

6o. Fórum Global de Parlamentares para o Habitat  
Rio de Janeiro - RJ, Brasil - 18 a 20 de março de 2010

Tema: **Mudanças Climáticas**

Palestrante: Érika Pires Ramos

**Resumo.** O presente ensaio pretende ser uma singela contribuição para o debate sobre as mudanças climáticas, tomando como ponto de partida a Conferência das Partes realizada em Copenhague (COP-15). A instabilidade das negociações no plano internacional evidencia a importância de se estimular o comprometimento dos países internamente - no setor público, privado, pela sociedade civil organizada e individualmente pelos cidadãos -, sendo imprescindível um adequado tratamento jurídico das várias dimensões e impactos ao meio ambiente natural e humano causados pelos fenômenos climáticos extremos e outras graves perturbações ambientais.

1. **Estágio atual da discussão sobre as mudanças climáticas: COP-15.**

Esta reflexão tem como ponto de partida o reconhecimento de que o fenômeno das mudanças climáticas, potencializado e acelerado pela ação humana, é um dos maiores desafios globais no mundo contemporâneo. Ainda que muitas questões careçam de uma devida compreensão pela ciência, haja vista a complexidade da questão climática, são notórios os impactos negativos sobre o ambiente causados pela mudança climática e a sua repercussão sobre o meio ambiente natural e humano.

Não é sem razão que a grande expectativa gerada em torno da construção de um acordo juridicamente vinculante em substituição ao Protocolo de Kyoto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para o que seria o "segundo período de compromissos quantificados de limitação e redução de emissões de gases de efeito estufa (2012-2020)" terminou por deixar uma sensação de frustração entre os atores direta e indiretamente envolvidos nas negociações e na sociedade civil de uma forma geral.

O "Acordo de Copenhagen"<sup>1</sup> que resultou da 15ª Conferência das Partes/5º Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (COP-15/MOP-05) realizada na Dinamarca em dezembro de 2009, pode ser considerado uma "declaração de intenções", da qual merecem destaque alguns pontos:

- A necessidade de um esforço de cooperação de todos os países, considerando as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, bem como a capacidade de cada país no combate aos efeitos das mudanças climáticas, ressaltando a necessidade de cortes profundos nas emissões globais e nacionais de gases de efeito estufa;
- A urgência da cooperação internacional para a adoção de medidas para reduzir a vulnerabilidade e aumentar a resiliência dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, especialmente os mais atingidos pelos fenômenos climáticos;
- O necessário aporte financeiro, tecnologia e capacitação necessárias para apoiar as medidas de mitigação e adaptação nos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, reforçando-se a aplicação da Convenção, orientando-se de acordo com as prioridades nacionais;
- Mobilização de recursos financeiros substanciais para ações de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD+);
- Previsão de fundos novos e adicionais com repartição equilibrada para as ações de adaptação, priorizando-se os países mais vulneráveis, e para atender as necessidades dos países em desenvolvimento quanto às ações de mitigação;
- A transparência na verificação das ações adotadas e o alcance das metas estabelecidas, respeitando-se a soberania nacional.

A expectativa, portanto, de que os países desenvolvidos oficializassem metas individuais e suficientes de redução de gases de efeito estufa e quanto investiriam

---

<sup>1</sup> Tradução livre do texto oficial disponível em: [http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen\\_accord.pdf](http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf). Acesso em: 09 de março de 2010.

nas ações de longo prazo de mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas acabaram por ser postergadas para a COP-16, que ocorrerá no México este ano.

No entanto, não se pode deixar de reconhecer a importância histórica da Conferência de Copenhague, registrando-se a importância da enorme mobilização mundial em torno do tema.

Além das delegações oficiais representadas pelos Chefes de Estado e suas missões diplomáticas, a presença das Organizações Intergovernamentais, ONGs, Prefeitos, Governadores, Parlamentares de vários países, do setor público em geral e do setor privado e da sociedade civil, além de representantes das mídias convencionais e das novas mídias, reforçaram o reconhecimento da importância de uma ação rápida e eficaz no tratamento da questão climática, contribuindo de maneira positiva durante o processo de negociações e reforçando a necessidade de um comprometimento político

Assim, apesar do resultado não ter sido o esperado, não se pode deixar de reconhecer que houve avanços na discussão do tema, extremamente complexo, e o surgimento de um forte apelo global pela necessidade de um comprometimento obrigatório futuro, inclusive pelos países em desenvolvimento.

