

AMICUS CURIAE

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

PARECER CONSULTIVO DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA E DA REPÚBLICA DO CHILE SOLICITADO À CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E DIREITOS HUMANOS

NÚCLEO DE ESTUDOS DE TRIBUNAIS INTERNACIONAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (LARGO SÃO FRANCISCO) – NETI-USP, por meio de seu diretor científico que abaixo subscreve, Professor Doutor Wagner Menezes¹, vem, à presença da Egrégia Corte Interamericana de Direitos Humanos, com base no art. 44 e 73.3 do Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, apresentar **MANIFESTAÇÃO**² à opinião consultiva solicitada pela REPÚBLICA DA COLÔMBIA E DA REPÚBLICA DO CHILE SOBRE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E DIREITOS HUMANOS, nos termos da convocatória emitida em 09 de janeiro de 2023.

¹ [1] É Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) no programa de graduação e pós-graduação em Direito. Mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Doutor pela USP. Pós-doutor pela Universidade de Pádua, Itália e Livre-Docente (USP). Realizou pesquisa e estágio junto ao Tribunal Internacional Sobre Direito do Mar - Hamburgo, Alemanha - ITLOS (2007), na Universidade de Paris II e Sociétés de Législation Comparée - Paris-França (2015), na Academia de Direito Internacional de Haia - Holanda (2015). Foi Bolsista do Fulbright International Educational Exchange Programs - onde atuou como Professor Visitante na Universidade da Califórnia - Berkeley (2019).

² A manifestação foi redigida por professores e membros pesquisadores do Núcleo de Estudos de Tribunais Internacionais, protagonizada pela Professora Doutora Danielle Denny, coordenadora do subgrupo OMC, <http://lattes.cnpq.br/8898848038418809> e Professora Doutora Daniela Bucci, coordenadora do subgrupo de Cortes de Direitos Humanos, <http://lattes.cnpq.br/0786892225874329> e seus membros, notadamente e respectivamente, o Professor Doutor Douglas Castro, Bruna Lopes Peres <http://lattes.cnpq.br/5314786987211367>, Doutoranda Graziela Tavares de Souza Reis, <http://lattes.cnpq.br/7391416786212052>, Mestre José Lucas Santos Carvalho <http://lattes.cnpq.br/5804430493928254>, Maria Luísa Silva Mercurio <http://lattes.cnpq.br/4928081109605643>, sob coordenação geral dos coordenadores do NETI-USP, Aldo A. Nunes Filho <http://lattes.cnpq.br/3599433578663382> e Mônica Nogueira Rodrigues <http://lattes.cnpq.br/4734994058669167>.

A presente manifestação de *Amicus Curiae* seguirá a seguinte estrutura:

1 Legitimidade do Requerente como *Amicus Curiae* e Cumprimento dos Requisitos de Admissibilidade

1.1 Papel do Parecer Consultivo

1.2 Natureza Jurídica do Parecer Consultivo

2 Apresentação temática

2.1 O direito ao meio ambiente limpo, saudável e sustentável como direito autônomo

2.2 As obrigações decorrentes do direito ao meio ambiente limpo, saudável e sustentável

2.3 A autonomia do Direito ao clima estável

2.4 Análise do Contexto das Mudanças Climáticas e Direitos Humanos

3 Desenvolvimento dos Itens do Parecer Consultivo

4 Respostas Objetivas aos quesitos

4.1 - Qual é o alcance do dever de prevenção dos Estados diante de fenômenos climáticos gerados pelo aquecimento global, incluindo eventos extremos e eventos de desenvolvimento lento, de acordo com as obrigações convencionais interamericanas à luz do Acordo de Paris e o consenso científico que recomenda não aumentar a temperatura global além de 1,5°C?

4.2 - Em particular, quais são as medidas que os Estados devem adotar para minimizar o impacto dos danos causados pela emergência climática, à luz das obrigações estabelecidas na Convenção Americana? Diante disso, quais medidas diferenciadas devem ser adotadas em relação a populações em situação de vulnerabilidade ou considerações interseccionais?

4.2.A. Quais são as considerações que um Estado deve adotar para implementar sua obrigação de (i) regulamentar, (ii) monitorar e fiscalizar; (iii) requerer e aprovar estudos de impacto social e ambiental, (iv) estabelecer planos de contingência e (v) mitigar as atividades dentro de sua jurisdição que agravem ou possam agravar a emergência climática?

4.2.B. Quais princípios devem inspirar as ações de mitigação, adaptação e respostas às perdas e danos gerados pela emergência climática nas comunidades afetadas?

5 Dispositivo

6 Referências

1 Legitimidade do Requerente como *amicus curiae* e cumprimento dos requisitos de admissibilidade

André de Carvalho Ramos ensina que o pedido de *amicus curiae*, traduzido “literalmente” como “amigo do Tribunal” no Direito Internacional diz respeito a “um ente que não é parte na disputa e que oferece a determinada Corte Internacional uma perspectiva própria, argumentos ou determinado saber especializado, que poderão ser úteis na tomada de decisão” (CARVALHO RAMOS, 2019).

Nessa perspectiva, o *amicus curiae*, instrumento de democratização da jurisdição interamericana, permite a atuação cooperativa de atores sociais, na qualidade de Requerentes perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, propiciando assim, uma participação plural e atenta em casos de evidente repercussão social e de especial complexidade. Fortalece a pluralização do debate com a diversidade de atores que contribuem com opiniões qualificadas e conhecimento especializado sobre a matéria objeto de apreciação pela Corte IDH, matéria essa que a partir do controle de convencionalidade, deverá ser aplicável a todos que se comprometeram internacionalmente com o direito interamericano.

A Corte IDH tem ressaltado que a comunicação permanente com organizações, instituições e a sociedade em geral é pilar fundamental do seu trabalho. Uma atuação conjunta em que a Corte IDH estabelece os *standards* regionais em matéria de direitos humanos “y las organizaciones, instituciones y personas mediante su activa participación en los procesos y procedimientos mediante la figura del *amicus curiae*, lo que fortalece el diálogo multidimensional a favor del orden público interamericano en la región” (CORTE IDH, 2020, p. 23).

O Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (NETI-USP)³ é um grupo de pesquisa dirigido pelo Professor Associado Doutor Wagner Menezes, referendado pelo Departamento de Direito Internacional e Comparado da Faculdade de Direito do Largo do São Francisco Universidade de São Paulo e registrado perante o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

O pedido do NETI-USP fundamenta-se em sua especialidade de núcleo de pesquisa voltado ao estudo sobre os Tribunais Internacionais e o Direito Internacional, com o acompanhamento das atividades dos Tribunais e a difusão de conhecimento relacionado a temas sensíveis de direitos humanos, cumprindo-se, assim, o requisito de órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada.

O NETI soma pesquisadores e pesquisadoras de todo Brasil, coordenados pelo Professor Doutor Wagner Menezes, que se atentam, dentre outros propósitos, ao tema da sustentabilidade, proteção ambiental, mudanças climáticas, sempre com vistas à proteção internacional dos direitos humanos, razão pela qual requer o reconhecimento de legitimidade de sua representação.

1.1 Papel do Parecer Consultivo

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem a função precípua de interpretar e aplicar as disposições contidas na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), nos termos do artigo 62.3 da própria Convenção. Para

³ <https://sites.usp.br/netiusp/pt/>

tanto, a Corte IDH⁴ desempenha duas funções: atua na esfera consultiva e na esfera contenciosa.

Na atuação consultiva, pode emitir pareceres sobre a interpretação da CADH e de outros tratados de direitos humanos regionais, verificando, inclusive, a compatibilidade desses dispositivos internacionais e as leis internas dos Estados-Membros. Nesse sentido, estabelece o artigo 64, da Convenção:

1. Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.
2. A Corte, a pedido de um Estado membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais.

Por meio do parecer consultivo, a Corte Interamericana pode interpretar os dispositivos normativos sem a necessidade de um caso concreto (CARVALHO RAMOS, 2019). Desta maneira, os pareceres consultivos, atuando como uma ferramenta de interpretação dos tratados internacionais, têm por objetivo auxiliar os Estados na adequação de suas leis e políticas públicas conforme parâmetros internacionais. No caso da Convenção Americana de Direitos Humanos, pareceres consultivos auxiliam na adequação aos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como veremos abaixo.

Assim, além da própria Comissão e dos Estados-parte da Convenção, qualquer membro da OEA pode solicitar um parecer ou opinião consultiva à Corte.

No caso em tela, a República da Colômbia e a República do Chile apresentaram solicitação de Parecer Consultivo, em 9 de janeiro de 2023, com o propósito de esclarecer o alcance das obrigações estatais, em suas dimensões individual e coletiva, para responder à emergência climática no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que tenham em consideração, em especial, os efeitos diferenciados dessa emergência sobre as pessoas e grupos populacionais de diversas regiões, a natureza e a sobrevivência humana em nosso planeta.

⁴ A respeito da competência e jurisdição vide MENEZES, Wagner. **Tribunais Internacionais: jurisdição e competência**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. 426p.

Em sua solicitação, formularam uma série de perguntas à Corte IDH, que objetivam direcionar soluções baseadas nos direitos humanos com uma perspectiva interseccional sobre as mudanças climáticas e suas consequências, ressaltando a necessidade de contar com padrões interamericanos para acelerar a resposta à emergência climática. As perguntas abrangem: A. Sobre as obrigações estatais derivadas dos deveres de prevenção e garantia dos direitos humanos vinculadas à emergência climática; B. Sobre as obrigações estatais de preservar os direitos à vida e à sobrevivência diante da emergência climática à luz do estabelecido pela ciência e os direitos humanos; C. Sobre as obrigações diferenciadas dos Estados com respeito aos direitos das crianças e as novas gerações frente à emergência climática; D. Sobre as obrigações estatais oriundas dos processos de consulta e judiciais relacionados à emergência climática; E. Sobre as obrigações convencionais de proteção e prevenção relacionadas às pessoas defensoras do meio ambiente e do território, bem como às mulheres, aos povos indígenas e às comunidades afrodescendentes no âmbito da emergência climática; e, F. Sobre as obrigações e responsabilidades compartilhadas e diferenciadas de direitos dos Estados frente à emergência climática.

