referiu à impossibilidade de responsabilizar as empresas pelas supostas atividades ambientalmente danosas, sendo obrigação dos entes públicos a adoção de medidas protetivas, não das organizações privadas:

“Em verdade, o aquecimento é um problema global e com tal dimensão deve ser tratado, conquanto em nível governamental. A ré tem autorização governamental para o exercício de determinadas rotas e os resíduos expelidos no exercício normal de referida atividade já estão inseridos no âmbito daquela autorização; a obrigação de compensar o prejuízo ambiental decorrente é dos entes federativos, quais sejam, União, Estados e Municípios, e não dos agentes econômicos diretamente.”

Após a prolação da referida sentença, o Ministério Público interpôs recurso de apelação. A ANAC requereu ingresso no feito, o que implicou a remessa dos autos à Justiça Federal.

Dessa forma, o recurso de apelação anteriormente interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo foi julgado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Analisando o recurso de apelação, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região destacou que é inerente à aviação a emissão de gases poluentes, mas isso não necessariamente implicaria a imposição de obrigações distintas daquelas já postas pela ANAC:

“É indubitável que a atividade de transporte aéreo emite gases poluentes, pois é inerente à própria atividade-fim das companhias aéreas, circunstância que, contudo, não implica na imposição de obrigações diversas das impostas pela ANAC no ato de autorização ou concessão.”

Nesse sentido, entendeu que não havendo alegação de degradação ambiental acima do necessário para persecução de suas atividades, e considerando ter havido licenciamento ambiental, não seria possível impor qualquer tipo de obrigação ou indenização adicional:

“O requerente não alega que a ré estaria degradando o meio ambiente através da emissão de poluentes que extrapolariam o necessário para a consecução das atividades de transporte aéreo, o que poderia ensejar a responsabilização pela prática de ilícitos penais, reclamando a produção de prova pericial para demonstrar o alegado, mas sustenta apenas que o mero exercício de sua atividade-fim causa inevitáveis danos ambientais que merecem ser compensados.

Destaca-se que para a instalação e operação do Aeroporto de Cumbica foi exigido licenciamento ambiental, justamente por implicar na degradação ambiental causada pela emissão de gases poluentes oriundos das decolagens, pousos e manobras das aeronaves que nele operam.”

Por fim, o entendimento firmado considerou a relevância do transporte aéreo para o desenvolvimento econômico e bem-estar social, que não poderia ser prejudicado por obrigações não previstas quando da concessão. Argumentou-se, inclusive, que poderia haver um aumento no valor das passagens nesse caso:

“A alta relevância social dos serviços prestados pelas companhias aéreas, transportando pessoas e cargas entre vários pontos do território nacional e mundial, contribuindo para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, não pode ser prejudicada pela imposição de obrigações não impostas pelo poder concedente, até que o custo delas teria reflexos no valor das passagens aéreas e demais despesas, prejudicando, em última medida, o usuário.”

Assim, com base nesses três fundamentos, rejeitou-se a pretensão do Ministério Público.

Notório, contudo, a ausência de menção de dados sobre emissão de gases de efeito estufa ou sobre a potencial lesividade disso para o futuro da humanidade, demonstrando-se enfaticamente a preocupação de não haver aumento no valor das passagens aéreas – problema esse que notadamente seria aplicável apenas à pequena parcela da população que se utiliza de transporte aéreo e não às significativas parcelas da sociedade que podem ser atingidas.

Ainda, apesar de mencionar o desenvolvimento econômico e bem-estar social, o acórdão não faz um único contraponto com outros argumentos e sequer menciona em que medida a decisão tomada favorece o dito desenvolvimento e bem-estar. Há apenas a menção a esses termos, sem apresentar reais fundamentos (jurídicos e factuais).

Não se conformando com tal decisão, o Ministério Público Federal interpôs Recurso Especial alegando que a extinção do feito sem que fosse deferida a produção de prova pericial para verificação dos danos ambientais é indevida, já que se baseia em uma presunção relativa de que o licenciamento ambiental teria considerado os danos referidos. Justamente por se tratar de presunção relativa, o MPF entende que seria possível produção de prova em contrário, notadamente de que houve aumento gradual de operações e, portanto, de emissões de gases poluentes, o que não teria sido considerado quando do licenciamento.

Ainda, ataca-se a premissa firmada de que nem toda atividade poluidora poderia ser responsabilizada pelos danos causados sob pena de prejuízo ao desenvolvimento econômico. Destaca-se, nesse sentido, que toda poluição, ainda que observe os padrões ambientais, geram implicações respectivas. Nessa mesma linha, argumenta-se que a Lei nº 6.938/1.981 também estabelece a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluentes como instrumento de Política Ambiental, juntamente com o licenciamento. Assim, o licenciamento não poderia ser evocado como suficiente para atividade poluidora para o futuro indeterminado, asseverando:

“Com efeito, havendo o reconhecimento de que a atividade de transporte aéreo emite gases poluentes, não resta alternativa ao poluidor senão restaurar, ou subsidiariamente, mitigar e compensar os danos causados.

Paulo Affonso Leme Machado ensina que pode haver poluição ainda que se observem os padrões ambientais, com a implicação jurídica daí decorrente²⁴, motivo pelo qual o fato de a degradação ser “inerente à própria atividade-fim das companhias aéreas”, não é capaz de infirmar as obrigações legais impostas ao poluidor.

Ademais, o artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81, determina que, além do licenciamento ambiental, a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras também é instrumento eficaz na Política Ambiental, visando à defesa da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

A par dessas razões, o recurso do MPF conclui a argumentação no sentido de que o licenciamento não permite, então, a poluição indefinida, ou seja, o fato de não haver uma tolerância expressa não possibilitaria a degradação do meio ambiente, não podendo ser entendida como uma espécie de “carta branca” para que empresas destruam todo o meio ambiente sem qualquer punição:

“Destaque-se, ainda, que não existe em nosso ordenamento direito adquirido de poluir, ou seja, o dever de preservação impõe aos degradadores o cumprimento de restrições presentes ou futuras.

O fato de não se ter um índice expresso de tolerância não torna a atividade não poluidora. Ora, nada impede que uma atividade, ainda que lícita, efetivamente produza poluição. É exatamente este o caso aqui analisado. Havendo a narração de dano ambiental, a exemplo do que foi descrito na exordial, incide, na ausência de norma específica, a cláusula geral de reparação contida no artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, a qual determina, inclusive, que a responsabilidade civil ambiental é objetiva, bastando apenas a demonstração do dano e do nexa causal.”

O recurso do MPF ainda ataca os argumentos econômicos apresentados no v. acórdão do TRF3. Nesse sentido, afirma-se que colocar o desenvolvimento econômico como empecilho à responsabilização de poluidores seria uma inversão equivocada dos basilares princípios que regem até mesmo a Ordem Econômica Constitucional:

“Por derradeiro, consigne-se que os argumentos econômicos, apontados pelo decisor, desprezam os efeitos da poluição atmosférica na vida e saúde humana, não constituindo justificativa válida para eximir a responsabilidade de reparar a lesão.

A submissão da questão ambiental à conveniência da ordem econômica, é uma inversão de valores que não se coaduna com a Ordem Constitucional, devendo o problema ser enfrentado com a adoção de uma postura comprometida, responsável e de acordo com o verdadeiro escopo da Administração Pública, que é a busca pelo bem-estar social, saúde e proteção ambiental.”

Por fim, o MPF indica o acórdão do Recurso Especial nº 1.394.052/MS como precedente. Tal acórdão determinou a responsabilização de particular por danos ambientais ainda que exercendo atividade que se sujeitou a licenciamento ambiental.

O TRF3 admitiu o Recurso Especial interposto, pelo fundamento de que o STJ vem consolidando a tese que o licenciamento ambiental não confere o direito a poluir de forma indefinida. Nesse sentido, cita o acórdão do Recurso Especial nº 1.419.098/MS e o nº 1.389.613/MS, segundo os quais, em matéria ambiental, não seria aplicável a teoria do fato consumado. Aguarda-se a decisão do STJ em relação ao mencionado Recurso.

5.3.3. Caso Instituto Viva Verde e Ministério Público Federal vs. Infraero, União e Distrito Federal

O Instituto Viva Verde juntamente com o Ministério Público Federal ingressou com Ação Civil Pública Cível contra a Infraero, Distrito Federal e União perante a Justiça Federal do Distrito Federal, tendo por objeto a impugnação da construção da segunda pista de pouso e decolagem do Aeroporto Internacional de Brasília Presidente Juscelino Kubitschek.

Nesse sentido, o Instituto Viva Verde apresentou diversos argumentos jurídicos demonstrando a ilegalidade da mencionada construção, notadamente porque (i) o licenciamento ambiental não teria sido precedido de desafetação da área do empreendimento, permitindo o desmatamento e aterramento de áreas de nascente e brejo em zona de vida silvestre, (ii) a supressão de unidade de conservação somente poderia se dar por lei em sentido estrito, (iii) a aprovação de zoneamento ambiental somente poderia se dar com plano de manejo pelo Conselho Gestor da APA, participação da sociedade civil e membros do Poder Público, (iv) a obra teria sido licitada e contratada antes mesmo do licenciamento ambiental, dentre outros relevantes aspectos.

A par desses fundamentos, foi prolatada sentença julgando a ação improcedente, no sentido de que (i) seria desnecessária a desafetação, considerando a aprovação do Plano Diretor pelo Chefe do Estado Maior da Aeronáutica depois da criação da APA, (ii) o licenciamento ambiental era de competência do Distrito Federal, cabendo ao IBAMA somente o licenciamento em caso de relevante impacto nacional ou regional, e (iii) a Lei nº 9.985/2000 não proíbe a implantação de empreendimento em área de proteção ambiental ou relevante interesse ecológico, além de outros menos relevantes.

O Instituto Viva Verde e Ministério Público Federal interpuseram as respectivas apelações, reiterando os argumentos inicialmente apresentados.

Analisando os recursos, o relator, Juiz Federal Convocado César Bearsi, entendeu que ambos os apelos já estavam prejudicados, eis que a segunda pista do Aeroporto de Brasília já estava construída. Nesse sentido, julgou prejudicados os recursos e manteve a sentença, em decisão monocrática, nos seguintes termos:

“O pedido principal e os acessórios giram em torno do impedimento da construção da segunda pista do Aeroporto Internacional de Brasília Aeroporto Internacional de Brasília Presidente Juscelino Kubitschek, bem como a preservação e restauração da área de proteção ambiental. Entretanto, a segunda pista do mencionado aeroporto já foi inteiramente construída em 2005, razão pela qual o processo perdeu totalmente seu objeto.”

Nesse cenário, o Instituto Viva Verde e Ministério Público Federal interpuseram agravos internos, a fim de levar a questão à análise da Turma Colegiada. Nesse sentido, expuseram que o fato de a segunda pista já estar construída não prejudicaria a análise dos demais pedidos da ação, notadamente pedidos no sentido de impor medidas compensatórias.

Iniciada a análise do caso pela Turma, o relator, Juiz Federal Convocado César Bearsi, manteve o entendimento anteriormente firmado, no sentido de que a ação já teria perdido seu objeto, outra vez afirmando:

“Todos os pedidos feitos na inicial dizem respeito à anulação de licença para construção e impedimento da construção de pista de pouso no aeroporto de Brasília, porém, não tendo sido deferida a liminar, a obra prosseguiu e já está concluída há anos, sendo sem significado julgar no presente a licitude de licença cujo objeto já se esgotou.

Não existe na inicial pedido alternativo para demolição da construção caso viesse a ser executada e não cabe aditamento do pedido nesta fase. O mesmo se diga de restauração da área ao que ela já foi no passado.

Mesmo os pedidos referentes a estudos e inventários ambientais, bem como recuperação de áreas, dizem respeito à situação do local antes da obra, a qual não existe mais, impossibilitando, na prática, o deferimento de qualquer das medidas pretendidas.

Cabe aos autores, hoje apelantes-agravantes, formular os pedidos adequados à situação atual e consolidada do local em novo processo e não tentar em apelação obter providências nem sonhadas da inicial.”

Tal entendimento, contudo, foi superado no voto da Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida. Em seu voto, foram considerados os demais pedidos que poderiam ser analisados mesmos após a construção da referida pista. Citou-se os pedidos formulados na inicial que levariam a esse entendimento, que foram os seguintes:

[...]

c) a anulação do procedimento de licenciamento ambiental nº 00191000440/98, e, conseqüentemente, das licenças expedidas em seu bojo, quais sejam, a Licença Prévia nº 019/2002 e a Licença de Instalação 119/2002, expedidas pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal, bem como a condenação da ré INFRAERO à obrigação de não fazer consistente em abster-se de praticar qualquer ato material que tenha como fundamento licenças expedidas no referido procedimento de licenciamento ambiental;

[...]

f) a condenação da Ré INFRAERO definitivamente à obrigação de recuperar e conservar a área considerada Zona de Vida Silvestre, da APA dos Ribeirões Gama e Cabeça de Veado, que se encontra nos limites do sítio Aeroportuário;

g) a condenação da ré UNIÃO FEDERAL definitivamente à obrigação de recuperar e conservar a área considerada Zona de Vida Silvestre, da APA dos Ribeirões Gama e Cabeça de Veado, que se encontra nos limites das terras de sua propriedade;

h) a condenação da Ré INFRAERO a incorporar ao Plano Diretor do Aeroporto Internacional de Brasília o Macrozoneamento previsto para a Área de Proteção ambiental dos Ribeirões Gama e Cabeça de Veado, no Decreto nº 9.417/86, identificando, no Plano Diretor, as zonas de Vida Silvestre/ARIE da mencionada unidade de conservação;

i) a condenação da Ré INFRAERO a realizar Inventário da vegetação existente na Zona de Vida Silvestre/ARIE em comento, sob a supervisão de um perito da Secretaria de Perícias e Diligências do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e de um representante do Departamento de

Engenharia Florestal da Universidade de Brasília - UnB - indicado pelo mesmo departamento, que seja participante do projeto “Gestão Participativa e Recuperação da Área de Proteção Ambiental Gama e Cabeça de Veado”, que é apoiado pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente com envolvimento da Secretaria- de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal, no prazo seis meses a contar da publicação da sentença;

j) a condenação da ré UNIÃO FEDERAL a realizar Inventário da vegetação existente na Zona de Vida Silvestre/ARIE em comento, sob a supervisão de um perito da Secretaria de Perícias e Diligências do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e de um representante do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade de Brasília - UnB - indicado pelo mesmo departamento, que seja participante do projeto “Gestão Participativa e Recuperação da Área de Proteção Ambiental Gama e Cabeça de Veado”, que é apoiado pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente com envolvimento da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal, no prazo de seis meses a contar da publicação da sentença;

k) a condenação da Ré INFRAERO e a Ré UNIÃO FEDERAL a apresentar, nos seis meses subsequentes à realização do inventário da vegetação, um Plano de Manejo das Zonas de Vida Silvestre/ARIE existentes no Sítio Aeroportuário de Brasília, o qual deverá ser elaborado em articulação com o projeto “Gestão Participativa e Recuperação da Área de Proteção Ambiental Gama e Cabeça de Veado” e, em seguida, incorporado ao Plano Diretor do Sítio Aeroportuário;

l) a condenação da Ré INFRAERO e da ré UNIÃO FEDERAL a realizar, sob a supervisão de um perito da Secretaria de Perícias e Diligências do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e de um representante do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade de Brasília - UnB - indicado pelo mesmo departamento, que seja participante do projeto “Gestão Participativa e Recuperação da Área de Proteção Ambiental Gama e Cabeça de Veado”, diagnóstico e Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), que deverão ser elaborados em articulação com o projeto “Gestão Participativa e Recuperação da Área de Proteção Ambiental Gama e Cabeça de Veado”, no prazo de seis meses, a contar da publicação da sentença, para todas as áreas degradadas existentes no Sítio Aeroportuário do Aeroporto Internacional de Brasília;

m) a condenação da Ré INFRAERO da Ré UNIÃO FEDERAL a iniciar a execução do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, após sua apresentação, promovendo seu monitoramento contínuo, devendo a cada qual dos Réus apresentar relatório dessas atividades semestralmente ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, até final recuperação, conforme data provável que deverá estar prevista no plano (estima-se o período de cinco anos);

n) a condenação da Ré INFRAERO e da ré UNIÃO FEDERAL a delimitar, com cercamento que não impeça o fluxo de fauna e flora, e identificar, com sinalização, no prazo de quatro meses, conforme área definida em anexo do Decreto nº 9.417/86, que cria a Área de Proteção Ambiental dos Ribeirões Gama e Cabeça de Veado, as Zonas de Vida Silvestre/ARIE existentes no perímetro do Sítio Aeroportuário do Aeroporto Internacional de Brasília pertencente ao AIB e pertencente ao VI COMAR;

o) a condenação da Ré INFRAERO a apresentar, no prazo de um mês, plano de combate a incêndios florestais e queimadas do Aeroporto Internacional de Brasília.

p) a condenação do Distrito Federal, na figura da SEMARH, a colaborar tecnicamente com os demais Réus no sentido recuperar as áreas degradadas que constituam zona de vida silvestre da APA e suas Áreas de Preservação

Permanente, principalmente nascentes e bordas de córregos, bem como com a delimitação física dessas áreas, de acordo com o que determina o anexo do decreto n° 9.417/86.”

Nesse sentido, na visão do voto vista, ficou claro que houve pedidos no sentido de reparação dos danos ambientais que viriam a ser causados caso a construção viesse a ser efetivada, como posteriormente ocorreu.

Superado esse ponto, o mesmo voto vista iniciou interessante análise que o torna relevante para o presente estudo. Isso porque utilizou expressamente como argumento o agravamento da situação ambiental no Distrito Federal e a relevância da APA Gama Cabeça de Veado, baseando-se em publicação da UNESCO sobre a região:

“A APA Gama Cabeça de Veado foi criada em 21 de abril de 1986. Está localizada no centro-sul do Distrito Federal, com 4% do seu território e representando 11% das APA’s do Distrito Federal. É uma unidade de conservação peculiar, pois inseri o maior número de áreas de preservação no seu território, além de possuir ocupação urbana e rural e diversos órgãos da Administração federal e distrital.

Segundo a publicação da UNESCO denominada “Subsídios ao Zoneamento da APA Gama Cabeça de Veado e Reserva da Biosfera do Cerrado” de 2003, a criação dessa unidade de conservação deve-se aos seguintes fatores:

- Existência, na bacia dos ribeirões Gama e Cabeça-de-Veado, de um significativo trecho intacto de ecossistemas de Cerrado, incluindo amostras representativas e únicas de cerrado típico, campo sujo, campo limpo, campo rupestre, campos de murunduns, vereda, mata mesofítica e cerradão;
- Grande riqueza da flora e fauna nativa desse ecossistema, e a presença de diversas espécies raras, endêmicas ou ameaçadas de extinção da biota regional;
- Existência de importantes fontes de captação de água para abastecimento público e sua importância na recuperação e melhoramento da qualidade de água do Lago Paranoá;
- Importância, para o Distrito Federal e sua região geoeconômica, dos estudos ecológicos, florestais, botânicos e zoológicos que eram desenvolvidos nessa área, dez anos antes da criação da APA;
- Determinação do governo do Distrito Federal em ampliar as unidades de conservação, o patrimônio ecológico, os recursos naturais e garantir a qualidade de vida de sua população;
- A conveniência e o interesse de estabelecer uma ação coordenada e integrada de pesquisa entre as instituições que atuam nessa bacia.”

Nesse sentido, foram considerados como argumentos elementos não diretamente jurídicos, mas decorrentes do dever geral de proteção do meio ambiente, como a carência de recursos hídricos do Distrito Federal, como fundamento da divergência instaurada:

“Neste ponto é relevante mencionar que o Distrito Federal não é particularmente rico em área de água doce, de forma que a destruição de mananciais e áreas de captação de água potável para abastecimento da população é um problema que não poder ser ignorado, inclusive nesta demanda.

A propósito da singularidade do Distrito Federal quanto a escassez de água, a mesma publicação da UNESCO antes mencionada aborda a questão que, aliás, é pública e notória:”

O trecho mencionado na passagem acima, oriundo de publicação da Unesco, expressamente trata da relevância da região, inclusive para mitigação de mudanças climáticas, considerando a absorção de carbono pela vegetação, complementado pelo seguinte:

“A água no Distrito Federal

O Distrito Federal está localizado nas cabeceiras de três grandes bacias hidrográficas nacionais: Tocantins, São Francisco e Paraná. Isso significa baixas vazões dos cursos d’água e alta propensão à contaminação, associado ao clima seco, com períodos longos de estiagem, com redução significativa na precipitação pluviométrica.

Como consequência, há limitação da oferta de água superficial para atividades humanas, sem contar que o potencial de água subterrânea ainda não foi totalmente avaliado. Ainda que seja uma alternativa bastante viável, a sua utilização excessiva pode comprometer as drenagens superficiais e agravar o estresse hídrico para a vegetação de Cerrado, o que aumentaria os riscos de queimadas. Acresce o fato que a vegetação representa um importante "estoque de carbono", um antídoto natural contra os efeitos nefastos das mudanças climáticas globais que são uma realidade mundial.

Além da localização geográfica do território, pouco privilegiada em termos de oferta hídrica, ocorre um aumento populacional vertiginoso e desordenado na região metropolitana de Brasília (Distrito Federal e municípios limítrofes). Conforme dados preliminares do censo 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a região metropolitana de Brasília é que mais cresce em todo o país, com um aumento anual de 3,72%. Esta é uma tendência atípica pois, nos últimos 40 anos, todas as outras áreas metropolitanas tiveram uma redução na velocidade de crescimento, seguindo uma tendência mundial. As projeções indicam que o aumento populacional deve continuar a acelerar. Assim, a oferta hídrica passa a ser um limitador de crescimento populacional e um condicionante para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal e Entorno.

O aumento populacional desordenado na região do Distrito Federal, a crescente demanda pelo recurso hídrico, já escasso, aliado à falta de políticas de planejamento e gestão das bacias hidrográficas acarretam uma pressão constante sobre os sistemas hídricos e sérios impactos para os ecossistemas aquáticos. As consequências são: redução na vazão dos cursos d’água; fragmentação da vegetação – o que ocasiona assoreamento dos mananciais; poluição superficial; risco de contaminação dos aquíferos; e fragmentação nos ecossistemas aquáticos. Todos esses processos de degradação se refletem na qualidade e quantidade de água disponível para consumo humano e atividades econômicas.

Nos últimos dez anos, de acordo com a CAESB, mais de 720 mil litros de água por hora deixaram de ser oferecidos à população do DF, com completa desativação de algumas captações, devido à implementação de atividades humanas mal planejadas em áreas de mananciais (Goepfert, A, 2000). Isso significa que, se considerarmos o mínimo de 250 litros/dia de consumo de água per capita, conforme determina a Organização Mundial da Saúde, a CAESB deixa de fornecer água para cerca de 70.000 pessoas/dia, no Distrito Federal. Se considerarmos que Brasília nem completou meio século de

existência e é área de cabeceira de drenagem, o fato é de extrema gravidade e merece medidas imediatas para reverter o quadro.”

A par de todos esses elementos, o voto vista analisou o caso concreto e concluiu haver danos ao meio ambiente, continuando com os seguintes e relevantes dados acerca do entorno do Aeroporto Internacional de Brasília Presidente Juscelino Kubistchek:

“No caso em exame, a pista do Aeroporto Internacional de Brasília, significou mais uma ação antrópica, tendo como consequência a perda da biodiversidade em APA, da qual 78% da vegetação foi destruída desde a inauguração de Brasília, além de comprometimento dos já escassos recursos hídricos do Distrito Federal. A realidade dos fatos é que houve a construção de uma segunda pista que está 80% dentro da Zona de Vida Silvestre da APA e significou a supressão de 136.258 árvores e trouxe impactos em nascentes e brejos existentes na área, ou seja, no córrego do Cedro e no ribeirão do Gama, que estão a poucos metros da área da obra. O impacto da pista vai desde a supressão de nascentes, até a poluição dos cursos d’água por detritos provenientes da pista como óleos, lubrificantes e combustíveis. O impacto significativo nesses córregos só vai aumentar o problema de assoreamento já existente.”

Assim, entendeu o voto vista ser o caso de determinar a apreciação dos pedidos formulados na inicial, no sentido de exigir a compensação dos danos causados por parte dos réus.

Já terceiro e decisivo voto conferido no caso trouxe elemento bastante interessante ao debate, vez que questiona a inviabilidade de se compensar o dano ambiental causado sob o argumento de que a pista já teria sido construída, entendendo da seguinte maneira:

“Quanto a dizer que a pista já foi construída e que nesse retângulo não é mais possível recuperar o meio ambiente, no retângulo de sua construção, volto mais uma vez a dizer que essa é uma conclusão típica do racionalismo, do positivismo, que traz como um de seus postulados o reducionismo e a fragmentação. Não é possível fragmentar, isolar, a área da pista do aeroporto de seu conjunto ambiental. Penso que o fato consumado da construção da pista não implica impossibilidade de medidas compensatórias no seu entorno e, quiçá, até distante, como forma de compensação pelo prejuízo ambiental causado.”

Pode-se dizer que tal colocação se deu justamente para contrapor o entendimento anteriormente externado pelo relator, no sentido de que a ação teria perdido o objeto eis que a pista já estava construída. Nesse ponto, entendeu-se que a análise não poderia parar nessa simples aplicação ou não da norma posta ao caso concreto.

Com isso, formou-se maioria no caso para que os pedidos de reparação fossem analisados, o que, no entanto, ainda não ocorreu.

5.3.4. Caso Ecoturismo Atividades Hoteleiras Ltda. vs. União

A empresa em questão ingressou com ação para inibir a demolição de imóvel construído em área de preservação permanente sem prévio licenciamento ambiental. Como fundamento, a empresa alegava que não se tratava de área de proteção ambiental e que não seria devida a demolição determinada exclusivamente na esfera administrativa.

A ação foi julgada improcedente em primeira instância. Após interposição de recurso de apelação pela empresa, a sentença de improcedência foi mantida.

Após, houve ainda a interposição de Recurso Especial pela empresa, com relatoria do Ministro Herman Benjamin, da Segunda Turma do Sodalício Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 1.457.851/RN).

Contudo e antes disso, a decisão que inadmitiu o Recurso Especial interposto é especialmente relevante porque, dentre outras razões, citou expressamente as mudanças climáticas como um fenômeno a ser considerado em casos que envolvem questões ambientais:

“Dotados de grande beleza cênica e frágeis por constituição e topografia inerentes – submetidos amiúde a solapamento da base pela ação do mar, risco de abrasão agravado pelas mudanças climáticas, sem falar de outros agentes erosivos exodinâmicos (vento, chuva) associados ao intemperismo –, esses paredões abruptos constituem monumentos ancestrais e singulares da pandemônica história geológica da Terra e, por isso mesmo, conclamam máximo respeito e diligente atenção do legislador, do administrador e do juiz, mormente no que se refere à incessante pressão antrópica para ocupá-los e explorá-los, notadamente por atividades imobiliárias e turísticas depredativas, desordenadas e não sustentáveis.”

Assim, dando destaque à relevância das mudanças climáticas, o STJ entendeu ser devida a demolição em questão e improcedentes os argumentos da empresa.

Em caso análogo (RESP nº 1.410.732/RN), de construção de empreendimento comercial em zona costeira, o STJ já havia decidido pela manutenção da decisão que determinou a demolição do referido empreendimento. Entre os argumentos, foram levantados o fato de se tratar de domínio da União, citando-se a necessidade de preservação dos ecossistemas presentes nessas zonas costeiras.

5.3.5. Caso Ministério Público de São Paulo vs. Imobiliária Caravelas Ltda. e Estado de São Paulo

O Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com Ação Civil Pública em face da Imobiliária Caravelas Ltda. e do Estado de São Paulo, a fim de responsabilizá-los pela construção de imóvel em área de manancial.

Nesse caso, a ação foi julgada procedente em primeira instância, o que foi mantido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. No v. acórdão de Segundo Grau, porém, a responsabilidade do Estado para reparar os danos causados foi afastada.

Quando do julgamento do Recurso Especial (REsp nº 1.376.199/SP), houve o enfrentamento a diversos argumentos.

Em primeiro lugar, definiu-se que, dada a relevância da proteção ao meio ambiente, são impertinentes argumentos de cunho econômico que visem a contextualizar a ilegalidade, assim expondo com grande relevância:

“Qualquer outro interesse igualmente legítimo – habitação, comércio, indústria, lazer, agricultura, mineração – empalidece diante da imprescindibilidade e caráter insubstituível da água, recurso precioso que só existe onde existe, ao contrário de atividades concorrentes que, além de fungíveis, podem, em tese, ser localizadas e exploradas em variados pontos do território.”

Em segundo lugar, mencionou-se o fenômeno das mudanças climáticas, novamente, como razão de decidir e reforçar a necessidade de proteção do meio ambiente e justificador, do ponto de vista da proporcionalidade, de medidas severas contra os violadores de preceitos ambientais:

“Nas metrópoles, caracterizadas pela alta densidade populacional, o valor da água se avulta diante da crescente escassez, que as assola de maneira geral, agravando-se pelas mudanças climáticas: o que se tem já não basta para abastecer sequer os “com água”, muito menos os milhões ainda “sem água”, os carentes ou excluídos desse serviço tão vital à dignidade da pessoa humana.”

Também, refutando o argumento da imobiliária de que não seria responsável pelos danos, eis que a construção teria sido realizada por terceiro, o STJ entendeu ser dever do proprietário zelar pela função ecológica da propriedade, argumento esse também relevante para o presente estudo, eis que traz consigo a possibilidade de responsabilização de proprietários, em outros casos, pelos danos causados, ainda que alheios ao seu controle direto:

“Também acertada a posição do Tribunal ao manter a responsabilidade da empresa, apesar de sua alegação de que o dano teria sido causado por outrem. Ora, sabe-se que a ação de terceiros não isenta o proprietário de responsabilidade civil ambiental por dano ao bem protegido. Primeiro, porque, conforme jurisprudência pacífica do STJ, cuida-se de responsabilização de feição objetiva e *propter rem*, ressalvado o direito de regresso. Segundo, porque uma das obrigações do titular do domínio,

decorrência da função ecológica da propriedade, vem a ser exatamente zelar pela coisa, de modo a evitar sua degradação ambiental.”

