



Embaixada da República Federativa do Brasil

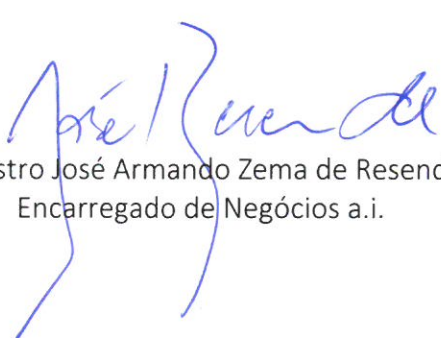
São José, 8 de janeiro de 2024

CIDH/001/2024
URGENTE

Senhor Secretário,

Em aditamento à Nota nº 114, de 19/12/2023, transmito em anexo a versão assinada das observações do Estado brasileiro ao pedido de parecer consultivo sobre “emergência climática e direitos humanos”.

Atenciosamente,


Ministro José Armando Zema de Resende
Encarregado de Negócios a.i.



Senhor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretário
Corte Interamericana de Direitos Humanos
Cidade



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

**CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
SOLICITAÇÃO DE OPINIÃO CONSULTIVA
EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E DIREITOS HUMANOS
CONTRIBUIÇÕES DO BRASIL**

DEZEMBRO DE 2023

Sumário

I – INTRODUÇÃO	3
II – JURISDIÇÃO CONSULTIVA E ADMISSIBILIDADE	5
III – CONTEXTUALIZAÇÃO À LUZ DO DEBATE INTERNACIONAL	5
IV – PRINCÍPIOS GERAIS	9
V – OBRIGAÇÕES DOS ESTADOS ENTRE SI	10
A. O PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, PORÉM DIFERENCIADAS (CBDR-RC)	10
B. A OBRIGAÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	15
VI – OBRIGAÇÕES DOS ESTADOS DE NATUREZA INTERNA	20
A. OBRIGAÇÕES SUBSTANTIVAS	20
(i) Obrigação de prevenção	20
(ii) Obrigação de mitigação	22
(iii) Obrigação de adaptação	24
B. OBRIGAÇÕES PROCEDIMENTAIS	27
(i) Acesso à justiça	27
(ii) Acesso à informação	29
(iii) Participação em processos de tomada de decisão	30
C. OBRIGAÇÕES DE NÃO DISCRIMINAÇÃO	32
(i) Crianças e adolescentes	32
(ii) Mulheres	33
(iii) Afrodescendentes	34
(iv) Povos indígenas	36
(v) Defensores do meio ambiente e dos direitos humanos	38
(vi) Gerações futuras	40
VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS	41

Em atenção aos comunicados de 17 de março e 6 de julho de 2023, por meio dos quais a Secretaria Executiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em função do artigo 73.1 do Regulamento da Corte IDH, transmitiu cópia da solicitação de opinião consultiva apresentada por Chile e Colômbia em 22 de janeiro de 2023, sobre “emergência climática e direitos humanos”, o Brasil apresenta a seguir suas observações.

I – INTRODUÇÃO

1. No dia 17 de março de 2023, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH, ou apenas Corte) circulou nota em que informa sobre pedido de parecer consultivo apresentado por Chile e Colômbia (“solicitantes”), em conformidade com o artigo 64.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), a respeito do assunto “emergência climática e direitos humanos”.
2. A respectiva petição, anexa à comunicação oficial da Corte, indica que a demanda visa ao esclarecimento do “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” (p. 1).
3. Após considerações sobre as consequências da “emergência climática” sob a perspectiva dos direitos humanos e a necessidade de contar com padrões interamericanos para acelerar a resposta dos estados àquele fenômeno, os solicitantes direcionam à Corte perguntas sobre seis temas específicos, baseados em artigos de diferentes tratados:
 - a. Sobre as obrigações estatais derivadas dos deveres de prevenção e garantia dos direitos humanos vinculadas à emergência climática (artigo 11 do Protocolo de San Salvador; artigo 1 do Acordo de Escazú; Acordo de Paris)
 - 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 (artigos 4.1, 5.1 e 13 da CADH; artigos 5 e 6 do Acordo de Escazú)

- c. Sobre as obrigações diferenciadas dos Estados com respeito aos direitos das crianças e as novas gerações frente à emergência climática (artigos 1, 4, 5, 11 e 19 da CADH; artigo 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança)
- d. Sobre as obrigações estatais oriundas dos processos de consulta e judiciais relacionados à emergência climática (artigos 8 e 25 da CADH)
- 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 (artigos 1.1 e 2 da CADH; artigo 9 do Acordo de Escazú)
- f. Sobre as obrigações e responsabilidades compartilhadas e diferenciadas de direitos dos Estados frente à emergência climática (artigo 26 da CADH; artigos 1, 12 e 14 do Protocolo de San Salvador; princípio 24 da Declaração e Plano de Ação de Estocolmo para o Meio Ambiente Humano; princípios 7 e 19 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento)

4. No dia 17 de março deste ano, a Corte IDH convidou “todos os interessados” para que apresentem sua opinião escrita sobre os pontos submetidos à consulta, com prazo inicial até 18 de agosto de 2023. Por meio do comunicado de imprensa 45/2023, de 6 de julho de 2023, a Corte IDH prorrogou o referido prazo até 18 de dezembro de 2023. O envio de manifestação escrita está previsto no art. 73 do Regulamento da Corte IDH e visa a permitir que qualquer pessoa, instituição ou governo interessados apresente à Corte opinião escrita acerca dos fatos e questionamentos contidos na submissão.

5. Em consonância com o Regulamento, o estado brasileiro apresenta manifestação escrita em que tece suas considerações a respeito da solicitação de parecer consultivo em apreço. Além disso, indica, desde já, seu interesse em participar de eventuais audiências sobre o caso, por meio, inclusive, de manifestação oral.

6. Quanto ao processo de elaboração desta manifestação, registra-se que a redação foi precedida de consulta pública à sociedade civil e à comunidade acadêmica, nas modalidades oral e escrita. **O estado brasileiro agradece enfaticamente a participação e contribuição das seguintes instituições:** Associação dos Professores de Direito Ambi-

ental do Brasil (APRODAB), Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR), Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), Centro Paulista de Estudos da Transição Energética (CPTen) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Clínica de Direitos Humanos do Curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Conectas Direitos Humanos, Grupo de Estudos Globais e América Latina (GEGAL) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Grupo de Estudos em Sistema Interamericano de Direitos Humanos da Universidade Estadual do Amazonas (UEA), Grupo de Pesquisa Direito, Risco e Ecocomplexidade da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Grupo de Pesquisa em Cortes e Tribunais Internacionais “Stylus Curiarum” da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Grupo de Trabalho Biopolítica e Biopoder da Universidade de São Paulo (USP), “IHL Clinic” da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto Alana, Instituto “Facts and Norms”, Laboratório de Pesquisa em Bioética e Ética na Ciência do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (LABEPEC/HCPA) e Núcleo de Estudos da Violência da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (NEV/USP). Esclarece-se, no entanto, que a versão final do texto foi elaborada exclusivamente pelo estado brasileiro e não reflete necessariamente o posicionamento das instituições acima referidas.

II – JURISDIÇÃO CONSULTIVA E ADMISSIBILIDADE

7. À luz dos critérios de admissibilidade da jurisdição consultiva da Corte IDH¹, o estado brasileiro considera que a presente solicitação de parecer consultivo preenche os requisitos formais, uma vez que: (i) é solicitada por dois estados membros da OEA (Chile e Colômbia); (ii) tem por finalidade o esclarecimento do conteúdo e alcance das obrigações de proteção dos direitos humanos no contexto das mudanças climáticas, que, reconhecidamente, impactam o gozo de diversos direitos humanos; (iii) não se limita a uma região geográfica ou grupo de países específicos, preservando-se, assim, seu caráter geral; (iv) identifica adequadamente os tratados de direitos humanos cuja interpretação se consulta; (v) formula perguntas específicas à Corte; (vi) contextualiza os fatos e preocupações que dão origem à consulta, ao apresentar dados sobre as consequências de direitos humanos das mudanças climáticas; (vii) motiva a relevância de contar com o parecer da Corte IDH para acelerar as respostas dos estados às mudanças climáticas.

III – CONTEXTUALIZAÇÃO À LUZ DO DEBATE INTERNACIONAL

¹ Artigo 64 da CADH e artigos 70 a 72 do Regulamento da Corte IDH.

8. Na avaliação do Brasil, a presente solicitação, ao tratar de tema fundamental para a proteção dos direitos humanos em nosso tempo, é oportuna e conveniente. Na América do Sul e na América Central, dados do relatório do IPCC de 2022 para a região² a apontam como “altamente exposta, vulnerável e fortemente impactada pelas mudanças climáticas”. Segundo o IPCC, “muitos eventos extremos estão já impactando a região e, segundo as projeções, devem intensificar-se”, incluindo “o aquecimento das temperaturas e da seca, aumento do nível do mar, erosão litorânea, acidificação oceânica e lacustre [...] e a severidade das secas em algumas regiões, com a concomitante queda no fornecimento de água”³. Não há dúvida, portanto, de que o tema é central para as sociedades latino-americanas.

9. As vulnerabilidades latino-americanas às mudanças climáticas são tanto ecológicas como socioeconômicas. Na avaliação do IPCC, “os sistemas socioecológicos na região são altamente vulneráveis à mudança do clima, que atua em sinergia com outros fatores como mudanças no uso da terra e profundas desigualdades socioeconômicas”, de maneira que “a maioria dos *hotspots* de biodiversidade na região serão negativamente impactados”⁴. Diversos sistemas têm sido ameaçados, incluindo a floresta tropical amazônica. No âmbito socioeconômico, a pobreza e a vulnerabilidade de grupos sociais diminuí sua resiliência aos eventos climáticos extremos e dificulta sua participação efetiva nas decisões relacionadas a medidas de adaptação⁵. Desse modo, a inter-relação entre vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais é particularmente desafiadora em nosso continente.

10. A mudança do clima, no entanto, não é apenas uma preocupação regional. Trata-se de fenômeno que, por sua própria natureza, afeta o mundo por inteiro, embora não por igual. Em seu último relatório de avaliação, publicado em março de 2023, o IPCC alerta que as mudanças na atmosfera, no oceano, na criosfera e na biosfera, causadas pela atividade humana, têm contribuído para eventos climáticos extremos “em todas as

² IPCC. Central and South America. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, 2022, pp. 1689–1816.

