

PRINCÍPIOS DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA¹

Gustavo Vilas Boas²

PRINCÍPIOS JURÍDICOS E DIREITO INTERNACIONAL DO CLIMA

Conta Humerto Ávila em sua obra *Teoria dos Princípios* (2009, p.64) que os princípios remetem o intérprete a valores. Na verdade, seriam autêntico juízo de valor, ao proteger interesses específicos nos casos concretos. É que, ao estabelecer princípios, o Direito busca apontar o caminho a se percorrer para que se atinja seu mais alto objetivo: a Justiça. Nesse panorama, buscamos compreender quais são, então, os valores positivados na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei Federal n.º 12.187/2009.

Antes, porém, convém mencionar que a origem dos principais princípios do Direito Ambiental Brasileiro é a *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*, também chamada Convenção de Estocolmo, de 1972. Lá, já se encontravam esboço, concepção e gênese dos princípios que não só se firmariam na *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC)*, em 1992, bem como serviriam de base para as primeiras normas brasileiras que trataram das questões ambientais — ainda que de forma tímida no seu início.

Assim, entendida a importância do contexto internacional com relação à concepção principiológica da PNMC, podemos, enfim, ir à lei n.º 12.187/2009 e notar que de forma bastante explícita, ela estabelece:

Art. 3º A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação

1 L & C: revista de administração pública e política, v. 13, n. 146, p. 27–29, ago., 2010.

2 Advogado, consultor e mestre em Regulação da Indústria de Energia. Contato gustavovilasboas@gmail.com

cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte:

I - 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;

II - serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos;

III - as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima;

IV - o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional;

V - as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas;

VI - (VETADO)

Note-se que, ainda que se possa, ao longo do texto, extrair princípios implícitos, a lei demonstra inequivocamente quais os cinco de maior grau de importância para se efetivar a PNMC, ao elencá-los. Vamos a eles.

PRINCÍPIOS EXPLÍCITOS

PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O denominado *Princípio do Desenvolvimento Sustentável* é originário da Convenção de Estocolmo, embora ainda não tivesse essa denominação no documento final da Declaração. Entendem alguns autores que o termo foi originado por ocasião do Relatório Brundtland, na década de 1980, e chegou à consagração enquanto princípio em 1992, na *Declaração do Rio* (Sirvinkas, 2009, p. 58).

Édis Milaré (2000, p. 107) ensina que “o desenvolvimento sustentável é definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como ‘aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades’”. Em outros termos, pode-se dizer que o princípio tem o complexo desafio de aliar o crescimento econômico com a preservação ambiental – que não deveria ser uma dicotomia.

Contrariamente ao que julgam alguns, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável preconiza ser possível equilibrar as crescentes demandas da sociedade global moderna como energia, alimento, saúde e tantas outras, com o compromisso voluntário consagrado no *caput* do art. 12 da lei brasileira: redução, entre 36,1% e 38,9%, das emissões de gases de efeito estufa no país até 2020.

Nesse contexto, sendo esse um princípio explícito da PNMC, é certo inferir-se que a questão climática nacional a ser observada também segundo os valores por ele defendidos, principalmente no que tange às futuras gerações. A realidade é que toda política climática da ONU está edificada sobre esse princípio. Então, é fato que a Lei n.º 12.187/2009 apenas fez menção a um princípio presente em várias outras normas do ordenamento jurídico brasileiro, como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMUA) e a própria Constituição Federal de 1988.

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ OU PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Esse princípio, que Antunes (2009, p. 26) chama de *Princípio Democrático*, Fiorillo (2006, p. 41) de *Princípio da Participação Cidadã* e Milaré (2000, p. 99) de *Princípio da Participação Comunitária*, encontrou, finalmente, *nomen juris* após a edição da lei da PNMC: Princípio da Participação Cidadã. Controvérsias nominais à parte, devemos entender que esse princípio estabelece a efetiva participação de diversos grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental (Milaré, 2000, p. 99). Com base nesse princípio, pode a comunidade participar de audiências públicas e sobre elas opinar, empreender iniciativas legislativas para modificar a norma ambiental, bem como ser consultado em plebiscitos e referendos para que se conheça o pensamento do cidadão sobre os temas ambientais (ANTUNES, 2009, p. 27).