Por fim, o v. acórdão enfrentou a questão da responsabilidade do Estado, entendendo que estaria presente no caso, haja vista ter sido este notificado sobre a construção ilegal e não ter realizado nenhum ato que estaria sob seu poder naquele momento:

“Quanto ao tema central do Recurso Especial, segundo o acórdão recorrido, deve ser afastada a responsabilização do Estado, mesmo que reconheça haver o Ministério Público notificado a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, que não utilizou meios efetivos para sanar a violação e fazer cessar o dano. Nesse ponto, o Tribunal de Justiça se distanciou da jurisprudência do STJ. Não se imputa ao Estado, nem se mostra viável fazê-lo, a posição de segurador universal da integralidade das lesões sofridas por pessoas ou bens protegidos. Tampouco parece razoável, por carecer de onipresença, exigir que a Administração fiscalize e impeça todo e qualquer ato de infração a lei. No entanto, incumbe ao Estado o dever-poder de eficazmente e de boa-fé implementar as normas em vigor, atribuição que, no âmbito do meio ambiente, ganha maior relevo diante da dominialidade pública de muitos dos elementos que o compõem e da diversidade dos instrumentos de prevenção, repressão e reparação prescritos pelo legislador. Apesar de se ter por certo a inexecuibilidade de vigilância ubíqua, é mister responsabilizar, em certas situações, o Estado por omissão, de forma objetiva e solidária, mas com execução subsidiária (impedimento à sua convocação per saltum), notadamente quando não exercida, a tempo, a prerrogativa de demolição administrativa ou de outros atos típicos da autoexecutoriedade insita ao poder de polícia.”

Por todas essas razões, o STJ manteve a responsabilização em face da empresa e restabeleceu a responsabilidade subsidiária do Estado de São Paulo pelo reparo quanto aos danos ambientais observados pela construção em tela.

5.3.6. Caso Ministério Público do Estado de São Paulo vs. Neide Motta Ayusso

O Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com Ação Civil Pública em face de Neide Motta Ayusso na qual se discute a legalidade ou não da atividade de queima de palha de cana-de-açúcar. Nessa ação, o Ministério Público pleiteou tutela jurisdicional para impor à Ré obrigação de não fazer relativa às queimadas, bem como ressarcimento dos danos causados pelas queimadas já realizadas.

Em primeira instância, a ação foi julgada procedente. Os argumentos acolhidos pelo juiz foram especialmente o fato de haver estudos científicos comprovando a lesividade das queimadas ao meio ambiente, uma vez que deixa remanescentes sobre as folhas e afeta a

absorção de gás carbônico pelas plantas, bem como a lesividade à saúde humana diante da emissão de substâncias cancerígenas.

Porém, na decisão de segunda instância, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, referindo-se a um estudo realizado pelo Departamento de Química Analítica da Universidade Estadual Paulista, afirmou que não se deve considerar “*afirmativas acadêmicas não reconhecidas pelas entidades científicas mais credenciadas*”. Ainda, afirmou o TJSP que seria necessário estudo sobre os efeitos na propriedade objeto da ação:

“Impressiona aquela conclusão, todavia, o julgador não deve se influenciar com afirmativas acadêmicas, ainda não reconhecidas pelas entidades científicas mais credenciadas, principalmente existindo trabalho pericial realizado nos autos (fls. 1.173/1.190), além da prova emprestada subscrita pelo Dr. Jorge Paulete Vanreil (fls. 1.270/1.306), os quais independentemente do conteúdo de cada qual são havidos como inidôneos para emprestar sustentação à sentença, por ausência de estudo detalhado sobre os efeitos do procedimento nas propriedades da acionada.”

Apesar de não conferir credibilidade ao estudo realizado pelo Departamento de Química Analítica da Universidade Estadual Paulista, o acórdão não indica quais seriam as “*entidades científicas mais credenciadas*”.

A questão não fugiu da apreciação do Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Recurso Especial interposto pelo Ministério Público (RESP nº 965.078/SP). Nesse caso, o STJ afirmou expressamente a impossibilidade de negar consensos, asseverando da seguinte maneira:

“Ao contrário do que defende o acórdão recorrido, de tão notórios e evidentes, os males causados pelas queimadas à saúde e ao patrimônio das pessoas, bem como ao meio ambiente, independem de comprovação de nexo de causalidade, pois entender diversamente seria atentar contra o senso comum. Insistir no argumento da inofensividade dessas práticas arcaicas, sobretudo em época de mudanças climáticas, ou exigir a elaboração de laudos técnicos impossíveis, aproxima-se do burlesco, pecha que certamente não se aplica ao Judiciário brasileiro.”

Assim, a superação do fundamento do TJSP levanta um importante precedente no sentido de atestar que os padrões científicos e consensos técnicos mínimos não podem ser desconsiderados pelo Judiciário, sobretudo em matéria de mudanças climáticas. Significa dizer que, sendo fato notório a questão ambiental e das mudanças climáticas não somente no Brasil como em todo o globo, tais fatos independem de provas.

Ainda, o v. acórdão do TJSP afirmou que não haveria lei expressa proibindo queimadas nas atividades agropastoris, motivo pelo qual não poderia ser evocado o Art. 225 da Constituição Federal para defender uma suposta proibição não constante em Lei:

“Ao contrário do afirmado na sentença com apoio no artigo 225 da Constituição Federal, referente ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mencionado dispositivo apenas estabelece os princípios gerais a serem observados pela legislação infraconstitucional, e o artigo 27 da Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, é somente taxativo quanto ao uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação, o que impede a aplicabilidade extensiva da norma para a cultura da cana-de-açúcar de característica específica.”

Contrapondo tal entendimento, o STJ afirmou que a consecução do mandamento constitucional do Art. 225 impõe, por si só, o impedimento de atividades lesivas ao meio ambiente, não necessitando de uma legislação específica quando a própria Constituição Federal, enquanto Mandamento Máximo, já o protege:

“Ora, para a consecução do mandamento constitucional, forçoso afastar, como regra geral, sujeita às exceções previstas na legislação, a queima de palha da cana-de-açúcar, causadora de danos ambientais, sobretudo por haver instrumentos e tecnologias que podem substituir essa prática, sem inviabilizar a atividade econômica (REsp 1.094.873/SP, Rel. Min. Humberto Martins).”

Mencionada decisão é relevante na medida que afasta o possível argumento de inexistência de lei em sentido estrito que proíba determinadas atividades lesivas ao meio ambiente, já que essa proibição seria derivada diretamente do Art. 225 da Constituição Federal.

Discussões análogas foram decididas nos autos do Agravo em Recurso Especial nº 837.218/SP, no Recurso Especial nº 1.000.731/RO, nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 418.565/SP e no Recurso Especial nº 1.094.873/SP. Em todos os casos, o STJ decidiu pela ilicitude das queimadas.

5.3.7. Caso Ministério Público do Estado de Santa Catarina vs. H. Carlos Schneider S/A (REsp nº 650.728/SC)

O caso trata de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em face da empresa H. Carlos Schneider S/A. e S.E.R Parafuso. No caso, alegou-se que as rés aterraram e drenaram manguezal em imóvel urbano.

As rés foram condenadas em primeira instância à remoção de edificações sobre o manguezal e reflorestamento característico. A sentença foi confirmada pelo TRF4, o que levou as rés a interpor Recurso Especial.

Analisando o caso, o STJ fez considerações com embasamento em estudos científicos sobre a relevância dos manguezais. Assim, conclui-se ser dever de todos, proprietários ou não, a conservação dos manguezais, notadamente pela elevação dos níveis dos mares e dos efeitos das mudanças climáticas.

Analisando a questão da responsabilidade propriamente dita, o STJ entendeu inconcebível a apropriação de área de preservação permanente para fins de exploração econômica:

“Ora, inconcebível é, após a Constituição Federal de 1988, que valorizou a preservação dos "processos ecológicos essenciais" (art. 225, § 1º, inciso I), e em desrespeito frontal ao Código Florestal de 1965, pretender-se dar ao manguezal outra destinação que não seja aquela condizente com a intocabilidade que a lei lhe atribui, como Área de Preservação Permanente. E, na ausência de clara utilidade pública ou interesse social, desnaturá-lo para ilícita e unilateralmente dele se apropriar e afetá-lo a finalidades individuais, retirando-o da disponibilidade coletiva e das gerações futuras. Fosse um bem móvel, a hipótese, no Direito Penal, configuraria furto. Sendo imóvel, do que se trata?”

Assim, manteve-se a condenação às rés no sentido de demolir as edificações e promover a recomposição do manguezal. Portanto, sob o argumento da necessidade de proteção do meio ambiente, inclusive para fins de disponibilidade às futuras gerações, bem como como meio de mitigar os efeitos das mudanças climáticas, as rés foram condenadas a recompor a área que havia sido devastada.

5.3.8. Caso Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul vs. Condomínio San Sebastian (REsp nº 994.120/RS)

O caso em questão versa sobre autuação realizada pelo Município de Erechim e a lacração de poço artesiano do Condomínio San Sebastian, eis que vedada a exploração de recursos hídricos por particulares naquela região. O STJ reputou que a atuação do Município foi adequada e dentro de suas competências, notadamente diante do que dispõe a Lei nº 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos), validando a autuação e lacração do referido poço. A questão das mudanças climáticas surge nesse caso de forma incidental, como reforço argumentativo à necessidade de controle de eventos hidrológicos críticos.

Também sobre a questão dos poços artesanais em conflito com legislações nacionais e locais, o STJ analisou o RESP nº 1.296.193/RJ e o RESP nº 1.306.093/RJ. Em ambos os casos, restou consignada a necessidade de observância da legislação mais protetiva, em

respeito ao acesso à água das presentes e futuras gerações, mencionando-se a questão das mudanças climáticas também como reforço argumentativo.

5.3.9. Caso IBAMA vs. Leonildo Chiaradia (REsp nº 1.240.122/PR)

No caso em questão, o particular ingressou com ação para desconstituir auto de infração lavrado pelo IBAMA, bem como para exigir indenização pelo reflorestamento de área de preservação permanente. Isso porque o particular efetuou espontaneamente o reflorestamento, mas entendeu ter direito à indenização.

Constatou-se, antes da lavratura do auto de infração, o desmatamento de área de preservação permanente em margem de rio, com a respectiva exploração econômica pelo particular.

Analisando o caso, o STJ iniciou sua análise apresentando relevantes considerações sobre as atuais limitações ao direito de propriedade, que devem se sujeitar à observância de sua função socioambiental:

“Prevalece hoje a postura de que o dono só é senhor da terra na medida do respeito às aspirações estabelecidas em favor de toda a coletividade e das gerações futuras, entre as quais ganha crescente realce a proteção do meio ambiente. Uma espécie de *contrato socioecológico coletivo e intergeracional*, como novo marco do direito de propriedade, o único compatível com o paradigma ambiental, que, nota o magistrado Ricardo Luis Lorenzetti, “representa, para os indivíduos, um sistema em que predominam os deveres e limites a direitos em razão da proteção que demanda o *bem coletivo*” (*Teoria Del Derecho Ambiental*, Buenos Aires, La Ley, 2008, p. 11, grifei).”

Tais comentários foram complementados com relevantes considerações sobre a necessidade de aplicação de um *Direito de Riscos* na esfera ambiental, em superação a um *Direito de Danos*:

“Na época atual, por conseguinte, já não há espaço, nem desculpa, para o Judiciário se omitir, dificultar ou obstar a implementação da legislação ambiental, acima de tudo a florestal; a um, porque os danos causados e a serem causados são, amiúde, de natureza irreversível e, não raro, catastróficos (como demonstram, nas grandes cidades brasileiras, enchentes e deslizamentos recorrentes, com lastimável perda de vidas humanas e incalculáveis prejuízos materiais); a dois, porque o conhecimento acerca do valor da biodiversidade e do seu desaparecimento é copioso e inquestionável; a três, porque aí estão tecnologias e métodos capazes de conferir índole sustentável à exploração dos recursos naturais; finalmente, porque o juiz brasileiro do Século XXI é convocado a aplicar não um conjunto de diplomas exóticos, desatualizados, funambulescos e sem apoio nas referências histórico-culturais do País, mas um microssistema legal coerente, de origem e índole constitucional, que vocaliza, de modo impositivo, a transição de um Direito de danos para um Direito de riscos (sobre os pilares dos princípios da prevenção, precaução e *in dubio pro natura*) e da *propriedade-especulação* para a *propriedade-função*, tomando

de empréstimo a terminologia tão antiga quanto atual de Léon Duguit (*Les Transformations Générales du Droit Privé Depuis le Code Napoléon*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1920, p. 150), função essa que, consoante a Constituição de 1988, além de social, é igualmente ecológica.”

Ainda, o acórdão seguiu com comentários sobre a necessidade de superação de um entendimento de direito de propriedade absoluto que justificaria abusos de direito sob o prisma de um liberalismo ilimitado:

“A legislação ambiental, inspirada e autenticada assim pela *função ecológica da propriedade* (derivação técnica e ampliação ética da função social), refreia o costume ou a pretensão do máximo e ilimitado aproveitamento do solo, prática herdada do *laissez-faire* e legitimada, mais de fato do que de direito, pela passividade histórica, quando não convivência *contra legem*, das autoridades públicas, aí incluindo-se o Judiciário. No microsistema jurídico-ambiental, preocupou-se, pois, o legislador em dar um basta naquilo que Helita Barreira Custódio descreveu como “delinquência generalizada sob alegações de direito absoluto, exclusivo ou especulatório da propriedade” (*Limitações à propriedade revestida de vegetação*, in Revista de Direito Civil, Ano 7, jul./set. 1983, p. 107).”

Assim, conclui o Acórdão o seguinte sobre a função socioambiental da propriedade que ser considerada em todos os seus aspectos:

“De todo o dito, fica o seguinte: no regime da Constituição de 1988, limitação administrativa e função social (e ecológica) não mais convivem em mundos dogmáticos à parte, separadas uma da outra, atrás referimos. São clientes de uma mesma fonte – a norma constitucional de desenho da propriedade e da ordem econômica – e apoiam-se em único macroargumento ético-político, a persecução do interesse público das presentes e futuras gerações, vale dizer, a realização dos objetivos maiores e supraindividuais da comunidade, sob o fundamento da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e o amparo do princípio da solidariedade (art. 3º, I). Agora aprisionadas num programa constitucional renovado e minucioso de introdução do solidarismo intra e intergeracional nas relações entre proprietários, posseiros, a sociedade e os nossos descendentes, as limitações administrativas passam a incorporar, preservadas a roupagem e a terminologia antigas, um novo papel, de portavoza pontual e concreto de função social ou ecológica diluída, expressão de um pacto ético-jurídico sustentado não mais em doutrina ou dispositivos esparsos do Código Civil, mas na própria Constituição nacional. É a função social que se *exterioriza* nas limitações administrativas e são, simultaneamente, as limitações administrativas que se *interiorizam* na função social.”

A partir dessas considerações, passou-se à análise de elementos mais específicos do caso concreto. De fato, uma das alegações do particular foi a de que teria adquirido a propriedade já desmatada e, assim, não teria cometido qualquer ilícito e até faria jus a indenização pelo reflorestamento.

Nesse caso, entendeu-se que, à luz de todo exposto acima, o dever de reflorestamento seria obrigação *propter rem*, independentemente de o atual proprietário ter ou não desmatado a área, acompanhando o acessório (dever de reflorestar) o principal (direito de propriedade).

O caso em questão foi selecionado como detentor de potencial estratégico menos por conta da questão jurídica relativa à obrigação de reflorestamento e muito mais por conta da argumentação apresentada, especialmente contida no voto do Ministro Herman Benjamin.

Os fundamentos apresentados no v. Acórdão convidam a sociedade e, mais especificamente, o Judiciário, a um pensamento mais ativo no que diz respeito à proteção dos direitos das futuras gerações, bem como à consideração de um *Direito de Riscos* em relação à matéria ambiental.

5.3.10. Opinião Consultiva nº 23/2017, exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Embora não se trate de caso brasileiro, a referida Opinião Consultiva foi analisada com maior profundidade por conta de argumentos levantados que permitem que ela seja considerada como caso com potencial estratégico ao Brasil, conforme será exposto.

Em novembro de 2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos exarou a Opinião Consultiva nº 23, atendendo a solicitações da República da Colômbia³⁸³.

Nesse caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos analisou três grandes questões: (i) a relação entre direitos humanos e direito ao meio ambiente saudável, (ii) a amplitude do termo “jurisdição” em relação às obrigações dos Estados quanto à proteção ambiental; e (iii) as obrigações propriamente ditas oriundas do dever de proteção ao meio ambiente.

Analisando a primeira questão, a Corte afirmou expressamente a relação estreita entre direitos humanos, meio ambiente saudável e desenvolvimento sustentável, que seriam indissociáveis para a vida humana.

Tal relação se daria haja vista que inúmeros estados reconhecem o direito a um meio ambiente saudável como um direito em si e, de todo modo, a existência de um meio ambiente saudável já seria, por si só, indispensável para possibilitar o gozo de outros direitos humanos.

³⁸³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opiniones Consultivas**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es>.

Essa relação entre direitos humanos e meio ambiente saudável teria o condão de ensejar diversas obrigações aos estados, com vistas a assegurar a observância de práticas respeitadas e garantidoras desse meio ambiente saudável.

Nesse sentido, a Corte consignou que o direito a um meio ambiente saudável estaria expressamente previsto no Artigo 11, do Protocolo do Pacto de São José da Costa Rica:

“Artigo 11 Direito a um meio ambiente sadio

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.

2. Os Estados Partes promoverão a proteção preservação e melhoramento do meio ambiente.”³⁸⁴

Ainda, entendeu-se que o direito ao meio ambiente saudável estaria abrangido também pelo Artigo 26, do mesmo Pacto:

“Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.”³⁸⁵

A Corte decidiu, então, que o direito ao meio ambiente saudável teria conotações individuais e coletivas. Em sua faceta coletiva, poderia ser entendido também como um valor a ser assegurado às presentes e futuras gerações. Individualmente, a violação ao direito ao meio ambiente saudável poderia causar danos a outros direitos e colocar em risco até a existência da humanidade.

Ainda no campo das classificações, a Corte registrou que os direitos relativos ao meio ambiente saudável poderiam ser divididos em duas espécies, quais sejam: (i) dos direitos considerados materiais, diretamente afetados pelos danos causados ao meio ambiente, tais como o direito à vida, à integridade, à saúde e à propriedade; e (ii) dos direitos considerados procedimentais, cujo exercício poderia contribuir para efetivação do meio ambiente saudável, tais como liberdade de expressão e associação, direito à informação, à participação em processos decisórios, dentre outros possíveis.

A par dessas considerações, a Corte entendeu que os Estados teriam obrigações de cunho material e procedimental em relação ao meio ambiente a fim de assegurar direitos à

³⁸⁴ BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Fonte: Planalto.

³⁸⁵ BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Fonte: Planalto.

vida e integridade pessoal (conforme conclusão na Consulta de Opinião requerida pela Colômbia). Ainda, apesar de não expressamente indagado pela Colômbia, a Corte também atestou que a não observância dos preceitos necessários a assegurar o meio ambiente saudável violam direitos econômicos, sociais e culturais protegidos pelo Pacto de São José da Costa e por outros tratados que versam sobre o tema.

Sobre a segunda questão, a Corte analisou a amplitude do termo “jurisdição” constante do Pacto de São José da Costa Rica. O contexto para a dúvida seria especificamente sobre a jurisdição em relação a condutas fora do território de um Estado ou com efeitos gerados para fora do território desse Estado. Nesse ponto, afirmou-se que os Estados estão obrigados a respeitar e assegurar os direitos a todos aqueles sujeitos à sua jurisdição. O exercício da jurisdição atrairia responsabilidade por qualquer ato praticado que pudesse violar direitos previstos no Pacto.

No que tange especificamente à amplitude da jurisdição, decidiu-se que, quanto à proteção dos direitos humanos, a jurisdição não é limitada ao território dos Estados, podendo incluir questões além de tais territórios. Haveria jurisdição sempre que um Estado controlasse um indivíduo ou um grupo de indivíduos. Dessa forma, os Estados devem assegurar e respeitar os direitos daqueles sujeitos às suas jurisdições, ainda que fora do seu território.

Apesar da amplitude conferida, a Corte atestou que a extensão da jurisdição para além do território seria algo excepcional a ser analisada caso a caso.

Ainda, a Corte entendeu que os Estados deveriam garantir que não fossem praticados, em seus territórios, atos com efeitos nocivos ao meio ambiente de outros Estados, tendo a obrigação de evitar danos transnacionais.

A par de todas essas considerações, a Corte reputou que um indivíduo estaria sujeito à jurisdição de um Estado se os danos ambientais percebidos fossem oriundos desse outro Estado, analisando-se a presença de nexo de causalidade entre o dano ocorrido em um Estado e a conduta praticada em outro. O exercício da jurisdição se daria à medida que o Estado de origem da conduta danosa exercesse controle efetivo sobre tal conduta.

Analisando a terceira questão colocada, a Corte apontou as obrigações dos Estados em relação à proteção aos direitos à vida e à integridade pessoal.

Nesse sentido, entendeu-se que os Estados devem prevenir danos relevantes ao meio ambiente, dentro e fora de seus territórios. Para cumprir o dever de prevenção, os Estados devem regulamentar e fiscalizar atividades potencialmente lesivas, proceder à análise de impactos a fim de evitar danos relevantes e mitigar danos ocorridos, ainda que a despeito de todas as medidas de prevenção adotadas.

A Corte também registrou que os Estados devem observar o princípio da precaução em casos de possíveis danos, mesmo em caso de dúvida do ponto de vista científico.

Seguindo, afirmou-se que os Estados devem cooperar observando o princípio da boa-fé. Nesse sentido, em caso de riscos ambientais transnacionais, os Estados geradores deveriam notificar os demais Estados potencialmente afetados até para atuação cooperativa na prevenção de danos maiores.

Também, atestou-se que os Estados têm o dever de conferir acesso às informações relacionadas a danos ambientais causados, seja aos cidadãos abarcados pela sua jurisdição ou aos Estados atingidos.

Os Estados, segundo a Corte, têm obrigação de franquear acesso ao processo decisório daqueles sujeitos às suas jurisdições, bem como garantir acesso à justiça em relação às obrigações consignadas na Opinião Consultiva.

Como se percebe, a Opinião Consultiva é relevante para o debate da litigância em matéria climática, isso porque estabelece expressamente o dever dos Estados de assegurar acesso à justiça de particulares não situados em um determinado território caso haja nexo causal entre a conduta desse Estado e o dano percebido. É o que se extrai do seguinte trecho da opinião, em tradução livre:

“238. Este Tribunal estabeleceu que, em face de danos transfronteiriços, entende-se que uma pessoa está sob a jurisdição do Estado de origem quando existe uma relação causal entre o projeto ou atividade realizada, ou a ser realizada, em seu território e a afetação de os direitos humanos de pessoas fora de seu território (pars. 95 a 103 supra). Portanto, os Estados têm a obrigação de garantir o acesso à justiça a pessoas potencialmente afetadas por danos transfronteiriços originários de seu território.

239. Além disso, em virtude da obrigação geral de não discriminar, os Estados devem garantir o acesso à justiça para as pessoas afetadas por danos transfronteiriços originários de seu território sem discriminação com base na nacionalidade, residência ou local de residência. O dano ocorreu. Nesse sentido, alguns tratados e instrumentos internacionais preveem a aplicação não discriminatória do acesso a procedimentos judiciais e administrativos para possíveis pessoas afetadas que não estejam no território do Estado de origem.

Portanto, a Corte esclarece que os Estados devem garantir, sem discriminação, o acesso à justiça às pessoas afetadas por danos ambientais originários de seu território, mesmo que estejam ou residam fora dele.”³⁸⁶

³⁸⁶ Constando do original: “238. Este Tribunal estableció que, frente a daños transfronterizos, se entiende que una persona está bajo la jurisdicción del Estado de origen cuando existe una relación de causalidad entre el proyecto o actividad realizada, o por realizar, en su territorio y la afectación de los derechos humanos de personas fuera de su territorio (supra párrs. 95 a 103). Por tanto, los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia a las personas potencialmente afectadas por daños transfronterizos originados en su territorio. 239. Adicionalmente, en virtud de la obligación general de no discriminar, los Estados deben garantizar el acceso a la justicia a las personas afectadas por daños transfronterizos originados en su territorio sin discriminación en razón de la nacionalidad, la residencia o el lugar en que haya ocurrido el daño. En este sentido, algunos tratados e instrumentos internacionales prevén la aplicación no discriminatoria del acceso a

A referida opinião é bastante relevante como caso com potencial estratégico, isso porque houve o reconhecimento de que o direito a um meio ambiente saudável se encontra previsto no do Pacto de São José da Costa Rica e, portanto, impõe aos Estados o dever de sua proteção. Ademais, a mencionada opinião amplia o acesso à justiça mesmo a indivíduos não residentes em um determinado Estado, desde que possam demonstrar onexo causal do dano percebido com as condutas omissivas ou comissivas danosas desse outro Estado.

5.3.11. Caso Futura Geração vs. Ministro do Meio Ambiente e Outros

Nesse caso, vinte e cinco crianças ou jovens colombianas e colombianos ingressaram com ação para obter tutela ambiental. Os autores expuseram que têm expectativa de gozar da vida adulta entre 2041 e 2070 e da velhice a partir de 2071, de forma que temem os efeitos decorrentes do aquecimento global.

Nesse ponto, os autores tratam do Acordo de Paris e a Lei nº 1.753/2015, instrumentos pelos quais o Governo Colombiano se comprometeu a reduzir o desmatamento e emissão de gases de efeito estufa em seu território.

A partir daí, portanto, requereu-se: (i) à Presidência da República e aos ministérios o dever de apresentar, em seis meses, um plano de ação para diminuição da taxa de desmatamento na Amazônia em 2020; (ii) ao Chefe do Executivo o dever de elaborar um acordo intergeracional sobre as medidas a serem adotadas para reduzir o desmatamento e a emissão de gases de efeito estufa, bem como as estratégias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas em todos os municípios vulneráveis no país; (iii) às localidades situadas na Amazônia colombiana, o dever de atualizar seus Planos de Administração de Terras.

A decisão de primeira instância não acolheu o pleito dos Requerentes por razões processuais, vez que considerou que a ação manejada (denominada *tutela*) não seria adequada, eis que a questão de fundo posta seria eminentemente coletiva.

Após recurso dos requerentes, a Corte Suprema da Colômbia superou essa questão processual. Entendeu-se que a *tutela* poderia ser admitida, já que haveria nexo entre a violação de direitos coletivos e individuais, como haveria, igualmente, elementos para afirmar

procedimientos judiciales y administrativas para personas posiblemente afectadas que no se encuentran en el territorio del Estado de origen". (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-23/17*. In: **CorteIDH**. Disponível em: <www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 27.dez.2019).

que os requerentes são diretamente afetados pelos danos alegados, além de estar presente violação comprovada e não meramente hipotética.

Superado esse ponto, a Corte Suprema teceu considerações sobre os danos iminentes causados pelo aquecimento global, afirmando que a proteção de direitos fundamentais não apenas envolve como afeta diretamente outros seres humanos, animais e espécies de plantas. Ainda, tal proteção abrange as gerações futuras, como aquelas não nascidas, com direitos ao gozo das mesmas condições ambientais das gerações presentes e passadas.

Tais considerações foram baseadas em dois pontos, de grande relevância: o primeiro deles é dever moral de solidariedade de espécies. Esse dever decorre da natureza limitada dos recursos naturais a serem divididos por todos os habitantes do Planeta. Esse fator, segundo a decisão, tornaria a solidariedade e o ambientalismo conceitos comuns em certos pontos. Já o segundo ponto é o valor intrínseco da natureza. Esse valor adviria de uma mudança na visão antropocêntrica, alterando o foco para uma visão “ecocêntrica”, colocando a humanidade em pé de igualdade em relação ao meio ambiente e tem, inclusive, como objetivo, evitar posturas arrogantes, irresponsáveis, materialistas e sem respeito ao meio ambiente.

A partir de tais considerações, a Corte Suprema reconheceu a Amazônia Colombiana como sujeito de direitos, dentre eles os direitos de proteção, conservação, manutenção e restauração.

Nesse sentido, foi determinado ao Presidente da República, Ministro do Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural que formulassem planos de ação de curto, médio e longo prazo, dentro de quatro meses, para conter a taxa de desmatamento na Amazônia, mitigando impactos das mudanças climáticas. A elaboração dos planos em questão deveria contar com a participação dos requerentes, comunidades afetadas e população em geral.

Ainda, os mesmos requeridos foram condenados a elaborar um pacto intergeracional pela vida da Amazônia Colombiana, adotando medidas visando a redução do desmatamento até zero, bem como a redução da emissão de gases de efeito estufa, com implementações nacionais e regionais e estratégias de prevenção, correção e de natureza pedagógica, sempre visando adaptação às mudanças climáticas.

Por sua vez, os municípios da Amazônia Colombiana foram condenados a atualizar e implementar os Planos de Administração de Terras, contendo ações de prevenção, medição, correção e de natureza pedagógica, a fim de melhorar as condições de adaptação às mudanças climáticas na região.

Fica claro, portanto, que o mencionado precedente colombiano é de grande relevância para o estudo da litigância em matéria climática e por diversas outras razões, das quais podemos citar:

Em primeiro lugar, pela abordagem e reconhecimento da necessidade de tutela do meio-ambiente e dos direitos das gerações futuras e outras espécies.

Em segundo lugar, pelo reconhecimento da Amazônia Colombiana como sujeito de direitos (algo que em algumas regiões da América Latina foi até mesmo inserido nas Constituições os direitos de “*Pachamama*”, ou “Mãe Terra”, como é o caso do Peru).

Em terceiro lugar, pela clareza e objetividade na determinação ao chefe do Executivo e aos Ministros de Estado de que elaborassem planos de ação para contenção do desmatamento e mudanças climáticas.

Nesse caso, portanto, o uso da litigância climática realmente parece ter surtido o efeito de alteração de políticas públicas, sendo necessário, a partir da decisão proferida pela Corte Suprema, haver acompanhamento da efetiva implementação das medidas determinadas aos órgãos do Executivo.

5.4. Conclusões sobre o atual estágio da litigância climática na América Latina e Brasil

Conforme já mencionado, a litigância climática como instrumento de governança ambiental no Brasil e em países da América Latina ainda se encontra em estágio bastante inicial, especialmente quando comparada à litigância já desenvolvida em países como EUA e Austrália.

No entanto, há esforços sendo feitos para o estabelecimento de maior controle de emissões de GEE. Na Colômbia, por exemplo, não apenas um grupo de jovens se uniu para pressionar o governo e responsáveis por maior proteção do meio ambiente sob a alegação de que seus direitos fundamentais – especialmente como jovens do futuro – estariam ameaçados, como houve, também, solicitação de opinião consultiva à Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a questão da proteção ambiental, momento em que a Corte reconheceu que o direito a um meio ambiente saudável impõe dever de proteção aos Estados e ampliou o acesso à justiça para indivíduos não residentes em um determinado Estado, quando comprovado o nexo de causalidade de dano oriundo de outro Estado.

No caso da ação dos jovens houve, conforme já mencionado, importantes questões decididas pela Corte Suprema da Colômbia, inclusive servindo de instrumento para alteração

e promoção de políticas públicas, já que houve determinação para que órgãos do Poder Executivo adotassem medidas efetivas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa a proteger as futuras gerações.

No Brasil, foi possível perceber que o termo “mudanças climáticas” aparece em diversos acórdãos, mas, na grande maioria das vezes, apenas para justificar a inconstância climática em processos de determinação de excludente de responsabilidade, a exemplo da caracterização de caso fortuito e força maior, que, até mesmo, costumam ser desconsideradas como argumentação relevante.