No presente parecer, analisaremos as perguntas constantes no item “A”, sobre as obrigações estatais derivadas dos deveres de prevenção e garantia dos direitos humanos vinculadas à emergência climática:

A. Sobre as obrigações estatais derivadas dos deveres de prevenção e garantia dos direitos humanos vinculadas à emergência climática

Levando em consideração as obrigações estatais de prevenção e garantia do direito a um meio ambiente saudável e o consenso científico expressado nos relatórios do Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre Mudança Climática (IPCC) sobre a gravidade da emergência climática e a urgência e o dever de responder adequadamente a suas consequências, assim como mitigar o seu ritmo e escala:

1. Qual é o alcance do dever de prevenção dos Estados diante de fenômenos climáticos gerados pelo aquecimento global, incluindo eventos extremos e eventos de desenvolvimento lento, de acordo com as obrigações convencionais interamericanas à luz do Acordo de Paris e o consenso científico que recomenda não aumentar a temperatura global além de 1,5°C?
2. Em particular, quais são as medidas que os Estados devem adotar para minimizar o impacto dos danos causados pela emergência climática, à luz das obrigações estabelecidas na Convenção Americana? Diante disso, quais medidas diferenciadas devem ser adotadas em relação a populações em situação de vulnerabilidade ou considerações interseccionais?

2.A. Quais são as considerações que um Estado deve adotar para implementar sua obrigação de (i) regulamentar, (ii) monitorar e fiscalizar; (iii) requerer e aprovar estudos de impacto social e ambiental, (iv) estabelecer planos de contingência e (v) mitigar as atividades dentro de sua jurisdição que agravem ou possam agravar a emergência climática?

2.B. Quais princípios devem inspirar as ações de mitigação, adaptação e respostas às perdas e danos gerados pela emergência climática nas comunidades afetadas? (...)

1.2 Natureza Jurídica do Parecer Consultivo

O parecer consultivo não tem natureza jurídica vinculante, mas desempenha papel fundamental para a consolidação do sentido e alcance das normas internacionais e “declaram o Direito Internacional e com isso, possibilitam maior certeza jurídica aos sujeitos de direito internacional”, não podendo ser utilizadas nos casos já existentes, para que não torne “objeto de futuros processos contenciosos” ou em situações pendentes em outros órgãos, sob pena de “desvirtuar o sistema interamericano” ou “a jurisdição contenciosa” (CARVALHO RAMOS, 2019). Os pareceres consultivos versam, portanto, sobre situações *in abstracto*.

Ensina Carvalho Ramos que:

As opiniões consultivas, apesar de formalmente não obrigatórias, têm importante peso doméstico, uma vez que consagram a interpretação internacionalista (a ser seguida por todos os órgãos internos, no âmbito administrativo, legislativo e judicial) sobre as normas de direitos humanos que vinculam o Brasil.

Assim, o parecer consultivo apresenta a interpretação, o posicionamento da Corte Interamericana a respeito de um determinado tema, de modo que, no futuro, caso a Corte tenha de se pronunciar sobre referido tema no caso concreto, já é possível antever sua decisão, trazendo, portanto, mais “clareza” e certeza jurídica.

O parecer consultivo é visto, portanto, como um parâmetro obrigatório para o controle de convencionalidade e cumpre uma importante função preventiva, como servir de guia a ser utilizado pelos Estados, para o respeito e a garantia dos direitos humanos nas matérias objeto de pronunciamento por parte da Corte IDH. Nesse sentido, os pareceres consultivos “correspondem a um ‘controle de convencionalidade

preventivo' que, se seguido, impede que os Estados violem a Convenção Americana de Direitos Humanos" (CARVALHO RAMOS, 2022).

Assim, os pareceres consultivos são de dois tipos: "de controle da interpretação das normas americanas de direitos humanos, nos quais se fixa a orientação da Corte para os operadores internos do Direito" e "de controle de leis ou projetos com relação às disposições da Convenção Americana, em que se analisa sobre a incompatibilidade entre os primeiros e a Convenção" (ARAÚJO, 2005).

A Corte Interamericana tem ocupado uma posição importante em termos de fortalecimento do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, especialmente com base na noção de que os países que aderem à sua competência devem exercer o controle de convencionalidade, que consiste na obrigação de observância, por parte de todos os poderes e autoridades constituídas internamente em cada Estado submetido à sua jurisdição, de garantirem os direitos previstos na Convenção Interamericana de Direitos Humanos (CADH), bem como adotarem os critérios jurisprudenciais que a Corte IDH tem construído. Parte-se da noção de "bloco de convencionalidade", que inclui a observância da jurisprudência da Corte. Sendo assim, os Tribunais são guardiães da Constituição e dos direitos fundamentais, como também da CADH e dos direitos humanos.

O controle das normas internas de cada país é realizado pelo controle de constitucionalidade, pelo controle de convencionalidade e pelo controle de legalidade. O primeiro indica observância à Constituição; o segundo, respeito aos tratados internacionais de direitos humanos e, o último, se concretiza por meio da compatibilidade das leis infraconstitucionais com os tratados internacionais comuns.

Conforme André de Carvalho Ramos (2023), a doutrina sobre o controle de convencionalidade aparece, pela primeira vez, na decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca do caso *Barrios Altos v. Peru*, de 2001, onde discutiu-se acerca da incompatibilidade das leis de anistia aos crimes praticados durante governos ditatoriais com as normas contidas na Convenção Americana de Direitos Humanos. Contudo, foi no caso *Almonacid Arellano e outros v. Chile*, de 2006, que o mecanismo viu-se formalmente adotado perante uma sentença da Corte.

Segundo o autor, existem duas espécies de controle de convencionalidade. O de matriz internacional, e o de matriz nacional. O primeiro, atribui a órgãos internacionais criados por tratados internacionais a responsabilidade por esta análise. Já o segundo, previa que tal exame deveria ser realizado pelos próprios juízes

internos. Tais matrizes muitas vezes não convergem em seus diagnósticos, o que pode gerar um conflito decisório, de modo que majoritariamente compreende-se controle de convencionalidade como aquele de matriz internacional.

Não obstante, o efeito vinculante do regramento internacional devidamente ratificado deve obrigatoriamente ser observado pelo Poder Judiciário nacional, de modo a rechaçar a norma não verticalmente coerente para com os respectivos tratados internacionais de Direitos Humanos, mesmo que compatíveis com o texto constitucional, a fim de retirar qualquer validade desta no plano interno.

Além disso, a obrigação de realizar uma análise de compatibilidade entre direito interno e tratado internacional, como a CADH, tem implicação direta no que a Corte IDH estabeleceu sobre a proteção e a garantia dos direitos humanos. Destaca-se ainda que, para além desse controle de convencionalidade que ocorre em relação às sentenças, os pareceres consultivos emitidos por órgãos internacionais também devem ser considerados (CORTE IDH, 2017).

Por fim, a observância do parecer consultivo por parte dos Estados evita futura responsabilização internacional, pois já é conhecida a posição da Corte sobre determinado assunto. Teria o signatário da Convenção, conforme assevera CARVALHORAMOS, “sérias dificuldades em justificar a manutenção de determinada interpretação de direito protegido ou mesmo de determinada lei, quando a Corte já tenha se manifestado em contrário no âmbito consultivo” (2019, p. 282).

2 Apresentação temática

2.1 O direito ao meio ambiente limpo, saudável e sustentável como direito autônomo

A proteção jurídica do meio ambiente saudável é um direito com reflexos individuais e coletivos, relacionados de imediato ao direito à vida e à integridade física, bem como, com o direito à saúde, o direito à moradia, direito a não ser deslocado forçosamente, direito à integridade pessoal, direito à participação na vida cultural, direito à alimentação, direito à água, e direito à propriedade, o direito ao meio ambiente, o direito à liberdade de expressão, o direito de associação e o direito de

acesso à informação, o direito a um recurso efetivo e o direito à participação na tomada de decisões.

O direito ao meio ambiente de forma genérica busca proteger e garantir existência aos componentes do meio ambiente e seus recursos naturais, considerando aí matas, rios, cascatas, mares etc., como interesses jurídicos em si mesmos. Em concordância com resoluções, pronunciamentos e declarações internacionais sobre a matéria, a Corte IDH ressalta a relação de interdependência e de indivisibilidade entre a proteção do meio ambiente, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos. Nesse sentido, destaca que os efeitos adversos da mudança climática atingem o desfrute efetivo dos direitos humanos, de todas as gerações presentes e futuras, sobretudo considerando que os danos ambientais podem tomar dimensões irreversíveis.

Nesse sentido, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1 de agosto de 2022, por intermédio da Resolução 76/300, reconheceu o direito a um ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano. A Resolução reforçou que este reconhecimento ocorre no contexto global em que a degradação ambiental, as mudanças climáticas, a perda de diversidade biológica, a desertificação e o desenvolvimento insustentáveis são algumas das ameaças mais prementes e sérias à capacidade das gerações presentes e futuras de desfrutar plenamente de todos os direitos humanos.

Todavia, essa compreensão ecológica dos direitos humanos é resultado de um processo histórico oriundo da importante atuação do sistema global e dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos em estabelecer a inter-relação entre o direito internacional ambiental e o direito internacional dos direitos humanos. Nas palavras de Cançado Trindade (1993, p. 23):

[...] embora tenham os domínios da proteção do ser humano e da proteção ambiental sido tratados até o presente separadamente, é necessário buscar maior aproximação entre eles, porquanto correspondam aos principais desafios de nosso tempo, a afetarem em última análise os rumos e os destinos do gênero humano.

O primeiro reconhecimento do direito humano ao meio ambiente saudável foi a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, celebrada durante a

Conferência de Estocolmo da ONU, em 1972, que também demarca o surgimento do Direito Internacional Ambiental.

PRINCÍPIO 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.