³ *Ibidem*, p. 1763.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*, p. 1764.

regiões ao redor do mundo”⁶. No entanto, seus efeitos adversos, perdas e danos à natureza e às pessoas apresentam impacto desproporcional sobre comunidades vulneráveis, “que historicamente contribuíram com a menor parcela à mudança do clima atual”⁷.

11. Ainda segundo o IPCC, sistemas humanos e ecológicos são interdependentes, de sorte que “regiões e pessoas com limitações de desenvolvimento consideráveis possuem alta vulnerabilidade a perigos climáticos”, com “os maiores impactos observados em muitas localidades e/ou comunidades da África, Ásia, América do Sul e Central, países menos desenvolvidos, pequenas ilhas e o Ártico, e, globalmente, para os povos indígenas, pequenos produtores de alimentos e famílias de baixa renda”⁸. Essas conclusões confirmam que a avaliação da mudança do clima no contexto latino-americano deve levar em consideração a abrangência global – e não apenas regional – do fenômeno, à luz da distribuição desigual de seus impactos, situando-se a América Latina em uma das regiões do mundo mais vulneráveis à sua intensificação, apesar de ter historicamente contribuído em menor proporção para a sua conformação atual.

12. Diante da relevância global e da transversalidade do tema, a presente solicitação de parecer consultivo dialoga com inúmeras iniciativas relacionadas ao combate às mudanças climáticas nos âmbitos internacional, regional e nacional. No governo federal brasileiro, por exemplo, das 38 pastas ministeriais atualmente existentes, 24 têm estruturas próprias para acompanhar temas ligados ao meio ambiente, às mudanças climáticas ou ao desenvolvimento sustentável. No ambiente internacional, as mudanças climáticas têm ocupado posição central nas negociações diplomáticas e, paralelamente, vêm sendo objeto de casos contenciosos e consultas a tribunais internacionais, não só da Corte IDH mas também da Corte Internacional de Justiça⁹ e do Tribunal Internacional do Direito do Mar¹⁰, ambas pendentes de decisão. O espectro de perspectivas sobre as mudanças climáticas no cenário internacional envolve múltiplos atores, interesses e foros, o que

⁶ IPCC. Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* IPCC, Genebra, Suíça, 2023, pp. 1-34. p. 5.

⁷ *Ibidem*, p. 5.

⁸ *Ibidem*, p. 5.

⁹ Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/187/request-advisory-opinion>. Acesso em 11 set. 2023.

¹⁰ Disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/request-for-an-advisory-opinion-submitted-by-the-commission-of-small-island-states-on-climate-change-and-international-law-request-for-advisory-opinion-submitted-to-the-tribunal/>. Acesso em 11 set. 2023.

exige, cada vez mais, a coordenação de iniciativas em torno do objetivo comum de fortalecer políticas de adaptação e mitigação, baseadas nos direitos humanos.

13. Como evidência da centralidade do tema, durante a última Cúpula do G20¹¹, em setembro de 2023, as dezenove maiores economias do mundo, juntamente com a União Europeia e a União Africana, comprometeram-se a “acelerar urgentemente ações para lidar com crises e desafios ambientais, incluindo a mudança do clima”. Na Declaração de Nova Délhi¹², reconheceram “que os impactos da mudança do clima estão sendo experimentados em todo o mundo, particularmente pelos mais pobres e mais vulneráveis” e reafirmaram o compromisso de “combater a mudança do clima por meio do fortalecimento da plena e efetiva implementação do Acordo de Paris e de seu objetivo de temperatura, refletindo a equidade e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais”.

14. Os governos reconheceram, ainda, que as ações de combate às mudanças climáticas deverão levar em conta diferentes abordagens nacionais e contar com cooperação e auxílio internacional, “incluindo financiamento e tecnologia [...] como facilitadores cruciais, no contexto do desenvolvimento sustentável”. No comunicado, também sublinharam que o pico de emissões de gases de efeito estufa (GEEs) não necessariamente ocorrerá ao mesmo tempo em todos os países, pois essa circunstância “pode ser afetada pelo desenvolvimento sustentável, pelas necessidades de erradicação da pobreza, pela equidade, e em linha com as diferentes circunstâncias nacionais”.

15. Com referência às metas assumidas pelo Acordo de Paris, os integrantes do G20 conclamaram todos os países a alinhar suas contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) com o objetivo de temperatura estabelecido no referido tratado. Adicionalmente, recordaram que, em seu artigo 4.4, o Acordo prevê que os países desenvolvidos devem “continuar a assumir a liderança por meio do estabelecimento de metas absolutas de redução de emissões em toda a economia”, enquanto países em desenvolvimento devem “continuar a melhorar seus esforços de mitigação e são encorajados a, com o

¹¹ O G20 reúne, em números, aproximadamente 85% do PIB mundial, 75% do comércio internacional e 2/3 da população mundial. Disponível em: <https://www.oecd.org/g20/about/>. Acesso em 11 set. 2023.

¹² Disponível em: https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/document/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf. Acesso em 11 set. 2023.

tempo, caminhar em direção à redução de emissões ou metas de limitação em toda a economia, à luz das diferentes circunstâncias nacionais”¹³.

16. A mudança do clima, portanto, apresenta-se como fenômeno global. Ao mesmo tempo, as responsabilidades e os impactos a ela associados, ou seja, suas causas e consequências, distribuem-se desigualmente e afetam a região latino-americana de modo particular, à luz de suas vulnerabilidades ecológicas e socioeconômicas. O enfrentamento às mudanças climáticas recai sobre todos os países, individualmente e em conjunto, e cada um deve ser chamado a responder de acordo suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

17. Com base nessas considerações introdutórias, as perguntas do pedido de parecer consultivo serão aqui organizadas em três tópicos: (i) princípios gerais; (ii) as obrigações dos estados entre si; (iii) as obrigações dos estados devidas às pessoas sob sua jurisdição.

IV – PRINCÍPIOS GERAIS

18. Entre os princípios específicos que devem nortear as obrigações estatais no campo da proteção dos direitos humanos frente às mudanças climáticas, o Brasil sugere à Corte que leve em consideração os enumerados a seguir, consagrados em tratados e documentos aqui elencados em rol não exaustivo:

- a. Respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais¹⁴
- b. Igualdade e não discriminação por motivo de raça, cor, sexo, gênero, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, orientação sexual e identidade de gênero¹⁵
- c. Equidade para gerações presentes e futuras¹⁶
- d. Consideração prioritária dos direitos das crianças¹⁷
- e. Prevenção, devida diligência e precaução¹⁸

¹³ Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em 11 set. 2023.

¹⁴ Arts. 1º da CADH; art. I da DADDH; art. 2º do PIDCP, do PIDESC e da DUDH.

¹⁵ Arts. 1º, 24 e 25 da CADH; art. II da DADDH; art. 2º do PIDCP e da DUDH; resoluções da AGOEA.

¹⁶ Art. 3.1 da UNFCCC; § 59 da OC-23/17.

¹⁷ Art. 3.1 da CRC; art. 19 da CADH; art. VII da DADDH.

- f. Uso da melhor evidência científica disponível e, quando apropriado, de conhecimentos tradicionais, locais e de povos indígenas¹⁹
- g. Participação democrática, acesso à informação e acesso à justiça²⁰
- h. Soberania nacional e não intervenção²¹
- i. Responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais²²
- j. Cooperação internacional²³
- k. Proteção dos sistemas naturais e da biodiversidade como interesses jurídicos autônomos, com valor intrínseco, independentemente de sua utilidade para as atividades humanas²⁴

19. No entendimento do estado brasileiro, com base nesses princípios, que se complementam e se reforçam mutuamente, a Corte poderá esclarecer o conteúdo e o alcance das obrigações dos estados no domínio das mudanças climáticas de forma sistemática e coerente.

V – OBRIGAÇÕES DOS ESTADOS ENTRE SI

A. O PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, PORÉM DIFERENCIADAS (CBDR-RC)

20. Para corretamente precisar o conteúdo e o alcance das obrigações dos estados entre si, é importante ter em conta o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais (CBDR-RC). Trata-se de um dos pilares fundamentais da diplomacia climática e do direito internacional ambiental. Na origem dos atuais regimes multilaterais ambientais, é consagrado como o Princípio 7 da Declaração do Rio de 1992: “Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde

¹⁸ Art. 3.3 da UNFCCC; §§ 118 e 175 e seguintes da OC-23/17.

¹⁹ Art. 4.2(d) da UNFCCC; arts. 4.1 e 7.7 do Acordo de Paris.

²⁰ Arts. 13, 23, 24 e 25 da CADH; art. XVIII da DADDH.

²¹ Arts. 2.4 e 2.7 da Carta das Nações Unidas; art. 13.3 do Acordo de Paris; Princípio 2 da Declaração do Rio (1992).

²² Art. 3.1 da UNFCCC; arts. 2.2, 4.4 e 4.5 do Acordo de Paris; princípio n. 7 da Declaração do Rio (1992).

²³ Art. 2º do PIDESC; art. 26 da CADH; art. 1º do Protocolo de San Salvador; art. 3.5 da UNFCCC.

²⁴ Preâmbulo (§ 1º) e art. 1º da Convenção sobre Diversidade Biológica (1992); § 62 da OC-23/17.

e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e os recursos financeiros que controlam”.

21. Esse mesmo princípio foi reafirmado pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (parágrafo 12): “Reafirmamos todos os princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, incluindo, *inter alia*, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como estabelecido em seu princípio 7”.

22. Especificamente no que se refere ao regime multilateral sobre mudança do clima, a diferenciação entre as responsabilidades atribuídas aos países está baseada em responsabilidades históricas pelo aquecimento global e na distinção entre as respectivas emissões de GEEs no decorrer do tempo. Essa diferenciação encontra amparo no amplo reconhecimento científico de que o rápido acúmulo de GEEs está diretamente relacionado a emissões antropogênicas históricas decorrentes da industrialização²⁵.

23. A farta evidência científica conduziu à ampla aceitação política do fato de que o tempo de permanência das moléculas dos referidos gases na atmosfera e seu efeito cumulativo geram maior responsabilidade para os maiores emissores históricos²⁶. Existe, nesse contexto, o entendimento de que os países responsáveis por tais emissões teriam se beneficiado delas em seu processo de desenvolvimento. Assim, é natural que assumam compromissos distintos daqueles atribuídos aos países que iniciaram tardiamente o referido processo e ainda precisam levar a cabo as respectivas estratégias de desenvolvimento.