Dentro do espaço amostral dos processos que efetivamente tratam de proteção ambiental, percebe-se que a grande maioria deles ainda se refere exclusivamente à constatação de uma irregularidade e à consequente responsabilização – dever de desfazer o dano, pagar compensação monetária, reflorestamento. Os litígios, portanto, não foram utilizados como instrumento de pressão governamental ou meio de desenvolvimento de maior governança na área climática.

Interessante notar, ainda assim, que alguns tribunais começam a apresentar argumentos fortes no sentido de ser necessária a proteção ambiental e a manutenção de habitats naturais, mesmo em detrimento de projetos que representem investimento econômico para determinada região, como as construções de empreendimentos.

Necessário ressaltar, ainda, os argumentos apresentados em alguns dos Acórdãos do STJ, mais especificamente em votos do Ministro Herman Benjamin, nos quais é possível compreender a ideia de que, em matéria de proteção ambiental, exige-se algum protagonismo do Judiciário. Além, também, dos argumentos vencedores do caso em que se questionou a construção da segunda pista de pousos e decolagens do aeroporto de Brasília, principalmente quando foi decidida a necessidade de recuperação dos danos causados mesmo depois de a pista já ter sido construída.

Para a pesquisa, porém, os mais interessantes casos analisados foram aqueles nos quais o Ministério Público ingressou com ação com o objetivo de responsabilizar companhias aéreas pelo alto volume de emissões de GEE em pousos e decolagens – e a consequente necessidade de reparação dos danos decorrentes dessas emissões. Tais casos não apenas representam a tentativa de trazer grandes empresas ao debate climático, responsabilizando-as por atividades muito poluentes, como significam avanço na forma de compreender o papel do Judiciário na questão da proteção climática. Explica-se: tais companhias aéreas exercem atividades lícitas e necessárias, além de terem sido aprovadas por licenciamento ambiental e, ainda assim, foram demandadas a reparar os danos ambientais muitas vezes porque mesmo o

licenciamento ambiental não abarca todas as características e estudos mais recentes sobre as mudanças climáticas.

Dito de outra forma, as companhias aéreas são agentes relevantes do mercado, obedecem às normas ambientais vigentes no país, o que foi constatado, inclusive, por meio de procedimento de licenciamento ambiental, mas, apesar disso tudo, foram demandas por conta de desenvolverem atividades com alto grau de emissões de GEE, ou seja, atividade com grande impacto para fins de mudanças climáticas.

Assim, no entendimento do Ministério Público, o cumprimento dos requisitos estabelecidos em licenciamento ambiental não pode mais ser considerado suficiente para permitir que empresas extremamente poluentes continuem a exercer suas atividades. Isso significa que é necessário repensar o impacto das atividades que sejam grandes emissoras de GEE frente aos danos climáticos que podem ser delas resultantes.

Apesar de as duas ações não terem tido desfecho no sentido da proteção climática, podem ser compreendidas como relevantes exemplos da utilização dos litígios como instrumento de desenvolvimento de governança ambiental no Brasil.

6. MEIO AMBIENTE, LITIGÂNCIA E GOVERNANÇA: PAPEL DA GRANDE CORPORAÇÃO GLOBAL

Conforme visto, é possível que discussões desenvolvidas perante o Judiciário, no que diz respeito às mudanças climáticas, contribuam para o alcance de melhor governança. Além, também, de permitir que alguns representantes das grandes corporações globais sejam chamados ao debate desse assunto, o que pode ocorrer tanto quando demandados para fins de responsabilização de danos causados ao meio ambiente e seus habitantes, como tomando as empresas que foram processadas por serem grandes poluidoras como exemplos para que demais empresas passem a adotar práticas mais ambientalmente protetivas.

Ainda assim, a utilização do Poder Judiciário como arena para discussão de questões climáticas, apesar de se mostrar como possível instrumento de governança ambiental, enfrenta, doutro lado, algumas evidentes dificuldades.

Diversos fatores apontam para o fato de que o Judiciário brasileiro se encontra, já há algum tempo, em crise³⁸⁷. BIANCHI apresenta o resultado de algumas pesquisas realizadas a respeito da justiça brasileira, informando que a mencionada crise pode ter origem em distintas causas, como o fato de o sistema processual brasileiro permitir o uso exagerado de recursos, o que resultaria em uma demora excessiva para o fim dos processos; a existência de um número reduzido de juízes por habitante quando comparado a outros países; a necessidade de se melhorarem as técnicas de solução de controvérsias; e a necessidade de implementação de formação para magistrados, a exemplo da criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM³⁸⁸.

Parte da crise do judiciário pode, contudo, ser exprimida na morosidade verificada para solução dos processos. Apenas como exemplo, a ação na qual foi discutida perante o STF a possibilidade de interrupção de gravidez em caso de feto anencéfalo – a ADPF 54 –, foi distribuída em 17 de junho de 2004, tendo seu julgamento ocorrido apenas em 12 de abril de 2012 e transitado em julgado em 6 de maio de 2013, quase 9 (nove) anos depois.

³⁸⁷ FARIA apresenta a crise do sistema de Justiça no Brasil contemporâneo por meio da ineficiência com que desempenha as funções instrumental, política e simbólica: “A ineficiência do “sistema de Justiça” no exercício dessas funções decorre, em grande parte, da incompatibilidade estrutural entre sua arquitetura e a realidade socioeconômica sobre a qual tem de atuar”. (FARIA, José Eduardo. *Ob. Cit. In: Estudos Avançados*. Vol. 18, n. 51, São Paulo, mai./ago. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200006>>, p. 104).

³⁸⁸ Cf. BIANCHI, Patrícia. *Ob. Cit.* São Paulo: Editora Saraiva, 2010, pp. 300 e ss.

Essa morosidade fortalece diretamente a ineficácia de algumas normas jurídicas, especialmente aquelas cujo objeto exige rápida solução – muitas vezes o que acontece com as normas de proteção ambiental³⁸⁹.

Além disso, o Judiciário brasileiro enfrenta, ainda, certa insegurança decorrente da dificuldade de serem estabelecidos precedentes sólidos sobre matérias complexas, o que pode ser exemplificado com a questão da possibilidade de prisão após julgamento em segunda instância, matéria recentemente rediscutida no STF e que vem recebendo tratamento distinto cada vez em que é apreciada.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o tempo médio para que um processo receba sentença foi de 2 anos e 2 meses no ano de 2018. Para que um processo seja decidido no 2º grau, espera-se, em média, 8 meses nos Tribunais de Justiça Estaduais e 2 anos e 2 meses nos Tribunais Regionais Federais. Já no Superior Tribunal de Justiça, o tempo médio de tramitação até a decisão é de 10 meses, enquanto que na fase de execução são necessários, em média, 5 anos e 11 meses para dar fim a um processo³⁹⁰.

Mesmo sem considerar uma eventual fase de execução, o tempo exigido por juízes e Tribunais para que uma demanda seja resolvida pode ser bastante preocupante quando as matérias discutidas forem sensíveis e urgentes, justamente características de demandas relacionadas com o controle das mudanças climáticas. É possível questionar, assim, se o Judiciário seria realmente capaz de promover mudanças efetivas quando processos complexos podem levar muitos anos para serem julgados.

Nesse mesmo contexto é preciso avaliar, ainda, o problema do acesso à justiça³⁹¹, inclusive em relação à matéria ambiental. Assim, algumas dificuldades devem ser sanadas, a exemplo do custo relativo à propositura de uma ação ou da capacidade de informação de todas as partes envolvidas. O pleno acesso à justiça e, mais especificamente, à justiça ambiental,

³⁸⁹ De acordo com BIANCHI: “Pode haver prejuízo com relação à proteção de determinado bem, como, por exemplo, quando se trata de bens ambientais que, quando a Justiça é acionada, normalmente já está ocorrendo um dano ou, pelo menos, está na iminência do mesmo se realizar”. (BIANCHI, Patrícia. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 306).

³⁹⁰ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números - 2019**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>.

³⁹¹ Acerca da igual dificuldade que temos de definir e conceituar a questão do “acesso à justiça”, o importante trabalho conjunto de Mauro Cappelletti e Bryant Garth merece destaque, tendo elaborado longas páginas das quais apenas uma parte fora traduzida, o que não diminuiu sua importância, assim tendo os autores expressado em suas conclusões: “A expressão ‘acesso à justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individualmente e justos” (p. 8), arrematando logo em seguida acerca de tal princípio enquanto basilares dos direitos e garantias fundamentais: “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”. (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988).

significaria a possibilidade de todas as questões ambientais serem levadas ao judiciário igualmente por qualquer interessado, inclusive aquelas que não estejam habituadas a utilizar o meio judiciário. Significa, ainda, difusão de cultura e informação por meio de canais de comunicação que possam fazer a ligação entre aqueles que sofreram danos ambientais e os Tribunais³⁹².

Considerando haver enorme sobrecarga no Judiciário brasileiro e que isso gera como consequência a criação de gargalos no ingresso dos conflitos, é preciso questionar se a proteção do meio ambiente e a litigância dela decorrente acaba sendo questão especialmente tratada por pessoas que tenham recursos – ou aquelas que consigam auxílio por meio de ONGs ou defensorias públicas.

Uma das alternativas apresentadas como forma de melhorar a eficácia da prestação jurisdicional em matéria de meio ambiente é o aumento do número de varas especializadas em questões ambientais nos diversos Tribunais, além da criação de um eventual Tribunal ambiental, propostas que teriam como objetivo aumentar a celeridade e eficácia das decisões relativas a essas matérias³⁹³.

Contudo, não é possível pensar numa maior proteção ambiental apenas por meio da promoção de mudanças no Poder Judiciário. É necessário haver engajamento da sociedade, participação de representantes da sociedade civil e, principalmente, educação a respeito do tema desde os primeiros anos escolares até a fomentação de uma base realmente sólida de consciência na fase adulta³⁹⁴.

O que pode ocorrer como consequência da promoção de mudanças no Judiciário é a alteração da forma pela qual a sociedade, no geral, enxerga a viabilidade de acesso a esse Poder, bem como sobre a efetividade da tutela ambiental a ser conferida por decisões judiciais. Decisões relevantes do ponto de vista de mudanças de políticas públicas – a exemplo daquela proferida pela Corte Colombiana no caso das futuras gerações –, podem servir como incentivo para que mais particulares ingressem com ações que questionam aspectos ambientais.

³⁹² Cf. BIANCHI, Patrícia. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010, pp. 319 e ss.

³⁹³ Cf. BIANCHI, Patrícia. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 316.

³⁹⁴ Continua BIANCHI: “É o fator *educação* que faz a diferença do desenvolvimento humano, e que certamente refletirá de forma positiva nos subsistemas sociais, trazendo benefícios imensuráveis para o conjunto da população, e não só, como ocorre atualmente, para uma classe privilegiada que representa a minoria nacional”. (BIANCHI, Patrícia. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 341).

A utilização do Poder Judiciário como palco de discussões políticas – até como instrumento de transformação política –, não é novidade no sistema jurídico brasileiro³⁹⁵. Assim, se hoje se discute a viabilidade do uso da litigância climática como forma de alcance de maior governança na matéria, outras experiências já haviam demonstrado que o Judiciário pode ser utilizado como espécie de “legislador substituto” quando o Poder Legislativo demora demais a atender demandas provenientes da vida social³⁹⁶. A judicialização da política brasileira pode, porém, significar enorme desprestígio conferido à atividade parlamentar no país, inclusive seguindo a já mencionada sensação de descontentamento com a política, apresentada no Capítulo 3.

É preciso considerar, ainda, o risco de o próprio Poder Judiciário acabar colhendo, como resultado de uma atuação mais política, desprestígio similar ao atribuído hoje ao Poder Legislativo. Esse risco seria especialmente preocupante caso as decisões do Judiciário passassem a não ser cumpridas, ainda que por razões que ultrapassem o que poderia ser considerado como “boa-vontade” de órgãos executivos, como a falta de orçamento para ser gasto com o cumprimento e efetivação das decisões judiciais. Como resultado final, ter-se-iam decisões que até podem garantir maior proteção e efetivação de direitos, mas seriam inócuas por incapacidade de financiamento de quaisquer medidas efetivas.

Tratando-se do tema relativo à política e governabilidade brasileira – especialmente no que diz respeito ao presidencialismo de coalizão –, o parlamento precisa buscar maioria para conseguir atuar, o que se faz, também, por meio da utilização do acesso a recursos públicos e influência como moeda de troca nas negociações. Isso acaba por reforçar o distanciamento havido entre representantes e representados, esvaziando, cada vez mais, o caráter de cidadania garantido aos representados, que se tornam clientela deste mercado de venda e compra de poder de barganha. O Legislativo fica, assim, distanciado do processo da formação de opinião pública e da construção de consensos, abrindo caminho à utilização da judicialização da política como meio efetivo de discussão de questões complexas³⁹⁷.

A utilização do Judiciário pode, então, ser vista como alternativa à efetivação de direitos e políticas públicas, como o que se pretende com as mudanças climáticas. Mas é

³⁹⁵ Apesar de, sob a ótica do direito autônomo, esse tipo de atuação poder não ser considerada como atividade de julgamento propriamente dita: “[...] em princípio, o direito autônomo insiste numa distinção clara e nítida entre legislar e julgar; as instituições judiciárias devem limitar-se a aplicar as leis consagradas a casos em que somente os ‘fatos’ são devidamente controversos”. (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Ob. Cit.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, p. 106).

³⁹⁶ Cf. VIANNA, Luiz Jorge Werneck. **Ensaio Sobre Política, Direito e Sociedade**. São Paulo: Editora Hucitec, 2015, pp. 213 e ss.

³⁹⁷ Cf. VIANNA, Luiz Jorge Werneck. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Hucitec, 2015, pp. 213 e ss.

preciso considerar que essa alternativa judicial pode, igualmente, não ser instrumento isento de falhas e críticas quando deve lidar com questões tão sensíveis e complexas³⁹⁸.

Lembre-se que algumas ações relativas a mudanças climáticas podem ser, inicialmente, discutidas por distintos juízes de primeira instância. E uma boa análise da questão dependeria muito da capacidade pessoal de cada um desses juízes para compreender a relevância da matéria e de deixar de enxergar o conflito apenas como questão privada despolitizada, o que poderia inviabilizar a tentativa de desenvolvimento de litigância de interesse público com resultados sociais positivos, conforme já trabalhado no Capítulo 4³⁹⁹.

Saliente-se que mesmo se dotados de relevante capacidade pessoal, a questão que se coloca é se tais juízes teriam a compreensão plena e global do que questionamentos relativos a mudanças climáticas podem representar. Há, no fundo e como já mencionado, tensões de difícil solução como aquela havida entre a necessidade de gastos para financiamento de direitos e um apertado orçamento público, ou mesmo da garantia de um bem estar presente em contraposição a um risco futuro.

Se é o direito que tenta acompanhar a complexidade social tornando-se, assim, mais complexo e indeterminado, a aplicação do direito por parte dos juízes lhes garante, nesse sentido, poder social maior. E, para que seja possível proporcionar soluções jurídicas adequadas, devem os juízes ter consciência disso e buscar saber como aprofundar o direito democrático mesmo em tempos de descrença política e democrática⁴⁰⁰.

³⁹⁸ A despeito de a abordagem do litígio como instrumento de governança em matéria ambiental poder, para alguns autores, se justificar por diversas razões: as dificuldades enfrentadas na ordem internacional, no que diz respeito à convergência regulatória, e que acabam incrementando a dependência em soluções domésticas – para as quais a litigância pode auxiliar; o fato de a litigância ser capaz de juntar diferentes agentes que atuam sobre a governança climática; e fato de a mitigação e a adaptação dependerem de decisões que podem ser tomadas nos tribunais, casos em que a litigância pode interferir diretamente. (UN ENVIRONMENT. *Ob. Cit. In: UN Environment Programme (UNEP)*. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, p. 10.

³⁹⁹ A respeito do papel dos juízes de resolver, pacificamente, conflitos privados, despolitizando questões que poderiam resultar em confronto: “A ênfase permanente no caso em questão, isolando-o do contexto maior do conflito de grupos, facilita a tarefa dos juízes. Não lhes incumbe examinar questões básicas de justiça ou de política pública, nem mesmo as consequências sociais gerais das decisões que tomam. Ao contrário, a condição de seu sucesso e a capacidade de restringir as diferenças e torna-las mais susceptíveis à razão inerente às premissas compartilhadas. Esse papel é tão inerente ao *ethos* do direito autônomo que a resolução de controvérsias chega a ser comemorada como a contribuição mais importante do processo legal, e o exercício do papel judicial como protótipo da instituição jurídica. A identificação do processo legal com o processo judicial ajuda a garantir a neutralidade das instituições judiciárias, mas, por outro lado, inspira uma concepção restrita do papel do direito”. (NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. *Ob. Cit.* Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010, p. 105).

⁴⁰⁰ Sobre o assunto: “Esta é, nos dias de hoje, a grande questão que se apresenta aos juristas e aos juízes: como aprofundar o direito democrático, sem abandonar o direito democrático. Como superar o legalismo democrático, sem esquecer, antes respeitar, a legitimidade da democracia. Como usar o direito contramaioritário apenas para aprofundar o direito maioritário”. (HESPANHA, António Manuel. *Rumos do Constitucionalismo no Séc. XXI: Constitucionalismo, Pluralismo e Neoliberalismo*. In: **Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/39769>>. Acesso em dez.2019).

Nesse caso e principalmente como forma de respeito aos princípios democráticos, atores políticos que tenham relacionamento direto com a vida social parecem estar mais aptos a enfrentarem esse tipo de questionamento.

Uma das grandes questões a ser enfrentadas, no futuro, dirá respeito ao tema da avaliação de riscos e as ações a serem tomadas para evitá-los. Atores políticos também se apresentam como protetores de desastres, sendo o grande ponto de diferenciação entre eles aquele relativo aos tipos de riscos que são considerados mais ou menos perigosos. E, conforme já mencionado quando se tratou dos custos dos direitos, ações preventivas, a exemplo da proteção ambiental, implicam custos por vezes dos mais elevados, tanto no orçamento quanto porque, ao se selecionar um risco para ser evitado, naturalmente outros são relegados a um segundo plano, o que gera uma outra espécie de custo, o social⁴⁰¹.

Do ponto de vista do Poder Judiciário quando deve decidir uma lide, um juiz, ao contrário do agente tipicamente político, não sopesa todos os riscos existentes para, posteriormente, selecionar aquele que seria mais latente como objeto de atenção e proteção. O juiz apenas analisa se o pedido é procedente ou improcedente e, pelo menos em princípio, exatamente nos limites da demanda – limites esses definidos pelos próprios litigantes. Isso significa que, mesmo ao avaliar questões de grande relevância e impacto social, o Poder Judiciário estará limitado àquilo que lhe foi perguntado.

As sociedades contemporâneas devem lidar com o problema de “redeterminar” a relação existente entre risco e segurança para sopesar ambas. E a busca por métodos aceitáveis de se lidar com os riscos passou a se tornar matéria de interesse político e de governança. Nesse contexto, será necessário reconfigurar o papel da política, que deve ressurgir como meio de retorno do Estado, reconsideração da lógica política e como instrumento democrático de gerenciamento de riscos⁴⁰².

INNERARITY entende que o manejo de riscos pode conter elementos democráticos. O movimento ecológico, por exemplo, vem demandando regulação estatal e isso pode significar fonte de legitimidade para políticas regulatórias. Poderia, assim, a Sociedade de Risco fomentar cultura política de diálogo e resolução de conflitos⁴⁰³.

⁴⁰¹ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Humanity at risk: the need for global governance*. INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier (Orgs.). Bloomsbury, 2013.

⁴⁰² Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Humanity at risk: the need for global governance*. INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier (Orgs.). Bloomsbury, 2013.

⁴⁰³ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Humanity at risk: the need for global governance*. INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier (Orgs.). Bloomsbury, 2013.

6.1. Litigância e *enforcement*: eficácia da proteção ambiental

Uma vez compreendidas as dificuldades e fragilidades enfrentadas pelo uso do Poder Judiciário como arena para discussão de questões complexas, inclusive como meio de alteração política, passar-se-á a discutir a questão da eficácia da proteção ambiental por meio da litigância.

A maneira mais direta pela qual a litigância pode afetar políticas públicas ocorre quando o resultado de um julgamento é implementado de forma a alterar uma mudança política. Mas, ainda, é possível que a decisão de um tribunal ou corte influencie atores políticos, redefina prioridades ou, ainda, forneçam argumentos de apoio a mudanças políticas. É, ademais, possível que o fato de uma alteração política estar baseada em decisão judicial seja argumento que sirva para “despolitizar” o assunto, o que pode facilitar aprovação pelos diversos setores da sociedade⁴⁰⁴.

A litigância que esteja inserida em um contexto maior de mobilização tem mais chances de produzir alterações políticas efetivas. Havendo maior organização entre distintos atores, há maiores chances de se aproveitar o impulso gerado por uma decisão favorável a causas de interesse público, inclusive como forma de manutenção de pressão política. Nesse caso, a litigância é capaz de concentrar a atenção da mídia e a mobilização social, auxiliando na conscientização do assunto⁴⁰⁵.

Em relação à implementação de decisões relativas a direitos econômicos, sociais e culturais⁴⁰⁶, GARAVITO e KAUFFMAN apontam que há diversos fatores que influenciam o cumprimento das decisões em casos nacionais. O primeiro dos fatores elencados se refere à legitimidade e força dos juízes e tribunais, o que está diretamente relacionado à independência do mencionado tribunal de outros órgãos do governo, bem como de sua capacidade técnica. O segundo fator é a capacidade institucional, tanto do tribunal que decide, quanto dos órgãos responsáveis pelo cumprimento da decisão. O terceiro fator são os custos de implementação dos direitos, assunto, inclusive, já tratado anteriormente, e que esclarece que alguns casos relevantes de implementação de direitos exigem relevantes gastos orçamentários para serem efetivados. O quarto fator é o tamanho do grupo demandante e considera que os casos individuais tendem a ter maior chance de verem suas decisões cumpridas do que os casos

⁴⁰⁴ GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington DC: World Bank, 2008, p. 358.

⁴⁰⁵ Cf. GLOPPEN, Siri. *Ob. Cit. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington DC: World Bank, 2008, pp. 358-359.

⁴⁰⁶ Assuntos que fazem parte do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), parte do sistema de proteção de direitos humanos das Nações Unidas.

coletivos e estruturais. O quinto fator avalia a existência de movimentos sociais ao redor dos processos judiciais, o que poderia pressionar as autoridades governamentais a cumprir as decisões judiciais que garantem a efetividade dos direitos requeridos⁴⁰⁷.

Os autores ainda apresentam algumas estratégias para que um tribunal aumente as chances de ter sua decisão implementada. A mais relevante delas é a retenção da jurisdição para supervisão do cumprimento da decisão, também conhecida por “jurisdição de seguimento” ou “jurisdição de supervisão”. Essa estratégia considera que o tribunal que produz a decisão tenha o poder de revisar a ação governamental no que diz respeito ao seu cumprimento. A ideia é que o tribunal possa, continuamente, dialogar com os órgãos responsáveis para garantir a implementação de sua decisão. Como instrumento de implementação são apontados os indicadores, que podem ajudar a medir o progresso de implementação⁴⁰⁸.

Há, portanto, uma série de medidas que podem ser tomadas para garantir que o uso da litigância como instrumento de mudança social possa melhor atingir seus objetivos. Partindo-se das decisões proferidas por juízes ou Tribunais, é necessário principalmente compreender que a implementação de determinadas decisões pode exigir acompanhamento e engajamento – e daí a relevância de ampla participação de grupo de interesse, membros da sociedade civil e mesmo de pressão exercida por parte da população.

Além disso, é preciso considerar haver uma tendência de mudança em relação ao desfecho de alguns tipos de litigância climática. Assim, se uma “primeira geração” de casos que buscavam processar empresas que são grandes poluidoras pelos danos climáticos causados ao meio ambiente não foi capaz de obter resultados satisfatórios no passado, é possível que uma nova geração de processos tenha resultados diferentes. Há novas oportunidades que se apresentam na fundamentação desse tipo de ação, tanto relacionadas a contextos científicos quanto constitucionais e podem significar que os juízes e Tribunais passem a entender que as grandes empresas poluidoras devem ser consideradas responsáveis por danos climáticos⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ Cf. GARAVITO, César Rodríguez; KAUFFMAN, Celeste. *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales – Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas*. In: **Documentos Dejusticia** 17. 26.abr.2014. Disponível em <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_589.pdf>, pp. 13-6.

⁴⁰⁸ Cf. GARAVITO, César Rodríguez; KAUFFMAN, Celeste. *Ob. Cit.* In: **Documentos Dejusticia** 17. 26.abr.2014. Disponível em <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_589.pdf>, pp. 44 e ss.

⁴⁰⁹ Cf. GANGULY, Geetanjali; SETZER, Joana; HEYVAERT, Veerle. *If at First You Don't Succeed: Suing Corporations for Climate Change*. In: **Oxford Journal of Legal Studies**. Vol. 38, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ojls/gqy029>>.

Isso poderia representar uma forma pela qual a grande corporação global seja chamada a participar do debate: seja por meio da responsabilização daquelas que se caracterizam como grandes contribuidoras das mudanças climáticas, seja por meio da conscientização da relevância do problema para as empresas que atuem em diferentes setores.

6.2. Grande corporação global e mudanças climáticas

Conforme mencionado no Capítulo 3, a nova ordem global comporta diversos atores, aos quais se inclui a grande corporação global. Assim, o adequado endereçamento da problemática das mudanças climáticas exige que essa grande corporação esteja também engajada e disposta a participar dos debates e das ações que são tomadas.

Se inicialmente a litigância foi utilizada como instrumento para chamar essa grande corporação à responsabilização, o que se espera é que, quanto mais o assunto seja discutido e sua premência considerada, mais as corporações entendam ser necessária sua participação voluntária, sem ser compelida por questões legais, judiciais ou por termos de ajustamento de condutas junto aos poderes públicos.

Assim, tendo o Estado perdido seu protagonismo no que diz respeito ao exercício do poder, abre-se maior espaço para o desenvolvimento da governança⁴¹⁰, momento em que a elaboração de acordos é mais apropriado do que o mero controle, no qual as relações horizontais podem ser mais efetivas do que as verticais⁴¹¹. É nesse cenário que tanto o Estado quanto a sociedade civil e a grande corporação global podem apresentar discussões e propostas objetivando a construção de consensos para a resolução de questões complexas com resultado benéficos para toda a sociedade⁴¹².

⁴¹⁰ Assim se pode considerar: “O sistema de jogo mundial envolve instituições (regras e tabuleiros) que regulam o exercício do poder e da dominação. Seus principais atores (peças), como já vimos, são os Estados, as corporações e os atores da sociedade civil. No pós-globalização os Estados deixam de constituir-se nos atores mais relevantes da ação coletiva e não regulam os sistemas de regras de jogo da ação política que definem e modificam os cenários das ações coletivas. O novo jogo despreza as fronteiras e é extremamente imprevisível. O Estado-nação e o *welfare state* deixam de imperar e tendem ao declínio. Com a liberalização das fronteiras surgem jogos suplementares, novos papéis e regras desconhecidas, bem como novas contradições e conflitos”. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 36).

⁴¹¹ Cf. INNERARITY, Daniel. *Ob. Cit. In: Globernance*. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>.

⁴¹² Sobre o tema: “O metapoder da economia global é extensivo, difuso e não autorizado, já que não dispõe de legitimidade própria. Por essa razão, Beck (2003a, p.128) acredita que ele fica vulnerável à violência, ao mesmo tempo em que depende dela. É preciso lembrar que poder e violência têm naturezas diferentes. A utilização continuada das formas de ameaça e sanção por parte dos capitais e investimentos globais abre espaço para crises de legitimidade do próprio capital. O poder em longo prazo não pode prescindir de legitimidade; sua estabilidade repousa em grande parte sobre a evidência da aprovação social, caso contrário ela gera violência e anarquia. Daí decorre – ao menos nos países de tradição ocidental – o papel essencial das instituições democráticas, que não se constitui na legitimação geral do poder e da dominação dos mais fortes, mas na obtenção de um consenso que

Importante mencionar haver, ainda, quem entenda que a governança relativa ao problema das mudanças climáticas seja exemplo de um tipo de regulamentação diferenciada, aquela formada não por instituições totalmente integradas que conseguem estabelecer regras totalmente abrangentes e hierarquizadas. Seriam, pois, complexos regulatórios: determinados por um sistema frouxamente acoplado de instituições, sem que haja hierarquia ou centro e, ainda assim, vários de seus elementos são ligados de formas complementares⁴¹³.

Nesses casos em que seja desenvolvido complexo regulatório a avaliação quanto à funcionalidade regulatória deve levar em conta os seguintes critérios: coerência, prestação de contas, efetividade, caráter determinável de seu conteúdo, sustentabilidade e qualidade epistêmica⁴¹⁴. Ainda, complexos regulatórios não-centralizados podem apresentar duas relevantes vantagens comparativas em relação aos sistemas integrados: maior flexibilidade e adaptabilidade ao longo do tempo⁴¹⁵. Apresentam, também, vantagens considerando-se ser difícil estabelecer sistemas efetivos no contexto de grande incerteza em relação ao quanto governos estão dispostos e aptos a implementar. Além disso, os sistemas integrados apresentam a desvantagem de ser monopólios institucionais⁴¹⁶.

Retornando ao tema do relevante papel da grande corporação global, esse ator é capaz de exercer grande pressão sobre governos, conforme já mencionado. Corroborando essa afirmação, mesmo que mais especificamente no dizer respeito à parcela financeira dessa grande corporação, representada por fundos de investimento, no dia 18 de setembro de 2019, um total de 203 fundos de investimento fizeram comunicado conjunto no qual pediam ao Brasil que adotasse medidas eficazes de proteção da floresta amazônica e para controle do desmatamento e das queimadas. No referido comunicado, representantes dos fundos se diziam

sancione o exercício do poder e da dominação em benefício de uma governança que seja entendida como socialmente benéfica”. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 42).

⁴¹³ De acordo com KEOHANE e VICTOR, instituições regulatórias internacionais compreendem, de um lado, instrumentos legais únicos e compreensivos, e, de outro, arranjos fragmentados. Os *regimes complexes* ficariam no meio termo. Para o caso das mudanças climáticas, as distinções estruturais e de interesse, características da política contemporânea, tendem a gerar *regime complexes*, e não um regime integrado. Os autores argumentam que esses tipos de complexos regulatórios podem gerar resultados mais efetivos por serem mais realistas e por oferecerem mais vantagens, a exemplo de flexibilidade de conteúdo e abrangência. (KEOHANE, Robert; VICTOR, David. *The Regime Complex for Climate Change*. In: **Discussion Paper - Harvard Project on International Climate Agreements**. jan.2010. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/publication/regime-complex-climate-change>>).