O Direito Internacional Ambiental e a sua miríade de declarações e tratados internacionais são historicamente reconhecidos como impulsionadores do surgimento e do fortalecimento do Direito Ambiental no âmbito do direito interno dos Estados (SARLET; WEDY; FENSTERSEIFER, 2023). O estabelecimento de direitos e deveres relacionados ao meio ambiente, bem como a sofisticação das normas internacionais sobre o cenário ambiental contribui, assim, para o estabelecimento de *corpus* jurídico-normativo composto de regras e princípios específicos que demandam o diálogo de fontes nos diferentes planos normativos - internacional, comunitário e constitucional.

No sistema global, a Corte Internacional de Justiça, em 1996, na Opinião Consultiva sobre a Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares concluiu que a proteção do meio ambiente integra o *corpus* do direito internacional⁵, da qual decorre que a obrigação geral dos Estados de garantir que as atividades realizadas dentro da sua jurisdição ou sob o seu controle não devem prejudicar o ambiente de outros Estados ou as áreas fora da sua jurisdição nacional.

Em âmbito regional interamericano, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, adotada em 1969, não prevê expressamente o direito ao meio ambiente sadio. O seu reconhecimento normativo somente ocorreu em 1988 com o Protocolo Adicional à Convenção em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), ao prever que “Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos” (artigo 11.1) e que os

⁵ 29. La Corte reconoce que el medio ambiente está sujeto a amenazas cotidianas y que el empleo de armas nucleares podría constituir una catástrofe para el medio ambiente. La Corte reconoce, también, que el medio ambiente no es un concepto abstracto, sino que representa el espacio viviente, la calidad de vida y la salud misma de los seres humanos, en particular, de las generaciones venideras. La existencia de la obligación general de que los Estados velen por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no dañen el medio ambiente de otros Estados o zonas que estén fuera de su jurisdicción nacional forma parte ya del *corpus* de normas internacionales en materia de medio ambiente.

“Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente” (artigo 11.2).

Entretanto, o Protocolo de San Salvador criou uma cláusula de não justiciabilidade para o direito ao meio ambiente sadio, pois estabeleceu que somente as violações dos direitos sindicais - liberdade sindical e greve - e à educação poderiam ser levadas diretamente à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e à Corte IDH (art. 19.6). A consequência desse dispositivo convencional foi a proteção indireta ou reflexa do direito ao meio ambiente sadio derivada da necessidade de assegurar outros direitos e garantias convencionais, especialmente a vida (art. 4º), a integridade pessoal (art. 5º), a saúde (art. 10), a proteção da família (art. 17), a liberdade de religião (art. 12) e expressão (art. 13), a propriedade (art. 21), a circulação e residência (art. 22), a informação (art. 13.3), a participação (art. 23) e o acesso ao Judiciário (artigos 8.1 e 25) (SAMPALHO, 2017).

Esse fenômeno conhecido como “esverdeamento” ou *greening* da jurisprudência da Corte IDH consistiu na utilização estratégica de tratados de proteção dos direitos civis e políticos para a judicialização indireta de litígios ligados à proteção do meio ambiente (WAGNER; SOUZA, 2022), especialmente em casos envolvendo povos indígenas e tradicionais, que reconhecidamente mantêm estreita relação com as suas terras e os recursos naturais.

Em 2017, a Corte IDH adensou o *greening* de sua jurisprudência com a emissão do Parecer Consultivo nº 23, a partir de solicitação elaborada pela República da Colômbia, sobre a interpretação e o alcance das obrigações estatais em relação ao meio ambiente, no marco da proteção e garantia do direito à vida (artigo 4.1) e à integridade pessoal (artigo 5.1), em relação aos artigos 1.1 (dever de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições do direito interno) da CADH.

Buscou-se interpretar em que medida os Estados parte da Convenção Americana possuem a obrigação de respeitar as normas oriundas do direito internacional do meio ambiente, “que buscam impedir um dano ambiental suscetível de limitar ou impossibilitar o desfrute efetivo do direito à vida e à integridade pessoal” (CORTE IDH, 2017, p. 6).

No atual estágio do direito internacional dos direitos humanos, a jurisprudência da Corte IDH compreende que o direito à vida possui uma dimensão negativa - proíbe que o indivíduo perca arbitrariamente a sua vida - e uma dimensão positiva,

consistente na obrigação de o Estado garantir a criação das condições que se requeriram para seu pleno desfrute e exercício, isto é, uma vida digna.

O conceito de vida digna é composto de múltiplos direitos humanos que asseguram as condições necessárias para viver. Nesse sentido, a Corte IDH já entendeu que o acesso à água, à alimentação e à saúde são indispensáveis para uma vida digna, incluída a proteção do meio ambiente⁶.

109. Outrossim, os Estados devem adotar as medidas necessárias para criar um enquadramento normativo adequado que dissuada qualquer ameaça ao direito à vida; estabelecer um sistema de justiça efetivo capaz de pesquisar, castigar e consertar toda privação da vida por parte de agentes estatais ou particulares; e salvaguardar o direito a que não se impeça o acesso às condições que garantam uma vida digna o que inclui a adoção de medidas positivas para prevenir a violação deste direito. (CORTE IDH, 2017, p. 48)

As obrigações positivas estatais para a garantia da vida digna consistem nas condições básicas para exercício do direito à saúde, em suas múltiplas dimensões (bem-estar físico, mental e social), à alimentação adequada e à água - todos ligados ao meio ambiente, pré-condição para a existência da vida.

A OC nº 23/2017 centrou-se também na responsabilidade estatal de proteção ao direito à integridade física, refletindo de como deve ser interpretado o Pacto de San José da Costa Rica quando existe o risco de que a construção e o uso das novas grandes obras de infraestrutura afetem de forma grave o meio ambiente marinho na região das Grandes Caraíbas, que se localiza na costa leste da América Central, ocupando uma área que vai do sul do Golfo do México ao norte da América do Sul e, em consequência, o *habitat* humano essencial para o pleno gozo e exercício dos direitos dos habitantes da costa e/ou ilhas de um Estado parte do Pacto, à luz das normas ambientais consagradas em tratados e no direito internacional consuetudinário aplicável entre os Estados respectivos.

O Estado da Colômbia acentuou que alguns pontos são cruciais na defesa de direitos humanos dos povos afetados por esse empreendimento, assim, buscou-se da Corte IDH a interpretação adequada do Pacto de San José em relação aos outros tratados em matéria ambiental que buscam proteger zonas específicas, como é o caso do Convênio para a Proteção e o Desenvolvimento do Meio Marinho na Região das

⁶ Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname, sentença de 28 de novembro de 2007.

Grandes Caraíbas, com relação à construção de grandes obras de infraestrutura em Estados parte destes tratados e as respectivas obrigações internacionais em matéria de prevenção, precaução, mitigação do dano e da cooperação entre os Estados que podem ser afetados.

Considerando que a construção, a manutenção e o desenvolvimento de grandes projetos de infraestrutura pode ter graves impactos no meio ambiente e, portanto, nas populações que habitam nas áreas que possam resultar afetadas, seja direta ou indiretamente, como consequência de tais projetos. A preocupação de proteção de direitos também reside na garantia de qualidade de vida e na integridade pessoal dessas pessoas afetadas pelo empreendimento, pessoas que dependem do meio marinho para sua subsistência e desenvolvimento. Esses novos grandes projetos de infraestrutura na Região das Grandes Caraíbas poderia afetar negativamente e de forma irreparável a vida digna e qualidade de vida dos habitantes da costa e, particularmente, das ilhas localizadas nesta região, bem como os potenciais de seu desenvolvimento econômico, social e cultural e sua integridade física, psíquica e moral⁷.

A Opinião Consultiva da Corte IDH Nº OC-23/17 e a sentença do caso Lhaka Honhat Vs. Argentina, de 6 de fevereiro de 2020, desenvolvem um enfoque ecocêntrico do meio ambiente, definindo esse direito como um direito autônomo, protegendo a natureza não só por sua utilidade ao ser humanos, que seria a visão antropocêntrica instrumental, mas também sua importância para os demais organismos vivos existentes, o que indica uma visão ecocêntrica não instrumental.

Nesse julgamento, a Corte IDH afirmou sua competência para apreciar as violações do artigo 26 da Convenção Americana, de modo que protege os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESC).

Os principais *standards* emitidos no Caso Lhaka Honhat Vs. Argentina são o reconhecimento do direito de propriedade privada do art. 21 da CADH, compreendendo a propriedade comunal das terras indígenas, com destaque ao

⁷ O Programa Interamericano para o Desenvolvimento Sustentável (PIDS) 2016-2021 aprovou-se o 14 de junho de 2016, e estabelece ações estratégicas para assegurar que o trabalho da Secretaria-Geral da OEA, em desenvolvimento sustentável, se encontre alinhado à implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da Organização de Nações Unidas, 21 de outubro de 2015) e o Acordo de Paris sobre a mudança climática no hemisfério, e que seus objetivos e resultados estejam guiados pelos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de alcance mundial, aprovados pelos Estados-Membros e que contribuam aos alcançar. Cfr. OEA, Resolução da Assembleia Geral, titulada “Programa Interamericano para o Desenvolvimento Sustentável”, AG/RES. 2882 (XLVI-Ou/16), 14 de junho de 2016.

reconhecimento de que a estreita relação que os povos indígenas têm com a terra deve ser reconhecida e entendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Essa decisão contempla ainda que os direitos de propriedade protegem não apenas o vínculo das comunidades indígenas e tradicionais com seus territórios, mas também “os recursos naturais vinculados à sua cultura que aí se encontram, bem como os elementos intangíveis que deles emergem” (CORTE IDH, 2020, § 18).⁸ Sendo assim, a realização, por parte do Estado ou de terceiros, de atividades que possam “afetar a integridade das terras e dos recursos naturais” das comunidades deve seguir certas diretrizes, como, a participação efetiva das comunidades afetadas e o seu beneficiamento em termos razoáveis, depois da realização de estudos de impacto socioambiental.

A decisão evidencia que o artigo 2º da Convenção Americana não se refere apenas à adequação normativa formal do ordenamento jurídico interno aos tratados internacionais, por meio da adoção de “medidas legislativas”, mas também à adoção de medidas “de outra natureza” para efetivar os direitos humanos. Entre essas medidas encontram-se as que visam a especificar ou a materializar as normas que o próprio Estado tem adotado para a satisfação de um direito⁹.