²⁵ IPCC, 2023, p. 4. “Human activities, principally through emissions of greenhouse gases, have unequivocally caused global warming, with global surface temperature reaching 1.1°C above 1850-1900 in 2011-2020”.

²⁶ *Ibidem*, p. 5. “Historical contributions of CO2 emissions vary substantially across regions in terms of total magnitude, but also in terms of contributions to CO2-FFI and net CO2 emissions from land use, land-use change and forestry (CO2-LULUCF). In 2019, around 35% of the global population live in countries emitting more than 9 tCO2-eq per capita11 (excluding CO2-LULUCF) while 41% live in countries emitting less than 3 tCO2-eq per capita; of the latter a substantial share lacks access to modern energy services. Least Developed Countries (LDCs) and Small Island Developing States (SIDS) have much lower per capita emissions (1.7 tCO2-eq and 4.6 tCO2-eq, respectively) than the global average (6.9 tCO2-eq), excluding CO2-LULUCF”.

24. Em relação às capacidades diferenciadas para a ação climática, os países desenvolvidos teriam melhores condições materiais – tecnologia, recursos financeiros, capacitação técnica – para assumir a liderança²⁷ no combate aos desafios impostos pela mudança do clima. Por se tratar de desafios comuns, caberia aos países desenvolvidos maior parcela de responsabilidade em mobilizar as referidas capacidades para a resolução dos problemas, inclusive em apoio aos países do Sul Global.

25. Desde sua adoção inicial na Declaração do Rio, o princípio foi preservado em todos os instrumentos multilaterais sobre mudança do clima. Na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), o CBDR-RC orientou os critérios fundamentais para a diferenciação entre os países, critérios esses que se mantiveram, em essência, nos instrumentos seguintes. Na UNFCCC, o princípio foi expressamente incluído no preâmbulo, no artigo 3º, sobre princípios norteadores do texto, e no artigo 4º, sobre compromissos a serem assumidos pelos países, segundo suas distintas responsabilidades. Entre os princípios do artigo 3º da UNFCCC, além do CBDR, está também o direito e obrigação de promoção do desenvolvimento sustentável (3.4).

26. A UNFCCC diferencia claramente as obrigações climáticas entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Além das previsões elencadas nos artigos 2º (objetivo) e 3º (princípios), o artigo 4º estabelece compromissos diferenciados com o uso da expressão “shall”, que denota sua natureza legalmente vinculante, em contraposição ao “should”. Entre esses compromissos diferenciados, estão aqueles de financiamento, transferência de tecnologia e capacitação de países desenvolvidos para ações de mitigação e adaptação em países em desenvolvimento. No Acordo de Paris (2015) – que, segundo o direito internacional, é instrumento acessório à UNFCCC –, o conceito está expresso no preâmbulo; no artigo 2º, no qual se estabelecem os objetivos do Acordo; e no artigo 4º, que versa sobre os compromissos a serem nacionalmente estabelecidos. Em particular, o artigo 2.2 deixa claro que o princípio deverá perpassar toda a implementação do Acordo, ao declarar, de forma inequívoca, na versão inglesa, o seguinte: “This agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances”.

²⁷ Art. 4.4. do Acordo de Paris.

27. A referência às CBDR-RC torna-se ainda mais importante no contexto do reiterado descumprimento de obrigações de mitigação e financiamento por países desenvolvidos, fator que foi decisivo para a não realização, até o momento, do objetivo último da UNFCCC, a saber, o de prevenir a interferência humana perigosa no sistema climático – um risco em 1992, que hoje é realidade. Cabe lembrar que, sob a UNFCCC, foi adotado, em 1997, o Protocolo de Quioto, que impôs metas quantitativas individuais de redução de emissões a países desenvolvidos. Seguindo recomendações do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima (IPCC), o Protocolo estabeleceu obrigação para que esses países reduzissem, agregadamente, suas emissões em 5%, entre 2008 e 2012, em relação a níveis de 1990, compromisso coletivo que nunca foi cumprido. Subsequentemente, em 2009, países desenvolvidos firmaram o compromisso de mobilizar 100 bilhões de dólares anuais de financiamento climático a países em desenvolvimento, obrigação que deveria ser cumprida a partir de 2020, mas que tampouco chegou a ser honrada.

28. Para evitar a fragmentação de regimes jurídicos, compreende-se que o desenvolvimento dos direitos humanos ambientais deve harmonizar-se com os princípios jurídicos consagrados do direito internacional ambiental, em especial aqueles relacionados à justiça ambiental e climática. Nesse sentido, recorda-se que o reconhecimento universal do direito humano a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável, pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH)²⁸ e pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)²⁹, respectivamente em 2021 e 2022, consignou expressamente, no parágrafo operativo 3º de ambas as resoluções, que “a promoção do direito humano a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável requer a plena implementação dos acordos multilaterais ambientais sob os princípios do direito internacional ambiental” (sem grifo no original). A resolução da AGNU – que representou a primeira vez em que se reconheceu, em âmbito global, a existência de um direito humano autônomo a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável – foi apoiada por 161 países membros da ONU, com 8 abstenções e nenhum voto contrário. Sua relevância para o direito internacional, portanto, não deveria ser ignorada pela Corte IDH.

²⁸ Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/RES/48/13>. Acesso em 11 set. 2023.

²⁹ Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/76/300>. Acesso em 11 set. 2023.

29. O princípio das CBDR-RC também vem sendo reconhecido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), como foi o caso em sua Resolução n. 3/2021³⁰, sobre emergência climática e direitos humanos, em cujo parágrafo sétimo consignou-se o seguinte: “Los Estados deben implementar acciones que fomenten la cooperación internacional de manera amplia y participativa, a nivel bilateral, regional y global. Con base en el principio de responsabilidad común pero diferenciada, aquellos Estados que tengan mayor capacidad financiera deben brindar las garantías para dotar de mayor capacidad técnica y logística a los Estados que tengan mayor grado de afectación ante el cambio climático, así como menor capacidad financiera y de infraestructura para hacer frente a la emergencia climática”.

30. De modo similar, o Comitê sobre os Direitos da Criança (CRC), órgão responsável pela interpretação e monitoramento da implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança, reconheceu a importância das CBDR-RC em seu recentíssimo Comentário Geral n. 26, publicado em agosto de 2023, a respeito dos “direitos das crianças e do meio ambiente, com foco especial sobre a mudança do clima”³¹. Segundo o CRC, os estados têm uma responsabilidade individual de mitigar a mudança climática sob o direito ambiental internacional, mas, ao mesmo tempo, “as medidas de mitigação deveriam refletir a cota-parte (*fair share*) de cada estado parte no esforço global de mitigação das mudanças climáticas”. Dessa forma, “cada estado, e todos os estados trabalhando juntos, devem continuamente fortalecer compromissos climáticos em linha com a maior ambição possível e suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades”, de modo que “estados de renda alta deveriam continuar a assumir a liderança por meio da assunção de metas absolutas de redução em toda a economia”³². No documento, o CRC reiterou, sobre o financiamento climático, que, “em linha com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades nacionais, as circunstâncias nacionais dos estados devem ser levadas em consideração nos esforços para endereçar a mudança do clima”, de maneira que “os estados

³⁰ Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf. Acesso em 12 set. 2023.

³¹ CRC. *General Comment n. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change*. Agosto de 2023. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-26-2023-childrens-rights-and>. Acesso em 11 set. 2023.

³² *Ibidem*, § 97.

desenvolvidos devem cooperar com os estados em desenvolvimento no fornecimento de financiamento ambiental para ação climática”³³.

31. Há amplo reconhecimento internacional, portanto, do papel que o princípio das CBDR-RC deve exercer na avaliação das responsabilidades individuais e coletivas dos estados com relação às suas obrigações de direitos humanos no contexto das mudanças climáticas.

32. Nesses termos, o Brasil entende que, de modo coerente com os instrumentos multilateralmente negociados, seria fundamental que a Corte IDH, ao esclarecer o conteúdo e alcance das obrigações de direitos humanos relacionadas à mudança do clima, levasse em consideração o princípio das CBDR-RC, tendo em conta, de um lado, as contribuições históricas proporcionalmente menores da América Latina para a mudança do clima, e, de outro, sua vulnerabilidade aumentada e a necessidade de construção de capacidades, com base na cooperação e na assistência internacional financeira e tecnológica.

B. A OBRIGAÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

33. À luz da natureza transnacional das mudanças climáticas e do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, o estado brasileiro considera que a presente solicitação de parecer consultivo também oferece à Corte oportunidade para aprofundar o sentido e o alcance da obrigação de cooperação internacional, já reconhecida expressamente na Opinião Consultiva n. 23/17. Naquela ocasião, a Corte afirmou, com fundamento nas obrigações extraídas da CADH, do Protocolo de San Salvador e do direito internacional ambiental (Declarações de Estocolmo e do Rio e diversos tratados ambientais, incluindo a UNFCCC), que “os Estados têm a obrigação de cooperar, de boa-fé, para a proteção contra danos ao meio ambiente”³⁴. Segundo a Corte, diferentemente das obrigações ambientais descritas no restante do parecer consultivo, essa “é uma obrigação entre estados”³⁵, dentro da qual existem deveres específicos exigíveis em matéria ambiental. O objeto e a finalidade da CADH, afirmou a Corte, “requer velar para que os Estados se encontrem na melhor posição para cumprir com suas obrigações, em particular quando o cumprimento depende, *inter alia*, da cooperação de outros esta-

³³ *Ibidem*, § 112.

³⁴ CORTE IDH, 2017, § 185.

³⁵ *Ibidem*, § 186.

dos”³⁶. Na OC-23/17, porém, devido ao escopo daquele pedido, a Corte não teve o ensejo de aprofundar-se no detalhamento das obrigações de cooperação relacionadas às mudanças climáticas.

34. A cooperação internacional é um compromisso geral dos estados, com importante papel no direito internacional dos direitos humanos. Segundo o artigo 1.3 da Carta das Nações Unidas, um dos propósitos da ONU é “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. Na seara da cooperação econômica e social internacional, há compromisso explícito dos membros das Nações Unidas, inscrito no artigo 56 da Carta: “Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente”. Para o Brasil, trata-se de princípio elementar, inscrito na Constituição Federal, que, em seu artigo 4º, prevê que as relações internacionais do Brasil são regidas, entre outros, pelo princípio da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (inciso IX).

35. No domínio dos direitos humanos, o dever de cooperação encontra previsão expressa no artigo 26 da CADH, de acordo com o qual “os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos [...]”.