⁴¹⁴ Cf. KEOHANE, Robert; VICTOR, David. *Ob. Cit.* In: **Discussion Paper - Harvard Project on International Climate Agreements**. jan.2010. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/publication/regime-complex-climate-change>>, pp. 19 e ss.

⁴¹⁵ Cf. KEOHANE, Robert; VICTOR, David. *Ob. Cit.* In: **Discussion Paper - Harvard Project on International Climate Agreements**. jan.2010. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/publication/regime-complex-climate-change>>.

⁴¹⁶ Cf. KEOHANE, Robert; VICTOR, David. *Ob. Cit.* In: **Discussion Paper - Harvard Project on International Climate Agreements**. jan.2010. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/publication/regime-complex-climate-change>>.

preocupados com o impacto financeiro decorrente do desmatamento, impacto esse que pode ocorrer sobre empresas investidas, uma vez que aumentaria riscos relacionados à reputação das empresas, riscos operacionais e riscos regulatórios⁴¹⁷.

Embora o mencionado comunicado possa ser considerado exemplo de uma certa “financeirização do poder político”, também demonstra a fragilidade que países exportadores de *commodities* e diretamente dependentes de recursos naturais, podem ter na arena internacional do jogo político⁴¹⁸.

Mas esse comunicado mostra, igualmente, que os representantes do poder financeiro internacional começam a internalizar e internacionalizar os custos ambientais em seus processos decisórios. Ou seja, a participação voluntária da corporação global no debate relativo às mudanças climáticas parece começar a se desenvolver, podendo auxiliar a reduzir a resistência às leis ambientais, tendência essa apontada no relatório da “ONU Estado de Direito Ambiental”, divulgado em janeiro de 2019⁴¹⁹.

Há, portanto, bastante espaço de atuação para que o setor empresarial atue para promover o avanço da proteção climática. Não apenas por meio do exercício de pressão para a promoção de políticas públicas protetivas, mas também por meio da eventual disponibilização de incentivos financeiros para determinados comportamentos e com a disseminação de conhecimento que podem ser compartilhados e associados àqueles adotados pelo poder público⁴²⁰.

Existe grande concentração de capital econômico e, portanto, político, nas mãos de poucos atores empresariais de atuação global. E, mais ainda, algumas instituições financeiras

⁴¹⁷ Cf. MAISONNAVE, Fabiano; CAGLIARI, Arthur. *230 fundos que administram R\$ 65 trilhões pedem ao Brasil que proteja Amazônia*. In: **Folha Online**. 18.set.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/230-fundos-que-administram-r-65-trilhoes-exortam-brasil-a-protger-a-amazonia.shtml?utm_campaign=anexo&utm_source=anexo>.

⁴¹⁸ Veja-se o que nos traz DUPAS: “Quanto aos recursos naturais, fonte básica de receitas de exportação dos países da periferia, eles estão submetidos a uma deterioração relativamente crescente de seu poder de troca em função da maior velocidade de incorporação tecnológica aos serviços e produtos industrializados. A tecnologia acabou transformando-se basicamente em expressão das relações de poder, já que a necessidade de inovação – que realimenta o ciclo da acumulação – exige a contínua ampliação da participação das grandes corporações nos mercados globais. É por ela que se obtém o controle dos processos e dos fatores de produção e que se apropria e se concentra a riqueza mundial”. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 35).

⁴¹⁹ Conforme noticiado, “o relatório dedica atenção especial a uma tendência particularmente preocupante: a crescente resistência às leis ambientais, que tem sido mais evidenciada nos casos de assédio, ameaças, prisões arbitrárias e assassinatos de defensores ambientais. Entre 2002 e 2013, 908 pessoas — incluindo agentes florestais, inspetores governamentais e ativistas locais — foram mortos em 35 países e, só em 2017, 197 defensores ambientais foram assassinados”. (BRANNIGAN, Niamh; ZANDONAI, Roberta. *Crescem as leis para proteger o meio ambiente, mas há falhas graves de implementação, diz relatório*. In: **Nações Unidas Brasil**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/crescem-as-leis-para-protger-o-meio-ambiente-mas-ha-falhas-graves-de-implementacao-diz-relatorio/>>).

⁴²⁰ Cf. GVces (2015). **Adaptação às mudanças climáticas e o setor empresarial**. Disponível em: <http://adaptacao.gvces.com.br/?fbclid=IwAR01pi-JWiTCjI32NSkx-CLgOXWwzrXXXNIdn8_Og6YmrdhG2CnfasjCrao>.

se encontram no centro de decisão de tais corporações, considerando-se que essas instituições controlam o capital e o poder decisório de empresas que desenvolvem suas atividades em distintos setores empresariais.

Isso significa, portanto, que iniciativas que conjuguem a preocupação com as mudanças climáticas por parte de redes que concentrem bancos e instituições financeiras, a exemplo da já mencionada NGFS, rede que busca o esverdeamento do sistema financeiro e que concentra diversos bancos centrais, podem se mostrar indispensáveis para um efetivo direcionamento do problema das mudanças climáticas.

Há, também, cada vez mais indícios de que grande parte das emissões de GEE podem ser diretamente relacionadas a poucas empresas exploradoras de combustíveis fósseis. Nesse sentido, é possível encontrar reportagem do jornal “*The Guardian*” na qual apresenta-se a ideia de que mais de um terço de todas as emissões de GEE da era moderna (período compreendido entre os anos de 1965 e 2017) podem ser ligadas à exploração de petróleo, gás e carvão realizada por apenas 20 empresas de exploração de combustíveis fósseis, empresas essas que, em alguns casos, são estatais⁴²¹.

Assim, se houve uma efetiva disseminação desse tipo de informação, é possível que seja mais fácil de exercer pressão tanto sobre as empresas que sejam grandes emissoras de GEE, quanto sobre governos para desincentivar atividades que envolvam a queima de combustíveis fósseis. Se as causas das mudanças climáticas podem ser mais facilmente ligadas a uma determinada atividade econômica e determinados grupos empresariais, pode ser, também, mais fácil de serem tomadas atitudes contrárias à continuidade dessa atividade e grupo, inclusive se os consumidores, conscientizados, decidirem passar a exigir maior cuidado e proteção ambiental ou escolherem utilizar produtos originados de atividades que usem formas alternativas de produção àquelas de queima de combustíveis fósseis.

Por esse motivo, iniciativas como a do mencionado NGFS se tornam tão relevantes no cenário atual, já que concentram representantes do sistema financeiro mundial que estão preocupados com os riscos representados pelas mudanças climáticas.

Nesse mesmo sentido, o Fundo Monetário Internacional (FMI), começou recentemente a discutir os riscos relacionados às mudanças climáticas em seu último encontro anual, que teve início em 15 de outubro de 2019. Na agenda do encontro há diversas reuniões previstas para tratarem do tema de políticas fiscais que possam auxiliar no processo de mitigação das

⁴²¹ Cf. TAYLOR, Matthew; WATTS, Jonathan. *Revealed: the 20 firms behind a third of all carbon emissions*. In: **The Guardian**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/09/revealed-20-firms-third-carbon-emissions?utm_campaign=oqel&utm_source=Newsletter>. Acesso em: 15.out.2019.

mudanças climáticas, proteção da biodiversidade, desenvolvimento de governança ambiental e transição para uma economia verde⁴²².

Nesse mesmo sentido, a mais recente edição da publicação *F&D: Finance and Development*, editada pelo FMI, tem como título de capa reportagem denominada de “*The Economics of Climate*”. Em artigo intitulado “*Climate Change and Financial Risk*”, especialistas apontam que as mudanças climáticas já são uma realidade. Nesse sentido, o sistema financeiro poderia ser afetado pelas mudanças climáticas a partir de dois principais canais: os riscos físicos, que implicam perdas materiais, e os riscos de transição, que surgem como resultado de mudanças que serão feitas em tecnologia, política e no mercado durante a transição para uma economia de baixo carbono⁴²³.

É possível notar, assim, que alguns centros financeiros, justamente aqueles que representam poder suficiente para exercer pressão inclusive frente aos Estados, começam a considerar os riscos decorrentes das mudanças climáticas em seu processo decisório. Isso significa que, se na nova ordem global países em desenvolvimento foram pressionados por grandes corporações a baixar suas regulamentações e níveis de exigência para garantir maior lucratividade a essas corporações que, em troca, decidiam exercer sua atividade econômica nesses países, é possível que, a partir do momento em que os riscos decorrentes das mudanças climáticas passarem a interferir do cálculo do lucro das mencionadas corporações, elas passem a fazer pressão justamente em sentido contrário: para que sejam desenvolvidas políticas que auxiliem na tomada de medidas de mitigação e adaptação⁴²⁴.

Além de a preocupação com o meio ambiente e a proteção climática passar a estar presente no debate de relevantes centros financeiros e mesmo da tomada de decisões de grandes empresas, há diversas formas pelas quais a grande corporação global pode passar a se

⁴²² Cf. BULLA, Beatriz. *Preocupação com Mudança Climática Domina Agenda do FMI*. In: **Estadão - Sustentabilidade**. 17.out.2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,preocupacao-com-mudanca-climatica-domina-agenda-do-fmi,70003052841?utm_source=meio&utm_medium=email>.

⁴²³ Cf. GRIPPA, Pierpaolo; SCHMITTMANN, Jochen; SUNTHEIM, Felix. *Climate Change and Financial Risk - Central banks and financial regulators are starting to factor in climate change*. In: **Finance & Development**. Vol. 56, N. 4. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/climate-change-central-banks-and-financial-risk-grippa.htm>>.

⁴²⁴ Apesar, porém, de a ideia de criação de certa responsabilidade social das empresas também estar sujeita a críticas: “Assim, o sentido da *responsabilidade social das empresas* liga-se, ainda que indiretamente, à substituição da ideia de deliberação participativa sobre os bens públicos pela noção de gestão eficaz de recursos sociais, cuja distribuição é decidida aleatória e privadamente. Nesse sentido, essas práticas privadas diluem as referências públicas e políticas na tentativa de redução das injustiças sociais. De fato, embora a nova tendência de *responsabilidade social das empresas* tenha a pretensão de aparecer como solução para as questões de exclusão social, ele é – além de inócua diante da escala do problema – basicamente despolitizadora da questão social, pois pressupõe a desqualificação do poder público; e, portanto, desconhece a possibilidade aberta pelo conflito interno no terreno das próprias políticas públicas para criar compromisso e qualidade diante dos cidadãos”. (DUPAS, Gilberto. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 123).

preocupar com as mudanças climáticas. Uma delas é o estabelecimento de medidas e controle de emissões de GEE durante as atividades produtivas. Para tanto, pode-se citar a iniciativa *Greenhouse Gas Protocol*, que fornece padrões, instrumentos e treinamento para empresas e governos medirem e gerirem suas emissões de gases causadores de efeito estufa⁴²⁵. Com isso, é possível estabelecer métricas para garantir que as atividades produtivas sejam efetivamente menos poluentes, reduzindo, portanto, seu impacto nas mudanças climáticas. Isso seria parte, ainda, de uma ideia de contabilização de carbono como um dos fatores a serem integrantes da contabilidade empresarial.

Diversas empresas, públicas e privadas, ao redor do mundo se preocupam com os riscos associados às mudanças climáticas e buscam alternativas como a precificação do carbono, o uso de energias renováveis ou adoção de práticas de reciclagem. A partir da quantificação do carbono emitido, é possível que sejam tomadas atitudes para sua redução⁴²⁶.

O desenvolvimento de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas pode, também, significar ganho econômico. Avalia-se que o investimento realizado para fins de promoção da adaptação às mudanças climáticas poderia render muito mais em retorno econômico, já que se evitariam as perdas econômicas decorrentes de eventos climáticos extremos, além de aumentar a produtividade econômica e a inovação tecnológica⁴²⁷.

Isso significa que, também do ponto de vista do mercado, é possível encontrar motivação para que ocorram investimentos no desenvolvimento de um modo de produção mais sustentável e que considere a necessidade de serem tomadas medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas⁴²⁸.

⁴²⁵ Cf. GREENHOUSE GAS PROTOCOL. **About Us**. Disponível em: <<https://ghgprotocol.org/about-us>>.

⁴²⁶ É possível acompanhar as ações que são tomadas por cada tipo de ator em site vinculado à UNFCCC, o Global Climate Action (GLOBAL CLIMATE ACTION. *Companies*. In: **Nazca 2019**. Disponível em: <<https://climateaction.unfccc.int/views/stakeholders.html?type=companies>>).

⁴²⁷ Cf. TEMPLE, James. *If we spend \$1.7 trillion on climate adaptation we could make four times that much back*. In: **MIT Technology Review**. 10.set. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/f/614291/if-we-spend-trillions-on-climate-adaptation-we-will-make-four-times-that-much-back/?utm_campaign=the_download.unpaid.engagement&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=76699924&_hsenc=p2ANqtz--kju8WJrEtTUbbWkbliw8txkQHZrcxWWqx0qhaOa0_IKdq5XJ7seo2mNxSaz-eEuzx2FvRelFhY5cMdJR6yGlWMin0w&_hsmi=76699924>.

⁴²⁸ Sobre o assunto: “Boa parte do discurso sobre a necessidade de reduzir emissões tem tom negativo, põe ênfase nos sacrifícios. Entretanto, reduzir emissões envolve mudanças que trazem numerosos benefícios colaterais ao objetivo central de reduzir a estocagem de gases de efeito estufa na atmosfera. Converter a economia fóssil em economia de baixo carbono requer investimentos novos, que abrem fronteiras de mercado, gerando mais e melhores empregos. A redução e o progressivo abandono do uso de combustíveis fósseis diminuem a poluição e o custo com a saúde. A agricultura de baixo carbono deixa de poluir as águas e de usar agrotóxicos venenosos e cancerígenos. Esse processo de conversão reforça vários outros elementos positivos da grande transição em curso e se aproveita de muitos deles, principalmente da revolução científica e tecnológica, para reduzir a carga de sacrifício pessoal e coletivo”. (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, p. 350).

Há, ainda, um movimento crescente de empresas privadas que buscam, de forma voluntária, não apenas cumprir todas as determinações ambientais regulamentadas, mas ir além, tomando medidas mais protetivas do que aquelas previstas em padrões legais. E isso como forma de melhorar a imagem de tais instituições privadas perante o mercado, tanto no que diz respeito aos seus fornecedores, quanto aos consumidores⁴²⁹.

A melhora da sua imagem pode significar ganhos para a própria empresa, especialmente em um cenário de consumidores ambientalmente conscientes e que busquem refletir essa consciência em suas escolhas de consumo.

É importante, também, que todos os atores envolvidos na nova ordem global e, de forma mais abrangente, todos aqueles que se preocupam com o futuro da humanidade frente ao grave problema das mudanças climáticas, compreendam que esse desafio deve ser enfrentado. Ou seja, não há espaço para um tipo de pensamento catastrófico que não vislumbre mais um futuro possível⁴³⁰. Esse tipo de mentalidade é justamente aquele que vai inviabilizar as mudanças efetivas.

6.3. Políticas públicas e eficácia da proteção climática

Além de contar com a voluntariedade de empresas privadas ou mesmo com resultados decorrentes de processos judiciais que possam incluir empresas no debate climático, é preciso considerar a necessidade de atuação governamental para o estabelecimento de políticas públicas que possam dar efetividade à proteção do clima.

Nesse sentido, do ponto de vista regulatório, uma das alternativas mais eficientes que pode ser produzida é aquela que utiliza diversos instrumentos com a mesma finalidade, a exemplo da utilização conjunta de regulação de comando e controle e medidas voluntárias ou

⁴²⁹ Ainda assim, na hipótese de algumas buscarem ir além do quanto exigido pela lei, é possível encontrar espaço de atuação do governo e parlamento, já que o mercado não seria capaz de promover todas as situações que representem *win-win outcomes*, cabendo à regulamentação governamental incentivar a produção menos poluente, incrementar a conscientização ambiental e encorajar o reenquadramento das prioridades corporativas de forma a permitir o aproveitamento de benefícios originados de um desempenho ambientalmente melhorado. (GUNNINGHAM, Neil; SINCLAIR, Darren. **Designing Smart Regulation**. Oxford: Clarendon Press, 1998. Disponível em: <www.oecd.org/environment/outreach/33947759.pdf>, pp. 11-2).

⁴³⁰ Sobre a questão, cite-se outra vez mais ABRANCHES: “[...] é possível encarar a transição climática e ambiental por um prisma não catastrófico. Não é provável que a humanidade vá se autodestruir. Ela enfrenta, hoje, um desafio tremendo, um conjunto sistêmico de problemas, que põe em risco a própria biosfera, da qual faz parte. Mas, ao mesmo tempo, domina as capacidades técnicas, gerenciais e organizacionais para enfrentá-lo e resolvê-lo. A transição científica e tecnológica em curso já ofereceu e, muito provavelmente, continuará oferecendo em escala ampliada novos meios para enfrentar esse desafio de forma progressivamente mais eficaz. É um desafio hercúleo no qual está envolvida a sobrevivência da biosfera planetária. Seu enfrentamento só pode ser, portanto, tarefa coletiva e global”. (ABRANCHES, Sergio. **Ob. Cit.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017, p. 266).

instrumentos que incentivem a adoção de medidas voluntárias⁴³¹, já que, nessa combinação, seria possível alcançar resultados além do mero cumprimento normativo⁴³².

Para que uma política climática possa ser efetiva, são necessários diversos instrumentos ou tipos de políticas públicas que, em conjunto, possuem mais chances de resultarem em redução de emissão de carbono⁴³³.

O primeiro instrumento é o estabelecimento de padrões de performance, que exigem um mínimo de requisitos para que atividades produtivas sejam desenvolvidas. Nesse caso, por exemplo, estariam os limites de emissão de GEE por parte de indústrias.

Outro instrumento são os sinais econômicos, políticas destinadas a incentivar a adoção de energia limpa, incorporar externalidades ambientais aos custos dos produtos, além de utilizar o mercado como forma de reduzir as emissões de GEE, a exemplo da instituição de tributos sobre o carbono⁴³⁴.

O terceiro instrumento diz respeito ao incentivo de pesquisas e desenvolvimento que possam acelerar a inovação e que ofereçam soluções para as questões ambientais. Nesse caso estão incluídos, além do fomento à pesquisa e desenvolvimento, a facilitação do crescimento desse tipo de pesquisa no âmbito privado.

Finalmente, é necessário desenvolver políticas de facilitação que permitam o correto aproveitamento dos instrumentos anteriormente apresentados por meio, por exemplo, do

⁴³¹ A respeito do uso combinado de instrumentos econômicos (EI) e normas de comando e controle (CAC): “*EIs need not be the sole policy response but can be beneficial even as one component of a wider policy package. For example, CAC regulations are often used to set the broad parameters (e.g., total emissions, licensing requirements, etc.) under which EIs can be used to obtain a more efficient allocation of responsibility and compliance across firms. Because EIs can complement rather than replace many CAC policies, there are many potential applications for them even in countries with existing policy constraints*”. (UN ENVIRONMENT. **The use of economic instruments in environmental policy: opportunities and challenges**. In: **UN Environment Programme (UNEP)**. 2004. Disponível em: <https://unep.ch/etu/publications/Economic_Instrument_Opp_Chnull_final.pdf>, p. 19).

⁴³² Em sentido contrário, GUNNINGHAM e SINCLAIR entendem que a combinação de regulação do tipo “comando e controle” baseada em tecnologia não teria a capacidade de produzir melhores resultados quando combinada com medidas voluntárias, já que esse tipo de regulamentação deixaria pouco espaço para se alcançar resultados além daqueles pretendidos e já exigidos na norma ambiental. Os autores ainda especificam combinações de instrumentos que podem ser consideradas como inerentemente contraproducentes, a exemplo da combinação de regulação do tipo comando e controle (com determinações específicas) e instrumentos econômicos (que buscam garantir maior flexibilidade na tomada de decisões). Porém, a depender do contexto em que inserida, a combinação de instrumentos poderá trazer resultados distintos daqueles inicialmente previstos. (GUNNINGHAM, Neil; SINCLAIR, Darren. **Ob. Cit.** Oxford: Clarendon Press, 1998. Disponível em: <www.oecd.org/environment/outreach/33947759.pdf>, pp. 14-6).

⁴³³ Cf. HARVEY, Hal; ORVIS, Robbie; RISSMAN, Jeffrey. **Designing Climate Solutions – A Policy Guide for Low-Carbon Energy**. Washington: IslandPress, 2018, p. 16.

⁴³⁴ Como exemplos de princípios para o design de políticas energéticas, os autores apresentam os seguintes, no que diz respeito às sinalizações econômicas: “*Create a long-term goal and provide business certainty; price in the full value of all negative externalities for each technology or use a price-finding mechanism; eliminate unnecessary soft costs; reward production, not investment, for clean energy technologies; capture 100% of the market and go upstream or to a pinch point when possible; ensure economic incentives are liquid*”. (HARVEY, Hal; ORVIS, Robbie; RISSMAN, Jeffrey. **Ob. Cit.** Washington: IslandPress, 2018, p. 19).

estabelecimento de regras de transparência das informações e redução de barreiras de implementação⁴³⁵.

Nesse sentido, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) publicou, no último dia 31 de dezembro de 2019, a Portaria nº 7.217, de 27 de dezembro de 2019⁴³⁶, instituindo a estrutura de governança da “Plataforma ImpactaClima – Sistema de Monitoramento e Observações dos Impactos das Mudanças Climáticas”, cujo sistema tem como objetivo “consolidar, integrar e disseminar informações de análises e monitoramento dos impactos da mudança do clima no território brasileiro”⁴³⁷, enquanto a plataforma, que atualmente se encontra em fase piloto, deve ser lançada em março de 2020.

Se realmente a “Plataforma ImpactaClima” conseguir consolidar informações a respeito dos impactos decorrentes das mudanças climáticas sobre o território brasileiro, a nova plataforma poderá, efetivamente, servir como fonte de dados para que sejam tomadas decisões que possam se mostrar eficientes no propósito de mitigação e adaptação às referidas mudanças. Podem, ainda, auxiliar na implementação e avaliação de políticas públicas que tenham esse tipo de objetivo, tendo, assim, potencial para contribuir de maneira substancial com a eficácia da proteção climática.

O estabelecimento de políticas públicas é, portanto, de grande relevância para a proteção climática e faz parte do debate relacionado à governança necessária para se atingir resultados em tempo hábil para resguardar o futuro das próximas gerações. O desenvolvimento desse tipo de política pública também teria como finalidade integrar o processo produtivo, e, com isso, o desenvolvimento de uma parcela das atividades empresariais, a padrões e normas sustentáveis inclusive no que diz respeito à emissão de GEE.

A ideia, pois, é se distanciar um pouco de um pensamento puramente liberal, que entende que o mercado seria a fonte de verdadeira emanção de regras de conduta das práticas sociais, devendo reger, inclusive, as relações dos indivíduos com o meio ambiente em que está inserido. A instituição de políticas públicas seria meio de impedir que o mercado atue

⁴³⁵ Todos os instrumentos encontram-se listados em HARVEY, Hal; ORVIS, Robbie; RISSMAN, Jeffrey. **Ob. Cit.** Washington: IslandPress, 2018.

⁴³⁶ BRASIL. **Portaria nº 7.217, de 27 de dezembro de 2019.** Fonte: Imprensa Nacional. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-7.217-de-27-de-dezembro-de-2019-236098591>>.

⁴³⁷ INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *MCTIC define estrutura de governança do ImpactaClima.* In: **Notícias** - **INPE.** 02.jan.2020. Disponível em: <www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5333>.

como dirigente máximo da sociedade, havendo, assim, certa interferência do Estado, por meio de regulamentações na atividade privada⁴³⁸.

Apesar de necessário o mencionado controle da atividade privada, é preciso considerar tratar-se de movimento oposto àquele ocorrido a partir da globalização, quando começa a haver forte pressão por desestatização e desregulação da economia e um projeto de consolidação de um “capitalismo transnacional, transnacionalizado, administrado desde o alto e desde fora”⁴³⁹.

Não é possível, portanto, cogitar um retorno à realidade existente antes do início do processo de globalização. O que se pretende, porém, é compreender que o livre jogo de mercado pode não produzir as melhores condições de subsistência aos seres humanos e, sendo assim, enxergar a necessidade de desenvolvimento de regras que possam resguardar um mínimo necessário do meio ambiente. Daí a relevância de políticas públicas regulamentadas.

Ou, de forma alternativa, o desenvolvimento de regras, ainda que oriundas de processos de governança não-estatais, que estabeleçam consensos mínimos que devem ser seguidos, inclusive pelo mercado, para garantir o modo de vida das futuras gerações.

⁴³⁸ Cf. JODAS, Natália. **Ob. Cit.** Tese de Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2019, p. 46.

⁴³⁹ IANNI, Octavio. *Ob. Cit. In: Revista Estudos de Sociologia*. Vol. 4, N.6, 1999. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/753/618>>, p. 130.

7. CONCLUSÕES

A necessidade de maior proteção do meio ambiente passou a ser, nos últimos anos, objeto de intenso debate em diversas áreas de conhecimento. Mais especificamente, os desafios representados pelas mudanças climáticas tornaram-se a grande questão a ser enfrentada pela humanidade no nosso tempo.

A convergência em relação a essa matéria, porém, não chegou sem atraso. Se hoje as mídias em geral estão bastante focadas em apresentar resultados de relatórios e estudos, além de desastres e perdas originados de eventos climáticos extremos, pudemos ver que não faltaram alertas, desde a década de 1980, a respeito dos riscos envolvidos com a exagerada emissão de GEE na atmosfera. No entanto, tais alertas foram, em sua grande maioria, ignorados.

A partir do conceito de desenvolvimento sustentável, passou-se a incluir a necessidade de preservação do meio ambiente, de forma a garantir a sobrevivência das futuras gerações, nas atividades produtivas. Assim, entendeu-se que os recursos naturais somente poderiam ser consumidos no limite de sua capacidade de renovação.

A comunidade internacional também tem feito esforços no sentido de buscar maior proteção ambiental, em geral e climática, de forma mais específica. Porém, mesmo com a assinatura do Acordo de Paris, que contou, ao menos inicialmente, com o apoio de quase todos os países do globo, os esforços feitos para atingir os principais compromissos do acordo, como limitar o aumento da temperatura terrestre na época pós-industrial a 2 graus Celsius, ainda estão longe de serem suficientes.

Acima de tudo, ainda é preciso implementar, no âmbito de cada Contribuição Nacionalmente Determinada, ações que possam, de maneira efetiva, resultar em redução de emissões de GEE.

Apesar de ter havido a difusão da ideia de desenvolvimento sustentável, verifica-se certa dificuldade no que diz respeito à conciliação da necessidade de proteção ambiental com questões relacionadas ao crescimento e desenvolvimento econômico, ou mesmo para que o debate relativo às mudanças climáticas ingresse em ambientes de alta concentração de capital.

Há, porém, algumas iniciativas que começam a surgir como respostas a essas dificuldades, a exemplo da mencionada NGFS, discussões relativas ao *Green New Deal*, ou mesmo reuniões realizadas no encontro anual do FMI, que teve início em outubro de 2019. Todas essas iniciativas têm em comum o fato de conterem representantes de bancos, agentes financeiros ou integrantes do mercado que estão preocupados com a degradação do meio

ambiente e os riscos, inclusive financeiros, derivados das mudanças climáticas, começando a discutir tais assuntos em ambientes financeirizados e de mercado para buscar soluções efetivas.

A partir daí, buscou-se apresentar dois principais argumentos que podem auxiliar na compreensão das dificuldades relacionadas ao adequado endereçamento das mudanças climáticas, sendo eles:

O primeiro diz respeito à caracterização da questão climática como problema complexo, o que significa que o clima, hoje, é resultado de diversas decisões que foram tomadas em distintos momentos históricos e em diferentes lugares. Tal qual outros problemas complexos, as consequências climáticas não respeitam barreiras nacionais e podem ser percebidas em diversas partes do globo, ainda que tais partes tenham pouco contribuído para os efeitos a que estão submetidas. A menção a essas poucas características já torna possível compreender que o endereçamento das questões complexas exige mais do que convergência política interna e vai além daquilo que as regulamentações ambientais de cada país podem alcançar.

O segundo argumento apresenta a grande corporação global como agente de extrema relevância na atual ordem global e cuja presença em arenas de discussão ambiental e climática passa a ser necessária para o adequado tratamento de problemas tão complexos.

Dado o enorme poder que a grande corporação global e os centros financeiros podem exercer, mesmo frente a agentes como os Estados, é preciso que tais agentes passem a ser inseridos nas discussões de questões complexas como a climática, a fim de se poder chegar a soluções eficazes e no tempo exigido pela urgência na tomada de medidas de redução de emissões.

Nesse contexto, apresentou-se a ideia de litigância de interesse público. Para a questão climática, é especialmente interessante notar ter sido o acesso ao Poder Judiciário, por meio da litigância, um dos primeiros instrumentos por meio dos quais diferentes agentes da sociedade tentaram chamar ao debate a grande corporação global, à época produtores de petróleo e derivados e empresas cujas atividades tinham grande potencial poluente e de emissões de GEE.

Assim, foram propostas ações que tentavam responsabilizar empresas pela emissão de poluentes ou mesmo pressionar governos para que forçassem as empresas consideradas grandes poluidoras a baixar seus níveis de emissões, o que, em princípio, não alcançou resultado positivo.

Por outro lado, as próprias empresas começaram a entender que a arena judiciária poderia ser palco de discussão de questões ambientais – mas justamente em sentido oposto ao de maior proteção. Assim, diversos grupos empresariais também buscaram o Poder Judiciário para tentar conseguir maior permissão de poluição ou de emissão de GEE ou mesmo para forçar a concessão de licenças ambientais exigidas para o desenvolvimento de atividades econômicas.

Há, pois, utilização da decisão judicial por representantes dos dois lados da discussão ambiental e climática: tanto por aqueles que entendem ser urgente e necessário reduzir as emissões de GEE, quanto pelas partes que querem buscar legislação menos protetiva ou alcançar maiores permissões de poluição ou emissão.

Nesse cenário de litigância climática, buscou-se avaliar o estágio de discussão do tema no Poder Judiciário brasileiro. Conforme já mencionado, o uso da litigância como instrumento de proteção climática tem sido muito mais utilizado em países de tradição de *common law*, como EUA e Austrália e ainda se encontra em fase de desenvolvimento tanto no Brasil como na América Latina.

Aliás, em relação à América Latina, bons exemplos de litígios climáticos encontram-se na Colômbia, especialmente por conta da argumentação desenvolvida em sua Corte Suprema, bem como dos resultados oriundos de decisões por ela proferidas que tiveram efetivo efeito de alterar políticas públicas e determinar o estabelecimento de plano de ação a órgãos do Poder Executivo.

No Brasil, embora o termo “mudanças climáticas” seja utilizado na ementa de diversos acórdãos, foi possível perceber que grande parte das ações relacionadas às mencionadas decisões não se relacionam com a temática da proteção ambiental.