⁸ 18. Desde su primera Sentencia relativa al derecho a la propiedad comunal, emitida en el caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, la Corte mediante una interpretación evolutiva entendió que el derecho a la propiedad privada, comprendía la vinculación entre la propiedad indígena y la identidad cultural. Puntualmente, determinó que “la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica”¹⁷. A partir de entonces, la Corte ha venido ahondando en el alcance y contenido de este derecho a la identidad cultural y al medio ambiente sano siempre vinculado al derecho a la propiedad comunal, en tanto que dicha concepción de propiedad incluye “los recursos naturales ligados a su cultura [...], así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos”¹⁸. En este sentido, el derecho a la identidad cultural y los derechos medioambientales siempre se había considerado como elementos inherentes e indisolubles del derecho a la propiedad comunal; constituyendo dos caras de una misma moneda. El axioma tierra, cultura y recursos para asegurar la supervivencia, tanto material como espiritual de los pueblos indígenas y tribales, se había constituido entonces como una cuestión esencial en la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

⁹ A título de negociações muito relevantes são as articulações do Departamento de Desenvolvimento Sustentável da Organização dos Estados Americanos em resposta às necessidades de capacitação relacionadas ao comércio na área de gestão ambiental elaborou projeto abordando os principais desafios dos Estados membros da OEA nas seguintes áreas: Grupo 1: Gerenciamento adequado de produtos químicos. Grupo 2: Participação pública, implementação efetiva e aplicação da legislação ambiental; Grupo 3: Abordagens baseadas no mercado para a conservação da biodiversidade por meio do apoio a mecanismos de Pagamentos por Serviços Ecosistêmicos. Grupo 4: Capacitação em comércio e desenvolvimento sustentável, por meio do desenvolvimento e da disseminação de um curso e de um manual.

Para além de o Estado ter que consultar as comunidades impactadas, assegurar a participação dos povos ou comunidades, de acordo com seus costumes e tradições e comunicar as informações, em relação às obras ou atividades em território indígena, o Estado, por um lado, deve observar os requisitos comuns a qualquer limitação dos direitos de propriedade por “razões de utilidade pública ou interesse social”, de acordo com o artigo 21 da Convenção. O Estado deve garantir que nenhuma concessão seja emitida nos territórios sem que se realize um estudo prévio de impacto ambiental. E, por conseguinte, a decisão traz que o Estado deve garantir que as comunidades indígenas “se beneficiem razoavelmente do plano executado em seu território”.

Considerando os direitos derivados da interpretação do art. 26, devem se considerar as normas econômicas, sociais e educacionais, científicas e culturais contidas na Carta da OEA. A Corte IDH tem reiterado a orientação do princípio *pro persona*:

la misma Convención hace expresa referencia a las normas del Derecho Internacional general para su interpretación y aplicación, específicamente a través del artículo 29, el cual prevé el principio pro persona. De esta manera, como ha sido la práctica constante de este Tribunal, al determinar la compatibilidad de las acciones y omisiones del Estado o de sus normas, con la propia Convención u otros tratados respecto de los cuales tiene competencia, la Corte puede interpretar las obligaciones y derechos en ellos contenidos a la luz de otros tratados y normas pertinentes (CORTE IDH, 2020, §196).

Para além disso, A Corte IDH posiciona-se no sentido de que:

los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (...). Además, el párrafo tercero del artículo 31 de [dicha] Convención de Viena autoriza la utilización de medios interpretativos tales como los acuerdos o la práctica o reglas relevantes del derecho internacional que los Estados hayan manifestado sobre la materia del tratado, los cuales son algunos de los métodos que se relacionan con una visión evolutiva del Tratado (CORTE IDH, 2020, §197)

Nessas temáticas específicas e nas negociações de detalhes práticos de aplicações e interações nesses grupos que se manifesta na prática a realidade de favorecimento à transição ecológica adequada às mudanças climáticas

A Corte IDH concorda com o Comitê DESC que, ao cumprir suas obrigações em relação ao direito à água, os Estados “devem dar atenção especial aos indivíduos e grupos de indivíduos que tradicionalmente têm tido dificuldades para exercer este direito”, incluindo, entre outros, povos indígenas. Nesse sentido, eles devem garantir que “o acesso dos povos indígenas aos recursos hídricos em suas terras ancestrais seja protegido de toda transgressão e contaminação ilegal” e “facilitar os recursos para que os povos indígenas planejem, exerçam e controlem seu acesso à água”. Bem como que “[as] comunidades nômades [...] têm acesso a água potável em seus acampamentos tradicionais”. Concluindo que, o Estado deve abster-se de praticar atos, obras ou empreendimentos no território indígena que possam afetar sua existência, valor, uso ou gozo pelas comunidades vítimas, ou ordenar, exigir, autorizar, tolerar ou consentir que terceiros o façam. A prática de algum dos atos indicados deve ser precedida, conforme o caso, da prestação de informações às comunidades indígenas vítimas, bem como da realização de consultas prévias adequadas, livres e informadas.

2.2 As obrigações decorrentes do direito ao meio ambiente limpo, saudável e sustentável

A Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) tem ressaltado a importância do vínculo que há entre o meio ambiente e os direitos humanos, reconhecendo a necessidade de promover a proteção do meio ambiente e o pleno gozo de todos os direitos humanos, manifestando-se no sentido de que a mudança climática produz efeitos adversos no gozo dos direitos humanos.

Os Estados membros da OEA incluíram na Carta Democrática Interamericana (2001) a necessidade de que “os Estados do Hemisfério implementem políticas e estratégias de proteção do meio ambiente, respeitando os diversos tratados e convenções, para conseguir um desenvolvimento sustentável em benefício das futuras gerações”.

A Comissão Interamericana ressaltou que vários direitos de categoria fundamental requerem, como uma pré-condição necessária para seu exercício, uma qualidade ambiental mínima, e se vêem afetados em forma profunda pela degradação dos recursos naturais.

Recai para os Estados uma obrigação de cooperarem nos propósitos de respeito e proteção ao meio ambiente, como corolário natural da proteção dos direitos à vida e integridade das pessoas impactadas por danos ambientais. Há um interesse difuso, coletivo, que indica aos Estados uma responsabilidade comum, que deve ser exercida de boa fé, para a proteção contra danos transfronteiriços significativos ao meio ambiente. Para o cumprimento desta obrigação os Estados devem notificar aos Estados potencialmente afetados quando tenham conhecimento que uma atividade planejada sob a sua jurisdição ou mesmo, próxima, poderia gerar um risco de danos significativos transfronteiriços e em casos de emergências ambientais. Reforça-se, portanto, o teor dos parágrafos 181 a 210 da Opinião Consultiva OC-23/17, que legitima essa cooperação entre os Estados potencialmente afetados por danos transfronteiriços significativos.

Para além disso, há o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de San Salvador”), que reforça tais obrigações, com os seguintes Estados membros da OEA que o ratificaram até a presente data: (1) Argentina, (2) Bolívia, (3) Brasil, (4) Colômbia, (5) Costa Rica, (6) Equador, (7) El Salvador, (8) Guatemala, (9) Honduras, (10) México, (11) Nicarágua, (12) Panamá, (13) Paraguai, (14) Peru, (15) Suriname e (16) Uruguai.

A Convenção Americana não enuncia de forma específica qualquer direito social, cultural ou econômico, é este protocolo adicional que complementa o artigo 26 da Convenção com um catálogo de direitos que cabe ao Estado--parte a obrigação de respeitar e assegurar o livre e pleno exercício desses direitos e liberdades, sem qualquer discriminação. Cabe ainda ao Estado--parte adotar todas as medidas legislativas e de outra natureza que sejam necessárias para conferir efetividade aos direitos e liberdades enunciados.

A atuação dos Estados também encontra fundamento no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 13 das Nações Unidas, “Ação Contra a Mudança Global do Clima”, que possui cinco metas específicas. A Meta 13.1 estabelece o dever de “Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países” e possui indicadores voltados ao número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes (13.1.1), ao número de países que adotam e implementam estratégias nacionais de redução de risco de desastres em linha com o

Quadro de Sendai para a Redução de Risco de Desastres 2015-2030 (13.1.2) e a proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres (13.1.2).

A Meta 13.2 enfatiza a integração das medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais. A sua efetivação é orientada pelo indicador do número de países que comunicaram o estabelecimento ou a operacionalização de uma política/estratégia/plano integrado que aumente a sua capacidade de adaptação aos impactos adversos das mudanças climáticas e promova a resiliência climática e o desenvolvimento de emissões de gases de efeito estufa baixas de maneira que não ameacem a produção alimentar (incluindo um plano nacional de adaptação, uma contribuição determinada a nível nacional, uma comunicação nacional, um relatório de atualização bienal ou outro) (13.2.1).

Por sua vez, a Meta 13.3 está direcionada para a melhoria da educação, o aumento da conscientização e da capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima. Para o seu alcance, as Nações Unidas estabeleceram dois indicadores: o número de países que integraram medidas de mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce nos currículos de ensino fundamental, médio e superior (13.3.1) e o número de países que comunicaram o fortalecimento da capacitação institucional, sistêmica e individual para implementar ações de adaptação, mitigação e transferência de tecnologia e desenvolvimento (13.3.2).

A Meta 13.a é direcionada aos países desenvolvidos partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e dispõe: “Implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] para a meta de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020, de todas as fontes, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento, no contexto das ações de mitigação significativas e transparência na implementação; e operacionalizar plenamente o Fundo Verde para o Clima por meio de sua capitalização o mais cedo possível.”. O seu indicador é o montante mobilizado de dólares dos Estados Unidos por ano, entre 2020 e 2025, para o compromisso de \$100 bilhões (13.a.1).

A Meta 13.b enfatiza a interseccionalidade das ações de mitigação e de proteção climática, e consiste na promoção de mecanismos para a criação de

capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas. O seu acompanhamento está no indicador do número de países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento que recebem apoio especializado, e montante de apoios, incluindo financiamento, tecnologia e capacitação, para mecanismos de aumento de capacidade para planejamento e gestão eficazes das mudanças climáticas, incluindo as mulheres, os jovens e as comunidades locais e marginalizadas (13.b.1).

A implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, subscrita durante a Cúpula das Nações Unidas em setembro de 2015, com seus 17 Objetivos, desdobrados em 169 metas estabelecidas pela ONU, demanda o alinhamento das ações dos Estados e de toda a sociedade, especialmente em relação ao clima, constantes no ODS 13. Sendo assim, os deveres estatais são reforçados diante da significativa interconexão com os direitos humanos e a garantia da existência e da vida digna.

2.3 A autonomia do direito ao clima estável

O Relatório de Riscos Globais 2023 intitulado “A crise de Hoje, as Catástrofes de Amanhã”, elaborado pelo Fórum Mundial Econômico (2023), constatou que o mundo enfrenta diferentes tipos de riscos considerados “antigos”, a exemplo da inflação, do custo de vida e dos desarranjos da sociedade, além dos confrontos geopolíticos permanentes. Todavia, outros riscos parecem ser totalmente novos, sendo as mudanças climáticas o destaque entre estes.

O relatório considera o risco global como a possibilidade de ocorrência de um evento ou condição que, se ocorrer, impactará negativamente e de maneira potencial o Produto Interno Bruto (PIB) Global, as populações e os recursos disponíveis. Em sua conclusão, o Relatório afirmou que os riscos climáticos são o foco central das percepções de riscos na próxima década e são para os quais a sociedade global está menos preparada.

A característica marcante da próxima década, segundo o Relatório, será as crises ambientais e sociais, impulsionadas por tendências geopolíticas e econômicas

subjacentes. A “*Cost-of-living crisis*” é classificada como a crise global de risco mais grave nos próximos anos. Ao longo da próxima década, a perda de biodiversidade e o colapso do ecossistema estarão entre os principais riscos e todos os seis riscos ambientais figurarão entre os dez principais riscos¹⁰.

Nesse contexto, cientistas têm utilizado a expressão “limites planetários”¹¹ para identificar os principais processos biofísicos do Sistema do Planeta Terra “nos quais a capacidade de autorregulação e resiliência já se encontra comprometida ou em vias de ser, colocando em grande risco o desencadeamento de processos irreversíveis se ultrapassados tais limites (*tipping points* ou pontos de não retorno)” (SARLET; WEDY; FENSTERSEIFER, 2023, p. 24). Dentre os *Planetary Boundaries*, Johan Rockstrom *et. al.* (2009) identificam as mudanças climáticas e o aquecimento global, sendo estes os principais desafios que a humanidade já enfrentou até o momento para a garantir a sua existência, o que levou ao reconhecimento do Estado de Emergência Climática.

O Estado de Emergência Climática foi identificado, em 2021, no estudo “*World Scientists’ Warning of a Climate Emergency*”, publicado na Revista *BioScience*. O documento apontou que o efeito estufa foi potencializado pela emissão de poluentes provocada pelos seres humanos, o que está provocando mudanças no meio ambiente. Essas mudanças influenciam diversos aspectos, desde a deterioração de habitats, extinção de espécies e até a saúde humana e exige a adoção de medida preventiva: a declaração do Estado de Emergência Climática, que visa evitar que essas alterações no clima saiam do controle.

O aumento da frequência e da intensidade dos eventos climáticos extremos afetam muitas dimensões da vida humana, animal e ambiental. Esses fatores provocam o aceleração das mudanças climáticas, que, por sua vez, prejudicam a produção agrícola e animal, a segurança alimentar, a renda e o bem-estar das famílias. Também aumentam a migração forçada, principalmente com origem nos locais mais afetados pela aceleração do fenômeno: países que são menos desenvolvidos e mais pobres economicamente. Outro fator que está relacionado à temática é o aumento de pragas e doenças infecciosas como consequência da degradação ambiental e, inclusive, o

¹⁰ Os dez riscos ambientais são: 1. *Failure to mitigate climate change*; 2. *Failure of climate-change adaptation*; 3. *Natural disasters and extreme weather events*; 4. *Biodiversity loss and ecosystem collapse*; 5. *Large-scale involuntary migration*; 6. *Natural resource crises*; 7. *Erosion of social cohesion and societal polarization*; 8. *Widespread cybercrime and cyber insecurity*; 9. *Geoeconomic confrontation*; 10. *Large-scale environmental damage incidents*.

¹¹ “*In general, planetary boundaries are values for control variables that are either at a 'safe' distance from thresholds — for processes with evidence of threshold behaviour — or at dangerous levels — for processes without evidence of thresholds.*”(ROCKSTROM, *et. al.*, 2009, p. 472)

aparecimento de novas epidemias e pandemias com mais frequência. Os últimos relatórios emitidos pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) – organização científico-tecnológica criada no âmbito das Nações Unidas – apontam tais fatores como importantes alertas sobre a mudança do clima (2023, online).

No atual cenário mundial, entretanto, há uma desigualdade na proporção como os riscos climáticos são suportados pelos países do globo, que ocorre de maneira semelhante à desigualdade social existente na sociedade planetária. A comunidade internacional se vê, então, diante do desafio de estabelecer a distribuição equânime dos riscos climáticos globais e as respectivas responsabilidades para os Estados e empresas transnacionais. Dentre as causas para a ausência de progresso na temática, o Relatório acentuou a existência de divergências entre o que é cientificamente necessário e o que é politicamente viável para estabelecer metas climáticas, bem como a insuficiência de ações direcionadas para auxiliar os países e as comunidades cada vez mais afetadas pelos impactos dessas mudanças.

O Alto Comissariado das Nações Unidas já destacou o risco maior para as mulheres sobre mudanças climáticas, destacando que, fatores como a discriminação de gênero, as desigualdades sociais e os papéis de gênero que as inibem. Deu ênfase, em especial, às condições das mulheres idosas e crianças afirmando que se veem mais afetadas e correm um maior perigo durante todas as fases dos desastres relacionados com os fenômenos meteorológicos.

Este Núcleo, portanto, sensível a essa perspectiva de gênero, que reconhece as interseccionalidades, manifesta-se, enfatizando que a taxa de mortalidade das mulheres é notavelmente superior à dos homens em caso de desastre natural. Algumas razões para isso, porque as mulheres têm mais probabilidades de estarem cuidando dos filhos, podem estar grávidas ou lactantes; devem carregar pertences seus e dos filhos - bagagens - que cerceiam a mobilidade; terem que nadar com os filhos a tiracolo, dentre outras dificuldades inerentes à condição feminina ou materna. Segundo o Conselho de Direitos Humanos, por meio do relatório do escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a relação entre a mudança climática e os direitos humanos, "a vulnerabilidade vê-se agravada por fatores como a desigualdade de direitos à propriedade, a exclusão da tomada de decisões e as dificuldades para aceder à informação e aos serviços financeiros"

(Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a relação entre a mudança climática e os direitos humanos, 2009).

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e no propósito de proteção dos seus direitos, visa a garantir a participação das mulheres em nível igual ao dos homens no desenvolvimento político, social, econômico e cultural. No mesmo sentido, está a preocupação com a proteção das anciãs, mulheres e meninas indígenas, cuja cosmovisão está em sintonia com a proteção e simbiose com o meio ambiente e com o conceito de “mãe terra”, vital para a sobrevivência de toda a comunidade.

Em sua recomendação geral n.º. 37 (2018) sobre as dimensões relacionadas ao gênero da redução do risco de desastres no contexto das mudanças climáticas, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres da ONU ressaltou a urgência de mitigar as mudanças climáticas e destacou as medidas necessárias a serem tomadas para alcançar a igualdade de gênero, a fim de reforçar a resiliência de indivíduos e comunidades às mudanças climáticas e desastres.

Em seu relatório de 2009¹² sobre a relação entre as mudanças climáticas e os direitos humanos, o ACNUDH afirmou que essas mudanças põem em risco a habitabilidade e, a longo prazo, a existência territorial de uma série de Estados insulares de baixa altitude (ver resolução A/HRC/10/61, § 40). O Relatório também declara que as mudanças climáticas ameaçam privar os povos indígenas de seus territórios tradicionais e fontes de subsistência. Esses impactos têm implicações para o direito à autodeterminação e não podem ser olvidados em perspectiva de análise da relação direitos humanos e meio ambiente.

A Recomendação n.39 - Recomendação geral n.º 39 (2022) sobre os direitos de Mulheres e Meninas Indígenas - traz a necessária preocupação de proteção dos alimentos, das águas e das sementes - arts. 12 e 14 - garantindo também em seus arts. 13 e 14 o direito à proteção da terra, de seus territórios e dos recursos naturais.

Nesse sentido, o ACNUDH constatou em seu estudo sobre ação climática com perspectiva de gênero para o gozo pleno e efetivo dos direitos das mulheres que o conhecimento e a experiência peculiares das mulheres, particularmente em nível local, em áreas como agricultura, conservação e gestão de recursos naturais, significam que a inclusão de mulheres com experiências diversas em ação de

¹² Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/11/Direitos-humanos-e-mudancas-climaticas-064-w5100780_ALT2.pdf. Acesso em 18 dez. 2023.

prevenção e proteção do meio ambiente contra os danos provocados pelas mudanças climáticas, muitas vezes graduais e não por isso menos nocivos.

Uma perspectiva de Mulheres e Meninas Indígenas envolve entender as diferentes experiências, realidades e necessidades de mulheres e homens indígenas em relação à proteção dos direitos humanos com base em suas diferenças de sexo e gênero. Também envolve considerar a condição das meninas indígenas como mulheres em desenvolvimento, o que requer intervenções adequadas à sua idade, desenvolvimento e condição. Uma perspectiva intercultural considera a diversidade cultural dos Povos Indígenas, incluindo suas culturas, línguas, crenças e valores e a valorização e apreciação social dessa diversidade. Finalmente, uma abordagem multidisciplinar aprecia a identidade multifacetada de mulheres e meninas indígenas e como diferentes disciplinas relacionadas ao direito, à saúde, à educação, à cultura, à espiritualidade, à antropologia, à economia, à ciência e ao trabalho moldaram e ainda moldam a experiência social de mulheres e meninas indígenas e promovem a discriminação contra elas. Essas perspectivas e abordagens são fundamentais para prevenir e erradicar a discriminação contra mulheres e meninas indígenas e para cumprir o objetivo da justiça social quando ocorrem violações de direitos humanos contra elas.