36. Na mesma linha, há diversas menções à cooperação internacional nas obrigações contraídas pelo estados partes do Protocolo de São Salvador. No artigo 1º do tratado, “os Estados Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo” (sem grifo no original). Entre os direitos reconhecidos no Protocolo, está o direito a um meio ambiente sadio (artigo 11).

³⁶ *Ibidem*, § 210.

37. No âmbito universal, a obrigação de cooperar internacionalmente para promover e realizar os direitos humanos está prevista no artigo 2º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), conforme o qual “cada estado parte no presente Pacto se compromete a adotar passos, individualmente e por meio da assistência e da cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, no máximo dos seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a plena realização dos direitos reconhecidos no presente Pacto [...]”.

38. A existência da obrigação de cooperar é corroborada pelo Comentário Geral n. 3 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC). No documento, consta que, “de acordo com os artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas, com princípios bem estabelecidos de direito internacional, e com as disposições do Pacto em si, a cooperação internacional para o desenvolvimento e portanto para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais é uma obrigação de todos os estados [...] [e] é particularmente incumbida aos estados que estão em posição de assistir outros nesse sentido”³⁷ (sem grifo no original). Na ausência de programa ativo de assistência internacional e cooperação da parte dos estados que estejam em posição de fazê-lo, acrescenta o Comitê, “a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais permanecerá uma aspiração não realizada em muitos países”³⁸.

39. A promoção do desenvolvimento sustentável está intimamente ligada à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Sob essa ótica, a implementação plena da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo seus 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 metas, seria fundamental para a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos, em seu conjunto indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes. A resolução da Assembleia Geral da ONU que aprovou a Agenda 2030 contém referência expressa à Declaração Universal de Direitos Humanos e tratados de direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento³⁹.

40. O ODS 17 – “Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development” – reforça a obrigação de cooperação internacional, principalmente os compromissos de países desenvolvidos de transferir recur-

³⁷ CDESC. *General Comment n. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para 1, of the Covenant)*. 14 de dezembro de 1990. § 14.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em 27 set. 2023. Parágrafos 11 e 35.

sos financeiros, tecnológicos e de capacitação para países em desenvolvimento. De acordo com o relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), intitulado “The Gathering Storm”⁴⁰, os custos para a adaptação dos países em desenvolvimento à mudança do clima até 2030 são estimados entre US\$ 155 e US\$ 330 bilhões anuais. Esses montantes são superiores ao compromisso dos países desenvolvidos de alocar US\$ 100 bilhões anuais para a ação climática nos países em desenvolvimento até 2023⁴¹, o qual nunca foi cumprido.

41. Na avaliação do IPCC, “as maiores lacunas de financiamento climático e oportunidades estão nos países em desenvolvimento”, de modo que “o apoio acelerado de países desenvolvidos e instituições multilaterais é um facilitador crucial para melhorar as ações de mitigação e adaptação e podem endereçar desigualdades no financiamento, incluindo seus custos, termos e condições, bem como vulnerabilidade econômica à mudança do clima”⁴².

42. O CRC, por sua vez, no Comentário Geral n. 26 relativo à mudança do clima, reconheceu expressamente, com base no artigo 4º da Convenção sobre os Direitos da Criança⁴³, que “os estados têm uma obrigação de agir, separadamente e em conjunto, por meio da cooperação internacional, para respeitar, proteger e realizar os direitos das crianças”⁴⁴ (sem grifo no original). Na avaliação do CRC, “a mudança do clima, a poluição e a perda de biodiversidade representam claramente exemplos urgentes de ameaças globais aos direitos das crianças que requerem que os estados trabalhem juntos, o que demanda a mais ampla cooperação possível por todos os países e a sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada” (sem grifo no original)⁴⁵. No contexto da mudança do clima, “essas obrigações são apropriadamente orientadas tomando-se em consideração as emissões históricas e atuais de GEEs e o conceito de responsabilidades

⁴⁰ Disponível em: <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2021>. Acesso em 4 out. 2023.

⁴¹ Decisão 2/CP.15, de 2009, Acordo de Copenhague.

⁴² IPCC. *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC: Genebra, 2023. p. 82.

⁴³ “States Parties shall undertake all appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention. With regard to economic, social and cultural rights, States Parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international co-operation.” (sem grifo no original).

⁴⁴ CRC, 2023, § 91.

⁴⁵ *Ibidem*.

comuns, porém diferenciadas, e suas respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais”⁴⁶.

43. Diante do panorama normativo analisado, é fundamental que, sobretudo no domínio das mudanças climáticas – tendo em conta natureza histórica, transfronteiriça e difusa do fenômeno –, essa honorável Corte dedique parte de seu parecer consultivo ao adequado tratamento dos deveres de cooperação internacional, à luz das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e da equidade não só dentro dos países mas também entre os países.

44. O princípio da cooperação internacional na área do meio ambiente está intimamente relacionado às responsabilidades comuns, porém diferenciadas. É esse, aliás, o objeto dos questionamentos do ponto “F” da consulta submetida à Corte, a saber, as obrigações e responsabilidades compartilhadas e diferenciadas dos estados frente à emergência climática (p. 12). É importante que, neste ponto, a Corte estabeleça critérios para avaliar juridicamente a relação entre o descumprimento de compromissos assumidos em acordos ambientais e as obrigações de cooperação internacional definidas pelo direito internacional dos direitos humanos. Nesse exercício, sugere-se que a Corte tenha em consideração também os compromissos do artigo 4.4 e 4.5 do Acordo de Paris, somados aos deveres de cooperação previstos nos tratados de direitos humanos.

45. As obrigações de direitos humanos relacionadas às mudanças climáticas devem harmonizar-se com as contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) previstas no Acordo de Paris, à luz das diferentes circunstâncias nacionais. A responsabilidade internacional de cada país deve ser avaliada à luz de suas contribuições históricas e atuais para esse fenômeno, sobretudo por meio da emissão de GEEs. Os indicadores de responsabilização, portanto, deveriam levar em conta, entre outros fatores, as metas assumidas por cada país em suas NDCs e todo o conjunto de suas obrigações internacionais, inclusive de cooperação internacional, conforme os acordos ambientais multilaterais vigentes.

46. Eventual desconsideração dessas desigualdades materiais e históricas entre os países e, portanto, do dever de cooperação, resultaria no risco de agravar o desequilíbrio que desfavorece os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.

⁴⁶ *Ibidem*.

Para evitar que essas disparidades regionais se ampliem, é primordial que o conceito de desenvolvimento sustentável seja interpretado de forma balanceada, em suas três dimensões indissociáveis – econômica, social e ambiental –, uma vez que os desafios ambientais e climáticos dos países do Sul Global não podem ser dissociados de seus fatores socioeconômicos, justificando-se, assim, a prioridade conferida à erradicação da pobreza. É importante, ainda, agregar uma quarta dimensão à reflexão sobre o desenvolvimento sustentável: a dimensão cultural. Espera-se que a Corte, em sua opinião consultiva, e à luz das considerações sobre direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, possa debruçar-se sobre o significado da obrigação de cooperação internacional no contexto acima delineado.

VI – OBRIGAÇÕES DOS ESTADOS DE NATUREZA INTERNA

47. A título de organização da presente manifestação, as perguntas submetidas à Corte serão aqui agrupadas de acordo com a natureza das obrigações de base, categorizadas em substantivas, procedimentais e de não discriminação⁴⁷. No grupo substantivo, serão abordadas as perguntas do ponto “A”, referentes aos deveres de prevenção e garantia dos direitos humanos, e “B”, sobre os direitos à vida e à sobrevivência. No grupo procedimental, as questões do ponto “D”, acerca de processos de consulta e judiciais, e “E”, proteção de defensores. Por fim, no grupo de não discriminação, examinaremos as perguntas sobre a proteção de grupos vulneráveis, incluindo crianças (ponto “C”), mulheres, pessoas afrodescendentes e povos indígenas (ponto “E”).

A. OBRIGAÇÕES SUBSTANTIVAS

(i) Obrigação de prevenção

48. O problema da mudança do clima tem profundas consequências negativas para o gozo dos direitos humanos. A Corte reconheceu, no parecer consultivo OC-23/17, que os danos ao meio ambiente impactam “de maneira aguda o direito a uma existência digna e as condições básicas para o exercício de outros direitos humanos”, uma vez que “a proteção do meio ambiente é uma condição para uma vida digna”⁴⁸. Assinalou igualmente, com referência à Resolução n. 2429/2008 da Assembleia Geral da OEA, que “a

⁴⁷ Essa divisão toma como base a estrutura do mapeamento das obrigações de direitos humanos relacionadas ao meio ambiente realizado pelo relator especial das Nações Unidas sobre direitos humanos e meio ambiente (A/HRC/25/53). A referência não implica necessariamente o endosso do conteúdo do documento.

⁴⁸ CORTE IDH, 2017, § 109.

mudança climática produz efeitos diversos no desfrute dos direitos humanos”⁴⁹. Em outras palavras, a mudança do clima também é um problema de direitos humanos. Os estados, portanto, quando falham em prevenir a mudança do clima e deixam de combater seus impactos sobre direitos, agem em desconformidade com o dever de prevenir violações de direitos humanos.

49. Em seu parecer consultivo de 2017, a Corte assinalou que “a obrigação de garantir os direitos consagrados na Convenção Americana implica o dever dos estados de prevenir as violações a esses direitos”⁵⁰. A Corte também recordou que, além de estar previsto nas principais declarações ambientais, o princípio da prevenção de danos ambientais, dentro e fora do território dos estados, “forma parte do direito internacional costumeiro” e abarca não só a terra, a água e a atmosfera, “mas também inclui a flora e a fauna”⁵¹.

50. A aplicação da obrigação de prevenção ao domínio climático exige reconhecer, em primeiro lugar, que a mudança do clima é um problema global⁵², de modo que é necessário preveni-la. Mais do que isso, requer compreender que o fenômeno não é natural, desconectado da ação humana. É, na realidade, problema “inequivocamente” causado por “atividades humanas, principalmente por meio da emissão de gases de efeito estufa”⁵³, de modo que prevenir não é só necessário como possível, mediante ações humanas. Fixa-se, assim, conforme o princípio da prevenção, a premissa de que, para evitar o agravamento dos problemas ambientais causados pela mudança do clima, é imperativo reduzir o impacto das atividades humanas na mudança climática, por meio de intervenções voltadas a limitar, ao máximo possível, a emissão antropogênica de GEEs e, ao mesmo tempo, a adaptar os sistemas humanos e naturais aos efeitos da mudança do clima.