E, mesmo considerando apenas os processos que efetivamente tratam desse tema, poucas foram as hipóteses em que os litígios utilizados efetivamente tentavam se constituir enquanto instrumentos de pressão governamental ou meio de desenvolvimento de maior governança na área climática. A maioria dos processos se referia à constatação de uma irregularidade ambiental e sua conseqüente responsabilização, seja na esfera penal, como na cível ou mesmo administrativa.

Mesmo assim, foi possível perceber que alguns tribunais começaram a utilizar argumentos no sentido de ser necessário o aumento de proteção ambiental, ainda que em detrimento de projetos econômicos.

Para a pesquisa, os mais interessantes casos analisados foram aqueles nos quais o Ministério Público ingressou com ação tendo por objetivo responsabilizar companhias aéreas

pelo grande volume de emissões de GEE em pousos e decolagens – e a consequente necessidade de reparação dos danos decorrentes dessas emissões.

Isso porque, como exemplo do argumento levantado no início do trabalho, os processos demonstraram a tentativa de se chamar grandes empresas ao debate climático, responsabilizando-as por atividades muito poluentes. Isso significa, também, que o Judiciário foi chamado a desempenhar papel mais protagonista na proteção climática, ou seja, papel que pudesse melhor contribuir para o desenvolvimento de governança.

É, porém, apenas um movimento inicial. Conforme foi visto, não é possível esperar um resultado efetivo das mencionadas ações, até por questões processuais, já que os dois processos não obtiveram resultado positivo no que diz respeito a alcançar maior proteção ambiental – que seria consubstanciada na necessidade de reparação de danos causados pelos grandes volumes de emissão de GEE. Mas é interessante notar a argumentação levantada pelas partes, bem como a justificativa para a propositura desse tipo de demanda.

Nesses casos, o entendimento manifestado pelo MP de que o cumprimento dos requisitos estabelecidos em licenciamento ambiental não pode mais ser considerado suficiente para permitir que empresas extremamente poluentes continuem a exercer suas atividades, coloca em evidência a tensão entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico, entre segurança jurídica e urgência climática, servindo como exemplo de discussão de questões complexas já mencionadas.

Se a utilização do Poder Judiciário e, mais especificamente, a litigância climática, pode ser considerado como instrumento de promoção de maior governança na área ambiental, também é preciso avaliar as consequências decorrentes da excessiva judicialização da política, vez que, conforme visto, os juízes e tribunais, de maneira geral, decidem apenas dentro do que foi objeto da lide, não podendo haver manifestação em relação a outros aspectos a não ser daqueles ali delimitados.

Isso significa que, num quadro de questões complexas e de difícil solução que implicam custos orçamentários a arena jurídica pode não ter acesso a todos os dados necessários para que se tome a melhor solução possível. Essa seria, em princípio, tarefa atribuída à política e aos governantes que, justamente para isso, são legitimados pelo voto da população.

Assim, é necessário ter cuidado para que, em um ambiente de excessiva judicialização política, o exercício do poder político, por passar a estar muito envolvido com a aplicação do

direito, deixe de pertencer ao povo e seus representantes para passar às mãos de uma “elite legitimada pelo seu monopólio de saber especializado – o saber jurídico”⁴⁴⁰.

Há diversos motivos para que se veja com cautela o movimento de judicialização da política, especialmente quando se discutem direitos de difícil concretização e efetivação, a exemplo daqueles relativos à proteção climática.

Por outro lado, é também sabido que, muitas vezes, em países em desenvolvimento e com dificuldades orçamentárias, a exemplo do Brasil, a busca pelo Judiciário possa ser vista como única forma de concretização de direitos por determinadas parcelas da população.

Assim, é preciso avaliar a viabilidade de judicialização política não apenas do ponto de vista democrático, mas também da perspectiva da efetividade da atuação judiciária em matéria de proteção climática. Nesse sentido, é possível que decisões judiciais sejam capazes de alterar políticas públicas ou, ainda, influenciar atores políticos, estabelecer prioridades, inclusive orçamentárias e, também, fornecer argumentos de apoio a mudanças políticas.

Para que haja mudança positiva e efetiva, é importante que as decisões judiciais façam parte de um contexto maior de mobilização social e atenção da mídia, a fim de proporcionar maior conscientização sobre o assunto. Na realidade e conforme já visto, a mera divulgação de um tema discutido em litígio de interesse público ou estratégico pode ser resultado, por si só, favorável da questão, ainda que processualmente possa não haver exame da matéria ou decisão neste mesmo sentido.

E, nesse ponto, cumpre ressaltar a importância que a educação sobre questões ambientais ganha para evolução do tema. Há, por exemplo, diversos programas da UNESCO relacionados a ciências, educação, cultura e comunicação destinados a construir conhecimento sobre as mudanças climáticas e suas trágicas consequências para as presentes e futuras gerações. Somente esse tipo de conscientização é capaz de produzir cidadãos bem informados e que compreendam as transformações que vêm sendo causadas pelas mudanças climáticas, podendo afetar a biodiversidade existente e a disponibilidade de recursos naturais vitais⁴⁴¹.

O endereçamento da questão climática, assim, somente terá o condão de ser efetivo e adequado se passar pelas mais diferentes áreas, desde a atuação judiciária a uma maior educação e conscientização social.

Além disso, é necessário compreender que, se de um lado o ingresso da grande corporação global no debate climático é condição fundamental para que a questão possa ser

⁴⁴⁰ Cf. HESPANHA, António Manuel. *Ob. Cit. In: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/39769>>. Acesso em dez.2019.

⁴⁴¹ Cf. UNESCO. *Mudança climática no Brasil*. In: **Representação da Unesco no Brasil**. Disponível em: <www.unesco.org/new/pt/brasil/natural-sciences/environment/climate-change/>.

adequadamente endereçada, de outro, há riscos envolvidos quando se deixa todo o tipo de decisão a cargo de agentes do mercado.

Como foi abordado anteriormente, não é mais possível acreditar que o jogo do mercado, por si só, seja capaz de adequadamente alocar recursos e reduzir externalidades. Mais do que isso, foi possível verificar, desde o início dos questionamentos a respeito dos efeitos nocivos da emissão de poluentes e GEE na atmosfera, que as empresas que desenvolvem atividades muito poluentes dificilmente decidirão cortar suas emissões. E não apenas tais empresas e indústrias, mas mesmo a adoção de energias limpas em processos produtivos, em geral, tem se mostrado lenta e o abandono da queima de combustíveis fósseis como fonte de energia tem sido processo difícil e que provavelmente não conseguirá, por si só, atender à urgência temporal que o controle das mudanças climáticas exige.

Quando supervalorizada, as regras e a dinâmica do mercado têm relegado a um segundo plano temas como o da proteção e efetivação de direitos sociais⁴⁴² e o mesmo poderá ser dito em relação a direitos ambientais⁴⁴³.

Assim, mesmo que a grande corporação global deva internalizar a questão ambiental e auxiliar nas mudanças necessárias ao alcance de produção mais limpa e com menores índices de emissões de GEE, será efetivamente necessário o desenvolvimento de governança sobre o tema, de forma a alcançar e conjugar esforços de diversos atores. É preciso estabelecer, também, regras a serem seguidas – o que nem sempre poderá ser tarefa relegada às regras de mercado, exigindo efetiva participação dos governos e representantes da sociedade civil.

Se o Poder Judiciário pode ser visto como arena de possíveis discussões para o fortalecimento da mencionada governança, é fundamental que essas discussões sejam feitas de forma coordenada e com ampla participação dos demais membros da sociedade. E, apesar

⁴⁴² Neste sentido: “Nos últimos vinte anos, porém, tem-se vindo a afirmar, no campo da cultura económica liberal, uma orientação radical que atribui à dinâmica da economia — ao mercado — um poder constituinte absoluto, pondo com isso em causa a legitimidade ou mesmo a possibilidade de uma regulação que seja estranha à economia e aos seus cálculos de mera oportunidade. Este movimento tem-se dirigido, antes de tudo, contra as garantias do direito e do modelo jurídico de tratar as questões sociais. Embora este primado da oportunidade, da competitividade, da produtividade atinja, mais em geral, outros tipos de regulação assentes em valores de harmonia social”. (HESPANHA, António Manuel. *Ob. Cit. In: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/39769>>. Acesso em dez.2019).

⁴⁴³ Traz IANNI: “Esse contexto em que se verifica uma crescente e generalizada dissociação entre o Estado e a Sociedade Civil. Amplos setores da sociedade civil, compreendendo classes e grupos sociais, são alijados, barrados, esquecidos ou desafiados a situarem-se e moverem-se apenas ou principalmente nos espaços do mercado. Na medida em que o privatismo e o economicismo predominam mais ou menos absolutos não só na economia e finanças, mas também na educação, saúde, habitação, transporte, relações de trabalho e previdência, fica evidente que grande parte do que se pode denominar de sociedade civil é desafiada a sobreviver, organizar-se e conscientizar-se elaborando novos meios de luta para influenciar ou conquistar o poder”. (IANNI, Octavio. *Ob. Cit. In: Revista Estudos de Sociologia*. Vol. 4, N.6, 1999. Disponível em <<http://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/753/618>>, p. 131).

de estar passando por um momento de certa descredibilidade, é, também, papel da política e seus atores colocar em pauta discussões a respeito da urgência climática.

Se é preciso considerar as questões sociais ao lado do desenvolvimento econômico, compreendendo que as livres regras do mercado somente poderão fluir em uma sociedade minimamente consolidada e não tensionada pela falta de respeito aos direitos básicos de cada um, igualmente não é mais possível pensar o desenvolvimento sem estar associado a questões ambientais e climáticas.

E, nesse sentido, o direito é uma das disciplinas que assume o relevante papel de apresentar os limites da ação privada, de ponderar a utilização de recursos escassos e de proteger os direitos das futuras gerações, mesmo que isso possa significar certo entrave ao progresso e às regras de mercado⁴⁴⁴.

O Poder Judiciário, assim, ao exercer a função de aplicação do direito, pode, sim, contribuir com a construção da governança em matéria climática, principalmente quando falham as demais instituições ou centros de decisão, ou mesmo quando há exagerada demora para a construção de consenso em torno da premente necessidade de alteração de bases consolidadas de consumo e de produção econômica.

Mas a atuação do Judiciário, por si só, não será suficiente para o adequado endereçamento de questões tão complexas como as que se apresentam à humanidade nesse momento. É preciso que a reflexão ultrapasse e muito as fronteiras impostas pela solução de um caso concreto ou da lide apresentada e mesmo da composição entre as partes de um processo.

É preciso que o debate extravase para toda a sociedade e considere tão distintas questões como a da escassez orçamentária e da necessária construção de consensos para que as medidas se tornem aceitas e sejam efetivadas. Tudo isso sem que se perca mais tempo em um problema tão sério e que exige respostas tão imediatas.

⁴⁴⁴ Afirma HESPANHA: “O certo é que, num cenário de crise, os que pensam que estão na onda do progresso histórico sentem que o seu impulso, tanto destruidor como criador, tem por si a inevitabilidade das coisas naturais e a legitimidade moral de uma via que se entende como apontando para o progresso. Isto torna- os impacientes e agressivos, encarando como obstáculos importunos a invocação de direitos, de mecanismos processuais, de formalidades, de prazos ou moratórias, de processos de consensualização. Enfim, de todos aqueles dispositivos que mobilam o mundo dos juristas. Não é, por isso, de estranhar que, ao lado do legalismo democrático, surja hoje uma corrente mais agressiva e mais radical, que é hostil ao primado político dos juristas, fundamentalmente porque é hostil ao primado do modelo jurídico de decisão através da ponderação e do compromisso de todos os interesses sociais, em busca de soluções inclusivas e harmônicas”. (HESPANHA, António Manuel. *Ob. Cit. In: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/39769>>. Acesso em dez.2019).

Infelizmente, o desfecho da COP25, realizada em Madri, na Espanha, em dezembro de 2019, não pareceu demonstrar que os países, de uma maneira geral e o Brasil, mais especificamente, compreenderam a urgência da questão climática.

A falta de consenso a respeito das regras de um mercado de carbono representou um dos gargalos das negociações. E, sobre o assunto, o Brasil foi o país que, infelizmente, fortemente contribuiu com o entrave das negociações, uma vez que defendeu a dupla contagem de créditos de carbono, que significaria que os valores de créditos de carbono comprados seriam contabilizados simultaneamente pelo país que os vendeu e pelo que os comprou; além da possibilidade de o Brasil utilizar seus excedentes de créditos do antigo MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo), mecanismo previsto no Protocolo de Kyoto.

Apesar de o assunto relacionado ao mercado de carbono, que inclusive servirá para substituir o antigo MDL, ser extremamente relevante como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, deixar a definição das regras para a próxima COP, como foi feito em 2019, somente adia mais ainda a efetivação dos compromissos de redução de emissões de GEE. Gasta-se, assim, um tempo que em assunto de mudanças climáticas é precioso e do qual a humanidade já não mais dispõe.

Deixou-se, portanto, para a próxima COP, a ser realizada em 2020 na Escócia, a definição de um dos assuntos mais sensíveis previsto no Acordo de Paris, justamente um assunto que tenta conciliar o mercado à proteção climática, por meio da instituição do mercado de carbono, a instituição de limites de emissão de GEE e a possibilidade de comercialização dos excedentes de carbono.

Ainda que alguns governos não compreendam a urgência da questão climática, é preciso agir e é preciso que todos compreendam seus próprios poderes e responsabilidades nessa tarefa. A visão catastrófica impede que sejam tomadas atitudes por já considerar qualquer mudança impossível, mas a humanidade ainda está viva, ainda habita um único planeta e ainda tem responsabilidade e espaço para ação.

Apesar de todas as dificuldades, não é possível entregar o espaço terrestre a um futuro sombrio e mesmo que muitas notícias deem conta de que estamos nas últimas décadas para a solução do problema, ainda há tempo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. **A Era do Imprevisto: A Grande Transição do Século XXI**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2017.

ADLER, Dena. *U.S. Climate Change Litigation in The Age of Trump: Year One*. In: **Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law**. Fev.2018. Disponível em <<http://columbiaclimatelaw.com/files/2018/02/Adler-2018-02-U.S.-Climate-Change-Litigation-in-the-Age-of-Trump-Year-One.pdf>>. Acesso em: jun.2019.

ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. *Litigância climática e separação de poderes*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália Simões (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019.

ARROW, Kenneth [et al]. *Is There a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation?* In: **Science**. Vol. 272, 12.abr.1996. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/272/5259/221>>.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a Uma Outra Modernidade**. São Paulo: Editora 34. 2011.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos Sociológicos e Dogmáticos da Fundamentalidade do Direito ao Meio Ambiente Sadio e Ecologicamente Equilibrado**. Tese de Doutorado em Direito. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das Normas Ambientais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BORGES, Robinson. *O Alto Custo da Negação*. In: **Valor Econômico**. 19.set.2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/o-alto-custo-da-negacao.ghtml>>.

BRANNIGAN, Niamh; ZANDONAI, Roberta. *Crescem as leis para proteger o meio ambiente, mas há falhas graves de implementação, diz relatório*. In: **Nações Unidas Brasil**.

Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/crescem-as-leis-para-proteger-o-meio-ambiente-mas-ha-falhas-graves-de-implementacao-diz-relatorio/>>.

BRASIL. **Portaria nº 7.217, de 27 de dezembro de 2019**. Fonte: Imprensa Nacional. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-7.217-de-27-de-dezembro-de-2019-236098591>>.

_____. **Resumo Executivo: Estudos do Projeto Brasil 2040**. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao/itemlist/category/160-adapta%C3%A7%C3%A3o?start=14#saiba-mais>>. Acesso em: set.2016.

_____. **Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, pp. 11-2. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>.

_____. **Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Fonte: Planalto.

_____. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 (Pacto de São José da Costa Rica)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Fonte: Planalto.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Fonte: Planalto.

_____. **Ministério de Minas e Energia**. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial/outras-noticias/-/asset_publisher/32hLrOzMKwWb/content/renovaveis-devemmanter-participacao-de-43-na-matriz-energetica-em-2017>. Acesso em: 25.set.2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O surgimento do Estado republicano*. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 62, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452004000200008>>.

_____. **Democracy and Public Management Reform**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Relatório Brundtland - Nosso Futuro Comum*. In: **Organização das Nações Unidas**. 1987. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>.

BULLA, Beatriz. *Preocupação com Mudança Climática Domina Agenda do FMI*. In: **Estadão - Sustentabilidade**. 17.out.2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,preocupacao-com-mudanca-climatica-domina-agenda-do-fmi,70003052841?utm_source=meio&utm_medium=email>.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O Direito na Sociedade Complexa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números - 2019**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>.

CORAL-DÍAZ, Ana Milena; LONDOÑO-TORO, Beatriz; MUÑOZ-ÁVILA, Lina Marcela. *El Concepto de Litigio Estratégico en América Latina: 1990-2010*. In: **Vniversitas**. Bogotá (Colombia) N° 121: 49-76, julio-diciembre de 2010. Disponível em: <www.scielo.org.co/pdf/vniv/n121/n121a03.pdf>.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-23/17*. In: **CorteIDH**. Disponível em: <www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 27.dez.2019

_____. *Opiniones Consultivas*. In: **CorteIDH**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es>

COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Org.). **Cultures of Legality judicialization and political activism in Latin América**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

COUTO, Cláudio; ARANTES, Rogério. *Por que a Constituição Brasileira Abarca Tantas Políticas Públicas?* In: **CEPESP – Centro de Política e Economia do Setor Público (FGV)**. 24.out.2018. Disponível em <<https://cepesp.wordpress.com/2018/10/24/mudando-se-vai-ao-longo-30-anos-de-transformacao-constitucional-incessante/>>.

DALÉN, Annika; GUZMÁN, Diana Esther; MOLANO, Paola. **La regulación de la interrupción voluntaria del embarazo em Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017.

DANI, Anis; HAAN, Arjan de (Org.) **Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities**. Washington DC: World Bank, 2008.

DECISÕES. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.decisoes.com.br/v29/index.php?fuseaction=institucional.faq#a2#ixzz5y6kB7ZI2%3E>>.

DEJUSTICIA. **Nosotros**. Disponível em: <<https://www.dejusticia.org/acerca-de-nosotros/>>.

DEZALAY, Ives e TRUBEK, David. *A reestruturação global e o direito: A internacionalização dos campos jurídicos*. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Globalização Econômica**, São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

DUPAS, Gilberto. **Atores e Poderes na Nova Ordem Global**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER (ERRC). *Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice - A Manual on the Theory and Practice of Strategic Litigation with Particular Reference to the EC Race Directive*. In: **Implementing European Anti-Discrimination Law**. Disponível em: <www.errc.org/uploads/upload_en/file/00/C5/m000000C5.pdf>.

FARIA, José Eduardo. *Os ultraliberais e o preço da liberdade*. In: **O Estado de São Paulo**. 24.abr.2019. Disponível em <<https://opinio.estado.com.br/noticias/espaco-aberto,os-ultraliberais-e-o-preco-da-liberdade,70002801726>>.

_____. *Democracia e resiliência constitucional*. In: **Estadão - Opinião**. 05.mar.2019. Disponível em: <<https://opinio.estado.com.br/noticias/espaco-aberto,democracia-e-resiliencia-constitucional,70002743861>>.

_____. **Corrupção, Justiça e Moralidade Pública**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2019.

_____. **Sociologia Jurídica: Direito e Conjuntura (Série GVLaw)**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

_____. *O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios*. In: **Estudos Avançados**. Vol. 18, n. 51, São Paulo, mai./ago. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200006>>.

_____. **Justiça e Conflito: Os Juízes em Face dos Novos Movimentos Sociais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

_____. *Ordem Legal x Mudança Social: A Crise do Judiciário e a Formação do Magistrado*. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Justiça: a Função Social do Judiciário**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

_____. **Poder e Legitimidade – Uma Introdução à Política do Direito**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

FOUCAULT, Michel. *Soberania e Disciplina*. In: **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal Editora, 1979.

GAGLIONI, Cesar. *Por que Greta Thunberg foi Eleita a Pessoa do Ano da Time*. In: **Nexo Jornal - Expresso**. 11.dez.2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/12/11/Por-que-Greta-Thunberg-foi-eleita-a-Pessoa-do-Ano-da-Time>>.

GANGULY, Geetanjali; SETZER, Joana; HEYVAERT, Veerle. *If at First You Don't Succeed: Suing Corporations for Climate Change*. In: **Oxford Journal of Legal Studies**. Vol. 38, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ojls/gqy029>>.

GARAVITO, César Rodríguez. *Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America*. In: **Texas Law Review**. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>>.

GARAVITO, César Rodríguez; KAUFFMAN, Celeste. *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales – Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas*. In: **Documentos Dejusticia 17**. 26.abr.2014. Disponível em <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_589.pdf>.

GIDDENS, Anthony. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010.

GIORGI, Raffaele de; FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Estado de Coisas Inconstitucional*. In: **Opinião Estadão**. 19.set.2015. Disponível em: <<https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,estado-de-coisas-inconstitucional,10000000043>>.

GLOBAL CLIMATE ACTION. *Companies*. In: **Nazca 2019**. Disponível em: <<https://climateaction.unfccc.int/views/stakeholders.html?type=companies>>.

GLOBAL COMMISSION ON THE ECONOMY AND CLIMATE. *The 2018 report of the Global Commission on the Economy and Climate*. In: **New Climate Economy**. Disponível em: <<http://newclimateeconomy.report:443/>>.

GLOPPEN, Siri. *Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy*. In: DANI, Anis; HANN, Arjan de (Org.). **Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities**. Washington DC: World Bank, 2008.

GREENHOUSE GAS PROTOCOL. **About Us**. Disponível em: <<https://ghgprotocol.org/about-us>>.

GRIPPA, Pierpaolo; SCHMITTMANN, Jochen; SUNTHEIM, Felix. *Climate Change and Financial Risk - Central banks and financial regulators are starting to factor in climate change*. In: **Finance & Development**. Vol. 56, N. 4. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/climate-change-central-banks-and-financial-risk-grippa.htm>>.

GROSS, Neil. *Is Environmentalism Just for Rich People*. In: **The New York Times**. 14.dez.2018. Disponível em <https://www.nytimes.com/2018/12/14/opinion/sunday/yellow-vest-protests-climate.html?utm_campaign=oqel&utm_source=Newsletter>. Acesso em: abr.2019.

GUNNINGHAM, Neil; SINCLAIR, Darren. **Designing Smart Regulation**. Oxford: Clarendon Press, 1998. Disponível em: <www.oecd.org/environment/outreach/33947759.pdf>.

GÜNTER, Klaus. *Responsabilização na Sociedade Civil*. In: **Revista Novos Estudos** (Vol. 63). São Paulo: Cebrap, 2002.

GVces (2015). **Adaptação às mudanças climáticas e o setor empresarial**. Disponível em: <http://adaptacao.gvces.com.br/?fbclid=IwAR01pi-JWiTCjl32NSkx-CLgOXWwzrXXNNIdn8_Og6YmrdhG2CnfasjCrao>.

HARARI, Isabel. *Ribeirinhos atingidos por Belo Monte exigem retomar seu território*. In: **ISA - Instituto Socioambiental**. 09.fev.2018. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ribeirinhos-atingidos-por-belo-monte-exigem-retomar-seu-territorio>>.

HARDIN, Gerrett. *The Tragedy of the Commons. Science*. In: **New Series**, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248.

HARVEY, Hal; ORVIS, Robbie; RISSMAN, Jeffrey. **Designing Climate Solutions – A Policy Guide for Low-Carbon Energy**. Washington: IslandPress, 2018.

KEOHANE, Robert; VICTOR, David. *The Regime Complex for Climate Change*. In: **Discussion Paper - Harvard Project on International Climate Agreements**. jan.2010. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/publication/regime-complex-climate-change>>.

HERSHKOFF, Helen; HOLLANDER, David. *Rights into Action: Public Interest Litigation in the United States*. In: McClymont, Mari; Golub, Stephen (Org.). **Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees around the World**. New York: Ford Foundation, 2000.

HESPANHA, António Manuel. *Rumos do Constitucionalismo no Séc. XXI: Constitucionalismo, Pluralismo e Neoliberalismo*. In: **Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/39769>>. Acesso em dez.2019.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2000.

IANNI, Octavio. *Globalização e Crise do Estado-Nação*. In: **Revista Estudos de Sociologia**. Vol. 4, N.6, 1999. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/753/618>>.

INNERARITY, Daniel. *La gobernanza global, de la soberania a la responsabilidad*. In: **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**. Nº 100, pp. 11-23. Diciembre 2012. Disponível em:

<https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/100/la_gobernanza_global_de_la_soberania_a_la_responsabilidad>.

_____. *Justicia Climática*. In: **Daniel Innerarity - Selección de Artículos**. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>. Acesso em 24.abr.2019.

_____. *La política después de la indignación. Claves de razón práctica 218 (diciembre 2011)*. In: **Daniel Innerarity - Selección de Artículos**. Disponível em <www.danielinnerarity.es/articulos/>.

_____. *What is Governance?* In: **Globernance**. Disponível em <<https://globernance.org/wp-content/uploads/2011/02/GouvernanceEN.pdf>>.

INNERARITY, Daniel. *Introduction: Governing global risks*. In: **Humanity at risk: the need for global governance**. INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier (Orgs.). Bloomsbury, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. São Paulo: IBGC, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *MCTIC define estrutura de governança do ImpactaClima*. In: **Notícias - INPE**. 02.jan.2020. Disponível em: <www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5333>.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *PRODES estima 7.989 km² de desmatamento por corte raso na Amazônia em 2016*. In: **Notícias - INPE**. São José dos Campos: 29.nov.2016. Disponível em: <www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5138>.

_____. *PRODES estima 7.989 km² de desmatamento por corte raso na Amazônia em 2016*. In: **Notícias - INPE**. São José dos Campos: 29.nov.2016. Disponível em: <www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=4344>.

JEE, Charlotte. Amazon just pledged to hit net zero climate emissions by 2040. In: MIT Technology Review. Set.2019. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/f/614408/amazon-just-pledged-to-hit-net-zero-climate-emissions-by-2040/?utm_source=newsletters&utm_medium=email&utm_campaign=the_download.unpaid.engagementv>.

JODAS, Natália. **Diretrizes de Sustentabilidade da Economia Ecológica para os projetos de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Brasil**. Tese de Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2019.

JORAMILLO, Juan Fernando. **Constitución, democracia y derechos**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016.

JORAMILLO, Juan Fernando; YEPES, Rodrigo Uprimny; GUARNIZO, Diana. **Intervención judicial en cárceles, in Constitución, democracia y derechos**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental: a Reapropriação Social da Natureza**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014.

LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França. *Derechos de la naturaleza: fundamentos y protección por el estado ecológico de derecho em America Latina*. In: CHACÓN, Mario Peña (Org.). **Derecho Ambiental del Siglo XXI**. San Jose de Costa Rica: Isolma, 2019.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial – Teoria e Prática**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LIBÓRIO, Bárbara. *Por que o Ibama arrecada só 5% das multas ambientais que aplica*. In: **Aos Fatos**. 31.jan.2019. Disponível em: <<https://aosfatos.org/noticias/por-que-o-ibama-arrecada-so-5-das-multas-ambientais-que-aplica/>>.

LOBEL, Orly. *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*. In: **Minnesota Law Review / San Diego Legal Studies Paper**. Vol. 89, nov.2004, n. 07-27. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=723761>.

LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (LSE). **Climate Change Laws of the World**. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/?fromyear=1963&toyear=2018&country=BRA&side_a=all&side_b=all&side_c=all&classification=all&climate_area=all&status=all&type=litigation>.

_____. **Climate Change Laws of the World.** Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/decision-c-03516-of-february-8-2016/>>.

_____. **Climate Change Laws of the World.** Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/future-generation-v-ministry-environment-others/>>.

_____. **Climate Change Laws of the World.** Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/advisory-opinion-no-016-13-dti-cc/>>.

_____. **Climate Change Laws of the World.** Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/?fromyear=1963&toyear=2018&country=BRA&side_a=all&side_b=all&side_c=all&classification=all&climate_area=all&status=all&type=litigation>.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direito Subjetivo e Direitos sociais: o Dilema do Judiciário no Estado Social de Direito.* In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça.** São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

_____. **Direito e Transformação Social: Ensaio Interdisciplinar das Mudanças no Direito.** Belo Horizonte: Editora Nova Alvorada, 1997.

MAISONNAVE, Fabiano; CAGLIARI, Arthur. *230 fundos que administram R\$ 65 trilhões pedem ao Brasil que proteja Amazônia.* In: **Folha Online.** 18.set.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/230-fundos-que-administram-r-65-trilhoes-exortam-brasil-a-proteger-a-amazonia.shtml?utm_campaign=anexo&utm_source=anexo>.

MALDONADO, Daniel Eduardo Bonilla. *O formalismo jurídico, a educação jurídica e a prática profissional do direito na América Latina.* In: **Revista da Faculdade de Direito da UFG.** v. 36, n. 02, pp. 101-134, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/34615/18273>>. Acesso em: 24.dez.2019.

MARKELL, David; RUHL, J. B. *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?* In: **Florida Law Review.** Vol. 64. 2012. Disponível em: <<https://ir.law.fsu.edu/articles/62/>>.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. **O Ecologismo dos Pobres: Conflitos Ambientais e Linguagens de Valoração.** São Paulo: Editora Contexto, 2015.

MCCORMICK, Sabrina [et al]. *Strategies in and outcomes of climate change litigation in the United States*. In: **Nature Climate Change**. v.8, pp. 829-833, 2018. Londres. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41558-018-0240-8>>.

MERCHANT, Brian. *6,000 Amazon Employees, Including a VP and Directors, Are Now Calling on Jeff Bezos to Stop Automating Oil Extraction*. In: **Gizmodo**. 04.dez.2019. Disponível em: <https://gizmodo.com/6-000-amazon-employees-including-a-vp-and-directors-n-1834001079?utm_source=meio&utm_medium=email>.

MILMAN, Oliver. *California fires: what is happening and is climate change to blame?* In: **The Guardian**. 12.nov.2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2018/nov/12/california-fires-latest-what-is-happening-climate-change-trump-response-explained>>. Acesso em abr.2019.

NABAIS, José Casalta. *A Face Oculta dos Deveres Fundamentais: os Deveres e os Custos dos Direitos*. In: **Revista Direito Mackenzie**. Ano 3, N. 2, 2002. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246>>. Acesso: em abr.2019.

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

NGFS. *A call for action Climate change as a source of financial risk*. In: **Network for Greening the Financial System**. April 2019. Disponível em: <https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/04/17/ngfs_first_comprehensive_report_-_17042019_0.pdf>.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e Sociedade: a Transição ao Sistema Jurídico Responsivo**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010.

NUSDEO, Ana Maria. *Litigância e Governança Climática: Possíveis Impactos e Implicações*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália Simões (Coord.). **Litigância Climática: Novas Fronteiras Para o Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019.