Outra particularidade importante a ser mencionada é o especial efeito das mudanças climáticas para os idosos. Especificamente sobre este tema há a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos (AG/RES.2875 (XLV-O/15)), aprovada na segunda sessão plenária, realizada em 15 de junho de 2015. No artigo 25 há previsão expressa de proteção ao meio ambiente saudável.

Nesse sentido, os Estados partes da Convenção se comprometem a adotar todas as medidas necessárias para garantir e promover o pleno exercício desse direito, notadamente, i) fomentar o desenvolvimento pleno do idoso em harmonia com a natureza e ii) garantir o acesso do idoso em condições de igualdade a serviços públicos básicos de água potável e saneamento, entre outros.

Com relação a esse grupo altamente impactado com as mudanças climáticas, destaca-se o caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e outros vs. Suíça*. A associação suíça contra as mudanças climáticas, composta por mulheres idosas com mais de 70 anos, ingressaram com uma petição perante a Corte Europeia de Direitos Humanos alegando o agravamento de problemas de saúde de seus membros, em razão das

ondas de calor, atribuídas à falta de medidas estatais protetivas do clima. Nesse sentido, as requerentes alegaram que o Estado suíço não cumpriu suas obrigações de proteção do direito à vida e garantia da vida privada e familiar (art. 2º e 8º da Convenção). Alegaram também que os dispositivos contidos na Convenção devem ser analisados na perspectiva do princípio da precaução e justiça intergeracional contida no direito ambiental internacional, de modo que o Estado não criou leis adequadas e tampouco medidas apropriadas e suficientes para atingir as metas de combate às alterações climáticas.

Esse debate perante à Corte Europeia não é de hoje. Também em 2020, jovens portugueses apresentaram petição perante a Corte Europeia alegando que os Estados não vinham tomando medidas suficientes contra as alterações climáticas e exigindo dos estados medidas mais efetivas, notadamente no que diz respeito aos incêndios florestais. Os requerentes alegam a violação dos artigos 2.º, 8.º e 14.º da Convenção Europeia, que tratam do direito à vida, do direito à privacidade e do direito de não sofrer discriminação. Os requerentes alegam sofrer os impactos especialmente em razão de serem obrigados a ficar mais tempo em ambientes fechados, fato que impacta o seu bem-estar físico e mental. Além disso, os requerentes apontam que os países do Conselho da Europa que não concordaram em reduzir as emissões de poluentes, conforme previsto pelo Acordo de Paris, descumpriram suas obrigações em matéria de direitos humanos, violando-os expressamente (Caso Duarte Agostinho e outros v. Portugal e outros 32 Estados)¹³.

Em relação às crianças e adolescentes, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (2022) apontou que o impacto das mudanças climáticas é peculiar para este grupo, produzindo uma dimensão específica de injustiça climática, tendo em vista a relação existente entre doenças, mortalidade infantil e poluição, especialmente no acesso à água e a qualidade do ar, além dos gravíssimos acidentes oriundos de desastres ambientais. Segundo o Comentário Geral nº 26 à Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, publicado em 22 de agosto de 2023¹⁴, a respeito dos direitos da criança e o meio ambiente, com enfoque especial nas mudanças

¹³ Os casos mencionados serão julgados pela Grande Câmara da Corte Europeia de Direitos Humanos.

¹⁴ O impulso para a criação do Comentário Geral veio dos esforços de crianças que têm chamado a atenção para as crises ambientais. O Comitê recebeu contribuições de um conselho consultivo dedicado e diversificado, composto por 12 conselheiros de idades entre 11 e 17 anos, que apoiou o processo de consulta realizado para este Comentário Geral, com 16.331 contribuições de crianças de 121 países, por meio de pesquisas online, grupos focais e consultas presenciais nacionais e regionais.

climáticas, “a extensão e a magnitude da tripla crise planetária, que inclui a emergência climática, o colapso da biodiversidade e a poluição generalizada, são uma ameaça urgente e sistêmica aos direitos da criança ao redor do mundo” (2023, p. 1).

O Comentário Geral nº 26 reconhece o princípio da equidade intergeracional e o interesse das gerações futuras e especifica que os Estados são responsáveis não só por proteger os direitos das crianças e adolescentes contra danos imediatos, mas também por violações previsíveis dos seus direitos no futuro devido a atos dos Estados, ou omissão de ação, no presente. Nesse sentido, o Comentário tem como objetivos:

- (a) Enfatizar a necessidade urgente de enfrentar os efeitos adversos da degradação ambiental, com enfoque especial nas mudanças climáticas e no exercício dos direitos das crianças;
- (b) Promover uma compreensão holística dos direitos das crianças relacionados à proteção ambiental;
- (c) Esclarecer as obrigações dos Estados para com a Convenção, e fornecer orientações oficiais sobre medidas legislativas, administrativas e outras ações apropriadas para enfrentar os danos ambientais, com atenção especial para as mudanças climáticas. (UNICEF, 2023, p. 3)

Quanto às obrigações dos Estados, estes devem tomar medidas positivas para garantir que “as crianças estejam protegidas de mortes prematuras ou não naturais previsíveis – que podem ser causadas por atos e omissões, bem como pelas atividades de atores empresariais –, e que desfrutem do seu direito à vida com dignidade”. Assim, as decisões estatais para proteção ambiental devem considerar o melhor interesse da criança, seja na elaboração de leis, regulamentos, políticas e normas internas, seja em sua atuação no plano internacional, garantindo o pleno gozo de todos os direitos humanos, incluído o direito a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável.

Nesse aspecto, o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016, reconheceu “as necessidades específicas e as circunstâncias especiais das Partes países em desenvolvimento, em especial aquelas particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima”. A mudança climática é uma preocupação comum da humanidade e as medidas para enfrentar o fenômeno devem respeitar, promover e considerar as obrigações estatais em matéria de direitos humanos, direito à saúde, direitos dos povos

indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional.

A afirmação do direito humano ao meio ambiente em sua autonomia e interdependência com os demais direitos humanos, no contexto planetário em que a dimensão climática é determinante para a vida e o pleno exercício dos demais direitos das presentes e futuras gerações, também desvela o clima estável como um direito indispensável e intrinsecamente relacionado com o desfrute do direito à vida digna.

O Informe sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas com o gozo de um meio ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável (A/74/161), de 2019, elaborado pelo Relator Especial sobre Meio Ambiente e Direitos Humanos do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, David R. Boyd, concluiu que um clima seguro é um elemento fundamental do direito ao meio ambiente saudável e absolutamente essencial para a vida e o bem-estar dos seres humanos.

Segundo o Relator, no artigo 2º do Acordo de Paris os Estados se comprometeram a garantir um clima seguro, o que é fundamental para o gozo de uma ampla gama de direitos humanos, estabelecendo o aumento da temperatura média global “bem abaixo” de 2º C, e idealmente limitada a 1,5º C.

Artigo 2º - 1. Este Acordo, ao reforçar a implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo:

(a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2º C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5º C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima;

(b) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos; e

(c) Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima.

Dessa forma este artigo estabelece o Direito ao Clima Estável, Limpo e Seguro, do qual decorre o dever dos Estados de adotar as medidas necessárias para conseguir com que seja limitada à temperatura a esses níveis (mitigação), aumentem os esforços de adaptação e de resiliência e haja financiamento compatível.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708, em 1 de julho de 2022, decidiu que o direito da segurança climática possui *status* de direito fundamental e considerou que “Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional” (BRASIL, 2022, p. 23).

A Corte Constitucional brasileira decidiu que o Poder Executivo tem o dever de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima¹⁵, vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de proteção do meio ambiente e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O Estado brasileiro tem o dever - e não a livre escolha - de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. O STF, portanto, decidiu que a tutela ambiental possui natureza jurídica vinculante, de modo que, acaso evidenciado contexto de colapso nas políticas públicas atinentes ao tema, o Poder Judiciário tem o dever de atuar para garantir a obediência ao princípio do não retrocesso em matéria ambiental. Ademais, a alocação de recursos do Fundo concretiza o dever constitucional de tutela e restauração do meio ambiente, assim como dos direitos fundamentais que lhes são interdependentes. Desse modo, como as suas receitas são vinculadas por lei a atividades determinadas, não podem ser objeto de contingenciamento, nos moldes da Lei do Estado brasileiro sobre a responsabilidade fiscal.

A interpretação dada pela Corte Constitucional brasileira aos tratados internacionais em matéria ambiental e às obrigações estatais na temática constituem verdadeiro “diálogo de fontes” (CARVALHO RAMOS, 2022) com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que permite a proteção mais adequada e evolutiva dos direitos humanos.

2.4 Análise do Contexto das Mudanças Climáticas e Direitos Humanos

¹⁵ O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima do Estado brasileiro, criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e tem sua regulamentação definida pelo Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, alterado pelo Decreto nº 10.143, de 28 de novembro de 2019. Ele tem por finalidade financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima. O Fundo Clima é o principal instrumento federal voltado ao custeio do combate às mudanças climáticas e ao cumprimento das metas de redução de emissão de gases do efeito estufa.

A relação entre mudanças climáticas e Direitos Humanos está intrinsecamente correlacionada.

O usufruto dos Direitos Humanos fica prejudicado pelas alterações no meio ambiente que o aumento das emissões antrópicas de gases de efeito estufa na atmosfera têm causado e são afetados principalmente os povos indígenas, as populações tradicionais e os mais pobres, o que por si só já é uma injustiça pois os que menos contribuíram historicamente para as emissões serão os que mais sentirão seus efeitos (CHANCEL, 2022).