51. As principais estratégias adotadas para lidar com a mudança do clima se dividem em ações de mitigação e adaptação. A primeira é definida como “intervenção antropogênica para reduzir as fontes ou aumentar os captadores de gases de efeito estufa”; a segunda, como “ajuste nos sistemas humanos ou naturais em resposta a estímulos climá-

⁴⁹ *Ibidem*, § 49.

⁵⁰ CORTE IDH, 2017, § 127.

⁵¹ *Ibidem*, § 129.

⁵² *Ibidem*, § 96. Ver também: IPCC, 2023, p. 5.

⁵³ IPCC, 2023, p. 4.

ticos, ou seus efeitos, reais ou esperados, que modera o dano ou explora oportunidades benéficas”⁵⁴. O princípio da prevenção se relaciona tanto com a estratégia de mitigação, na medida em que objetiva a redução da emissão de GEEs, como com a de adaptação, no que diz respeito à minimização dos impactos das mudanças climáticas sobre os sistemas e os direitos humanos.

52. No presente parecer consultivo, a Corte poderá elaborar sobre o conteúdo e o alcance da obrigação de prevenção no contexto das mudanças climáticas, com enfoque de direitos humanos, especialmente nos âmbitos da mitigação e da adaptação.

(ii) Obrigação de mitigação

53. Na avaliação do estado brasileiro, no que concerne à mitigação, as obrigações de prevenção à mudança do clima devem incluir a adoção de metas de redução de emissões de acordo com a maior ambição possível, dentro das circunstâncias e capacidades nacionais e em linha com os acordos ambientais internacionais aplicáveis, particularmente o Acordo de Paris. Essas metas, apresentadas internacionalmente na forma de NDCs, devem traduzir-se em medidas apropriadas dos estados, baseadas nas melhores evidências científicas disponíveis, destinadas a garantir-lhes o cumprimento, inclusive por atores privados.

54. No Brasil, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem *status* constitucional. Segundo o artigo 225 da Constituição Federal, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. O mesmo artigo prevê diversas obrigações correlatas ao Poder Público, entre as quais “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (§ 1º, I) e “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (§ 1º, VII). De acordo com o Supremo Tribunal Federal brasileiro, “a reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo

⁵⁴ IPCC. *Climate Change 2001: Synthesis Report. A Contribution of Working Groups I, II, III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais”⁵⁵.

55. Considerando que a mudança do clima pode afetar diversas variáveis ecológicas, ambientais e humanas, com profundos impactos sobre todas as formas de vida no planeta, o estado brasileiro compreende o equilíbrio climático – enquanto processo ecológico essencial – como componente central do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Quer dizer, entre suas obrigações relacionadas à promoção de um meio ambiente saudável, os estados devem adotar medidas específicas para favorecer a manutenção de um clima equilibrado, ou seja, são obrigados, pelo direito internacional dos direitos humanos, a enfrentar e mitigar, por todos os meios ao seu alcance, individualmente e em cooperação internacional, os impactos das mudanças climáticas sobre os direitos humanos, limitando ao máximo, dentro de suas capacidades, a emissão de GEEs em toda a sua matriz econômica e, por consequência, contribuindo para conter, tanto quanto possível, o aumento da temperatura global em decorrência de atividades antropogênicas.

56. Com fundamento no princípio da boa-fé⁵⁶ no cumprimento das obrigações internacionais e nos deveres dos artigos 1.1 (obrigação de respeitar os direitos humanos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da CADH, os estados estão obrigados a dar cumprimento aos seus compromissos internacionais por meio da adoção de medidas internas apropriadas.

57. O Brasil tem adotado políticas e metas de combate à mudança do clima, plasmadas em lei interna, nas quais se refletem suas obrigações internacionais e constitucionais nessa matéria. Conforme resumido em julgado recente do Supremo Tribunal Federal, “em 2009, o Brasil assumiu o compromisso climático voluntário de, até 2020, reduzir a emissão de GEEs entre 36,1% e 38,9%, em relação às emissões projetadas para o período. Embora o referido documento tenha constituído declaração política, sem caráter vinculante, a meta anunciada foi positivada no art. 12 da Lei nº 12.187/2009, diploma

⁵⁵ Recurso Extraordinário n. 654.883/AC. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>. Acesso em 12 set. 2023.

⁵⁶ Trata-se de princípio consagrado no costume internacional por meio da Resolução 2625(XXV) (1970) da Assembleia Geral das Nações Unidas, conhecida como a “Declaração sobre Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas”.

que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Essa previsão foi repetida no art. 19, § 1º, I, do Decreto nº 9.578/2018 e equivalia ao compromisso de redução da taxa anual de desmatamento para um patamar máximo de 3.925 km² até 2020. Isso porque, no caso do Brasil, a alteração de uso do solo e o desmatamento estão entre as principais atividades responsáveis pela emissão de GEEs”⁵⁷.

58. Em setembro de 2023, mesmo diante de suas responsabilidades históricas menores quando comparadas a de países ricos, o Brasil atualizou suas NDCs para retornar ao nível de ambição originalmente apresentado na COP 21. Nossos compromissos de redução de emissões foram elevados de 37% para 48% até 2025, e de 50% para 53% até 2030, todos em comparação com os níveis de 2005.

59. Nesse cenário, espera-se que a Corte possa, em seu parecer, orientar os estados a respeito do conteúdo e do alcance de suas obrigações de mitigação à luz de seus compromissos internacionais de direitos humanos.

(iii) Obrigação de adaptação

60. As medidas de mitigação devem ser acompanhadas de medidas de adaptação às mudanças climáticas. Segundo o IPCC, as medidas de adaptação adotadas até o momento não são suficientes para responder aos impactos e reduzir os riscos climáticos, pois sofrem de limitações importantes, como horizontes de curto prazo, fragmentação, medidas de pequena escala e foco em planejamento em vez de adaptação. Além disso, a adaptação “é desigualmente distribuída entre as regiões e as maiores lacunas de adaptação existem entre grupos de população com menor renda”⁵⁸. Há “barreiras sistêmicas” que limitam a implementação da adaptação em setores, regiões e grupos sociais vulneráveis, tais como recursos limitados, insuficiente mobilização de financiamento, falta de comprometimento político, pesquisas limitadas e baixo senso de urgência, além de desigualdade e pobreza, que “resultam em exposição desproporcional e impactos para grupos mais vulneráveis”⁵⁹.

⁵⁷ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgada em 4 de julho de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763392091>. Acesso em 12 set. 2023.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 27.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 28.

61. As medidas de adaptação precisam ter em consideração a possibilidade de transformações na relação entre economia e ecologia, de modo a avançar em direção ao desenvolvimento sustentável. Algumas medidas adotadas no Brasil podem servir de exemplo para ilustrar como os estados podem agir nesse sentido. Merece destaque, por exemplo, a Plataforma ClimaAdapt⁶⁰, ferramenta que tem como principal objetivo servir como referência de modelo de avaliação das vulnerabilidades às mudanças do clima em âmbito nacional. Além de informar toda a população sobre as vulnerabilidades às mudanças do clima, ela oferece a possibilidade do planejamento e desenvolvimento de ações pautadas em informações concretas e evidências científicas, considerando o contexto atual de mudança do clima e focando na identificação de áreas de maior vulnerabilidade, que precisam de maior atenção por parte do poder público.

62. Entre as medidas indicadas pela plataforma, destaca-se a “Adaptação baseada em Ecossistemas (AbE)”, ou seja, o uso da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos como parte de estratégia geral para ajudar as pessoas a se adaptarem aos efeitos adversos da mudança do clima. Essa estratégia continua sendo recomendada no último relatório do IPCC, reforçando o foco na proteção da vegetação nativa terrestre e sistemas de pagamento por serviços ambientais ligados à água. No Adapta Brasil, são trazidos exemplos práticos de estratégias como:

- Criar barreira natural em área costeira a fim de estancar processo de erosão;
- Recuperação de manguezais como proteção contra enchentes e contenção da linha de costa;
- Recuperação de matas ciliares e proteção das nascentes para proteção de cursos hídricos;
- Reflorestamento de mata nativa, práticas florestais e agroflorestais, manejo sustentável de florestas para recuperar biodiversidade e serviços ecossistêmicos;
- Criação de unidades de conservação e corredores ecológicos, terrestres e marinhos, considerando a resiliência à mudança do clima;
- Cogestão em processos participativos envolvendo comunidades, governos, academia, ONGs que contribuam para a manutenção da biodiversidade e dos ecossistemas em conjunto com a sobrevivência de populações tradicionais e seus costumes;
- Planejamento territorial que considere as alterações futuras nos ecossistemas e na biodiversidade, melhor gestão de fatores não climáticos e restauração de áreas degradadas.

63. Como estratégia de destaque para ampliação do acesso à água em comunidades afetadas histórica ou sazonalmente pelas secas, menciona-se o Programa “Um Milhão

⁶⁰ <https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/fundos-e-instrumentos-financeiros/plataforma-climaadapt>

de Cisternas”. Criado em 1999 pela Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) e incorporado pela agenda das políticas públicas no ano de 2003, é a maior ação de fomento à convivência com o Semiárido brasileiro. O programa promove a difusão do uso de reservatórios de água, através da disseminação de tecnologias sociais de captação de água das chuvas.

64. Outra importante ação de resiliência climática são os bancos de sementes crioulas. A manutenção e conservação de sementes crioulas em bancos de sementes e a troca de sementes tradicionais entre diferentes agricultores são práticas de grande importância para promover a redução das perdas e danos para os agricultores no contexto das mudanças climáticas. Essas práticas já são realizadas em diversas regiões do Brasil. As sementes crioulas são variedades desenvolvidas, adaptadas ou produzidas por agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, com características que os agricultores e comunidades selecionaram por várias gerações, adaptadas aos seus sistemas de produção. Assim, constituem material genético único. Elas diferem das variedades comerciais, que têm suas características selecionadas com foco na alta produtividade, as quais exigem tratamentos culturais específicos, como o uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos. A variabilidade genética das sementes crioulas permite o desenvolvimento de agricultura sustentável, com maior adaptação às mudanças climáticas, pois a base genética mais ampla presente nas sementes propicia maior adaptabilidade à variabilidade climática e eventos extremos.

