

# NATUREZA, MUDANÇA CLIMÁTICA, DEMOCRACIA LOCAL

---

## *NATURE, CLIMATE CHANGE, LOCAL DEMOCRACY*

**MICHELE CARDUCCI**

Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Bolonha. Professor Catedrático na Universidade de Salento, Lecce, Puglia, onde leciona direito constitucional, direito comparado e socioambiental.

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-5779-277X>].

[michele.carducci@unisalento.it](mailto:michele.carducci@unisalento.it)

DOI: [[10.48143/rdai.21.carducci](https://doi.org/10.48143/rdai.21.carducci)]

Recebido: 19.07.2021 | Received: July 19<sup>th</sup>, 2021

Aprovado: 20.02.2022 | Approved: Feb. 20<sup>th</sup>, 2022

### ÁREA DO DIREITO: Ambiental

**RESUMO:** O estudo explora debates e experiências sobre o tema da democracia local, natureza e mudanças climáticas, propondo uma comparação a partir de críticas ecológicas ao direito ambiental. Em primeiro lugar, reconstrói a ligação entre os três elementos e identifica as principais críticas ecológicas à democracia ambiental. Em seguida, considera os dois modelos de participação ambiental – “optativa” e “prescritiva” – oferecidos pela comparação, no contexto da tripla emergência contemporânea (ecossistêmica, climática e fóssil), diferentes das já conhecidas emergências ambientais. Por fim, considera a estratégia contenciosa e as práticas de ecodemocracia como reações a essas emergências, na identificação contextual do “mandato climático” como uma nova prescrição deliberativa de “proteção sustentável”.

**PALAVRAS-CHAVE:** Natureza – Mudanças climáticas – Direito Internacional Ambiental – Democracia ambiental – Ecodemocracia – Mandato climático.

**ABSTRACT:** The study explores debates and experiences on local democracy, nature and climate change, proposing a comparison based on ecological criticisms of environmental law. First, it reconstructs the link between the three elements and identifies the main ecological criticisms of environmental democracy. Then compares two models of environmental participation (“optative” and “prescriptive”), in the context of the threefold contemporary emergency (ecosystem, climate and fossil). Finally, it takes into consideration the litigation strategy and “eco-democracy” practices as reactions to these emergencies, in the contextual identification of the “climate mandate” as a new deliberative prescription for the “sustainable protection”.

**KEYWORDS:** Nature – Climate change – International Environmental Law – Environmental democracy – Eco-democracy – Climate mandate.

SUMÁRIO: 1. Estrutura de pesquisa. 2. A ligação entre as mudanças climáticas e os direitos da natureza. 3. As críticas ecológicas ao direito ambiental. 4. Democracia ambiental "optativa". 5. Democracia ambiental "prescritiva". 6. A tripla emergência. 7. Entre *neminem laedere* e ecodemocracia. 8. Conclusão: para "proteção sustentável". 9. Referências.

## 1. ESTRUTURA DE PESQUISA

Este<sup>1</sup> estudo pretende fornecer uma síntese dos principais debates e experiências a nível global relatadas no âmbito europeu, que tratam da relação entre democracia local, natureza e alterações climáticas e propor linhas para uma classificação segundo as críticas formuladas pelas ciências naturais e pela ecologia. A utilidade da investigação parece se justificar por cinco intensões, que recentemente também têm sido inquietações analisadas no espaço político da União Europeia (EU). Isso se refere a:

a) o reconhecimento oficial dos limites e das lacunas do atual direito ambiental internacional e euro-unitário,<sup>2</sup> sendo que manifestações de “falência institucional” também foram marcadas pela Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos, conhecida como IPBES (em inglês, *International Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*), criada em 2012 objetivando munir os governos com informações científicas sobre o estado da biodiversidade, dos ecossistemas e da eficácia das políticas ambientais;<sup>3</sup>

b) a consequente necessidade de revisão dos mecanismos de avaliação ambiental numa perspectiva tridimensional integrada, estruturada nos cenários globais de alterações climáticas, poluição atmosférica e perda de biodiversidade, também com base nos direitos humanos de libertação das necessidades e igualdade de acesso aos recursos, marcados pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – Pacto Global ONU (Organização das Nações Unidas) que propôs aos seus membros que efetivassem uma nova agenda de desenvolvimento sustentável para os próximos quinze anos, a Agenda 2030;<sup>4</sup>

1. Como citar esse artigo/*How to cite this article*: CARDUCCI, Michele. Natureza, mudança climática, democracia local. Trad. Alexandre Godoy Dotta. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 175-213, abr./jun. 2022. DOI: 10.48143/rdai.21.carducci.