O aumento de temperatura altera os modos de vida, o dia a dia das comunidades, prejudica a saúde, compromete o acesso à habitação adequada, impõe riscos à vida com eventos extremos mais constantes e mais fortes. Além disso, o aumento das temperaturas, as chuvas fortes e as desertificações trazem dificuldade à agricultura e aumento de preço para a produção de alimentos e com isso insegurança alimentar, conflitos fundiários e violências contra os ativistas ambientais.

3 Desenvolvimento dos itens da opinião consultiva

A resiliência do meio ambiente americano e especialmente da floresta amazônica e de sua sociobiodiversidade fica cada vez mais comprometida com o desmatamento associado a efeitos das mudanças climáticas – períodos estendidos e mais frequentes de seca. Inclusive alguns autores (BOULTON; LENTON; BOERS, 2022) concluem que o desequilíbrio já atingiu um ponto irreversível, capaz de gerar uma contínua transformação da floresta tropical em savana durante as próximas décadas.

Outro ponto de preocupação são as concentrações de gases de efeito estufa que não param de aumentar, novamente preocupante é o dióxido e monóxido de carbono na Amazônia, estudos na parte brasileira indicam que a região passou a emitir mais que é capaz de capturar (GATTI et al., 2021), afetando assim o ciclo global de carbono negativamente, deixando de ser o esperado "pulmão do mundo" e principalmente por queimadas e agropecuária sem preocupação com a sustentabilidade, gerando assim agravamento dos riscos climáticos ao mesmo tempo

causa perda irreversível de biodiversidade, serviços ecossistêmicos e riquezas culturais.

A análise de imagens de satélite disponíveis principalmente a partir da década de 1990 indica que mais de três quartos da floresta perdeu capacidade de regeneração (BOULTON; LENTON; BOERS, 2022), fenômeno agravado nas áreas menos chuvosas e nas mais próximas de atividades humanas – entre as quais se destacam, pelo impacto sobre o bioma, a produção de soja e carne bovina.

Apesar dessa urgência notória ainda mais com relação à Amazônia que pode ter atingido ou estar próxima de atingir o ponto de não retorno de acordo com evidências empíricas, a legislação ambiental tem sido negligenciada, políticas públicas têm sido pífias e o aparato de cumprimento das leis enfrentou recentemente falta de recursos e desaparecimento.

Apesar de ter havido queda de 83% no desmatamento na Amazônia brasileira entre 2004 e 2012, motivada principalmente pela implementação do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, do PPCDAm e da Moratória da soja pela proibição da produção na área, entre agosto de 2018 e julho de 2021 o desmatamento no bioma foi 56,6% maior (GARRIDO, 2022). Essa inconstância não pode ocorrer. Precisam ser criados mecanismos jurídicos e políticos para evitar os retrocessos e desaparecimentos, desvincular a proteção do meio ambiente e dos Direitos Humanos da volatilidade dos governos e atrelar a objetivos de longo prazo dos Estados Americanos.

Há um perigo real de aumento de violações de direitos humanos na América Latina em consequência dos eventos extremos observados no mundo em razão de atividades antrópicas.

No pertinente ao regime internacional das mudanças climáticas, a persistência de compromissos não cumpridos, especialmente no que tange ao financiamento e compensação dos danos causados aos países em desenvolvimento demonstra a apatia do Norte Global.

Por outro lado, a mudança de abordagem proposta para a COP-28, que passaria de uma abordagem de mitigação para adaptação parece encerrar em seu bojo uma violência estrutural de natureza colonial contra os países do Sul Global, os mais vulneráveis aos eventos extremos. Os países do Sul Global para promover ações de adaptação necessitam de recursos econômicos, tecnológicos e técnicos, que estão presentes em abundância nos países desenvolvidos, mas que não estão

acessíveis a países em desenvolvimento. Como mencionado no parágrafo anterior, o Acordo de Copenhague não produziu os efeitos econômicos necessários para o financiamento de projetos. Há uma grande em transferência de tecnologia e os serviços de consultoria estão nas mãos das empresas transnacionais.

Estes fatores contribuem para uma dependência sem precedentes no regime das mudanças climáticas que tem o potencial de exacerbar a disparidade de efeitos entre o Norte e o Sul Global, aumentando as violações de direitos humanos.

4 Respostas objetivas aos quesitos

4.1 - Qual é o alcance do dever de prevenção dos Estados diante de fenômenos climáticos gerados pelo aquecimento global, incluindo eventos extremos e eventos de desenvolvimento lento, de acordo com as obrigações convencionais interamericanas à luz do Acordo de Paris e o consenso científico que recomenda não aumentar a temperatura global além de 1,5°C?

O dever de proteção ao meio ambiente consolidou-se além das fronteiras nacionais, uma vez compreendida a finitude dos recursos nacionais e a irreversibilidade dos danos afligidos. O Direito Internacional, ao incorporar essa pauta e inscrevê-la dentre as obrigações estatais de cunho *erga omnes*, demonstra a extrema relevância e urgência da normatização e efetivação do cuidado ambiental, instituindo esta como “preocupação comum da humanidade”.

Dada a delicadeza inerente a um cenário já deteriorado pelos séculos de degradação ambiental, a aplicação de responsabilidade internacional pós-dano já não confere a efetividade almejada por uma impreterível pretensão preservativa. Surgem, assim, as responsabilidades preventivas assumidas na forma do “princípio da precaução”, conferindo aos (potenciais) poluidores o ônus de comprovar que suas atividades são desprovidas de maiores riscos de danos irreversíveis.

Assim, a responsabilização ambiental se estabelece por meios repressivos e meios assistenciais, definindo-se o último como uma série de medidas voltadas para o incentivo e inclusão de países de desenvolvimento incompleto na missão climática,

normalmente através da concessão de recursos financeiros em troca de sua tutela na preservação de florestas e diminuição na emissão de carbono.

Tal desígnio encontra-se como basilar para o Acordo de Paris (2015), fortalecendo o princípio da “responsabilidade comum, porém diferenciada” ao propor que cabe ao norte global o principal esforço na tomada de decisões e alcance de metas rumo ao desenvolvimento global e sustentável. Entretanto, é imperativo pontuar que, à luz da emergência climática cada dia mais ebuliente, faz-se indispensável a união imediata de todos os agentes internacionais em torno da causa, emitindo cada um seus respectivos sacrifícios.

Não obsta, portanto, que a guarda do meio ambiente não possa se harmonizar com a evolução socioeconômica dos países ditos “periféricos”, uma vez que, graças aos avanços tecnológico e científico, a sustentabilidade também pode ser lucrativa se bem apoiada e administrada. Logo, visualiza-se como primordial a gestão de uma nova ordem econômico-ambiental cooperativa e devidamente estruturada, sendo elencada pelo potencial social, político e geográfico de cada Estado.

Esse compromisso encontra-se alinhado com o ODS 13 das Nações Unidas, especialmente a meta 13.1, “Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países” e a meta 13.2 “Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais”.

4.2 - Em particular, quais são as medidas que os Estados devem adotar para minimizar o impacto dos danos causados pela emergência climática, à luz das obrigações estabelecidas na Convenção Americana? Diante disso, quais medidas diferenciadas devem ser adotadas em relação a populações em situação de vulnerabilidade ou considerações interseccionais?

Os estados precisam cumprir seus compromissos de mitigação de GEE, redirecionar financiamento para adaptação e resiliência a eventos climáticos extremos e respeitar os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais como o dever de consulta prévia informada prevista na convenção 169 OIT.

Além disso, é necessário que os Estados estabeleçam um diálogo contínuo com toda a sociedade, informando, propondo e recebendo propostas gerais e específicas que possam ser aplicadas efetivamente como políticas públicas

mitigadoras e preventivas e direcionadas, especialmente com relação aos grupos mais vulneráveis e que serão atingidos diretamente pelos impactos dos danos causados pelas mudanças climáticas. Mulheres, comunidades indígenas, idosos, grupos economicamente desprivilegiados, dentre outros grupos vulneráveis são os mais afetados pelos referidos danos, para os quais se exige medidas próprias além das que deverão ser aplicadas no âmbito geral.

A proteção específica de grupos vulneráveis está em consonância com a meta 13.a do ODS 13, que objetiva promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas.

4.2.A. Quais são as considerações que um Estado deve adotar para implementar sua obrigação de (i) regulamentar, (ii) monitorar e fiscalizar; (iii) requerer e aprovar estudos de impacto social e ambiental, (iv) estabelecer planos de contingência e (v) mitigar as atividades dentro de sua jurisdição que agravem ou possam agravar a emergência climática?

Como ressaltado acima, o artigo 2º da Convenção Americana não trata apenas da adequação normativa formal do ordenamento jurídico interno aos tratados internacionais, normalmente realizada por “medidas legislativas”, mas também à adoção de medidas “de outra natureza” para efetivar os direitos humanos.

Nesse sentido, no âmbito nacional brasileiro, o estudo de impacto ambientais (EIA) é um instrumento particularmente útil não apenas para a análise dos impactos causados por uma obra pública ou privada, como também apresenta condições para implementá-la adequadamente, prevendo, inclusive audiência pública com a participação dos cidadãos e do Ministério Público (Lei Federal nº 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto Federal nº 99.274/90; Resolução nº 001/1986 do CONAMA).

Assim, nos termos do artigo 2º da CADH, os Estados passam a ter responsabilidades de cunho também preventivo. Em se tratando da crise climática, as políticas preventivas são essenciais, mas diante da situação climática atual são necessárias medidas urgentes não apenas preventivas, mas também mitigadoras dos danos que já são verificados, fazendo uso de todos os instrumentos nacionais

disponíveis para criar e implementar medidas mais eficazes de prevenção, proteção e garantia dos direitos humanos.

4.2.B. Quais princípios devem inspirar as ações de mitigação, adaptação e respostas às perdas e danos gerados pela emergência climática nas comunidades afetadas?

Em uma perspectiva interseccional, os princípios que devem orientar as ações de mitigação, adaptação e respostas às perdas e danos gerados pela emergência climática nas comunidades afetadas devem considerar a ligação entre direitos humanos e desenvolvimento com o objetivo de alcançar uma abordagem centrada no ser humano, com a salvaguarda dos direitos das pessoas mais vulneráveis e a partilha dos impactos das alterações climáticas e as responsabilidades de forma equitativa e justa, na linha do princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, consagrado no Acordo de Paris (2015).