Nesse escopo, é correto dizer que a política climática nacional preconiza que o cidadão, isoladamente ou de forma organizada, deve possuir mecanismos que permitam a sua manifestação sobre o tema. É não só imposição da norma brasileira, como também esteve presente na *Declaração de Estocolmo*.

Isso nos revela que, para que se atinja a meta estabelecida no compromisso voluntário fixado em lei, a participação cidadã há de ser efetivada. É o que se infere do inciso III, do art. 3º da lei da PNMC, ao estabelecer que, nas políticas climáticas brasileiras, há de se observar os diferentes contextos econômicos como um todo e particularmente com relação às comunidades afetadas.

PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Em 1992, a *Declaração do Rio* consagrou o Princípio da Precaução como um corolário do Direito Ambiental Internacional, ao explicitá-lo no Princípio 15, em que se estabelece que “quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (Granziera, 2009, p. 44).

Facilmente se vislumbra de imediato que o texto pode comportar interpretações várias, dando vazão a intensa divergência doutrinária internacional quanto ao seu significado (Antunes, 2009, p. 29).

Certo é que na seara da polêmica sobre o significado desse princípio, ninguém supera Paulo de Bessa Antunes (2009, p. 35), pois sua exegese é mais restritiva, considerando que o princípio deve ser entendido sob a ótica de cada Estado, com suas peculiaridades. Para o renomado professor, o princípio não impõe a inviabilidade da atividade potencialmente poluidora, mas tão somente a sua realização de forma menos nociva, de acordo com a legislação local.

Essa visão se contrapõe à da maioria dos doutrinadores, que se aproximam mais da interpretação realizada pelos organismos internacionais de viés ambiental, segundo a qual o potencial risco da atividade enseja a não realização dessa atividade ou a sua paralisação, caso já esteja em funcionamento. É a teoria mais extensiva.

Equilibrando os entendimentos litigantes, observa-se que esse princípio deve ser interpretado à luz do conjunto de medidas adotadas pela *CQNUMC*

e aplicado conforme a legislação de cada Estado-parte. Ou seja: caso o Estado-parte esteja em plena sintonia com a Convenção, sua lei climática estará com ela totalmente compatível. É o caso do Brasil.

No plano interno, a Constituição Federal de 1988, através dos incisos do §1º do art. 225 adotou o Princípio da Precaução e o lançou no ordenamento jurídico de forma implícita, no que se fez acompanhar por outras normas.

PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Na doutrina do Direito Ambiental, já houve quem compreendesse o Princípio da Prevenção como mera extensão do Princípio da Precaução (MILARÉ, 2000, p. 102). Hoje, prevalece o entendimento de que os dois princípios não se confundem, sendo até bastante distintos. Sob a ótica de SIRVINKAS (2009, p. 59), “para o nosso campo de estudo, entendemos que a prevenção é gênero das espécies precaução e cautela, ou seja, é o agir antecipadamente. Prevenção, como se pode notar, tem o significado de antecipar o fato. Já cautela significa atitude ou cuidado que se deve ter para evitar danos ao meio ambiente ou a terceiros”. Acerta o doutrinador. Senão, vejamos.

ANTUNES (2009, P. 45) assevera que o Princípio da Prevenção deve ser aplicado a impactos ambientais antecipadamente conhecidos, para que seja possível a adoção de medidas que venham a minorar esses ou futuros impactos. Em suma, não deveria haver divergência doutrinária alguma, posto que, enquanto a precaução se volta ao impacto ainda desconhecido, a prevenção se presta a amainar os efeitos dos impactos mensuráveis ou mensurados anteriormente. A Lei da PNMC, portanto, distingue os dois princípios, evidenciando que os valores insertos em ambos lhe são fundamentais.