2. Report UNEP, *New Frontiers in Environmental Constitutionalism* (2017), *Environmental Rule of Law* (2019); *Rule of Environmental Law and its Failures* (2019), Commissione europea, *The Costs of not Implementing EU Environmental Law*, Bruxelles 2019.

3. Conforme: [<https://ipbes.net>].

4. Conforme: [[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)]. Mais especificamente no relato de: IDEA *The Sustainable Development Goals and the Global State of Democracy Indices* (2019) in <http://www.idea.int>.

c) a constatação da dificuldade de promover tais revisões com base em parâmetros democráticos, métodos e práticas orientadas para compromissos contingentes de curto prazo;<sup>5</sup>

d) a proposta, na UE, de retificação de parâmetros e métodos, com o tratado da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que foi proclamada a 7 de dezembro de 2000;<sup>6</sup>

e) a experimentação de formas de “ciência participativa”, que prescindem da produção e interpretação do direito segundo os deveres de proteção à natureza e à segurança da estabilidade climática (no recurso ao cânone hermenêutico *in dubio pro natura et clima*).<sup>7</sup>

Deve-se dizer imediatamente que o assunto requer esclarecimentos preliminares de análise ecológica do direito,<sup>8</sup> aliás negligenciados pela doutrina italiana comprometida com a questão da participação democrática.<sup>9</sup> Portanto, após uma breve reconstrução do vínculo entre mudanças climáticas, direitos e natureza (parágrafo 2), a pesquisa sintetizará as principais críticas e dilemas que as ciências naturais e a ecologia levantam em relação aos mecanismos de deliberação e decisão do direito ambiental (parágrafo 3), para então verificar a sua eventual consideração no atual sistema euro-unitário, que pode ser classificado como um modelo optativo de democracia ambiental (n. 4).<sup>10</sup> Serão então identificadas as

5. Conforme: European Political Strategy Center, 10 Trends Shaping Democracy in a Volatile World, EU Commission, Bruxelles 2019, e G. Sgueo, The Practice of Democracy, European Parliamentary Research Service, Bruxelles 2020.

6. A iniciativa do Comité Económico e Social Europeu: Conforme: M. Carducci, S. Bagni, M. Montini et al., Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature. Study, European Economic and Social Committee, Bruxelles 2020.

7. International Bar Association, Model Statute for Proceedings Challenging Government Failure to Act on Climate Change, IBA, London 2020.

8. Se a ecologia é o estudo das regras de interação entre todos os seres vivos nos processos de conexão com o meio físico e químico, a análise ecológica do direito estuda a conformidade das normas legais com essas regras e processos. Nisso, difere da legislação ambiental tradicional, que se preocupa em proteger os interesses humanos prioritariamente e, assim, reduzir seu impacto no meio ambiente. Para as diferentes classes, consulte: R.O. Brooks, R. Jones, R.A. Virginia, Law and Ecology: The Rise of the Ecosystem Regime, Routledge, London 2002, e C. Sbert, The Lens of Ecological Law, Elgar, Cheltenham 2020.

9. Veja, por exemplo, as duas obras recentes de G. Pepe, Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Em uma análise comparada temos: Cedam, Padova 2020, e M.F. De Tullio, Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica, Edizioni Scientifiche, Napoli 2020.

10. Como o programa REFIT (<https://ec.europa.eu>) e as ações europeias de *Citizen Science* (<https://eu-citizen.science>), bem como as observações destacadas pelo Tribunal de Contas

práticas, integrando ou substituindo aquele modelo, operando como democracia ambiental prescritiva (par. 5), constatando sua insuficiência em relação aos desafios inéditos que a tripla emergência (ecossistêmica, climática e fóssil) representa para a condição humana contemporânea (par. 6).

Afinal, as alternativas de estratégia contenciosa e de “ecodemocracia” olham justamente para essa nova condição humana: porém, só se concretizam parcialmente e, de qualquer modo, ainda se mostram não solucionadoras dos problemas planetários da tríplice emergência (par. 7) No entanto, deles a contribuição traz quatro novidades úteis para o combate à degradação da biosfera e às mudanças climáticas: a tematização do mandato ecológico e climático como limite do arbítrio político e da autonomia privada; a reformulação da dialética institucional entre ciência e deliberação política, segundo o paradigma da ciência “pós-normal”;<sup>11</sup> a requalificação do estatuto político da pessoa humana, em função desse duplo “mandato”; e a reversão da meta de desenvolvimento sustentável no dever da necessária proteção de todo o planeta como uma “área de risco” (par. 8).