65. O “Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Manejo da Agrobiodiversidade – Sementes do Semiárido”, executado pelas organizações da sociedade civil que compõem a Articulação do Semiárido (ASA), busca estratégias de resgate e valorização do patrimônio genético. As famílias agricultoras selecionam as melhores sementes e as guardam para os próximos plantios, e comunidades mais organizadas são capazes de criar e manter banco de sementes comunitário. Estimulando as dinâmicas de autogestão das sementes nas comunidades rurais, o programa se propõe a apoiar o fortalecimento das casas de sementes comunitárias, bem como a articulação delas em rede. Nesse sentido, fomentar e expandir iniciativas importantes como da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) garantem maior efetividade no recurso investido, além da capilaridade de atuação com garantia de respeito à autonomia das comunidades na definição do tipo de desenvolvimento que querem conduzir em seus territórios.

66. As normas e regras de acesso aos recursos para medidas de adaptação devem considerar mecanismos simplificados que favoreçam o acesso pelas populações mais vulneráveis e suas organizações representativas. Um exemplo de boa estrutura de governança e gestão dos recursos de fundo multilateral é o Projeto DGM Brasil (Mecanismo de Doação Dedicado a Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais). Nesse exemplo, a governança do projeto e a tomada de decisão é feita por um Comitê Gestor, formado majoritariamente por organizações da sociedade civil, as quais representam as comunidades beneficiárias. Assim, a estruturação das atividades é realizada considerando a realidade das comunidades beneficiárias. Os órgãos de governo também participam do comitê gestor e da tomada de decisões, porém a governança não está centralizada no governo.

67. Outro aspecto importante a ser considerado é o acesso à informação e à educação. Isso envolve garantir às populações informações sobre mudança do clima e risco climático, bem como formas de se proteger e/ou adaptar. Sendo assim, é essencial a disponibilização de informações em formato acessível aos diferentes grupos.

68. Diante desse contexto, acredita-se que o parecer consultivo da Corte poderá contribuir para melhor precisar e fortalecer o enfoque de direitos humanos e de justiça climática das medidas de adaptação, com base na premissa de que ações que priorizam equidade, justiça e inclusão produzem resultados mais sustentáveis e benefícios compartilhados no combate aos impactos de direitos humanos das mudanças climáticas.

B. OBRIGAÇÕES PROCEDIMENTAIS

(i) Acesso à justiça

69. O direito de acesso à justiça é protegido pelos artigos 8º e 25 da CADH, além do artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH). É, além disso, um dos pilares fundamentais do Acordo de Escazú (2018)⁶¹, que, em seu artigo 8º, garante expressamente o “direito de acesso à justiça em questões ambientais, de acordo com as garantias do devido processo”. A Corte teve a oportunidade de discor-

⁶¹ Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/29b2d738-4090-45c5-a289-428b465ab60c/content>. Acesso 13 set. 2023.

rer sobre a natureza e as implicações desse direito, no campo ambiental, em sua OC-23/17⁶².

70. No Brasil, trata-se de direito fundamental consagrado no art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. A efetiva garantia do direito de acesso à justiça depende da disponibilidade de instrumentos hábeis a realizar a proteção judicial e as garantias judiciais, bem como dos meios para permitir a todas as pessoas que tenham acesso a esses recursos.

71. Para efetivar a garantia do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado – e, portanto, do seu componente de equilíbrio climático –, faz-se necessário que os estados definam os instrumentos para sua proteção individual e coletiva. A título de exemplo, no ordenamento jurídico brasileiro, a compreensão do direito a um meio ambiente equilibrado como um direito *difuso* – de natureza transindividual e indivisível, titularizado por pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, parágrafo único, I, da Lei n. 8.078/90) – permite a adequada definição de seus instrumentos jurídicos de defesa, que, no caso brasileiro, é atribuída constitucionalmente ao Ministério Público (*Fiscalia*), que a exerce por meio da ação civil pública⁶³, nos termos do artigo 129, III, da Constituição Federal: “São funções institucionais do Ministério Público: [...] promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

72. Tendo presente esse modelo como um dos modelos possíveis, o estado brasileiro entende que conviria à Corte, em seu parecer consultivo, aprofundar-se sobre a natureza do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado – e, como um de seus componentes, um clima equilibrado – e seus instrumentos de proteção, de modo a *garantir os meios jurídicos de defesa institucional* aos Ministérios Públicos ou instituições equivalentes, por meio de *ações civis públicas* ou similares, que protejam esse direito e confirmem legitimidade de agir para instituições apropriadas.

73. Será relevante ter presente, ainda, as obrigações dos estados com relação ao atendimento das necessidades “das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade mediante o estabelecimento de mecanismos de apoio, inclusive assistência técnica e

⁶² §§ 233 e seguintes.

⁶³ Regulamentada pela Lei Federal n. 7.347/1985.

jurídica gratuita, conforme o caso” (artigo 8.5 do Acordo de Escazú), a fim de assegurar que o acesso à justiça seja igualitário e não discriminatório.

(ii) Acesso à informação

74. O direito de acesso à informação, em termos gerais, está protegido pelo artigo 13 da CADH. Em seu aspecto ambiental, encontra-se mais detalhado no Acordo de Escazú, em cujo artigo 5º são previstas as regras de acessibilidade da informação ambiental, as possibilidades de denegação de acesso à informação, as condições aplicáveis ao fornecimento da informação ambiental e os mecanismos de revisão independentes. O artigo 6º do Acordo, por sua vez, regulamenta a geração e divulgação da informação ambiental, “de maneira sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível”.

75. Na seara da mudança do clima, o acesso à informação é crucial, sobretudo no que diz respeito à fundamentação científica sólida das informações disponíveis. Segundo o artigo 6.3(g) do Acordo de Escazú, os estados devem contar com um ou mais sistemas de informação ambiental atualizados, os quais podem incluir, entre outros, “fontes relativas à mudança climática que contribuam para fortalecer capacidades nacionais nessa matéria”. Seria oportuno, nesse contexto, que a Corte elaborasse a respeito do papel das melhores evidências científicas disponíveis na formulação de políticas públicas relacionadas à mudança do clima, bem como na produção e divulgação de informações ao público.

76. No Brasil, o direito à informação é amplamente garantido pela Constituição Federal, cujo artigo 5º, XXXIII, garante que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. O referido direito é regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), que estabelece os procedimentos, as condições e as responsabilidades destinadas a assegurar o direito *fundamental* de acesso à informação, em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com diretrizes legais, entre as quais a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (art. 3º, I) e a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” (art. 3º, II). Nesse sentido, uma das diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima do Brasil (Lei n.

12.187/2009) é “a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima”.

77. Em complemento à OC-23/17, a Corte IDH terá a oportunidade de aprofundar o significado do acesso à informação no contexto das mudanças climáticas, tendo presente a natureza crítica dessas informações, que devem ser baseadas nas melhores evidências científicas disponíveis e divulgadas em desafiador contexto de disseminação de desinformação, inclusive nos ambientes digitais, acerca do fenômeno das mudanças climáticas.

(iii) Participação em processos de tomada de decisão

78. A participação nos processos de tomada de decisão é assegurada pelo artigo 23.1, alínea *a*, da CADH⁶⁴, além de outros tratados de direitos humanos e ambientais. Segundo a Corte, é “uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas”⁶⁵. O exercício desse direito, acrescenta a Corte, requer a aplicação dos princípios de transparência e publicidade⁶⁶.

79. O direito à participação nas decisões ambientais é um reflexo do entendimento, consagrado na Carta Democrática Interamericana, de que “o exercício da democracia facilita a preservação e o manejo adequado do meio ambiente” (artigo 15). Esse direito vem fortalecido e detalhado no Acordo de Escazú, em cujo artigo 7º se determina que “cada Parte deverá assegurar o direito de participação do público; para isso, se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional”.

80. Em consonância com essas normas, a participação democrática nos processos de decisões ambientais deve ser “aberta e inclusiva”, com atenção às condições materiais de participação, em especial a participação ativa, oportuna e efetiva de grupos em situação de vulnerabilidade, de acordo com suas características “sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero” (arts. 7.11 e 7.14 do Acordo de Escazú). Conforme as

⁶⁴ “Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos [...]”.

⁶⁵ CORTE IDH, 2017, § 226.

⁶⁶ *Ibidem*.

obrigações dos parágrafos do artigo 7º do referido Acordo, cabe aos estados garantir mecanismos de participação nos processos de tomada de decisões, por meio do acesso à informação clara, oportuna e compreensível, com prazos razoáveis para manifestação.

81. No caso das comunidades indígenas, o direito à informação é qualificado. A Corte “ha determinado que el Estado debe garantizar los derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación e implementación de un proyecto o medida que pueda afectar el territorio de una comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, de conformidad con sus costumbres y tradiciones”⁶⁷.

82. A participação dos povos indígenas em políticas, decisões ou medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente requer dos governos a realização de consulta livre, prévia e informada aos povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, por suas instituições representativas⁶⁸. Os governos são obrigados a “estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes”⁶⁹. Esses procedimentos de participação e consulta devem observar as regras aplicáveis, em particular as disposições da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com relação aos países partes. A garantia específica dos direitos dos povos indígenas também está prevista no art. 7.15 do Acordo de Escazú.

83. No Brasil, a Política Nacional sobre Mudança do Clima estabelece a “participação cidadã” como um de seus princípios (art. 3º da Lei n. 12.187/2009), uma vez que “todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático” (art. 3º, I).

84. Diante do exposto, o direito à participação deveria ter papel destacado na opinião da Corte, como ferramenta indispensável à garantia democrática das decisões de

⁶⁷ *Ibidem*, § 227.

⁶⁸ Art. 6.1(a) da Convenção n. 169 da OIT.

⁶⁹ Art. 6.1(b) da Convenção n. 169 da OIT.

combate à mudança do clima, sem deixar de atentar às nuances necessárias à garantia da participação plena – ativa, oportuna e efetiva – da população, sem discriminação, especialmente com relação aos grupos em situação de vulnerabilidade.

C. OBRIGAÇÕES DE NÃO DISCRIMINAÇÃO

85. Quanto ao conteúdo dos deveres relacionados ao direito à não discriminação, é jurisprudência da Corte IDH que não basta que estados se abstenham de produzir atos ou situações de discriminação (obrigações negativas). Para fazer frente ao caráter estrutural de certos tipos de discriminação presentes na sociedade, que incidem sobre grupos em situação de vulnerabilidade, “os estados estão obrigados a adotar medidas positivas para reverter ou alterar situações discriminatórias existentes em suas sociedades, em prejuízo de determinado grupo de pessoas”, o que “implica o dever especial de proteção que o estado deve exercer com respeito a atuações e práticas de terceiros que, sob a sua tolerância ou aquiescência, criem, mantenham ou favoreçam as situações discriminatórias”⁷⁰.