## **2. A importância das iniciativas nacionais, subnacionais e locais no combate às mudanças climáticas.**

A falta de um consenso global sobre o nível de comprometimento de cada Estado com a redução de emissões de gases de efeito estufa pode gerar conflitos entre as legislações nacionais ou regionais sobre mudanças climáticas.

A consolidação de um compromisso multilateral global e a adesão dos Estados Nacionais ao acordo, com a respectiva recepção da norma internacional pelo Direito Interno de cada país em geral não é um processo fácil e rápido.

Também não se pode desconhecer que:

As normas internacionais acima descritas não são suficientes para resolver a questão. As negociações internacionais são lentas, com normas muito genéricas e de difícil aplicação

prática. A inexistência de um sistema de governo mundial, e a falta de mecanismos de sanção, tornam muitos tratados internacionais pouco eficazes. Sua aplicação depende em grande parte dos acordos econômicos, subjacentes à ordem política e econômica mundial. Em virtude disso, faz-se ainda mais premente a aprovação de normas de cunho vinculativo no âmbito dos governos nacionais e subnacionais, e fortes medidas de combate ao fenômeno do agravamento do efeito estufa também pelo setor privado, conforme se propõe neste texto.<sup>2</sup>

Em vista da instabilidade e da complexidade das negociações no âmbito internacional, no entanto, há que se pensar na urgência na elaboração de estratégias a serem adotadas no âmbito interno dos países, uma vez que é fato incontestável a ocorrência de desastres naturais num intervalo cada vez menor, sendo a maioria deles causados pelas mudanças climáticas, potencializadas pela ação humana, e a incapacidade de preveni-los e enfrentá-los de uma forma adequada.

Como principais conseqüências das alterações climáticas, podemos citar:

- Temperaturas mais elevadas;
- Rupturas nos sistemas naturais;
- Derretimento das calotas polares;
- Mudanças nos regimes de chuva e nos níveis de precipitação em muitas regiões, com impactos na oferta de água e na produção de alimentos,
- Aumento na incidência e da intensidade de eventos climáticos extremos: ondas de calor, tempestades, enchentes, incêndios e secas;
- Processos de desertificação;
- Aumento do nível do mar com impactos nas regiões costeiras e baixadas, alterações de ecossistemas;
- Perda de biodiversidade.

Também merecem referência uma série de outras catástrofes ambientais que, na maioria das vezes, seu alcance e complexidade superam a possibilidade de adaptação imediata ou mesmo a longo prazo das populações afetadas, tais como: terremotos, tsunamis, furacões, ciclones, acidentes nucleares, rompimento de barragens e deslizamento de barreiras, etc. Já se admite, inclusive, a possibilidade de países e cidades tornarem-se inabitáveis ou até mesmo desaparecerem, principalmente devido ao agravamento dos processos de desertificação e a elevação anormal do nível do mar. Os

---

<sup>2</sup> Exposição de motivos: política municipal de mudanças climáticas para São Paulo. Coleção Ambientes Verdes e Saudáveis. Barueri, SP: Minha Editora, 2009, p. 27-28.

exemplos são inúmeros, mas os mais recentes episódios ocorridos no Chile e no Haiti podem dar uma noção da dimensão do problema e da necessidade de políticas globais e locais de adaptação aos eventos naturais extremos.

Mapear as vulnerabilidades do ambiente natural e humano é medida da mais absoluta urgência para que se possam ser enfrentados adequadamente os desafios postos pelas mudanças climáticas e pela degradação global do ambiente. As ações preventivas, mitigadoras e de adaptação a estes eventos são possíveis, desde que consideradas as peculiaridades nacionais e locais.