_____. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Editora Juruá, 2018.

OBERGASSEL, Wolfgang [et al]. *The Calm before the storm - An assessment of the 23 rd Climate Change Conference COP23 in Bonn*. In: **Wuppertal Institut**. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, 2018. Disponível em: <<https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/COP23-Report.pdf>>.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Chance de Cumprir Meta de Paris é de 5%*. In: **Observatório do Clima**. 31.jul.2017. Disponível em: <www.observatoriodoclima.eco.br/chance-de-cumprir-meta-de-paris-e-de-5-diz-estudo/>.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris, de 12 de dezembro de 2015**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acordodeparis/>>.

OPEN SOCIETY INSTITUTE. **From Rights to Remedies Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions**. Nova Iorque: OSI, 2013.

OTTEH, Joseph. *Litigation for Justice. A Primer on Public Interest Litigation (PIL)*. In: **Access to Justice, 2012. (on different countries experiences)**. Disponível em: <<http://accesstojusticeng.org/Litigating%20for%20Justice.pdf>>.

PADILLA, Carmen Montesinos. *La implementación de los ‘principios Ruggie’: ¿Nuevos avances en la conformación de um derecho global emergente?* In: **Homa Publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**. Vol. 02, pp. 78-107, jul.2018. Disponível em: <<http://homacdhe.com/journal/wp-content/uploads/sites/3/2018/10/La-implementaci%C3%B3n-de-los-Principios-Ruggie-Nuevos-avances-en-la-conformaci%C3%B3n-de-un-derecho-global-emergente.pdf>>.

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

PICHEL, Mar. *Por Que Alguns Estudiosos Dizem que o Capitalismo Como Conhecemos Está Chegando ao Fim*. In: **BBC News Mundo**. 25.ago.2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-49400332?utm_campaign=oqel&utm_source=Newsletter>.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Globalização da Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2012.

PRESTON, Brian. *Climate Change Litigation (Parts 1 and 2)*. In: **Carbon and Climate Law Review**. 04.nov.2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2346008>.

PUCCI, Rafael Diniz. **Criminalidade Ambiental Transnacional: Desafios Para a Sua Regulação Jurídica**. Tese de Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito - DFD. São Paulo: Universidade de São Paulo, USP/Brasil: 2013.

RIAÑO, Astrid Puentes. *Litígio Climático e Direitos Humanos*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coords.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019.

RICH, Nataniel. *Losing Earth: The Decade we Almost Stopped Climate Change*. In: **The New York Times Magazine**. 01.ago.2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/08/01/magazine/climate-change-losing-earth.html?utm_source=meio&utm_medium=email>. Acesso em 11.abr.2019.

RIPPLE, William J; WOLF, Christopher; NEWSOME, Thomas M; BARNARD, Phoebe; MOOMAW William R. *World Scientists' Warning of a Climate Emergency* In: *BioScience* Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/biosci/biz088>>.

ROOM, Joseph. *Is there a difference between global warming and climate change?* In: **The Years Project**. Disponível em: <<https://theyearsproject.com/ask-joe/difference-global-warming-climate-change/>>.

ROWELL, Arden. *Foreign Impacts and Climate Change*. In: **Harvard Environmental Law Review**, **Forthcoming**. (January 16, 2015). Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2556437>.

RUGGIE, John. *The Social Construction of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. In: **Corporate Responsibility Initiative Working Paper N. 67**. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2011.

RUHL, J. B. *General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems: Applications to Climate Change Adaptation Law*. In: **North Carolina Law Review / FSU College of Law, Public Law Research Paper n. 464**. 18.out.2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1694187>.

SCHÄFER, Armin. *Liberalization, inequality and democracy's discontent*. In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Orgs.). **Politics in The Age of Austerity**. London: Polity Press, 2013.

SETZER, Joana; BANGALORE, Mook. *Regulating climate change in the courts*. In: AVERCHENKOVA, Alina et al (Orgs.). **Climate change legislation: content and application**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter. *Introdução*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coords.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019.

_____. *Panorama da litigância climática no Brasil e no mundo*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Simões Botter (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019.

SETZER, Joana; VANHALA, Lisa. *Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance*. In: **Advanced Review**. 04.mar.2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/wcc.580>>.

SOUZA, Maria Cristina Oliveira; CORAZZA, Rosana Icassatti. *Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa*. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. v. 42, dez. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/51298/34446>>. Acesso em: 12 jul.2018.

STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. *Public finance and the decline of State capacity in democratic capitalism*. In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Orgs.). **Politics in The Age of Austerity**. London: Polity Press, 2013.

TAYLOR, Matthew; WATTS, Jonathan. *Revealed: the 20 firms behind a third of all carbon emissions*. In: **The Guardian**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/09/revealed-20-firms-third-carbon-emissions?utm_campaign=oqel&utm_source=Newsletter>. Acesso em: 15.out.2019.

TEMPLE, James. *Why we should be far more afraid of climate tipping points*. In: **MIT Technology Review**. 27.nov.2019. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/s/614766/why-we-should-be-far-more-afraid-of-climate-tipping-points/?utm_source=newsletters&utm_medium=email&utm_campaign=the_download.unpaid_engagement>. Acesso em: 24.dez.2019.

_____. *If we spend \$1.7 trillion on climate adaptation we could make four times that much back*. In: **MIT Technology Review**. 10.set. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/f/614291/if-we-spend-trillions-on-climate-adaptation-we-will-make-four-times-that-much-back/?utm_campaign=the_download.unpaid_engagement&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=76699924&_hsenc=p2ANqtz--kju8WJjrEfTUbbWkbliw8txkQHZrcxWWqx0qhaOa0_IKdq5XJ7seo2mNxSaz-eEuzx2FvRelFhY5cMdJR6yGIWMin0w&_hsmi=76699924>.

TRUBEK, David M.; TRUBEK, Louise G. *New Governance & Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation*. In: **Columbia Journal of European Law**,

Summer 2007 / University of Wisconsin Legal Studies Research Paper n. 1.047.

Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=988065>.

UN ENVIRONMENT. *Global Environment Outlook Geo-6 Healthy Planet, Healthy People*. Londres: Cambridge University Press, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1017/9781108627146>>.

_____. *The Status of Climate Change Litigation - A Global Review*. In: **UN Environment Programme (UNEP)**. Nairobi, mai.2017. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

_____. *The use of economic instruments in environmental policy: opportunities and challenges*. In: **UN Environment Programme (UNEP)**. 2004. Disponível em: <https://unep.ch/etu/publications/Economic_Instrument_Opp_Chnull_final.pdf>.

UNESCO. *Mudança climática no Brasil*. In: **Representação da Unesco no Brasil**. Disponível em: <www.unesco.org/new/pt/brasil/natural-sciences/environment/climate-change/>.

UNITED NATIONS. **World Population Prospects: The 2017 Key Findings and Advance**.

Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf>.

_____. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*. In: **Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights**. 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf>.

VANHALA, Lisa. *The comparative politics of courts and climate change*. In: **Environmental Politics**. 22:3, pp. 447-474, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644016.2013.765686>>.

VEIGA, José Eli da. **O Antropoceno e a Ciência do Sistema Terra**. São Paulo: Editora 34, 2019.

_____. **Para Entender o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.

_____. **A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

VIANNA, Luiz Jorge Werneck. **Ensaio Sobre Política, Direito e Sociedade**. São Paulo: Editora Hucitec, 2015.

VICK, Mariana. *O Que Diz o "Green New Deal" de Ocasio-Cortez, nos EUA*. In: **Expresso - Jornal Nexo/Reuters**. 07.fev.2019. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2019/02/15/O-que-diz-o-‘Green-New-Deal’-de-Ocasio-Cortez-nos-EUA>>.

VITALI, Stefania; JAMES Glattfelder; BATTISTON, Stefano. *The Network of Global Corporate Control*. In: **PLoS ONE**. October 26, 2011. Disponível em: <<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0025995>>.

WEISE, Karen. *Over 4,200 Amazon Workers Push for Climate Change Action, Including Cutting Some Ties to Big Oil*. In: **The New York Times**. 10.abr.2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/04/10/technology/amazon-climate-change-letter.html>>.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2018 - 13th Edition**. Geneva: 2018. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *COP24 - Special Report: Health and Climate Change*. In: **World Health Organization**. 2018. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/276405>>.

YEPES, Rodrigo Uprimny. *A Judicialização da Política na Colômbia: Casos, Potencialidades e Riscos*. In: **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**. Vol.4, N. 6, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v4n6/es_a04v4n6.pdf>.

ANEXO – Lista de processos

Processos nos Tribunais Superiores

Tabela 5: Processos nos Tribunais Superiores do Brasil

Nº	Título	Órgão	Decisão	Data de decisão
1	AREsp nº 837.218/SP	STJ	<p>ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PENALIDADE POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. NÃO CONHECIDA. SÚMULA 283/STF. OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. IMPOSSÍVEL ANALISAR EM RECURSO ESPECIAL. AUTORIA E EXISTÊNCIA DA INFRAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. AUTO DE INFRAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE MULTA POR QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. APLICAÇÃO DA LEI ESTADUAL N. 997/1976, REGULAMENTADA PELO DECRETO N. 8.468/1976, COM A REDAÇÃO DO DECRETO N. 39.551/1994. LEGISLAÇÃO LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF.</p> <p>1. No tocante à necessidade do prévio depósito da multa para conhecimento do recurso administrativo. O Tribunal <i>a quo</i> consignou que cabia à embargante se valer do Poder Judiciário no momento adequado para ver assegurado esse direito de defesa administrativa sem o prévio recolhimento ou depósito da multa. Todavia, tal fundamento, capaz de manter a totalidade do acórdão recorrido no respectivo ponto, não foi infirmado por meio do recurso especial, o que atrai a incidência do óbice Súmula 283/STF, que assim dispõe <i>in verbis</i>: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles"</p> <p>2. Não se insere no rol de competências do Superior Tribunal de Justiça a análise de malferimento a dispositivos constitucionais, porquanto se trata de matéria afeta ao âmbito de cognição do Supremo Tribunal Federal (art. 102, III, a, da Constituição da República).</p> <p>3. No que tange ao argumento de que a recorrente não teria sido a autora do referido incêndio, ou que dele não teria se beneficiado, verifica-se que qualquer modificação no entendimento firmado</p>	14/05/2019

			<p>no acórdão recorrido, demandaria necessariamente a incursão no contexto fático-probatório dos autos, o que é vedado em recurso especial, consoante o disposto na Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".</p> <p>4. Na espécie, o deslinde da matéria ocorreu lastreado na Lei estadual n. 997/1976. Com efeito, a solução da lide passa essencialmente pela análise de legislação local. Ocorre que essa medida é vedada em recurso especial, conforme o enunciado da Súmula 280 do STF: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário".</p> <p>5. Recurso especial não conhecido.</p>	
2	REsp nº 1.457.851/RN	STJ	<p>PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA. DIREITO AMBIENTAL. BAÍA DOS GOLFINHOS. PRAIA. BEM DE USO COMUM DO POVO. ARTS. 6º, CAPUT E § 1º, E 10, CAPUT E § 3º, DA LEI 7.661/1988. FALÉSIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ART. 4º, VIII, DA LEI 12.651/2012. TERRENO DE MARINHA.DOMÍNIO DA UNIÃO. LOCAL DE NIDIFICAÇÃO DE TARTARUGAS MARINHAS.PROPRIEDADE DO ESTADO. ART. 1º, CAPUT, DA LEI 5.197/1967. CONSTRUÇÃO ILEGAL. DEMOLIÇÃO. SÚMULA 7/STJ.HISTÓRICO DA DEMANDA.</p> <p>1. Cuida-se de Ação Declaratória proposta por estabelecimento hoteleiro contra a União, buscando reconhecimento judicial de que o imóvel litigioso não se encontra em terreno de domínio público; alternativamente, pede que se declare que a empresa detém posse legal da área, bem como que se afirme a ilicitude de pretensão demolitória da Administração. O Juiz de 1º grau e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região julgaram improcedente a ação.</p> <p>2. Construída e em funcionamento sem licenciamento ambiental, a edificação litigiosa é "barraca de apoio" (lancheonete/bar) destinada aos hóspedes do Hotel Village Natureza, no Distrito de Pipa, Município de Tibau do Sul. O estabelecimento em questão se localiza na praia, no sopé de altíssima falésia, ponto de desova de tartarugas marinhas, em trecho de mar considerado habitat de golfinhos, cartão postal do paradisíaco litoral sul do Estado do Rio Grande do Norte. QUÍNTUPLA VIOLAÇÃO DA LEGISLAÇÃO</p>	26/05/2015

		<p>3. Ocorre, <i>in casu</i>, quántupla violação da legislação vigente em virtude de construção a) em terreno de marinha (terraço costeiro), sem autorização da União; b) em Área de Preservação Permanente(falésias); c) em praia, bem de uso comum do povo; d) em superfície de nidificação de quelônios; e em razão de e) ausência de licenciamento ambiental.</p> <p>AUTOEXECUTORIEDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E ORDEM DE DEMOLIÇÃO</p> <p>4. Nas palavras do acórdão recorrido, há Relatório de Fiscalização do Ibama, órgão ambiental federal, que atesta encontrar-se a obra em Área de Preservação Permanente e de domínio da União. À luz do princípio da autoexecutoriedade dos atos administrativos, que dispensa ordem judicial para sua plena eficácia, a demolição de construção pode ser ordenada diretamente pela Administração, desde que precedida de regular processo.</p> <p>5. Retomar bem público subtraído contra <i>legem</i> nada sugere de despótico, ao contrário, arbítrio externa, sim, comportamento de particular que dele se apropria com exclusividade, prática ética, política e juridicamente inaceitável, pois denuncia privilégio e benefício, comercial ou pessoal, do mais esperto em desfavor de multidão de respeitadores cõscios das prescrições legais. Tal usurpação elimina, às claras, o augusto princípio da igualdade de todos perante a lei, epicentro do Estado de Direito. Por óbvio, tampouco tolhe o agir da Administração a existência de outras ocupações irregulares no local, visto que multiplicidade de infratores não legitima, nem anistia ou enobrece, pela banalização, ilegalidade estatuída na Constituição ou em lei. 6. Inatacável, portanto, o acórdão recorrido ao confirmar o julgamento antecipado da lide. Construção ou atividade irregular em bem de uso comum do povo revela dano <i>in re ipsa</i>, dispensada prova de prejuízo in concreto, impondo-se imediata restituição da área ao estado anterior. Demolição e restauração às expensas do transgressor, ressalvada hipótese de o comportamento impugnado contar com inequívoca e proba autorização do órgão legalmente competente.</p> <p>PRAIA</p> <p>7. Segundo a Lei 7.661/1988 (Lei do Gerenciamento Costeiro), praia é "a área coberta</p>	
--	--	--	--

		<p>e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema" (art. 10, § 3º).</p> <p>8. A mesma norma, quanto à utilização, dispõe que "praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido" (art.10, caput). Em adição, sobre o domínio, a Constituição de 1988 não deixa dúvida: "praias marítimas" e "terrenos de marinha e seus acrescidos" integram o conjunto dos "bens da União" (art. 20, IV e VII).</p> <p>9. A nenhuma pessoa se faculta, ao arripio da lei e da Administração, ocupar ou aproveitar praia de modo a se assenhorear, com finalidade comercial ou não, de espaço, benefícios ou poderes inerentes ao uso comum do povo. Livre acesso significa inexistência de obstáculos, construções ou estruturas artificiais de qualquer tipo, de tal sorte que a circulação na praia - em todas as direções, assim como nas imprescindíveis vias, estradas, ruas e caminhos de ingresso e saída - esteja completamente desimpedida. Franco acesso equivale à plenitude do direito de ir e vir, isento de pagamento e de controle de trânsito, diretos ou indiretos. Admite-se retribuição pecuniária quando decorrente de cobrança, pelo Estado, por aproveitamento de bem de uso comum do povo e limitação de acesso apenas no âmbito do exercício de legítimo poder de polícia, sobretudo para salvaguardar elevados valores coletivos, como saúde pública, meio ambiente, paisagem, patrimônio histórico e segurança nacional.</p> <p>FALÉSIAS</p> <p>10. Falésias marinhas, ativas (= vivas) ou inativas (= mortas), como borda escarpada de "tabuleiro" costeiro, são Áreas de Preservação Permanente (art. 2º, g, da Lei 4.771/1965, revogada, e art. 4º, VIII, da Lei 12.651/2012), portanto compõem terreno <i>non aedificandi</i>, com presunção absoluta de dano ambiental caso ocorra desmatamento, ocupação ou exploração, observadas as ressalvas, em rol taxativo, expressa e legalmente previstas. Contra tal presunção juris et de jure, incabível prova de qualquer natureza, pericial ou não. Logo, igualmente por esse motivo, correta a confirmação, pelo Tribunal de origem, do</p>
--	--	--

		<p>juízo antecipado da lide.</p> <p>11. Dotados de grande beleza cênica e frágeis por constituição e topografia inerentes - submetidos amiúde a solapamento da base pela ação do mar, risco de abrasão agravado pelas mudanças climáticas, sem falar de outros agentes erosivos exodinâmicos (vento, chuva) associados ao intemperismo -, essas paredes abruptas constituem monumentos ancestrais e singulares da pandemônica história geológica da Terra e, por isso mesmo, conclamam máximo respeito e diligente atenção do legislador, do administrador e do juiz, mormente no que se refere à incessante pressão antrópica para ocupá-los e explorá-los, notadamente por atividades imobiliárias e turísticas depredativas, desordenadas e não sustentáveis.</p> <p>FALTA OU DESCUMPRIMENTO DE LICENCIAMENTO EM OBRA OU ATIVIDADE NA ZONA COSTEIRA.</p> <p>12. Nos termos da Lei 7.661/1988, "O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro"(art. 6º, caput).</p> <p>13. Ainda de acordo com o mesmo texto legal, "A falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei" (art. 6º, § 1º).</p> <p>NINHOS, ABRIGOS E CRIADOUROS NATURAIS DA FAUNA SILVESTRE</p> <p>14. Incontroverso que o local da obra impugnada é área de reprodução de tartarugas marinhas, o que o qualifica como "propriedade do Estado", regime jurídico de todos os "ninhos, abrigos e criadouros naturais" da fauna silvestre (art. 1º, caput, da Lei 5.197/1967).</p> <p>INEXISTÊNCIA DE POSSE PRIVADA DE BEM PÚBLICO</p> <p>15. Pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que ocupação o privada de bem público não evidencia posse, mas, sim, mera detenção,</p>	
--	--	--	--

			<p>descabendo, por isso, falar em posse nova, velha ou de boa-fé. Por outro lado, se ilícita a detenção, incumbe ao Poder Público, na forma de inafastável dever e sob pena de cometer improbidade administrativa, mandar que, de imediato, se restitua o imóvel ao integral benefício da coletividade, irrelevante o tempo da ocupação ,se recente ou antiga, ou a presença de alvará urbanístico e licença do órgão ambiental. Tudo porque domínio público não se submete a usucapião, rejeita privatização a ferro e fogo e, consequência de sua indisponibilidade, não se transfere a terceiros, implicitamente, por simples licenciamento ou contribuição tributária.</p> <p>16. Intolerável no Estado de Direito que o indivíduo tome para si o que, pela Constituição e por lei, é de uso público. Eventual pagamento de laudêmio, de taxa de ocupação e de tributos não impede a Administração de buscar reaver aquilo que integra o patrimônio da sociedade. Leniência, inocente ou criminosa, do Poder Público não converte o bem público em bem privado, nem outorga ao ocupante ilítimo o direito de perpetuar esbulho ou procrastinar sua pronta correção.</p> <p>SÚMULA 7/STJ</p> <p>17. No mais, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher as teses da recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.</p> <p>18. Recurso Especial não provido.</p>	
3	REsp nº 1.376.199/SP	STJ	<p>ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSOS HÍDRICOS.PRIORIDADE DO ABASTECIMENTO PÚBLICO. LEI 9.433/1997.RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO DE FISCALIZAÇÃOAMBIENTAL. LEI 6.938/1981. DANO IN RE IPSA AO MEIO AMBIENTE.CONSTRUÇÃO DE IMÓVEL EM ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIAS. RESERVATÓRIOGUARAPIRANGA. ÁREA NON AEDIFICANDI. IMPUTAÇÃO OBJETIVA E EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. MUDANÇAS CLIMÁTICAS.</p> <p>1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público paulista contra o Estado de São Paulo e a Imobiliária Caravelas Ltda. Nos termos da peça vestibular, a segunda ré</p>	19/08/2014

		<p>construiu imóvel em área de manancial (represa de Guarapiranga), na faixa <i>non aedificandi</i>. O Tribunal de Justiça reconheceu a existência das edificações ilícitas e determinou sua demolição, entre outras providências.</p> <p>IMPORTÂNCIA DA ÁGUA</p> <p>2. Indiscutível que sem água não há vida. Por força de lei, abastecimento público é uso prioritário por excelência dos recursos hídricos (art. 1º, III, da Lei 9.433/1997). Logo, qualquer outro emprego da água, de suas fontes e do entorno dos rios, lagos, reservatórios e fontes subterrâneas que venha a ameaçar, dificultar, encarecer ou inviabilizar o consumo humano, imediato ou futuro, deve ser combatido pelo Estado, na sua posição de guardião maior da vidas das pessoas, com medidas enérgicas e eficazes de prevenção, fiscalização, repressão e recuperação.</p> <p>3. Qualquer outro interesse igualmente legítimo – habitação, comércio, indústria, lazer, agricultura, mineração – empalidece diante da imprescindibilidade e caráter insubstituível da água, recurso precioso que só existe onde existe, ao contrário de atividades concorrentes que, além de fungíveis, podem, em tese, ser localizadas e exploradas em variados pontos do território.</p> <p>4. Nas metrópoles, caracterizadas pela alta densidade populacional, o valor da água se avulta diante da crescente escassez, que as assola de maneira geral, agravando-se pelas mudanças climáticas : o que se tem já não basta para abastecer sequer os "com água", muito menos os milhões ainda "sem água", os carentes ou excluídos desse serviço tão vital à dignidade da pessoa humana.</p> <p>5. E nem se fale em direito adquirido à ocupação, prévia ou não, pois, nos planos ético e jurídico, ninguém possui ou incorpora, legitimamente, direito de matar de sede seus semelhantes, pouco importando o pretexto do momento, da crise habitacional à crise econômica, da especulação imobiliária ao exercício de iniciativas produtivas úteis, que geram trabalho e renda.</p> <p>DANO AMBIENTAL EM ÁREA <i>NON AEDIFICANDI</i></p> <p>6. Correto o Tribunal de Justiça ao concluir que "se verifica a ocorrência de lesão ao meio ambiente pela construção de imóveis em área <i>non aedificandi</i>, que sujeita o infrator a sofrer as</p>
--	--	---

			<p>sanções previstas em lei", deferência judicial à posição primordial da Represa Guarapiranga no abastecimento público da região metropolitana de São Paulo.</p> <p>7. Com efeito, se a legislação prescreve ser o terreno <i>non aedificandi</i>, hipótese das Áreas de Preservação Permanente, edificação que nele ocorra vem, automaticamente e em si própria, qualificada como nociva, por presunção absoluta de prejuízo ao bem ou bens protegidos (saúde, água, flora, fauna, paisagem, ordem urbanística, etc). Trata-se de dano <i>in re ipsa</i>, inferência do próprio fato - edificação, ocupação, exploração ou uso proibidos falam por si mesmos.8. Incompatível com pretensas justificativas técnicas ou jurídica sem sentido contrário, tal ficção legal, lastreada na razoabilidade e no bom senso, expressa verdade indiscutível e, por isso, dispensa perícia destinada a constatar ou contestar prejuízo concreto, já que vedado ao juiz convencer-se em sentido contrário. Não se faz prova ou contraprova daquilo que o legislador presumiu juris et de jure. No caso de reservatórios de abastecimento público, inútil convocar perito para desqualificar a lesão, ao apontar a não ocorrência de assoreamento, impermeabilização, contaminação direta da água ou, ainda, a presença de emissários coletores de efluentes.</p> <p>RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO POR OMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO</p> <p>9. Segundo o acórdão recorrido, deve ser excluída a responsabilização do Estado, mesmo que reconheça haver o Ministério Público notificado a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, que não utilizou meios efetivos para sanar a violação e fazer cessar o dano.</p> <p>10. Nesse ponto, o Tribunal de Justiça se distanciou da jurisprudência do STJ. Não se imputa ao Estado, nem se mostra viável fazê-lo, a posição de segurador universal da integralidade das lesões sofridas por pessoas ou bens protegidos. Tampouco parece razoável, por carecer de onipresença, exigir que a Administração fiscalize e impeça todo e qualquer ato de infração a lei. No entanto, incumbe ao Estado o dever-poder de eficazmente e de boa-fé implementar as normas em vigor, atribuição que, no âmbito do meio ambiente, ganha maior relevo diante da dominialidade pública de muitos dos</p>	
--	--	--	---	--

			<p>elementos que o compõem e da diversidade dos instrumentos de prevenção, repressão e reparação prescritos pelo legislador.</p> <p>11. Apesar de se ter por certo a inexecutabilidade de vigilância ubíqua, é mister responsabilizar, em certas situações, o Estado por omissão, de forma objetiva e solidária, mas com execução subsidiária (impedimento à sua convocação <i>per saltum</i>), notadamente quando não exercida, a tempo, a prerrogativa de demolição administrativa ou de outros atos típicos da auto executoriedade ínsita ao poder de polícia.</p> <p>12. Segundo a jurisprudência do STJ, "independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva)" (REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005).</p> <p>13. Recurso Especial provido.</p>	
4	REsp nº 965.078/SP	STJ	<p>AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUEIMA DE PALHA DA CANA-DE-AÇÚCAR. IMPOSSIBILIDADE. DANO AO MEIO AMBIENTE.</p> <p>1. A Segunda Turma do STJ reconheceu a ilegalidade da queima de palha de cana-de-açúcar, por se tratar de atividade vedada, como regra, pela legislação federal, em virtude dos danos que provoca ao meio ambiente.</p> <p>2. De tão notórios e evidentes, os males causados pelas queimadas à saúde e ao patrimônio das pessoas, bem como ao meio ambiente, independem de comprovação denexo de causalidade, pois entender diversamente seria atentar contra o senso comum. Insistir no argumento da inofensividade das queimadas, sobretudo em época de mudanças climáticas, ou exigir a elaboração de laudos técnicos impossíveis, aproxima-se do burlesco e da denegação de jurisdição, pecha que certamente não se aplica ao Judiciário brasileiro.</p> <p>3. O acórdão recorrido viola o art. 27 da Lei 4.771/1965 ao interpretá-lo de forma restritiva e incompatível com a Constituição da República (arts. 225, 170, VI, e 186, II). Para a consecução do mandamento constitucional e do princípio da precaução, forçoso afastar, como regra geral, a queima de palha da cana-de-açúcar, sobretudo por haver instrumentos e tecnologias que podem</p>	20/08/2009

			<p>substituir essa prática, sem inviabilizar a atividade econômica.</p> <p>4. Caberá à autoridade ambiental estadual expedir autorizações - específicas, excepcionais, individualizadas e por prazo certo - para uso de fogo, nos termos legais, sem a perda da exigência de elaboração, às expensas dos empreendedores, de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, na hipótese de prática massificada, e do dever de reparar eventuais danos (patrimoniais e morais, individuais e coletivos) causados às pessoas e ao meio ambiente, com base no princípio poluidor-pagador.</p> <p>5. Recurso Especial provido.</p>	
5	REsp nº 994.120/RS	STJ	<p>ADMINISTRATIVO. POÇO ARTESIANO IRREGULAR. FISCALIZAÇÃO. OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (LEI 9.433/97). COMPETÊNCIA COMUM DO MUNICÍPIO.</p> <p>1. Hipótese em que se discutem os limites da competência fiscalizatória municipal relacionada à perfuração de poço artesiano e sua exploração por particular.</p> <p>2. O Município autuou o recorrido e lacrou seu poço artesiano, por inexistência de autorização e descumprimento da legislação estadual que veda a exploração dos recursos hídricos, pelo particular, naquela área.</p> <p>3. O Tribunal de origem entendeu que a competência do Município para fiscalizar refere-se, exclusivamente, à proteção da saúde pública. Ocorre que a lacração do poço não decorreu dessa competência (a água é comprovadamente potável, sem risco para a saúde), mas sim por conta de descumprimento das normas que regem a exploração dos recursos hídricos, editadas pelo Estado.</p> <p>4. Não há controvérsia quanto à legislação local, que, segundo o Ministério Público Estadual, veda a perfuração e a exploração de poço artesiano da área.</p> <p>5. O acórdão recorrido fundamenta-se nas competências fixadas pela Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), ainda que interpretada à luz dos arts. 21, XIX, e 26, I, da Constituição Federal, o que atrai a competência do STJ.</p> <p>6. A Lei 9.433/97, adotada pelo Tribunal de Justiça em suas razões de decidir, aponta</p>	25/08/2009

			<p>claramente a competência dos Municípios para a gestão dos recursos hídricos (art. 1º, VI) e para a "integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federais e estaduais de recursos hídricos" (art. 31).</p> <p>7. Os arts. 1º, VI, e 31 da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos devem ser interpretados sob o prisma constitucional, que fixa a competência comum dos Municípios, relativa à proteção do meio ambiente e à fiscalização da exploração dos recursos hídricos (art. 23, VI e XI, da Constituição).</p> <p>8. A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos significou notável avanço na proteção das águas no Brasil e deve ser interpretada segundo seus objetivos e princípios.</p> <p>9. Três são os objetivos dorsais da Lei 9.443/97, todos eles com repercussão na solução da presente demanda: a preservação da disponibilidade quantitativa e qualitativa de água, para as presentes e futuras gerações; a sustentabilidade dos usos da água, admitidos somente os de cunho racional; e a proteção das pessoas e do meio ambiente contra os eventos hidrológicos críticos, desiderato que ganha maior dimensão em época de mudanças climáticas .</p> <p>10. Além disso, a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos apoia-se em uma série de princípios fundamentais, cabendo citar, entre os que incidem diretamente no litígio, o princípio da dominialidade pública (a água, dispõe a lei expressamente, é bem de domínio público), o princípio da finitude (a água é recurso natural limitado) e o princípio da gestão descentralizada e democrática.</p> <p>11. As águas subterrâneas são "recurso ambiental", nos exatos termos do art. 3º, V, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), o que obriga o intérprete, na solução de litígios associados à gestão de recursos hídricos, a fazer uma leitura conjunta dos dois textos legais, em genuíno exercício de diálogo das fontes.</p> <p>12. É evidente que a perfuração indiscriminada e desordenada de poços artesianos tem impacto direto no meio ambiente e na disponibilidade de recursos hídricos para o restante da população, de hoje e de amanhã. Feita sem controle, também</p>	
--	--	--	--	--