De início, o princípio da proibição do retrocesso climático objetiva impedir a adoção de medidas que ocasionem a redução ou a supressão dos níveis de proteção já alcançados. Nesse sentido, o General Comment n. 3 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirma a obrigação dos Estados de adotar medidas, concretas, deliberadas e focadas, de modo mais efetivo possível, utilizando o máximo dos recursos disponíveis, voltadas à implementação dos direitos sociais entre eles a proteção do direito ao meio ambiente saudável.

Todas as ações do Estado e da sociedade devem estar orientadas também pelo princípio do respeito à cultura e aos meios de vida dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Essa visão está intimamente conectada com o princípio da justiça ambiental em sua perspectiva climática.

Sarlet, Wedy e Fensterseifer (2023, p. 139) explicam que há profunda injustiça na distribuição não só de bens sociais no âmbito de nossa sociedade, mas também na distribuição e no acesso aos recursos naturais, além do desigual impacto das mudanças no clima. Desse modo, quando se discute o acesso equitativo aos recursos e bens naturais para uma vida digna, a justiça climática deve balizar “tanto as relações entre os Estados-Nacionais no plano internacional (especialmente diante das relações Norte-Sul) quanto às relações entre poluidor/degradador (Estado ou particular) e cidadão ou comunidade titular do direito fundamental ao meio ambiente”.

Importante ressaltar que, no âmbito do direito interno do Estado português, a Lei de Bases do Clima (Lei nº 98/2021) possui um rol abrangente de princípios jurídicos climáticos no seu artigo 4º: desenvolvimento sustentável; transversalidade; integração; cooperação internacional; valorização do conhecimento e da ciência; subsidiariedade; informação; participação; prevenção e precaução; responsabilização, recuperação e reparação, que são explicados da seguinte maneira:

Artigo 4.º

Princípios da política do clima

As políticas públicas do clima estão subordinadas aos seguintes princípios:

- a) Desenvolvimento sustentável, aproveitando os recursos naturais e humanos de forma equilibrada, em consideração pelos deveres de solidariedade e respeito pelas gerações futuras e pelas demais espécies que coabitam no planeta;
- b) Transversalidade, garantindo que a mitigação e a adaptação às alterações climáticas são consideradas nas demais políticas globais e setoriais;
- c) Especial articulação com a lei de bases do ambiente, prevenindo e mitigando riscos ambientais conexos;
- d) Integração, considerando os impactes das alterações climáticas nos investimentos e atividades económicas, tanto públicos como privados;
- e) Cooperação internacional, tendo em vista as mais-valias para o desenvolvimento de práticas e tecnologias e para a descarbonização global;
- f) Valorização do conhecimento e da ciência, assentando nestes a tomada de decisões;
- g) Subsidiariedade, assegurando uma administração multinível integrada e eficiente, integrando as regiões autónomas e as autarquias nos processos de planeamento, tomada de decisão e avaliação das políticas públicas;
- h) Informação, impondo uma cultura de transparência e responsabilidade;
- i) Participação, incluindo os cidadãos e as associações ambientais no planeamento, tomada de decisões e avaliação das políticas públicas;
- j) Prevenção e precaução, obviando ou minorando, prioritariamente na fonte, os impactes adversos no clima, tanto em face de perigos imediatos e concretos como de riscos futuros e incertos, e podendo estabelecer, em caso de incerteza científica, que o ónus da prova recai sobre a parte que alegue a ausência de perigos ou riscos;
- k) Responsabilização, recuperação e reparação, devendo cada agente interveniente responder pelas suas ações e omissões, diretas e indiretas, estando obrigado a corrigir ou recuperar as perdas e danos que tenha originado, suportando os encargos daí resultantes e as compensações aplicáveis a terceiros.

Além desses princípios devem ainda ser respeitados todos os demais princípios previstos na Declaração de Princípios Éticos em relação à Mudança Climática (UNESCO, 2017).

Ademais, referidos princípios atuam para o cumprimento da Meta 13.a, do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 13, consistente em promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas.

5 Dispositivo

Diante de todo o exposto, é dever dos Estados tomarem medidas para mitigar suas emissões de gases de efeito estufa para níveis seguros, cumprindo o que foi acordado internacionalmente. Adequar suas infraestruturas e defesa civil para eventos extremos de modo a proteger sua população mais vulnerável. Assegurar que haja suficiente fluxo financeiro direcionado para obras e medidas de mitigação, adaptação e resiliência climática.

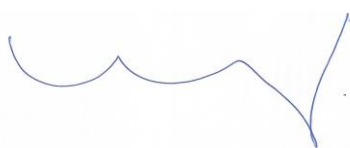
Além disso, em obras e infraestruturas que impactam o meio ambiente que estão sob tutela de povos indígenas e de comunidades tradicionais deve-se observar as disposições da Convenção 169 OIT obtendo consentimento livre informado e esclarecido desde o início das obras.

Esses deveres estatais derivam do direito humano ao meio ambiente limpo, saudável e sustentável e do direito humano ao clima estável, que devem ser interpretados enquanto direitos autônomos oriundos do regime internacional de direitos humanos, especialmente da Convenção Americana de Direitos Humanos, conforme exposto neste parecer nos itens 2.2 e 2.3.

Ademais, todas essas ações estão alinhadas com a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, especialmente em relação ao clima, constante no ODS 13 - Ações Contra a Mudança do Clima Global, que reforçam os deveres estatais diante da significativa interconexão com os direitos humanos e a garantia da existência e da vida digna.

Com relação ao Brasil, as medidas existentes devem ser aplicadas de modo imediato principalmente relacionado ao público mais vulnerável (idosos, mulheres, crianças, povos indígenas, comunidades tradicionais entre outros).

Cordialmente,



WAGNER MENEZES

Diretor Científico do Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (NETI/USP). Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

6 Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). Clima e direitos humanos. Clima e Direitos Humanos: Perguntas e Respostas Tradução: Pedro Maia Soares Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/11/Direitos-humanos-e-mudancas-climaticas-064-w5100780_ALT2.pdf. Acesso em 18 dez. 2023.

BOULTON, C. A.; LENTON, T. M.; BOERS, N. Pronounced loss of Amazon rainforest resilience since the early 2000s. **Nature Climate Change**, v. 12, n. 3, p. 271–278, mar. 2022.

CHANCEL, L. Global carbon inequality over 1990–2019. **Nature Sustainability**, v. 5, n. 11, p. 931–938, nov. 2022.

CARVALHO RAMOS. André de. **Controle de Convencionalidade: Origem, conceito e desdobramentos**. Curso de aperfeiçoamento em Direitos Humanos, tratados internacionais e o controle de convencionalidade na prática do sistema de justiça brasileiro. Escola Superior do Ministério Público da União. 2023.

CARVALHO RAMOS. André de. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 6 edição. São Paulo. 2016.

CARVALHO RAMOS. André de. **Processo Internacional dos Direitos Humanos**. 6 edição. São Paulo. 2019.

CARVALHORAMOS. André de. **Curso de Direitos Humanos**. 9a. edição. São Paulo. 2022.

CEDAW/C/GC/39 - Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres
Recomendação geral nº 39 (2022) sobre os direitos de Mulheres e Meninas Indígenas (2022).

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Duarte Agostinho e outros v. Portugal e outros 32 Estados. Petição n. 39371/20.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **O que são os Amicus Curiae**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/amicus_curiae.cfm. Acesso em 21 set 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 23/2017**. Disponível em <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpinioaoConsultiva23versofinal.pdf>. Acesso em 21 set 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pedido de Parecer Consultivo da República da Colômbia e da República do Chile à Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_pt.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.
Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociacion Lhaka Honhat (Nuestra Terra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas). Voto do Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Opinião Consultiva sobre a Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares** (1996). Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/advisory-opinions/advisory-opinions-1996-es.pdf> 7 out

GARRIDO, B. **Desmatamento na Amazônia cresceu 56,6% sob governo Bolsonaro**. Disponível em: <https://ipam.org.br/desmatamento-na-amazonia-cresceu-566-sob-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 8 set. 2023.

GATTI, L. V. et al. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. **Nature**, v. 595, n. 7867, p. 388–393, jul. 2021.

IPCC. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>> .

LIMA, Lucas Carlos. A jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o Direito ao Meio Ambiente Saudável. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, 2021, Vol. 12, Núm. 1. <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/393345>.

MENEZES, Wagner. **Curso de Direito Internacional: Doutrina, Legislação e Jurisprudência**. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch Brasil, 2023. v. 1. 680p .

MENEZES, Wagner. **Tribunais Internacionais: jurisdição e competência**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. 426p.

ONU. Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a relação entre a mudança climática e os direitos humanos. **Relatório do escritório do alto comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a relação entre a mudança climática e os direitos humanos**, 2009.

PORTUGAL. **Lei de Bases do Clima**. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/98-2021-176907481>>. Acesso em: 15 dez. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Climático**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

UNICEF. **Comentário Geral nº 26 – Comitê dos Direitos da Criança**. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/comentario-geral-26-comite-dos-direitos-da-crianca>> Acesso em: 18 dez. 2023.

UNITED NATIONS. **RES 76/300**. The human right to a clean, healthy and sustainable environment: resolution / adopted by the General Assembly. <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=en#record-files-collapse-header>. 7 out

UNESCO, O. DAS N. U. PARA A E., a Ciência e a Cultura,. **Declaration of Ethical Principles in relation to Climate Change - Legal Affairs**. Disponível em: <<https://www.unesco.org/en/legal-affairs/declaration-ethical-principles-relation-climate-change>>. Acesso em: 18 dez. 2023.

WAGNER, Daize Fernanda; SOUZA, Felipe Sakai de. O “ESVERDEAMENTO” DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: povos indígenas e proteção ambiental em convergência. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.19, n.43, p.381-401, jan/abril, 2022. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2159>. 7 out

ZANBRANO, Digno José Montalván. **EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO COMO UN DERECHO AUTÓNOMO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS**. Vol. 1 Núm. 37 (2020): Núm. 37 (2020) -Anales de la Facultad de Derecho.