No caso brasileiro, já existem iniciativas nacionais voluntárias, tais como a adoção de metas individuais de redução de emissões para a redução do desmatamento, a Lei sobre o Fundo Nacional de Mudança do Clima, a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima, além de instrumentos legais adotados por diversos Estados da Federação e por municípios brasileiros no mesmo sentido. As iniciativas nacionais, por sua vez, são referências para políticas estaduais e municipais, bem como para ações do setor privado, da academia e da sociedade civil. A atuação coordenada nos diferentes níveis é imprescindível para o êxito nas ações.

A presença de autoridades locais na COP-15 - governadores, prefeitos e parlamentares de diversas orientações partidárias – apenas reafirma a importância da troca de experiências para tratar de problemas comuns e a tendência quanto à necessidade de um tratamento em nível local, por meio de planos de ação e políticas públicas, cujas ações e metas devem ser cuidadosamente detalhadas, bem como os mecanismos legais e financeiros que tornem exequíveis tais ações e metas em curto, médio e longo prazo.

O tema das mudanças climáticas e das catástrofes naturais não pode contemplar apenas as dimensões econômicas e ambientais. A dimensão humana do problema aparece como uma questão de extrema relevância e que merece a devida atenção pelo Direito Internacional e pela legislação interna dos Estados. Pessoas e grupos são diariamente afetados por eventos ambientais extremos e, muitas vezes, os próprios Estados não estão devidamente estruturados para recuperar cidades ou países inteiros. Mais uma vez, é preciso chamar atenção para os recentes eventos ocorridos no Haiti, que devastou a capital do país e forçou parte da população a migrar internamente

para outras regiões dentro do país e para países vizinhos para assegurar a própria sobrevivência.

Nesse sentido, a adoção de medidas preventivas e de adaptação aos efeitos dos fenômenos ambientais extremos, dentre eles um sistema de alertas ou emergências ambientais, passam necessariamente pela elaboração de marcos regulatórios, de planos de ação e/ou políticas públicas, sejam em nível local ou global, para a recuperação do ambiente degradado. Além disso, faz-se necessário um adequado tratamento jurídico para garantir a devida assistência material e jurídica aos indivíduos e grupos afetados, que muitas vezes ficam absolutamente impossibilitados do retorno aos seus locais de origem ou de residência, hoje mais comumente conhecidos como "refugiados ambientais".

Os parlamentares têm uma responsabilidade indiscutível neste contexto de alterações cada vez mais frequentes do ambiente global e seus impactos negativos, já que são os condutores do processo legislativo.

A aprovação de leis, inserida no contexto do combate às mudanças climáticas vão além da mera criação de marcos regulatórios nacionais e locais, garantindo também a realização dos objetivos e medidas propostos nos tratados internacionais que regem a matéria.

Nessa condição, é importantíssima a discussão ampla, com a participação de todos os envolvidos e interessados no tema (setor público, privado e sociedade civil), submetendo os projetos de lei a prévias consultas públicas para que sejam efetivamente aplicáveis e adaptadas às realidades e peculiaridades locais.

### **3. Algumas propostas para reflexão.**

Diante das questões apresentadas, faz-se necessária a busca de alternativas legais que efetivamente possam promover a transformação dos governos, dos setores produtivos e dos cidadãos a adotarem comportamentos sustentáveis.

Algumas sugestões podem ser adotadas nesse processo:

- A elaboração de inventário de emissões de gases, das atividades que geram emissões e das áreas de maior vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas;
- A construção de políticas públicas de combate às mudanças climáticas que contemplem metas claras de redução de emissões para o setor público, para o setor privado e a sociedade civil e os respectivos critérios para aferição e monitoramento do cumprimento das metas;
- A previsão de mecanismos financeiros para alcançar as metas fixadas e custeio das ações de prevenção, mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- A adoção de "agendas ambientais" pelo setor público em todas as esferas de governo, visando o combate ao desperdício de recursos públicos e ambientais, com a introdução de critérios de sustentabilidade nas atividades diárias;
- A necessidade de cooperação internacional, com a troca de experiências, por meio da criação de grupos de trabalho temáticos regionais a fim de padronizar soluções para problemas comuns, com as devidas adaptações às realidades locais.

A importância de eventos como estes é fundamental para a construção de soluções, a partir das experiências nacionais e locais compartilhadas.