			<p>põe em risco a saúde pública, por ausência de tratamento, quando for de rigor.</p> <p>13. Em síntese, o Município tem competência para fiscalizar a exploração de recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, em seu território, o que lhe permite, por certo, também coibir a perfuração e exploração de poços artesianos, no exercício legítimo de seu poder de polícia urbanístico, ambiental, sanitário e de consumo.</p> <p>14. Recurso Especial provido.</p>	
6	REsp nº 650.728/SC	STJ	<p>PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. NATUREZA JURÍDICA DOS MANGUEZAIS E MARISMAS. TERRENOS DE MARINHA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ATERRO ILEGAL DE LIXO. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PAPEL DO JUIZ NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. ATIVISMO JUDICIAL. MUDANÇAS CLIMÁTICAS. DESAFETAÇÃO OU DESCLASSIFICAÇÃO JURÍDICA TÁCITA. SÚMULA 282/STF. VIOLAÇÃO DO ART. 397 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981.</p> <p>1. Como regra, não viola o art. 397 do CPC a decisão que indefere a juntada de documentos que não se referem a fatos novos ou não foram apresentados no momento processual oportuno, ou seja, logo após a intimação da parte para se manifestar sobre o laudo pericial por ela impugnado.</p> <p>2. Por séculos prevaleceu entre nós a concepção cultural distorcida que enxergava nos manguezais lato sensu (= manguezais stricto sensu e marismas) o modelo consumado do feio, do fétido e do insalubre, uma modalidade de patinho-feio dos ecossistemas ou antítese do Jardim do Éden.</p> <p>3. Ecossistema-transição entre o ambiente marinho, fluvial e terrestre, os manguezais foram menosprezados, popular e juridicamente, e por isso mesmo considerados terra improdutiva e de ninguém, associados à procriação de mosquitos transmissores de doenças graves, como a malária e a febre amarela. Um ambiente desprezível, tanto que ocupado pela população mais humilde, na forma de palafitas, e sinônimo de pobreza, sujeira e párias sociais (como zonas de prostituição e</p>	23/10/2007

		<p>outras atividades ilícitas).</p> <p>4. Dar cabo dos manguezais, sobretudo os urbanos em época de epidemias, era favor prestado pelos particulares e dever do Estado, percepção incorporada tanto no sentimento do povo como em leis sanitárias promulgadas nos vários níveis de governo.</p> <p>5. Benfeitor-modernizador, o adversário do manguezal era incentivado pela Administração e contava com a leniência do Judiciário, pois ninguém haveria de obstaculizar a ação de quem era socialmente abraçado como exemplo do empreendedor a serviço da urbanização civilizadora e do saneamento purificador do corpo e do espírito.</p> <p>6. Destruir manguezal impunha-se como recuperação e cura de uma anomalia da Natureza, convertendo a aberração natural - pela humanização, saneamento e expurgo de suas características ecológicas - no Jardim do Éden de que nunca fizera parte.</p> <p>7. No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador.</p> <p>8. A legislação brasileira atual reflete a transformação científica, ética, política e jurídica que reposicionou os manguezais, levando-os da condição de risco à saúde pública ao patamar de ecossistema criticamente ameaçado. Objetivando resguardar suas funções ecológicas, econômicas e sociais, o legislador atribuiu-lhes o regime jurídico de Área de Preservação Permanente.</p> <p>9. É dever de todos, proprietários ou não, zelar pela preservação dos manguezais, necessidade cada vez maior, sobretudo em época de mudanças climáticas e aumento do nível do mar. Destruí-los para uso econômico direto, sob o permanente incentivo do lucro fácil e de benefícios de curto prazo, drená-los ou aterrál-os para a especulação imobiliária ou</p>	
--	--	---	--

			<p>exploração do solo, ou transformá-los em depósito de lixo caracterizam ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade, comportamento que deve ser pronta e energicamente coibido e apenado pela Administração e pelo Judiciário.</p> <p>10. Na forma do art. 225, caput, da Constituição de 1988, o manguezal é bem de uso comum do povo, marcado pela imprescritibilidade e inalienabilidade. Logo, o resultado de aterramento, drenagem e degradação ilegais de manguezal não se equipara ao instituto do acrescido a terreno de marinha, previsto no art. 20, inciso VII, do texto constitucional.</p> <p>11. É incompatível com o Direito brasileiro a chamada desafetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado.</p> <p>12. As obrigações ambientais derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza <i>propter rem</i>, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa.</p> <p>13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.</p> <p>14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81.</p> <p>15. Descabe ao STJ rever o entendimento do Tribunal de origem, lastreado na prova dos autos, de que a responsabilidade dos recorrentes ficou configurada, tanto na forma comissiva (aterro), quanto na omissiva (deixar de impedir depósito de lixo na área). Óbice da Súmula 7/STJ.</p> <p>16. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.</p>	
7	REsp nº 1.000.731/RO	STJ	<p>AMBIENTAL. MULTA PREVISTA NO ART. 14 DA LEI 6.938/1981. APLICAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "C". NÃO-DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA.</p> <p>1. Hipótese em que o Tribunal de origem</p>	25/08/2009

			<p>asseverou a legalidade da autuação do recorrido, com base no art. 14, I, da Lei 6.938/1981, por ter realizado queimada de pastagem em área correspondente a 600 hectares, sem a devida autorização.</p> <p>2. O dispositivo em tela prevê a aplicação de multa pelo "não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental", constituindo base legal suficiente para a autuação.</p> <p>3. As queimadas, sobretudo nas atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, são incompatíveis com os objetivos de proteção do meio ambiente estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais. Em época de mudanças climáticas, qualquer exceção a essa proibição geral, além de prevista expressamente em lei federal, deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz.</p> <p>4. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial, com base na alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.</p> <p>5. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.</p>	
8	EREsp nº 418.565/SP	STJ	<p>PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. QUEIMADA DA PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. PROIBIÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 27 DO CÓDIGO FLORESTAL.</p> <p>1. "Segundo a disposição do art. 27 da Lei n. 4.771/85, é proibido o uso de fogo nas florestas e nas demais formas de vegetação - as quais abrangem todas as espécies -, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis. Isso ainda vem corroborado no parágrafo único do mencionado artigo, que ressalva a</p>	29/09/2010

			<p>possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim indicarem" (REsp 439.456/SP, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 26/03/2007). Indispensável considerar que "[as] queimadas, sobretudo nas atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, são incompatíveis com os objetivos de proteção do meio ambiente estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais. Em época de mudanças climáticas, qualquer exceção a essa proibição geral, além de prevista expressamente em lei federal, deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz" (REsp 1000731, 2a. Turma, Min. Herman Benjamin, DJ de 08.09.09).</p> <p>2. Assim, a palha da cana-de açúcar está sujeita ao regime do art. 27 e seu parágrafo do Código Florestal, razão pela qual sua queimada somente é admitida mediante prévia autorização dos órgãos ambientais competentes, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo e do disposto no Decreto 2.661/98, sem prejuízo de outras exigências constitucionais e legais inerentes à tutela ambiental, bem como da responsabilidade civil por eventuais danos de qualquer natureza causados ao meio ambiente e a terceiros.</p> <p>3. Embargos de Divergência improvidos.</p>	
9	REsp nº 1.306.093/RJ	STJ	<p>ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS E AQUÍFEROS. COMPETÊNCIA AMBIENTAL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. FONTE ALTERNATIVA. POÇO ARTESIANO. ART. 45 DA LEI 11.445/2007. CONEXÃO À REDE PÚBLICA. PAGAMENTO DE TARIFA. ART. 12, II, DA LEI 9.433/1997. CRISE HÍDRICA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS.</p> <p>1. Trata-se, originariamente, de ação que visa à declaração de ilegalidade de decreto estadual e portaria, de modo a autorizar o recorrido a utilizar fonte alternativa de água (poço artesiano), obstando a aplicação de multas pecuniárias e a lacração do poço. A sentença de procedência parcial foi mantida pelo Tribunal <i>a quo</i>.</p> <p>REGIME JURÍDICO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS</p> <p>2. No que concerne ao domínio das águas, o art. 20, III, da CF/1988 prevê, entre os bens da União,</p>	28/05/2013

		<p>"os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais". Já o art. 26, I, da CF/1988, entre os bens dos Estados, inclui "as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as recorrentes de obras da União", evidentemente submetidas aos mesmos critérios e exceções espaciais fixados no art. 20, III.</p> <p>3. Quanto à competência legislativa, o art. 22, IV, da CF/1988 preceitua que cabe privativamente à União legislar sobre "águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão". Adiante, o art. 24, VI, prescreve que compete, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal elaborar leis sobre "florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição", o que sem dúvida inclui a salvaguarda das águas, na perspectiva da qualidade ambiental.</p> <p>4. Por sua vez, o art. 23, VI e XI, da CF/1988, de caráter material, atribui aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a competência comum (= competência de implementação) para proteger o meio ambiente, combater a poluição e proceder ao registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.</p> <p>5. Todas essas disposições constitucionais se complementam com o art. 225, caput, da Carta Magna, que impõe ao Poder Público e a toda a coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, bem de uso comum do povo, vocalizando, em seus comandos normativos, os princípios da precaução, prevenção e reparação integral, entre outros.</p> <p>6. Logo, na hipótese dos autos, o Estado possui domínio das águas subterrâneas nos precisos termos do art. 20, III, da CF/1988, desde que não se trate de águas subterrâneas federais, isto é, sob terrenos de domínio da União, que banhem mais de um Estado ou sejam compartilhadas com</p>
--	--	---

			<p>outros países. E, mesmo que não fossem de domínio estadual as águas subterrâneas em questão, ainda assim não ficaria limitada a competência ambiental do Estado, seja para legislar sob tal ótica, seja para exercer seu poder de polícia para evitar degradação quantitativa (superexploração e exaustão da reserva) e qualitativa (contaminação dos aquíferos subterrâneos) de recurso natural tão precioso para as presentes e futuras gerações. A multiplicidade e a sobreposição de esferas de controle se justificam pela crescente escassez hídrica, que afeta milhões de brasileiros nas maiores cidades do País e incontáveis outros na zona rural, situação mais preocupante ainda diante de apavorantes previsões de agravamento e calamidade pública na esteira de incontestáveis mudanças climáticas de origem antropogênica.</p> <p>EXAME DO CASO CONCRETO</p> <p>7. Ao contrário do afirmado na origem, o STJ possui entendimento, em situações análogas, de que o inciso II do art. 12 da Lei 9.433/1997 condiciona a extração de água do subterrâneo à respectiva outorga, o que se explica pela ressabida escassez do bem, considerado como recurso limitado, de domínio público e de expressivo valor econômico (AgRg no REsp 1.352.664/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20/5/2013; AgRg no AgRg no REsp 1.185.670/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 6/9/2011).</p> <p>8. A interpretação sistemática do art. 45 da Lei 11.445/2007 não afasta o poder normativo e de polícia dos Estados no que diz respeito ao acesso às fontes de abastecimento de água e à determinação de conexão obrigatória à rede pública.</p> <p>CONCLUSÃO</p> <p>9. Recurso Especial provido para julgar improcedente o pedido inicial, com condenação do recorrido ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios.</p>	
10	REsp nº 1.296.193/RJ	STJ	<p>ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS E AQUÍFEROS. COMPETÊNCIA AMBIENTAL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. FONTE ALTERNATIVA. POÇO ARTESIANO. ART. 45 DA LEI 11.445/2007. CONEXÃO À REDE</p>	28/05/2013

			<p>PÚBLICA. PAGAMENTO DE TARIFA. ART. 12, II, DA LEI 9.433/1997. CRISE HÍDRICA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS.</p> <p>1. Trata-se, originariamente, de ação que visa à declaração de ilegalidade de Decreto Estadual e de Portaria, de modo a autorizar o recorrido a utilizar fonte alternativa de água (poço artesiano), obstando a aplicação de multas pecuniárias e a lacração do poço.</p> <p>REGIME JURÍDICO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS</p> <p>2. No que concerne ao domínio das águas, o art. 20, III, da CF/1988 prevê, entre os bens da União, "os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais". Já o art. 26, I, da CF/1988, entre os bens dos Estados, inclui "as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União", evidentemente submetidas aos mesmos critérios e exceções espaciais fixados no art. 20, III.</p> <p>3. Quanto à competência legislativa, o art. 22, IV, da CF/1988 preceitua que cabe privativamente à União legislar sobre "águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão". Adiante, o art. 24, VI, prescreve que compete, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal elaborar leis sobre "florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição", o que sem dúvida inclui a salvaguarda das águas, na perspectiva da qualidade ambiental.</p> <p>4. Por sua vez, o art. 23, VI e XI, da CF/1988, de caráter material, atribui aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a competência comum (= competência de implementação) para proteger o meio ambiente, combater a poluição e proceder ao registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.</p> <p>5. Todas essas disposições constitucionais se complementam com o art. 225, caput, da Carta Magna, que impõe ao Poder Público e a toda a coletividade o dever de defender e preservar, para</p>
--	--	--	--

		<p>as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, bem de uso comum do povo, vocalizando, em seus comandos normativos, os princípios da precaução, prevenção e reparação integral, entre outros.</p> <p>6. Logo, na hipótese dos autos, o Estado possui domínio das águas subterrâneas nos precisos termos do art. 20, III, da CF/1988, desde que não se trate de águas subterrâneas federais, isto é, sob terrenos de domínio da União, que banhem mais de um Estado ou sejam compartilhadas com outros países. E, mesmo que não fossem de domínio estadual as águas subterrâneas em questão, ainda assim não ficaria limitada a competência ambiental do Estado, seja para legislar sob tal ótica, seja para exercer seu poder de polícia para evitar degradação quantitativa (superexploração e exaustão da reserva) e qualitativa (contaminação dos aquíferos subterrâneos) de recurso natural tão precioso para as presentes e futuras gerações. A multiplicidade e a sobreposição de esferas de controle se justificam pela crescente escassez hídrica, que afeta milhões de brasileiros nas maiores cidades do País e incontáveis outros na zona rural, situação mais preocupante ainda diante de apavorantes previsões de agravamento e calamidade pública na esteira de incontestáveis mudanças climáticas de origem antropogênica.</p> <p>EXAME DO CASO CONCRETO</p> <p>7. Ao contrário do afirmado na origem, o STJ possui entendimento, em situações análogas, no sentido de que o inciso II do art. 12 da Lei 9.433/1997 condiciona a extração de água subterrânea à respectiva outorga, o que se explica pela ressabida escassez do bem, considerado como recurso limitado, de domínio público e de expressivo valor econômico (AgRg no REsp 1.352.664/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20/5/2013; AgRg no AgRg no REsp 1.185.670/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 6/9/2011).</p> <p>8. A interpretação sistemática do art. 45 da Lei 11.445/2007 não afasta o poder normativo e de polícia dos Estados no que diz respeito ao acesso às fontes de abastecimento de água e à</p>
--	--	---

			<p>determinação de conexão obrigatória à rede pública.</p> <p>9. Quanto aos artigos de lei estadual, saliento que ofensa a Direito local não enseja interposição de Recurso Especial. Incide, por analogia, a Súmula 280/STF.</p> <p>CONCLUSÃO</p> <p>10. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido, com a condenação do recorrido ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios.</p>	
11	REsp nº 1.410.732/RN	STJ	<p>PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. PRAIA. PROPRIEDADE DA UNIÃO. ARTS. 3º, 6º, § 2º, E 10 DA LEI 7.661/1988. ARTS. 5º, 10 E 11, § 4º, DA LEI 9.636/1998. BARRACA. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. PROTEÇÃO DA PAISAGEM. MUDANÇAS CLIMÁTICAS. FEDERALISMO COOPERATIVO AMBIENTAL. ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011. LICENÇA URBANÍSTICO-AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. DETENÇÃO ILÍCITA E NÃO POSSE. PRECARIEDADE. DEMOLIÇÃO. SÚMULA 7/STJ. HISTÓRICO DA DEMANDA.</p> <p>1. O Tribunal a quo, em ação reivindicatória e com suporte em elementos fático-probatórios, consignou que o particular edificou barraca, com finalidade comercial, na Praia de Cacimbinhas, Município de Tibau do Sul-RN, sem autorização da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), tendo sido verificada ainda a precariedade das condições sanitárias do empreendimento, razões pelas quais manteve a ordem de demolição.</p> <p>ZONA COSTEIRA</p> <p>2. Com especial ênfase, nosso Direito protege a Zona Costeira, território que alberga ecossistemas acossados por atividades antrópicas diretas e, mais recentemente, por efeitos deletérios e implacáveis das mudanças climáticas. Trata-se de espaço em que habitat de inúmeras espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção - muitas delas endêmicas, por se encontrarem aqui e em nenhum outro lugar do Planeta - coexiste com ricos sítios históricos e paisagens naturais extraordinárias, exaltadas por brasileiros e estrangeiros. Um inestimável patrimônio</p>	17/10/2013

			<p>nacional e da humanidade que vem sofrendo constante e irrefreável degradação desde o primeiro momento da colonização portuguesa, acentuada nas últimas décadas por conta de desmatamento e especulação imobiliária, além de insensibilidade, desídia e cumplicidade do Poder Público.</p> <p>3. Atento ao valor transcendental e à gravidade das agressões à Zona Costeira, o legislador prescreveu, em vasto conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais, um intrincado microssistema jurídico próprio e peculiar que, apesar de pouco conhecido e aplicado de modo errático, deve ser observado pelo administrador e pelo juiz, em tudo que se refira a ações ou omissões que ameacem praias, recifes, parcéis e bancos de algas, ilhas costeiras e oceânicas, sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas, promontórios, costões e grutas marinhas, restingas, dunas, cordões arenosos, florestas litorâneas, manguezais, pradarias submersas, além de outras Áreas de Preservação Permanente, como falésias, e monumentos do patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico (art. 3º da Lei 7.661/1988).</p> <p>4. Acima de tudo em casos de empreendimento de larga escala (como estrada e avenida, loteamento, porto, marina ou resort), ou daqueles que, por qualquer razão, possam colocar em risco processos ecológicos protegidos ou a paisagem (hipótese de espigões e multiplicidade de barracas), a ocupação e a exploração de áreas de praia e ecossistemas da Zona Costeira demandam elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 6º, § 2º, da Lei 7.661/1988). Impõe-se tal medida inclusive quando o motivo para a ação governamental for, retirando uns, deixando outros, organizar o caos urbanístico caracterizado pela privatização ilícita de espaços que, pela Constituição e por lei, são públicos.</p> <p>DOMÍNIO DA UNIÃO</p> <p>5. Na esfera da competência de implementação comum (art. 23, parágrafo único, da Constituição de 1988) e legitimados sob o manto do federalismo cooperativo ambiental e de políticas de descentralização (art. 4º da Lei Complementar 140/2011), a União, os Estados e os Municípios podem e devem colaborar, de forma a evitarem</p>	
--	--	--	--	--

		<p>conflitos entre si e ampliem a eficácia e a eficiência de suas ações administrativas. Contudo, eventuais delegação, convênio, consórcio público ou acordo entre essas entidades não atribuem a órgão estadual ou municipal autoridade para, sponte sua, no âmbito de licenciamento e fiscalização ambientais, a qualquer título dispor, direta ou indiretamente, de áreas de domínio federal.</p> <p>6. Se o bem é da União, nulas a licença e a autorização urbanístico-ambientais outorgadas pelo Município ou Estado sem prévia consulta e, em seguida, anuência expressa e inequívoca do titular do domínio (art. 5º da Lei 9.636/1998). Em tais circunstâncias, a expedição de atos pelo gestor municipal ou estadual caracteriza improbidade administrativa.</p> <p>7. Constatada a ocupação ilícita, no caso de bens da União, deverá o órgão competente "imitir-se sumariamente na posse do imóvel, cancelando-se as inscrições eventualmente realizadas", sem prejuízo de cobrança de "indenização" pelo uso indevido (art. 10 da Lei 9.636/1998).</p> <p>8. Embora de domínio federal, incumbe, solidariamente, à União, aos Estados e aos Municípios a obrigação de protegerem as praias, decorrência do dever de, em conjunto, zelarem "pela manutenção das áreas de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, independentemente da celebração de convênio para esse fim" (art. 11, § 4º, da Lei 9.636/1998).</p> <p>PAISAGEM</p> <p>9. Na percepção do mundo ao seu redor, o ser humano é antes de tudo produto e refém do sentido da visão, daí ser lógico ao Direito, no trato de questões afeitas ao campo histórico e paisagístico, incorporar o universo das impressões colhidas pelo olhar e tocar. Conquanto a proteção jurídica da Zona Costeira não se faça, nem se deva fazer, apenas pela lente reducionista da estética, o certo é que a paisagem representa um dos valores centrais a inspirar a atuação do legislador, do administrador e do juiz. Nos ordenamentos contemporâneos, o elemento paisagístico - quer natural, quer artificial - ganha posição de bem jurídico culturalmente apreciado, legalmente individualizado, judicialmente garantido e temporalmente expandido ao agregar a perspectiva das gerações futuras.</p>	
--	--	--	--

			<p>10. Assim como sucede quando se depara com outros predicados e contingências intangíveis da vida humana (nascimento, morte, vergonha, dor, amor, ódio, honestidade, risco), igualmente alvos de normatividade e portadores de alta carga subjetiva ou psicológica, o Poder Judiciário não se deve furtar a enfrentar, entre os grandes dilemas existenciais da atualidade, o chamamento à proteção da paisagem e do belo, pois o próprio legislador se encarregou de reconhecer o fenômeno da "poluição estética" (art. 3º, III, "d", da Lei 6.938/1981).</p> <p>11. Claro, a estética paisagística hodierna vai além da noção clássica de belo natural - romântica, materialista, elitista e obediente a certo simetrismo de convenções oficiais - ao abraçar a robustez da diversidade biológica e de outros atributos complexos da Natureza que, por serem imperceptíveis a olho nu ou pelo não especialista, mais do que "vistos" são apenas "sentidos" ou mesmo "imaginados". Um tipo de contentamento individual e social derivado não tanto do fisicamente presenciar ou apalpar, mas da experiência de simplesmente saber existirem, de maneira incógnita, no caos-harmonia dos surpreendentes e ainda misteriosos processos ecológicos que sustentam a vida na Terra.</p> <p>12. No mais, inviável analisar as teses defendidas no Recurso Especial - principalmente a de que o bem não teria sido corretamente demarcado nem individualizado -, pois buscam afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo Tribunal de origem. Incidência da Súmula 7/STJ.</p> <p>13. Recurso Especial não provido.</p>	
12	REsp nº 1.240.122/PR	STJ	<p>AMBIENTAL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. FUNÇÃO ECOLÓGICA DA PROPRIEDADE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MÍNIMO ECOLÓGICO. DEVER DE REFLORESTAMENTO. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. ART. 18, § 1º, DO CÓDIGO FLORESTAL de 1965. REGRA DE TRANSIÇÃO.</p> <p>1. Inexiste direito ilimitado ou absoluto de utilização das potencialidades econômicas de imóvel, pois antes até "da promulgação da Constituição vigente, o legislador já cuidava de impor algumas restrições ao uso da propriedade com o escopo de preservar o meio ambiente" (EREsp 628.588/SP, Rel. Min. Eliana Calmon,</p>	28/06/2011

		<p>Primeira Seção, DJe 9.2.2009), tarefa essa que, no regime constitucional de 1988, fundamenta-se na função ecológica do domínio e posse.</p> <p>2. Pressupostos internos do direito de propriedade no Brasil, as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal visam a assegurar o mínimo ecológico do imóvel, sob o manto da inafastável garantia constitucional dos "processos ecológicos essenciais" e da "diversidade biológica". Componentes genéticos e inafastáveis, por se fundirem com o texto da Constituição, exteriorizam-se na forma de limitação administrativa, técnica jurídica de intervenção estatal, em favor do interesse público, nas atividades humanas, na propriedade e na ordem econômica, com o intuito de discipliná-las, organizá-las, circunscrevê-las, adequá-las, condicioná-las, controlá-las e fiscalizá-las. Sem configurar desapossamento ou desapropriação indireta, a limitação administrativa opera por meio da imposição de obrigações de não fazer (<i>non facere</i>), de fazer (<i>facere</i>) e de suportar (<i>pati</i>), e caracteriza-se, normalmente, pela generalidade da previsão primária, interesse público, imperatividade, unilateralidade e gratuidade. Precedentes do STJ.</p> <p>3. "A obrigação de reparação dos danos ambientais é <i>propter rem</i>" (REsp 1.090.968/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.8.2010), sem prejuízo da solidariedade entre os vários causadores do dano, descabendo falar em direito adquirido à degradação. O "novo proprietário assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento. Precedentes" (REsp 926.750/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 4.10.2007; em igual sentido, entre outros, REsp 343.741/PR, Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 7.10.2002; REsp 843.036/PR, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 9.11.2006; EDcl no Ag 1.224.056/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 6.8.2010; AgRg no REsp 1.206.484/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29.3.2011; AgRg nos EDcl no REsp 1.203.101/SP, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 18.2.2011). Logo, a obrigação de reflorestamento com espécies nativas pode "ser imediatamente exigível</p>
--	--	--

			<p>do proprietário atual, independentemente de qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexos causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio" (REsp 1.179.316/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 29.6.2010).</p> <p>4. "O § 1º do art. 18 do Código Florestal quando dispôs que, 'se tais áreas estiverem sendo utilizadas com culturas, de seu valor deverá ser indenizado o proprietário', apenas criou uma regra de transição para proprietários ou possuidores que, à época da criação da limitação administrativa, ainda possuíam culturas nessas áreas" (REsp 1237071/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 11.5.2011).</p> <p>5. Recurso Especial não provido.</p>	
13	REsp nº 1.094.873/SP	STJ	<p>AMBIENTAL – DIREITO FLORESTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CANA-DE-AÇÚCAR – QUEIMADAS – ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 4771/65 (CÓDIGO FLORESTAL) E DECRETO FEDERAL N. 2.661/98 – DANO AO MEIO AMBIENTE – EXISTÊNCIA DE REGRA EXPRESSA PROIBITIVA DA QUEIMA DA PALHA DE CANA – EXCEÇÃO EXISTENTE SOMENTE PARA PRESERVAR PECULIARIDADES LOCAIS OU REGIONAIS RELACIONADAS À IDENTIDADE CULTURAL – VIABILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DAS QUEIMADAS PELO USO DE TECNOLOGIAS MODERNAS – PREVALÊNCIA DO INTERESSE ECONÔMICO NO PRESENTE CASO – IMPOSSIBILIDADE.</p> <p>1. Os estudos acadêmicos ilustram que a queima da palha da cana-de-açúcar causa grandes danos ambientais e que, considerando o desenvolvimento sustentado, há instrumentos e tecnologias modernos que podem substituir tal prática sem inviabilizar a atividade econômica.</p> <p>2. A exceção do parágrafo único do artigo 27 da Lei n. 4.771/65 deve ser interpretada com base nos postulados jurídicos e nos modernos instrumentos de linguística, inclusive com observância – na valoração dos signos (semiótica) – da semântica, da sintaxe e da pragmática.</p> <p>3. A exceção apresentada (peculiaridades locais ou regionais) tem como objetivo a compatibilização de dois valores protegidos na Constituição Federal/88: o meio ambiente e a</p>	04/08/2009

			cultura (modos de fazer). Assim, a sua interpretação não pode abranger atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ante a impossibilidade de prevalência do interesse econômico sobre a proteção ambiental quando há formas menos lesivas de exploração. Agravo regimental improvido.	
14	ADI 4917	STF	Requerente: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CF 103, V) Requerido: PRESIDENTE DA REPÚBLICA, CONGRESSO NACIONAL Questiona dispositivo que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.	Ainda não julgado
15	ADI 4918	STF	Requerente: MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CF 103, IV) Requerido: PRESIDENTE DA REPÚBLICA, CONGRESSO NACIONAL Questiona dispositivo que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.	Ainda não julgado
16	ADI 5014	STF	Requerente: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA (CF 103, VI) Requerido: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA Questiona dispositivo que dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências.	Ainda não julgado
17	ADI 5038	STF	Requerente: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS COM TERMINAIS MARÍTIMOS, FLUVIAIS E TERRESTRES DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL ABRAMT (CF 103, IX) Requerido: CONGRESSO NACIONAL, PRESIDENTE DA REPÚBLICA Questiona dispositivo que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.	Ainda não julgado
18	ADI 4916	STF	Requerente: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (CF 103, V)	Ainda não julgado

			<p>Requerido: PRESIDENTE DA REPÚBLICA, CONGRESSO NACIONAL</p> <p>Questiona dispositivo que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.</p>	
19	ADI 4920	STF	<p>Requerente: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO (CF 103, V)</p> <p>Requerido: PRESIDENTE DA REPÚBLICA, CONGRESSO NACIONAL</p> <p>Questiona dispositivo que determina novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.</p>	Ainda não julgado

Processos nos Tribunais Regionais Federais

Tabela 6: Processos nos Tribunais Regionais Federais do Brasil

Nº	Título	Órgão	Decisão	Data da decisão
20	Agravo Interno na Apelação nº 200234000393575	TRF1	<p>DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA ANULAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA SEGUNDA PISTA DE POUSO E DECOLAGEM DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA. ALEGAÇÃO DE VÍCIOS INSANÁVEIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO E DANO CAUSADO PELA OBRA LOCALIZADA EM ZONA DE VIDA SILVESTRE E DE IMPORTÂNCIA ECOLÓGICA DA APA DAS BACIAS GAMA E CABEÇA-DE-VEADO. SITUAÇÃO CRÍTICA DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL. PEDIDO DE NULIDADE DAS LICENÇAS EXPEDIDAS E ADOÇÃO DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS E RESTAURATÓRIAS DA APA GAMA E CABEÇA-DE-VEADO. DECISÃO</p>	02/04/2008

			<p>MONOCRÁTICA DO RELATOR QUE NEGA SEGUIMENTO A APELAÇÃO DO AUTOR CONTRA SENTENÇA EXTINTIVA DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. PERSISTÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR COM RELAÇÃO AOS PEDIDOS DE REPARAÇÃO DO DANO.</p> <p>1. A APA Gama Cabeça-de-Veado foi criada em 21 de abril de 1986 pelo Decreto Distrital nº 9417/86 no centro-sul do Distrito Federal, com 4% do seu território e representando 11% das APA's do Distrito Federal. É uma unidade de conservação peculiar, pois nela esta inserida o maior número de áreas de preservação no seu território, além de possuir ocupação urbana e rural e diversos órgãos da Administração federal e distrital.</p> <p>2. Segundo a publicação da UNESCO denominada "Subsídios ao Zoneamento da APA Gama Cabeça de Veado e Reserva da Biosfera do Cerrado" de 2003, a criação dessa unidade de conservação deve-se aos seguintes fatores: existência, na bacia dos ribeirões Gama e Cabeça-de-Veado, de um significativo trecho intacto de ecossistemas de Cerrado, incluindo amostras representativas e únicas de cerrado típico, campo sujo, campo limpo, campo rupestre, campos de murunduns, vereda, mata mesofítica e cerradão; grande riqueza da flora e fauna nativa desse ecossistema, e a presença de diversas espécies raras, endêmicas ou ameaçadas de extinção da biota regional; existência de importantes fontes de captação de água para abastecimento público e sua importância na recuperação e melhoramento da qualidade de água do Lago Paranoá; importância, para o Distrito Federal e sua região geoeconômica, dos estudos ecológicos, florestais, botânicos e zoológicos que eram desenvolvidos nessa</p>	
--	--	--	--	--