Parece cristalino, nesse diapasão, que o progressivo avanço científico dos impactos causados pelas mudanças climáticas é vital para a sobrevivência dos valores defendidos pelo Princípio da Prevenção, pois são é ele que alicerçará o conhecimento a favor do homem. É o que se infere do inciso II do art. 3º da lei nacional.

Como exemplo, imaginemos que um determinado empreendedor queira iniciar uma nova atividade em que inevitavelmente ocorrerá lançamento de gases de efeito estufa na atmosfera. Um estudo realizado pelo IPCC

(*Intergovernmental Panel on Climate Change*) ou mesmo por algum órgão estatal competente deve ser levado em conta a fim de que se adotem medidas para minorar a interferência na atmosfera. Ou seja: o intuito é prevenir na origem as possíveis causas (GRANZIERA, 2009, p. 55). Aliás, esse é um dos objetivos da própria *CQNUMC*.

Resta patente que a política climática nacional deverá se apoiar cada vez mais no conhecimento e na disseminação do Princípio da Prevenção para alcançar a meta do art. 12 da Lei n.º 12.187/2009. A prevenção não só é pilar apenas dessa norma, como deverá servir de sustentáculo para as futuras tratativas legislativas sobre mudança do clima.

PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, PORÉM DIFERENCIADAS

De acordo com FRANGETTO e GAZANI (2002, P. 37), no âmbito da *Convenção-Quadro*, o *Princípio da Responsabilidade Comum, porém Diferenciada* (assim mesmo, no singular) é fruto do *Princípio do Desenvolvimento Sustentável*. Sustentam os autores que esse princípio (que na lei brasileira aparece no plural) leva em conta as necessidades específicas de cada Estado-Parte da *Convenção*. Segundo os valores dele emanados, os países desenvolvidos (Partes do Anexo I) têm responsabilidades comuns às dos países em desenvolvimento (Partes Não-Anexo I), mas não de ser observadas as diferenças de ordem social, econômica e cultural entre eles.

O princípio considera que os países em desenvolvimento possuem necessidades específicas e circunstanciais especiais que os diferenciam dos mais avançados. Entende-se, quanto à questão climática, que os países desenvolvidos, por suas próprias raízes e evolução histórica, já causaram mais malefícios à atmosfera que os em desenvolvimento. Esses últimos não contribuíram na mesma medida que os primeiros para as mudanças climáticas, por seu histórico atraso industrial e econômico.

Sob esse prisma, o princípio reflete a mudança de paradigma da noção de igualdade para a de equidade no tratamento das Partes (FRANGETTO e GAZANI (2002, P. 38). Assim, países como Brasil, Índia e China têm tanta responsabilidade no combate às mudanças climáticas, quanto Estados Unidos e União Européia, e estes tanto quanto Oceania e África; mas a peculiaridade

de estarem ainda em patamares desenvolvimentistas diferentes, aliado ao discurso acerca da maior contribuição na poluição por parte daqueles que primeiro se industrializaram, faz com que essa responsabilidade seja pautada na equidade.

No âmbito interno, a PNMC deverá levar em conta o fato de que o Brasil é um País Não-Anexo I, ou seja, é um país em desenvolvimento. Não significa com isso que o país deva eximir-se de suas obrigações na seara ambiental internacional – ainda mais por conta da Floresta Amazônica – mas posicionar-se como negociador do mesmo nível dos demais.

É de se notar que o país agiu com bastante acerto ao, após a COP-15, no final de 2009, editar a Lei n.º 12.187/2009 estabelecendo para si mesmo, como compromisso voluntário, a meta consagrada no art. 12: redução, entre 36,1% e 38,9%, das emissões de gases de efeito estufa no país até 2020. O Brasil, pelo que ficou estabelecido em Copenhague, não tinha qualquer obrigação de fixar tal meta, mas optou por fazê-lo – no que foi acompanhado por alguns países, cada qual com seu percentual de redução.