86. No contexto da não discriminação, incumbe ao estado, portanto, “garantir a toda pessoa, sem discriminação alguma, um meio ambiente saudável para viver”, conforme ressaltado pelo Grupo de Trabalho do Protocolo de São Salvador⁷¹. Isso significa que os estados devem considerar que os direitos particularmente sujeitos a violação de natureza ambiental podem ser impactados em maior grau para determinados grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade⁷², o que exige a adoção de medidas de caráter positivo, para assegurar, pelo princípio da igualdade, o cumprimento dos deveres especiais de proteção estabelecidos com relação aos grupos especialmente afetados⁷³. Deve-se ter em conta, ademais, que a situação de vulnerabilidade pode agravar-se quando houver intersecção entre múltiplos fatores de discriminação, o que requer medidas apropriadas.

(i) Crianças e adolescentes

87. A Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC) estabelece, em seu artigo 3.1, que “todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou

⁷⁰ CORTE IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinião Consultiva OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Serie A No. 18. § 104.

⁷¹ CORTE IDH, 2017, § 60.

⁷² *Ibidem*, § 67.

⁷³ *Ibidem*, § 120.

privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança” (sem grifo no original). Por sua vez, a Constituição Federal brasileira prevê que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (sem grifo no original). No presente parecer, a Corte terá a oportunidade de reafirmar a prioridade a ser conferida aos direitos da criança na formulação e implementação das medidas de mitigação e adaptação frente às mudanças climáticas.

88. O dever de solidariedade coloca sobre a geração atual a responsabilidade de fazer escolhas e adotar atitudes que protejam os direitos e necessidades das crianças e adolescentes de hoje e das crianças e adolescentes das gerações vindouras. Insere-se nesse dever, portanto, a adoção de mecanismos eficazes de representação de seus interesses, em todas as esferas de decisão, inclusive perante os sistemas de justiça. Os direitos de acesso à informação, liberdade de expressão e participação devem pautar-se por enfoques diferenciados para crianças, com consolidação de espaço para escuta ativa, sensível e segura. Para que esses mecanismos sejam eficazes, devem ter por características capacitação técnica, recursos humanos e materiais suficientes e garantias de independência em relação aos órgãos de governo e à influência do poder econômico.

(ii) Mulheres

89. O Plano de Ação em Gênero da UNFCCC estabelece que a participação das mulheres nos espaços de tomadas de decisão é prioridade para uma ação eficaz para mitigação frente as mudanças climáticas. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, por sua vez, estipula, com seu objetivo n. 5, “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, de modo que é de responsabilidade dos governos eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, garantir sua plena e efetiva participação e igualdade de oportunidades para liderança em todos os níveis e espaços de tomadas de decisão política, econômica e social e, ainda, o direito à propriedade, acesso à terra e aos recursos naturais, bem como o direito à vida.

90. No Brasil, o Ministério das Mulheres conta com o “Projeto Fortalecimento de Mulheres de Povos e Comunidades Tradicionais na Agenda Climática Brasileira”, cujo objetivo é promover formação e espaços de debates com o conjunto de todos os segmentos e grupos de mulheres que atuam em seus territórios e nas periferias das grandes cidades. O projeto terá sua execução a partir de setembro de 2023, no âmbito do qual serão realizados debates, incluindo mulheres, meninas, adolescentes e mulheres idosas, a respeito do enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas na vida das mulheres, que, além de serem mais afetadas, podem trazer soluções para mitigar esses efeitos.

91. Nesse sentido, o Brasil atua também no bioma amazônico, em articulação com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Entre os objetivos da atuação, estão o fortalecimento do protagonismo e da participação das mulheres nos espaços de tomada de decisão climáticas, por meio da criação de fórum de debate de gênero, raça e clima para a construção de políticas públicas de adaptação e mitigação nos estados partes. Almeja-se, também, a ampliação e apoio ao “Observatório das Mulheres Rurais” para a Amazônia, enquanto plataforma interativa de dados e ferramentas para informar o desenvolvimento de estratégias, projetos, programas e políticas públicas para mulheres que atuam nos setores agrícolas, florestais e aquícolas, apoiando, também, a organização de redes de conhecimento para o empreendedorismo feminino.

92. Conviria à Corte, nesse panorama, reconhecer a centralidade da participação das mulheres nos processos de tomada de decisão relacionados às mudanças climáticas, bem como as medidas especiais de proteção a seus direitos à luz das desigualdades de gênero, que resultam em impactos desproporcionais sobre mulheres e meninas.

(iii) Afrodescendentes

93. As comunidades quilombolas, de matriz africana e povos de terreiro estão entre grupos vulneráveis do ponto de vista socioeconômico, o que faz com que sejam desproporcionalmente afetados pelas mudanças climáticas. Uma das possíveis implicações, por exemplo, é o comprometimento dos ciclos naturais do ambiente em que esses grupos vivem e dos quais dependem para sua subsistência e reprodução, o que pode implicar em insegurança alimentar e acarretar a precarização de suas condições de vida.

94. A fim de reduzir a suscetibilidade desses grupos, é necessário que sejam oferecidas as condições para garantir seus direitos, consolidar seus territórios e fortalecer suas capacidades para que estejam aptos a responder a esses impactos respeitando sua cultu-

ra, usos, costumes e tradições. Considera-se, assim, que a garantia dos direitos sociais, culturais, econômicos, ambientais e territoriais dos povos e comunidades tradicionais são obrigações estatais que contribuem para os objetivos de mitigação e adaptação à emergência climática.

95. Levantamentos preliminares realizados pelo Ministério do Meio Ambiente do Brasil em 2017 indicavam que os 279 territórios quilombolas com limites oficialmente definidos à época tinham cerca de 87% de suas áreas cobertas por remanescentes de vegetação nativa. Os levantamentos mostraram também que 162 territórios quilombolas localizam-se em 110 áreas consideradas prioritárias para a conservação, sendo que 50 dessas são classificadas como de importância extremamente alta para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios.

96. Conforme o relatório “Povos indígenas e comunidades tradicionais e a governança florestal”, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (FILAC)⁷⁴, quando os territórios dos povos tradicionais são oficialmente reconhecidos, as taxas de desmatamento são ainda menores. Assim, proceder à regularização fundiária desses territórios é uma maneira eficiente de reduzir as emissões de carbono, contribuindo para a estabilidade climática.

97. No Brasil, além das políticas de reconhecimento e titulação, outra medida sob a condução do Ministério da Igualdade Racial, que dialoga intimamente com a agenda climática, é a retomada da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em territórios quilombolas (PGTAQ). A nova política terá o objetivo de apoiar e potencializar as práticas de gestão desenvolvidas pelas comunidades quilombolas em seus territórios tradicionais, visando à conservação dos bens naturais, a proteção do patrimônio cultural material e imaterial, a realização dos direitos territoriais e ambientais quilombolas, a implementação articulada de políticas públicas e o desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, proporcionando a melhoria da qualidade de vida, o bem-viver, a paz, a felicidade e a redução da desigualdade.

98. A gestão territorial e ambiental quilombola é compreendida como um processo de planejamento e tomada de decisão, orientado por princípios e diretrizes baseados na

⁷⁴ Disponível em: <https://www.fao.org/americas/publicaciones-audio-video/indigenas-y-gobernanza-debosques/es/>. Acesso em 25 set. 2023.

ancestralidade, cultura, saberes tradicionais e formas próprias de organização social, que orientam a administração e o cuidado com o território quilombola, com vistas a garantir a reprodução física, social, econômica e cultural das presentes e futuras gerações, em consonância com o imperativo de conservação da natureza e a necessidade de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

99. No que tange aos povos e comunidades tradicionais de matriz africana e povos de terreiro, e considerando o contexto histórico em que esses povos estiveram inseridos nos últimos anos, o Ministério da Igualdade Racial do Brasil vem promovendo ampla discussão para que seja possível avançar na identificação dos territórios que desenvolvem ações de boas práticas e de fortalecimento frente as emergências climáticas e seus desafios e problemas. O Ministério tem como proposição, para este ano, o lançamento de editais de fomento, um deles no âmbito do fortalecimento dos território por meio de práticas agroecológicas que atuam frente às mudanças climáticas.

100. Em agosto de 2023, o Ministério da Igualdade Racial do Brasil apresentou a criação do Comitê de Monitoramento das Amazôniaas Negras e Combate ao Racismo Ambiental, em Belém do Pará, nos Diálogos Amazônicos. O Comitê irá, também, contribuir com a ampliação dos órgãos de promoção da igualdade racial nos municípios e estados da Amazônia Legal para que as políticas de igualdade racial cheguem de maneira efetiva ao maior número possível de estados e municípios.

(iv) Povos indígenas

101. As terras indígenas, os territórios quilombolas, os territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação são extremamente importantes para a manutenção da diversidade cultural, enfrentamento às mudanças do clima e proteção da biodiversidade. Essas populações utilizam suas terras para sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Além disso, esses territórios estão entre as modalidades de gestão territorial com maior efetividade de conservação e, por isso, têm sido reconhecidas nas políticas públicas relacionadas com a proteção da biodiversidade, regulação do clima e nas ações de organizações públicas e privadas preocupadas com a sustentabilidade ambiental.

102. Desse modo, é imprescindível que se reconheça a profunda relação desses povos com o meio ambiente, reforçando o entendimento de que seus territórios constituem o fundamento de suas existências coletivas, suas culturas e espiritualidade. A regulariza-

ção fundiária e a proteção dos territórios desses povos é fundamental para a garantia da vida digna, de sua reprodução sociocultural e do enfrentamento às mudanças do clima.

103. O respeito aos direitos, valores e saberes desses diferentes povos passa pelo direito ao território, ao acesso aos recursos naturais, à cultura, ao desenvolvimento, à consulta prévia, livre e informada, entre outros. O reconhecimento a esses direitos também contribui para conservação efetiva da biodiversidade e enfrentamento às mudanças do clima.

104. Nos últimos anos, várias comunidades indígenas e de povos e comunidades tradicionais têm verificado a ocorrência de mudanças relacionadas ao clima, que vêm afetando seus ciclos anuais de atividades de subsistência. Essas comunidades têm identificado e relatado períodos mais prolongados de seca ou, ao contrário, de fortes chuvas e inundações, ou ainda eventos como florações fora de época. O clima varia naturalmente, alguns anos são mais quentes, em outros chove mais, porém, conforme já demonstrado, os estudos apontam que a ação humana está intensificando essa variação.