		<p>área, dez anos antes da criação da APA; determinação do governo do Distrito Federal em ampliar as unidades de conservação, o patrimônio ecológico, os recursos naturais e garantir a qualidade de vida de sua população; a conveniência e o interesse de estabelecer uma ação coordenada e integrada de pesquisa entre as instituições que atuam nessa bacia.</p> <p>3. Há no Distrito Federal inúmeros conflitos relativos ao uso e conservação dos sistemas hídricos em duas áreas de captação da CAESB, quais sejam: Ribeirão do Gama e córrego Cabeça-de-veado.</p> <p>4. É relevante mencionar que o Distrito Federal não é particularmente rico em área de água doce, de forma que a destruição de mananciais e áreas de captação de água potável para abastecimento da população é um problema que não poder ser ignorado, inclusive nesta demanda.</p> <p>5. A propósito da singularidade do Distrito Federal quanto a escassez de água, a mesma publicação da UNESCO antes mencionada aborda a questão que, aliás, é pública e notória: O Distrito Federal está localizado nas cabeceiras de três grandes bacias hidrográficas nacionais: Tocantins, São Francisco e Paraná. Isso significa baixas vazões dos cursos d'água e alta propensão à contaminação, associado ao clima seco, com períodos longos de estiagem, com redução significativa na precipitação pluviométrica. Como consequência, há limitação da oferta de água superficial para atividades humanas, sem contar que o potencial de água subterrânea ainda não foi totalmente avaliado. Ainda que seja uma alternativa bastante viável, a sua utilização excessiva pode comprometer as drenagens superficiais e agravar o estresse hídrico para a vegetação de Cerrado, o que aumentaria os riscos de queimadas.</p>	
--	--	---	--

			<p>Acresce o fato que a vegetação representa um importante "estoque de carbono", um antídoto natural contra os efeitos nefastos das mudanças climáticas globais que são uma realidade mundial. Além da localização geográfica do território, pouco privilegiada em termos de oferta hídrica, ocorre um aumento populacional vertiginoso e desordenado na região metropolitana de Brasília (Distrito Federal e municípios limítrofes). Conforme dados preliminares do censo 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a região metropolitana de Brasília é que mais cresce em todo o país, com um aumento anual de 3,72%. Esta é uma tendência atípica, pois nos últimos 40 anos, todas as outras áreas metropolitanas tiveram uma redução na velocidade de crescimento, seguindo uma tendência mundial. As projeções indicam que o aumento populacional deve continuar a acelerar. Assim, a oferta hídrica passa a ser um limitador de crescimento populacional e um condicionante para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal e Entorno. O aumento populacional desordenado na região do Distrito Federal, a crescente demanda pelo recurso hídrico, já escasso, aliado à falta de políticas de planejamento e gestão das bacias hidrográficas acarretam uma pressão constante sobre os sistemas hídricos e sérios impactos para os ecossistemas aquáticos. As consequências são: redução na vazão dos cursos d'água; fragmentação da vegetação - o que ocasiona assoreamento dos mananciais; poluição superficial; risco de contaminação dos aquíferos; e fragmentação nos ecossistemas aquáticos. Todos esses processos de degradação se refletem na qualidade e quantidade de água disponível para consumo humano e</p>	
--	--	--	---	--

		<p>atividades econômicas. Nos últimos dez anos, de acordo com a CAESB, mais de 720 mil litros de água por hora deixaram de ser oferecidos à população do DF, com completa desativação de algumas captações, devido à implementação de atividades humanas mal planejadas em áreas de mananciais (Goepfert, A, 2000). Isso significa que, se considerarmos o mínimo de 250 litros/dia de consumo de água per capita, conforme determina a Organização Mundial da Saúde, a CAESB deixa de fornecer água para cerca de 70.000 pessoas/dia, no Distrito Federal. Se considerarmos que Brasília nem completou meio século de existência e é área de cabeceira de drenagem, o fato é de extrema gravidade e merece medidas imediatas para reverter o quadro.</p> <p>6. A APA Gama Cabeça de Veado contém três bacias hidrográficas, mananciais sul do Lago Paranoá. As bacias do ribeirão do Gama e do córrego Cabeça-de-Veado e a foz do Riacho Fundo estão dentro da APA. A proteção desses mananciais e a manutenção da quantidade e qualidade dos recursos aquáticos, dos habitats e biota desses lugares contribuem para a redução do assoreamento e poluição do lago Paranoá.</p> <p>7. Portanto, o principal propósito da criação da APA Gama Cabeça-de-Veado foi proteger os pequenos cursos d'água que integram a bacia do Paranoá, mas a área está sendo objeto de pressões demográficas com invasões, alteração da destinação de uso e parcelamentos fora da lei. O resultado do crescimento desordenado dentro e no entorno da APA é a destruição dos ecossistemas terrestres e hídricos. A degradação dessa APA em virtude da apropriação dos seus recursos naturais está beneficiando alguns indivíduos; a degradação do meio</p>	
--	--	--	--

		<p>ambiente, inclusive dos recursos hídricos, porém, atinge a todos.</p> <p>8. A pista do Aeroporto Internacional de Brasília, significou mais uma ação antrópica, tendo como consequência a perda da biodiversidade em APA, da qual 78% da vegetação foi destruída desde a inauguração de Brasília, além de comprometimento dos já escassos recursos hídricos do Distrito Federal. A realidade dos fatos é que houve a construção de uma segunda pista que está 80% dentro da Zona de Vida Silvestre da APA e significou a supressão de 136.258 árvores e trouxe impactos em nascentes e brejos existentes na área, ou seja, no córrego do Cedro e no ribeirão do Gama, que estão a poucos metros da área da obra. O impacto da pista vai desde a supressão de nascentes, até a poluição dos cursos d'água por detritos provenientes da pista como óleos, lubrificantes e combustíveis. O impacto significativo nesses córregos só vai aumentar o problema de assoreamento já existente.</p> <p>9. A INFRAERO admite a degradação das margens do córrego Cedro em razão de suas obras de ampliação do aeroporto.</p> <p>10. A finalização da construção da pista não implica, de forma alguma, falta de interesse recursal dos apelantes no que tange ao pedido de condenação de obrigações de fazer para ao menos se tentar recuperar a área. Pelo contrário, a construção em área de APA implica que podem ser analisados os pedidos alternativos decorrentes da consumação do fato danoso.</p> <p>11. Há pedidos pendentes de apreciação que não foram atingidos por nenhuma situação fática consolidada e que vão além da questão relativa à construção da pista, fato que faz com que não se caracterize a alegada perda de objeto dos recursos</p>	
--	--	---	--

			<p>interpostos e caracteriza, assim, a higidez do interesse recursal dos apelantes. As apelações interpostas devem, portanto, ser objeto de apreciação quanto: a) condenação da INFRAERO e da União a recuperarem a área Zona de Vida Silvestre da APA dos Ribeirões Gama e Cabeça de Veado, os quais se encontram na área limítrofe a sua propriedade; b) condenação da INFRAERO de incorporar ao Plano Diretor do Aeroporto Internacional de Brasília o Macrozoneamento previsto para a APA dos ribeirões Gama e Cabeça de Veado (Decreto 9.417/86); c) condenação da INFRAERO e da União a realizarem inventário da vegetação existente na Zona Verde Silvestre/ARIE e apresentarem um plano de manejo da mesma; d) condenação da INFRAERO e União a realizarem um diagnóstico e plano de recuperação de áreas degradadas existentes no sítio aeroportuário; e) condenação da Ré INFRAERO da Ré UNIÃO FEDERAL a iniciar a execução do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, após sua apresentação, promovendo seu monitoramento contínuo, devendo a cada qual dos Réus apresentar relatório dessas atividades semestralmente ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, até final recuperação, conforme data provável que deverá estar prevista no plano (estima-se o período de cinco anos); f) condenação da Ré INFRAERO e da ré UNIÃO FEDERAL a delimitar, com cercamento que não impeça o fluxo de fauna e flora, e identificar, com sinalização, no prazo de quatro meses, conforme área definida em anexo do Decreto nº 9.417/86, que cria a Área de Proteção Ambiental dos Ribeirões Gama e Cabeça de Veado, as Zonas de Vida Silvestre/ARIE existentes no perímetro do Sítio Aeroportuário do Aeroporto</p>	
--	--	--	--	--

			<p>Internacional de Brasília pertencente ao AIB e pertencente ao VI COMAR; g) condenação da Ré INFRAERO a apresentar, no prazo de um mês, plano de combate a incêndios florestais e queimadas do Aeroporto Internacional de Brasília; h) condenação do Distrito Federal, na figura da SEMARH, a colaborar tecnicamente com os demais Réus no sentido recuperar as áreas degradadas que constituam zona de vida silvestre da APA e suas Áreas de Preservação Permanente, principalmente nascentes e bordas de córregos, bem como com a delimitação física dessas áreas, de acordo com o que determina o anexo do decreto nº 9.417/86.</p> <p>12. Agravos regimentais providos</p>	
21	Apelação nº 0809509- 35.2009.4.02.5101	TRF2	<p>Ação irrelevante para o estudo pois trata de propriedade industrial, mais especificamente da irregistrabilidade do termo “carbono neutro”. A expressão “mudanças climáticas” é utilizada apenas para justificar que o termo em questão vem sendo utilizado por estar relacionado a mudanças climáticas.</p>	30/08/2012
22	Apelação nº 0008419- 11.2010.4.03.6120	TRF3	<p>Ação previdenciária irrelevante para a pesquisa. O termo “mudanças climáticas” é usado para justificar episódios médicos do requerente da aposentadoria.</p>	06/03/2017
23	Apelação nº 0046991- 68.2012.4.03.9999	TRF3	<p>PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEDIDAS MITIGADORAS DE DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS POR COMPANHIA AÉREA. PRETENSÃO INFUNDADA. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. INDEFERIMENTO DE PROVA PERICIAL. PODER INSTRUTÓRIO DO JUIZ. SENTENÇA PROLATADA POR JUIZ ESTADUAL. INTERVENÇÃO DA ANAC SUPERVENIENTE. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL PARA JULGAR</p>	24/05/2017

			<p>A APELAÇÃO. IMPROVIMENTO.</p> <p>1. A ação foi ensejada pelo alegado dano ambiental causado pela ré KLM Royal Dutch Airlines (Companhia Real Holandesa de Aviação), companhia aérea, decorrente de suas atividades comerciais desenvolvidas a partir do Aeroporto Internacional de São Paulo, através de suas aeronaves. Assim, segundo a parte autora, a ré deve adotar medidas mitigadoras dos impactos ambientais, em especial no que diz respeito à emissão de dióxido de carbono e outros gases poluentes, que contribuem para o efeito estufa, repercutindo negativamente nas mudanças climáticas.</p> <p>2. Considerando que uma das atribuições da ANAC é "conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos", nos termos do artigo 8º, XIV, da Lei nº 11.182/05, é nítido seu interesse jurídico em intervir neste feito, pois eventual procedência do pedido inicial, no sentido de imposição de medidas mitigadoras de danos ambientais à delegatária do serviço público decorrentes de danos causados pelo exercício de sua atividade-fim, irá repercutir diretamente na relação jurídica existente entre ela, representante da União, e a ré, podendo até mesmo comprometer a viabilidade econômica de operação do transporte aéreo, conforme alega a agência (fl. 672).</p> <p>3. Ausência de nulidade da r. sentença prolatada pelo Juízo Estadual, pois, naquele momento, era o órgão jurisdicional competente para processar e julgar a presente demanda, já que a ANAC apenas deduziu pedido de intervenção no processo, demonstrando seu interesse jurídico, após o feito ser sentenciado.</p> <p>4. Não há se falar em extinção do processo por ilegitimidade ativa ad causam do Parquet estadual, pois, embora o artigo 37,</p>	
--	--	--	--	--

		<p>I, da LC nº 75/93 imponha ao Ministério Público Federal o exercício de funções nas causas de competência dos Juízes Federais, o §5º, do artigo 5º, da Lei nº 7.347/85 permite o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados nas ações civis públicas.</p> <p>5. Conquanto tanto a parte autora quanto a ré tenham postulado pela produção de provas, vislumbro que não seriam necessárias para o julgamento do mérito, uma vez que não influenciariam no convencimento do órgão julgador, já que a pretensão ministerial revela-se totalmente descabida, sendo de rigor manter a sentença de improcedência da ação, vejamos:</p> <p>6. O requerente não alega que a ré estaria degradando o meio ambiente através da emissão de poluentes que extrapolariam o necessário para a consecução das atividades de transporte aéreo, o que poderia ensejar a responsabilização pela prática de ilícitos penais, reclamando a produção de prova pericial para demonstrar o alegado, mas sustenta apenas que o mero exercício de sua atividade-fim causa inevitáveis danos ambientais que merecem ser compensados.</p> <p>7. A alta relevância social dos serviços prestados pelas companhias aéreas, transportando pessoas e cargas entre vários pontos do território nacional e mundial, contribuindo para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, não pode ser prejudicada pela imposição de obrigações não impostas pela poder concedente, até que o custo delas teria reflexos no valor das passagens aéreas e demais despesas, prejudicando, em última medida, o usuário.</p> <p>8. Não houve qualquer violação ao princípio da ilegalidade, segundo o qual</p>	
--	--	---	--

			"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II, CF), pois a empresa, uma vez preenchendo os requisitos exigidos pelos órgãos públicos competentes, foi contemplada pela delegação do serviço público. 9. Apelação improvida.	
24	Apelação nº 0003108- 28.2008.4.03.6114	TRF3	Ação previdenciária irrelevante para a pesquisa. O termo “mudanças climáticas” é usado como justificativa para pretensão de aposentadoria com base em agentes agressivos.	26/11/2018
25	Apelação nº 0011728- 48.2007.4.03.9999	TRF3	Ação previdenciária irrelevante para a pesquisa. O termo “variações climáticas” é usado como justificativa para pretensão de contagem especial de aposentadoria.	22/05/2017
26	Apelação nº 0022898- 02.2016.4.03.9999	TRF3	Ação previdenciária que busca auxílio doença / aposentadoria por invalidez irrelevante para a pesquisa. O termo “mudanças climáticas” é usado como justificativa para causa de crises de alergia	21/11/2016
27	Apelação nº 000292010. 2014.4.03.9999	TRF3	Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo em face da United Airlines Inc., idêntica às ações propostas em face da KLM e GOL. A ação foi extinta sem resolução do mérito, pelo indeferimento da petição inicial. Após apelação do MPSP, o TJSP não conheceu do recurso de apelação por entender haver competência da justiça federal, eis que houve pedido de ingresso no feito pela ANAC. O TJSP não anulou a sentença de 1º grau, mas determinou a remessa ao TRF3. O TRF3 por sua vez, entendeu indevida a remessa e que não poderia analisar a apelação interposta em face de sentença da justiça comum estadual e determinou, novamente, o retorno dos autos ao TJSP. O caso ainda não teve julgamento de mérito.	Ainda não julgado

Processos nos Tribunais Estaduais

Tabela 7: Processos nos Tribunais Estaduais do Brasil

Nº	Título	Órgão	Decisão	Data de decisão
28	Embargos Infringentes em Apelação Cível - 2009.010024-2/0001.00	TJMT	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de revisão de contrato de abertura de crédito.	09/05/2011
29	1.0024.06.989623-1/002	TJMG	Ação irrelevante para a pesquisa. O termo “mudanças climáticas” é usado como argumento para justificar mudanças sazonais de chuvas, clima etc. em discussão relativa a contrato de fornecimento de energia elétrica. Discute-se a legalidade de cobrança de fornecimento de energia para iluminação pública.	18/04/2018
30	1.0024.06.989644-7/001	TJMG	Ementa análoga à já citada, sobre a legalidade de cobrança de fornecimento de energia para iluminação pública.	14/09/2012
31	1.0024.05.823754-6/001(1)	TJMG	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de indenização decorrente de acidente de trânsito.	08/09/2006
32	1.0701.04.078925-0/001(1)	TJMG	Ação de revisão contratual por conta de onerosidade excessiva.	07/06/2006
33	1.0105.05.140704-4/001(1)	TJMG	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de excludente de responsabilidade (caracterização de caso fortuito).	08/09/2007
34	1.0251.05.013985-5/001(1)	TJMG	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de prova e cheque prescrito.	13/09/2007
35	1.0324.05.036063-9/001(1)	TJMG	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de descumprimento parcial de contrato.	27/02/2008
36	1.0024.05.770921-4/002(1)	TJMG	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de indenização por danos materiais e morais em obra em condomínio.	29/01/2008
37	1.0024.03.986249-5/001(1)	TJMG	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de reparação de danos em obra.	26/04/2007
38	1.0694.07.034991-5/001(1)	TJMG	MANDADO DE SEGURANÇA - IMÓVEL RURAL - AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL - NEGATIVA DE SE PROCEDER AO REGISTRO - ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA FIGURAR COMO AUTORIDADE COATORA - ATO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO NOTÁRIO. IMÓVEL RURAL - AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL -	09/06/2007

			EXEGESE DO ART. 16 DO CÓDIGO FLORESTAL (LEI 4.771/65) - INEXISTÊNCIA DE FLORESTA OU COBERTURA VEGETAL NATIVA NO IMÓVEL - IRRELEVÂNCIA - OBRIGAÇÃO, ORIUNDA DE IMPOSIÇÃO LEGAL, DE COMPOSIÇÃO, MANUTENÇÃO OU REPARAÇÃO DA CITADA ÁREA DE RESERVA - OFENSA AO DIREITO DE PROPRIEDADE - INEXISTÊNCIA - NECESSIDADE DE QUE A PROPRIEDADE RURAL CUMpra SUA FUNÇÃO SOCIAL PREENCHENDO OS REQUISITOS DO ART. 186 DA CF, DENTRE OS QUAIS A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE, DIREITO ASSEGURADO A TODOS, PREVISTO NO ART. 225 DA CF.	
39	1.0283.07.007789-8/002(1)	TJMG	Registro de imóvel rural - Reserva Legal - Inexistência de floresta ou vegetação nativa - Necessidade de Averbação - Direito de Propriedade - Função Social - Meio Ambiente - Prevalência do interesse coletivo. - A exigência de destinação de reserva legal gera constrição ao direito de propriedade, reduzindo, no imóvel rural, a área de produção agrícola. Contudo, o que se deve preconizar, na análise da matéria, e a função socioambiental da propriedade, fazendo-se uma releitura da Lei n. 4.771/64 à luz da Constituição da República de 1988, devendo-se interpretar as normas de proteção ao meio ambiente da forma mais abrangente possível, não restringindo onde o legislador não o fez expressamente. - Não há se falar em destinação da reserva legal apenas em imóveis rurais nos quais ainda haja floresta ou vegetação nativa, visto que, a instituição da reserva legal busca ampliar as áreas de uso sustentável dos recursos naturais, a conservação e reabilitação dos processos ecológicos, a conservação da biodiversidade e a proteção da fauna e flora nativas, pouco importando se há, na área, vegetação original ou não. - Deve-se aplicar, na interpretação das normas sobre a reserva legal, o entendimento de que deva ser exigida em toda e qualquer propriedade rural, independente da existência de vegetação original, visto que essa a exegese que melhor se compatibiliza com a	15/05/2008

			principiologia de proteção ao meio ambiente, e, por conseguinte, com as necessidades de preservação impostas pelo meio ambiente, que já vem dando sinais de sua falência, em razão da má utilização pelo homem.	
40	1.0694.06.033664-1/001(1)	TJMG	Ementa análoga à já citada, sobre a legalidade da exigência de reserva legal em imóveis sem vegetação nativa.	23/08/2007
41	1.0694.07.035757-9/001(1)	TJMG	Ementa análoga à já citada, sobre a legalidade da exigência de reserva legal em imóveis sem vegetação nativa.	11/01/2007
42	Apelação Cível - 2011.079661-7	TJSC	Ação irrelevante para a pesquisa pro tratar de indenização por interrupção no fornecimento de energia elétrica.	20/10/2011
43	Apelação Cível - 2011.082242-4	TJSC	Ementa análoga à anterior, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	16/12/2011
44	Apelação Cível - 2009.007492-3	TJSC	Ementa análoga à anterior, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	17/11/2009
45	Apelação Cível - 2007.058014-5	TJSC	Ação de cobrança de honorários profissionais e de indenização por danos materiais e morais. Irrelevante para a pesquisa.	16/12/2010
46	Apelação Cível - 2011.078780-7	TJSC	Ementa análoga à anterior, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	20/10/2011
47	Apelação Cível - 2011.082239-0	TJSC	Ementa análoga à anterior, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	11/03/2011
48	Apelação Cível - 2011.075693-6	TJSC	Ementa análoga à anterior, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	20/10/2011
49	Apelação Cível - 2011.102214-2	TJSC	Ementa análoga à anterior, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	26/01/2012
50	Apelação Cível - 2011.078372-0	TJSC	Ementa análoga à anterior, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	20/10/2011
51	Apelação Cível - 2011.081698-8	TJSC	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de acidente de trânsito.	17/01/2012
52	Apelação Cível - 2011.078872-0	TJSC	Ementa análoga à anterior, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	20/10/2011
53	Apelação Cível - 0300822-15.2018.8.24.0074	TJSC	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de execução de cheque. O termo “mudanças climáticas” é utilizado para justificar problema da atividade agrícola.	15/08/2019
54	Apelação Cível - 0457396-2	TJPR	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de execução de cédula de produto rural.	30/01/2008
55	Apelação Cível e Reexame Necessário - 0442534-9	TJPR	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de indenização por danos materiais e morais decorrentes de acidente de trânsito.	11/06/2007
56	Apelação Cível - 0166013-1	TJPR	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de indenização em contrato de parceria rural.	23/08/2007
57	Apelação Cível - 142936-3	TJPR	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de indenização por atraso de voo.	25/02/2016

58	Processo - 141930-4	TJPR	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de execução de contrato e teoria da imprevisão.	21/10/2015
59	Processo - 0003804-45.2013.8.16.0148	TJPR	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de execução de obrigação e teoria da imprevisão. O termo “mudanças climáticas” foi usado como argumento para suposta aplicação da teoria da imprevisão.	07/03/2019
60	Processo - 136510-8	TJPR	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de indenização por atraso em obra e questionamento quanto à aplicabilidade da teoria da imprevisão.	14/10/2015
61	Apelação Cível - 2013.019322-6	TJRN	CONSTITUCIONAL, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACÚMULO DE LIXO EM IMÓVEL URBANO. ALEGAÇÃO DE QUE O DEPÓSITO FOI REALIZADO POR TERCEIROS. IRRELEVÂNCIA. DEVER DE CUIDADO ATRIBUÍDO AO PROPRIETÁRIO OU POSSUIDOR DO IMÓVEL. ART. 39, II DA LEI MUNICIPAL Nº 4.748/1996. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO ESTATAL QUANTO À COLETA REGULAR DE LIXO NO BAIRRO. OMISSÃO NÃO COMPROVADA. DANO AMBIENTAL E NEXO CAUSAL EVIDENCIADOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ARTS. 4º, VII E 14 § 1º, DA LEI FEDERAL Nº 6.937/81. DEVER DE PAGAR/INDENIZAR. OBRIGAÇÃO ILÍQUIDA E CERTA. ARBITRAMENTO DE ASTREINTES. INCOMPATIBILIDADE. DECOTE. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DO APELO.	25/08/2016
62	Apelação Cível - 2014.016014-1	TJRN	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de omissão estatal em relação a drenagem de águas pluviais.	18/12/2014
63	Apelação Cível - 2014.014064-4	TJRN	Ementa análoga à anterior, sobre responsabilidade estatal pela inundação danosa à residência de particular.	18/12/2014
64	Agravo de Instrumento com Suspensividade - 2014.018881-9	TJRN	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de vencimentos de servidores.	18/12/2014
65	Agravo Interno em Apelação Cível - 2013.021862-1/0001.00	TJRN	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de vencimentos de questão de seguro.	13/01/2015
66	Apelação Cível -	TJRN	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de	19/04/2016

	2012.014873-0		indenização decorrente de obra pública.	
67	Apelação Cível - 2017.003620-3	TJRN	Ação irrelevante para a pesquisa por tratar de atraso na entrega das chaves de imóvel.	08/01/2017
68	Apelação Cível - 70075965863	TJRS	Ação de indenização e responsabilidade na interrupção do fornecimento de energia elétrica. Argumento das mudanças climáticas utilizado no seguinte sentido: Neste ponto, cumpre asseverar que esta Câmara Cível já consolidou o entendimento de que a interrupção do fornecimento de energia elétrica em razão de temporal não configura caso fortuito ou força maior capaz de afastar a responsabilidade da concessionária, já que se trata de fato previsível e que vem ocorrendo cada vez com mais frequência por conta das mudanças climáticas, razão pela qual cabia à empresa a adoção de medidas de adequação da sua rede elétrica para tais eventos, o que não foi demonstrado no presente caso	04/06/2018
69	Apelação Cível - 70071952535	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/03/2017
70	Apelação Cível - 70072551633	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	26/04/2017
71	Apelação Cível - 70072362627	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	31/05/2017
72	Apelação Cível - 70074687252	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	27/09/2017
73	Apelação Cível - 70075021170	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
74	Apelação Cível - 70075360719	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/11/2017
75	Apelação Cível - 70076065721	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
76	Apelação Cível - 70072514367	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	26/04/2017
77	Apelação Cível - 70073809477	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/06/2017
78	Apelação Cível - 70075366237	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
79	Apelação Cível - 70071415483	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/03/2017
80	Apelação Cível - 70072534076	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	26/04/2017
81	Apelação Cível - 70074905050	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	27/09/2017
82	Apelação Cível - 70075346668	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
83	Apelação Cível - 70075029314	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/11/2017
84	Apelação Cível -	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção	26/04/2017

	70072573454		no fornecimento de energia elétrica.	
85	Apelação Cível - 70072543697	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/06/2017
86	Apelação Cível - 70075349688	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/11/2017
87	Apelação Cível - 70076050939	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
88	Apelação Cível - 70073758559	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/06/2017
89	Apelação Cível - 70073724882	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	31/05/2017
90	Apelação Cível - 70074691197	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	30/08/2017
91	Apelação Cível - 70075383539	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
92	Apelação Cível - 70078790870	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	26/09/2018
93	Apelação Cível - 70075368217	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/11/2017
94	Apelação Cível - 70076208453	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
95	Apelação Cível - 70076520139	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
96	Apelação Cível - 70072071954	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/03/2017
97	Apelação Cível - 70072519234	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	26/04/2017
98	Apelação Cível - 70071857304	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/03/2017
99	Apelação Cível - 70072183395	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	26/04/2017
100	Apelação Cível - 70073538043	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	30/08/2017
101	Apelação Cível - 70076455260	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/04/2018
102	Apelação Cível - 70074680901	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	30/08/2017
103	Apelação Cível - 70076410398	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/04/2018
104	Apelação Cível - 70074685033	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	27/09/2017
105	Apelação Cível - 70075050963	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	27/09/2017
106	Apelação Cível - 70075626523	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	04/06/2018
107	Apelação Cível - 70075878553	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	04/06/2018
108	Apelação Cível - 70074267147	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	30/08/2017

109	Apelação Cível - 70074956806	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	27/09/2017
110	Apelação Cível - 70074617051	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	30/08/2017
111	Apelação Cível - 70071857080	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/03/2017
112	Apelação Cível - 70074771445	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	30/08/2017
113	Apelação Cível - 70074589052	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
114	Apelação Cível - 70072223134	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	26/04/2017
115	Apelação Cível - 70075363002	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
116	Apelação Cível - 70076230952	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
117	Apelação Cível - 70076325612	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
118	Apelação Cível - 70076735984	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/04/2018
119	Apelação Cível - 70076028646	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
120	Apelação Cível - 70076172832	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
121	Apelação Cível - 70074971532	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
122	Apelação Cível - 70077103661	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	30/05/2018
123	Apelação Cível - 70075243816	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
124	Apelação Cível - 70075238154	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
125	Apelação Cível - 70075234146	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
126	Apelação Cível - 70075253179	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/11/2017
127	Apelação Cível - 70075241257	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
128	Apelação Cível - 70075234088	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/11/2017
129	Apelação Cível - 70076392950	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
130	Apelação Cível - 70076998269	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	30/05/2018
131	Apelação Cível - 70074675497	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	30/08/2017
132	Apelação Cível - 70075314484	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
133	Apelação Cível -	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção	28/03/2018

	70076328095		no fornecimento de energia elétrica.	
134	Apelação Cível - 70076092816	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
135	Apelação Cível - 70075234302	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/11/2017
136	Apelação Cível - 70075074013	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
137	Apelação Cível - 70075335737	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/10/2017
138	Apelação Cível - 70073723165	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	30/08/2017
139	Apelação Cível - 70072408198	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	27/09/2017
140	Apelação Cível - 70075234880	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	29/11/2017
141	Apelação Cível - 70075984625	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
142	Apelação Cível - 70076454305	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/03/2018
143	Apelação Cível - 70074652272	TJRS	Ação de indenização por responsabilidade em alagamento de residência. Argumento das mudanças climáticas utilizado no seguinte sentido: “Outrossim, a ocorrência de temporal não configura caso fortuito ou força maior capaz de afastar a responsabilidade do Município, já que se trata de fato previsível e que vem ocorrendo cada vez com mais frequência por conta das “mudanças climáticas”.	27/09/2017
144	Apelação Cível - 70071017537	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	26/10/2016
145	Apelação Cível - 70070016373	TJRS	Ação de indenização e responsabilidade na interrupção do fornecimento de energia elétrica. Argumento das mudanças climáticas utilizado no seguinte sentido: “Contudo, a interrupção do serviço por longo período não configura caso fortuito ou força maior capaz de afastar a responsabilidade da concessionária, já que se trata de fato previsível e que vem ocorrendo cada vez com mais frequência por conta das mudanças climáticas, razão pela qual cabia à empresa a adoção de medidas de adequação da sua rede elétrica para tais eventos, o que não foi demonstrado no presente caso”.	26/10/2016
146	Apelação Cível - 70069203388	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/09/2016
147	Apelação Cível - 70070212055	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	26/10/2016
148	Apelação Cível -	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção	26/10/2016

	70070880802		no fornecimento de energia elétrica.	
149	Apelação Cível - 70066109836	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/05/2016
150	Apelação Cível - 70064376023	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	25/05/2016
151	Apelação Cível - 70070066055	TJRS	Ementa análoga à já citada, sobre interrupção no fornecimento de energia elétrica.	28/09/2016
152	Apelação Cível nº 2010.005084-8	TJAL	Ação desconstitutiva de relação creditícia lastreada em cédula rural hipotecária. O argumento da parte, que foi desconsiderado, se fundava no fato de as mudanças climáticas terem prejudicado o plantio e a colheita do devedor.	22/11/2010