Isso evidencia que o *Princípio das Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas* está sendo tratado pelo Brasil não como uma chance de retardar o seu comprometimento com o clima, mas, sim, de ser um exemplo a ser seguido pelos demais. O país assumiu sua responsabilidade e a apontou na legislação.

PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS

Da Lei da PNMC ainda podem ser extraídos princípios jurídicos implícitos, não enumerados no art. 3º. Vejamos os mais proeminentes.

Embora tutele o meio ambiente, o Direito Ambiental serve ao homem (MILARÉ, 2000, P. 93). É a interação do ser humano sobre a natureza o verdadeiro objeto desse ramo das ciências jurídicas. Na questão climática, não é diferente, na medida em que o *Princípio da Dignidade da Pessoa Humana* é o principal norteador do Direito como um todo. De acordo com esse princípio, nada faria sentido – políticas públicas ambientais, mecanismos de controle de poluição, leis, estudos – se não se buscasse alcançar a sadia qualidade de vida para as populações.

É o que se depreende do parágrafo único, do art. 4º, da Lei n.º 12.187/2009, *in verbis*:

Art. 4º (...)

Parágrafo único: Os objetivos da Política Nacional sobre mudança do clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

Como se vê do dispositivo supra, a PNMC se preocupa com a dignidade da pessoa humana enquanto princípio fundamental do Direito Climático. Na realidade, a própria *CQNUMC* contém esse princípio, que esteve presente desde a *Declaração* de 1972.

O *Princípio da Cooperação* também pode ser depreendido da lei do clima, pela dicção do art. 5º, X, ao tratar das diretrizes da PNMC:

Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:
(...)

X - a promoção da cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de mitigação e adaptação, incluindo a pesquisa científica, a observação sistemática e o intercâmbio de informações;

Parece evidente que os valores professados pelo princípio dizem respeito às ações conjuntas que devem ser implementadas pelos países na busca de soluções sobre a mudança do clima. Aliás, desde Estocolmo, nos princípios 22 e 24 da *Declaração* de 1972, o *Princípio da Cooperação* já lá figurava.

Ademais, outros princípios há, ainda, sedimentados na Convenção-Quadro, que também hão de ser observados na exegese da Lei da PNMC, como o *Princípio da Reparação Integral* e o *Princípio do Poluidor-Pagador* que, conjuntamente, significam a obrigatoriedade de reparação integral de danos causados ao meio ambiente, especialmente à atmosfera.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 12.187/2009 deixa evidenciados os valores que dela fazem parte, por meio da adoção dos princípios tratados neste trabalho. Algo tão novo –

ainda que necessário há bastante tempo – como o estabelecimento de uma Política Nacional sobre Mudança do Clima não poderia deixar de se pautar no contexto principiológico global.

Com efeito, os princípios adotados implícita e explicitamente pela PNMC são, de uma forma ou de outra, fruto da construção de décadas do Direito Ambiental Internacional. Ainda que, em alguns momentos, apresentem viés exclusivamente nacional, os princípios do Direito Climático Brasileiro se coadunam perfeitamente com os que lastreiam a política das Nações Unidas sobre mudança do clima, especialmente a Conferência das Partes. Em verdade, pode-se dizer que o Brasil está, neste momento histórico, à frente da maioria dos países no que tange a elaborar, implementar e aplicar uma legislação sobre o tema.

A Lei da PNMC, portanto, se baseia em princípios que projetam valores de sustentabilidade, prevenção, cooperação, humanidade, precaução, responsabilidade e equidade. Claramente, as normas sobre mudanças climáticas que a ela se seguirão deverão se pautar nesses mesmos valores e acrescentar outros tantos que surjam nos planos nacional e internacional, em busca de uma melhor tutela para o meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. **Lei n. 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Presidência da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm >. Acesso em: 05 mai. 2009.

FRANGETTO, Flávia Witowski; GAZANI, Flávio Rufino. **Viabilização jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL): o Protocolo de Kyoto e a cooperação internacional**. São Paulo: IIEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2002.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SIRVINKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.