105. A mudança climática provoca nas terras indígenas, unidades de conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais os mesmos efeitos que em outros lugares: eleva as temperaturas médias, altera os ciclos das chuvas e transforma também os ciclos das estações do ano. O problema, porém, é que nesses territórios os impactos são aumentados, pois as populações locais têm uma relação mais próxima e dependente da natureza. Segundo a publicação “Mudanças climáticas e percepção indígena”⁷⁵, editada em 2018 pela organização Opan (Operação Amazônia Nativa), as principais consequências dessas mudanças estão na produção de alimentos. Enchentes e secas prolongadas, por exemplo, afetam o volume dos rios e prejudicam a pesca, ao mesmo tempo que podem destruir cultivos e facilitar o espraio de pragas.

106. Para se adaptar, povos e comunidades tradicionais passaram a implementar mudanças nos modos de produção, alterando os lugares onde cultivam, remanejando as horas de trabalho e adotando mais cultivos para prevenir os prejuízos de eventuais perdas. Atividades como a pesca, que depende da disponibilidade de peixes, porém, são mais difíceis de se adequar à nova realidade do clima. Outra consequência da mudança climática que atingem os territórios de povos e comunidades tradicionais são os chama-

⁷⁵ Disponível em: https://www.redejuruenavivo.com/wp-content/uploads/2019/02/2a-ed_mudancas-climaticas_port_web.pdf. Acesso em 14 set. 2023.

dos eventos climáticos extremos, que incluem secas, inundações e incêndios florestais mais intensos que o comum. Fortes chuvas que caíram nos estados do Norte do país em março de 2023, por exemplo, afetaram territórios em estados como Acre e Rondônia, onde comunidades indígenas e ribeirinhas ficaram desabrigadas por causa do transbordamento dos rios.

107. Essas mudanças também têm efeitos sobre a relação dos povos com a natureza. Efeitos da mudança climática como a seca e a insegurança alimentar são agravados por interferências externas nas terras indígenas e territórios de povos e comunidades tradicionais, como queimadas e a exploração de recursos naturais. Segundo o relatório “Mudanças climáticas e a percepção indígena”⁷⁶, os efeitos da mudança do clima alcançaram as terras indígenas a ponto de “desestruturar as formas tradicionais de ocupação do território”, que dependem da preservação da biodiversidade e dos recursos naturais. Os povos indígenas e povos e comunidades tradicionais que vivem nas florestas contribuem fortemente para sua conservação, através de seus conhecimentos e usos tradicionais. Seus padrões de ocupação territorial e formas de gestão dos territórios que ocupam têm historicamente garantido muitas áreas de floresta em pé e grande quantidade de carbono guardada em suas árvores.

108. Os diversos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais devem ser consultados e ouvidos de acordo com as normas internacionais aplicáveis, em casos de medidas que afetem diretamente seus interesses, uma vez que estão sofrendo com os impactos dessas mudanças tais como: desertificação, perda de biodiversidade, aumento do nível do mar, acidificação dos oceanos, salinização, secas e chuvas fora dos padrões normais, que podem alterar as condições de realização de atividades como cultivo, colheita, pesca e caça. Essa participação é fundamental, na medida em que parte do reconhecimento de suas contribuições para a conservação das florestas em que vivem, cuja importância na manutenção do clima global é inegável.

(v) Defensores do meio ambiente e dos direitos humanos

109. Na perspectiva do estado brasileiro, não será possível proteger o meio ambiente sem a proteção dos defensores do meio ambiente, dos povos indígenas e das populações que habitam biomas de grande biodiversidade, como o bioma amazônico. É preciso,

⁷⁶ Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/04/26/Como-a-mudan%C3%A7a-do-clima-afeta-os-povos-ind%C3%ADgenas-no-Brasil>. Acesso em 14 set. 2023.

portanto, que os Estados, de forma individual e coletiva, em cooperação internacional, unam seus esforços para dar voz e proteger aqueles que habitam as florestas e dela colhem sua subsistência física e espiritual. Nesse sentido, afigura-se essencial que as fontes de financiamento de programas de desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente compreendam em suas análises que aqueles que arriscam suas vidas para evitar a espoliação da floresta e a destruição de seus povos são valiosos aliados para construirmos um futuro sustentável para esta região⁷⁷.

110. No Brasil, a principal iniciativa específica de proteção a essas pessoas é o Programa Nacional de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), instituído pelo Decreto n. 9.937, com base na Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. A Política e o Programa têm a finalidade de articular medidas para a proteção de pessoas que tenham seus direitos ameaçados em decorrência de sua atuação, na promoção ou defesa dos direitos humanos.

111. A proteção visa a garantir o direito à vida e a continuidade das atividades da pessoa defensora que, em decorrência de sua atuação na defesa dos direitos humanos, esteja em situação de ameaça. O PPDDH também tem por objetivo atuar na superação das causas que geraram as ameaças, mediante a realização de articulações institucionais.

112. Os princípios do PPDDH podem ser assim elencados: (i) a proteção compartilhada; (ii) a visibilidade para a pessoa defensora e sua causa; (iii) a articulação de políticas públicas; (iv) a proteção indireta, pois toda a comunidade é beneficiada. Entre as medidas protetivas oferecidas pelo programa, destacam-se as seguintes: (i) realização de visitas ao local de atuação do(a) defensor(a); (ii) realização de audiências públicas, mesas de diálogo e reuniões; (iii) articulação de ações de visibilidade; (iv) articulação institucional; (v) monitoramento de inquéritos, denúncias e processos; (vi) monitoramento periódico da atuação do/a defensor/a; (vii) acolhimento provisório para casos excepcionais e emergenciais; (viii) articulação de escolta policial, rondas e ações de inteligência

⁷⁷ Discurso do ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania, Silvio Almeida, em Belém do Pará no dia 4 de agosto de 2023. Abertura dos “Diálogos Amazônicos”. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/201cnao-havera-desenvolvimento-sustentavel-na-amazonia-sem-a-protecao-dos-povos-que-habitam-a-regiao201d-affirma-silvio-almeida-em-belem-pa/>. Acesso em 14 set. 2023.

junto aos órgãos de segurança pública; (xix) articulação para acompanhamento ou assistência jurídica, psicológica e assistencial por meio de políticas públicas.

113. No Brasil, portanto, existe o reconhecimento de que ambientalistas atuam lado a lado com defensores de direitos humanos e comunicadores, de modo que suas atividades devem ser protegidas a fim de que seu trabalho continue. O desenvolvimento sustentável, a conservação do meio ambiente e, conseqüentemente, o combate às mudanças climáticas requer que os Estados adotem medidas positivas de proteção a ambientalistas, sobretudo à luz do alto número de ameaças, ataques e violências contra essas pessoas na América Latina⁷⁸. Seria importante que a Corte IDH reconhecesse o papel das/dos defensores ambientalistas e de direitos humanos e os deveres especiais de proteção aplicáveis às pessoas pertencentes a esses grupos. Seria fundamental, ademais, que a Corte reconhecesse que os programas de cooperação internacional ambiental levem em consideração o papel determinante dos defensores ambientais como articuladores locais e atores indispensáveis ao êxito das iniciativas de cooperação.

(vi) Gerações futuras

114. A Constituição Federal brasileira estabelece, em seu art. 225, que o dever de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado tem como destinatárias “as presentes e futuras gerações”⁷⁹, garantindo, portanto, o princípio da equidade intergeracional. Assim o faz, igualmente, a Carta Democrática Interamericana da Organização dos Estados Americanos (OEA), ao prever, no artigo 15, que “é essencial que os Estados do Hemisfério implementem políticas e estratégias de proteção do meio ambiente, respeitando os diversos tratados e convenções, para alcançar um desenvolvimento sustentável em benefício das futuras gerações”. Nas palavras da Corte, “em sua dimensão coletiva, o direito a um meio ambiente saudável constitui um interesse universal, que se deve tanto às gerações presentes como às futuras”⁸⁰. No entendimento do estado brasileiro, portanto, a Corte IDH deverá considerar, no detalhamento das obrigações de direitos humanos relacionadas à mudança do clima, a relevância da preservação do meio ambiente – e do equilíbrio climático – para o desfrute das gerações futuras, isto

⁷⁸ Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/deadly-decade-land-and-environmental-activists-killing-every-two-days/>. Acesso em 14 set. 2023.

⁷⁹ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

⁸⁰ CORTE IDH, 2017, § 59.

é, por meio de políticas de mitigação e adaptação que considerem o horizonte de médio e longo prazo, em benefício não só do presente mas também do futuro do planeta e das gerações vindouras.

VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

115. Por todo o exposto, o estado brasileiro opina favoravelmente à admissibilidade da presente consulta e, no mérito, considera que o pedido representa importante oportunidade de avançar na consolidação das obrigações internacionais de direitos humanos relacionadas às mudanças climáticas, nos termos expostos nesta manifestação, à luz dos princípios de direito internacional aplicáveis, em particular, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e a cooperação internacional.

116. O Brasil entende que o parecer consultivo da Corte IDH virá em momento crítico. Em dezembro deste ano, as partes da UNFCCC se reuniram na COP28 para o primeiro “Global Stocktake” do Acordo de Paris, para avaliar de onde partimos, onde estamos e onde devemos estar na luta contra a mudança do clima. O pilar da justiça é a peça faltante desse quebra-cabeças. Avaliamos que o parecer da Corte IDH poderá contribuir para melhor orientar os estados no fortalecimento da justiça climática e no combate às desigualdades dentro dos países e entre os países, sem deixar ninguém para trás.

117. O estado brasileiro aproveita a oportunidade, por fim, para reiterar seu compromisso permanente com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Brasília, 18 de dezembro de 2023

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Ministro José Armando Zema de Resende

Encarregado de Negócios a.i.

Embaixada do Brasil em Costa Rica





Embaixada da República Federativa do Brasil

São José, 19 de dezembro de 2023

CIDH/114/2023

Senhor Secretário,

Com referência à nota da Secretaria da Corte Interamericana de Direitos Humanos, datada de 16 de março de 2023, que comunicou a apresentação do pedido de parecer consultivo pela República da Colômbia e pela República do Chile sobre “emergência climática e direitos humanos”, transmito documento com observações escritas do Brasil nos termos do Art. 73.2 do Regulamento do Tribunal.

Atenciosamente,


Antonio Alves Jr.
Embaixador



Senhor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretário
Corte Interamericana de Direitos Humanos
Cidade