## 2. A LIGAÇÃO ENTRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS DIREITOS DA NATUREZA

Do ponto de vista jurídico, a fonte de reconhecimento e disciplina do fenômeno das mudanças climáticas é a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC, sigla em inglês doravante utilizada). Tal convenção não trata do meio ambiente ou do clima em si, mas exclusivamente das mudanças climáticas antropogênicas, ou seja, a relação entre a atividade humana, a atmosfera, o aumento da temperatura, os efeitos diretos e indiretos das mudanças climáticas. É, portanto, uma *Lex Specialis*,<sup>12</sup> em razão de seu conteúdo normativo referir-se sim a um fenômeno natural, mas na definição e qualificação da influência humana sobre ele (pode-se inferir tanto do Preâmbulo como dos

---

Europeu, no Relatório Especial n. 14 «*Di' la tua!*»: As consultas públicas da Comissão envolvem os cidadãos, mas as atividades de divulgação são insuficientes, ECA, Luxembourg 2019.

11. S.O. Funtowicz, J.R. Ravetz, Post-normal Science: A New Science for New Times, in *Scientific European*, 1990, p.20-22, para descrever uma abordagem integrada entre a participação do cidadão, ciência, política e direito, geralmente negligenciada em relatos tradicionais de práticas deliberativas.

12. Essa especialidade opera ao nível do direito internacional, mas também se estende aos ordenamentos jurídicos internos individuais, de acordo com a disciplina específica sobre as fontes. Cf.: T. Thorp, *Climate Justice: A Constitutional Approach to Unify the Lex Specialis Principles of International Climate Law*, *Utrecht Law Review*, v. 8, n. 3, p. 7-31.

quatro primeiros artigos do texto). Isso implica que a mudança climática antropogênica se torna um caso legal, não uma mera hipótese científica. Como tal, não pode ser contestada pelos Estados que ratificaram a Convenção, incluindo a Itália<sup>13</sup> com a Lei 65/1994, em cumprimento ao cânone da boa-fé estabelecido pela Convenção de Viena sobre a interpretação dos tratados.

Do ponto de vista natural, por outro lado, o clima tem uma dupla identidade: é uma variável espaço-temporal de temperatura, produtora de complexas interações causais de médio-longo prazo no nível local-global-local (qualificado com o Fórmula de *loop de feedback*); é uma função ecossistêmica de regulação de bens e serviços naturais, necessária para todas as formas de vida, incluindo a vida humana.<sup>14</sup> O meio ambiente e, portanto, a vida depende do clima; o que implica que sua mudança (ou seja, mudança climática) afeta a vida e o meio ambiente. Nesse fato reside o inegável entrelaçamento das mudanças climáticas, da natureza (na denominação abrangente de meio ambiente), da vida humana e, portanto, dos direitos que a sustentam. O ser humano é inexoravelmente um *homo climaticus*.<sup>15</sup>

Justamente por isso, a UNFCCC identificou a razão de ser de sua disciplina na garantia de benefícios para as gerações presentes e futuras. Consequentemente, a obrigação climática, descrita pela Convenção, tem um conteúdo duplo: interestadual (cooperar entre os estados para alcançar a estabilidade climática) e intraestatal para com as pessoas presentes e futuras (prevenir danos).<sup>16</sup> No ano de 2015, porém, uma novidade se instalou com a Decisão da UNFCCC n. 1/CP21 (anunciado no Acordo de Paris de 2015), a mudança climática, no texto original da Convenção enquadrada como uma influência negativa sobre a humanidade e os ecossistemas, foi elevada ao nível de urgente e potencialmente irreversível para o planeta. É um salto significativo: o fenômeno passa a identificar uma situação de fato de exposição involuntária a essa ameaça, aliás urgente e potencialmente irreversível, no caso jurídico de sua antropogênese.<sup>17</sup> Deve-se notar que a exposição involuntária da

---

13. Lei 15 de janeiro de 1994, n. 65. Promove a ratificação e execução da Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima realizada em Nova York em 9 de maio de 1992.

14. Sim v. os glossários oficiais em: UNFCCC, Glossary of Climate Change Acronyms and Terms; UNEP, Glossary of Terms for Negotiators of Multilateral Environmental Agreements; IUCN, Definitions; IPCC, Glossary SR1.5 2018; Consilium EU, Climate Change. Key Terms in 23 Languages, Bruxelles 2011.

15. J.E. Campillo Álvarez, *Homo climaticus*, Crítica, Barcelona 2008.

16. Nesse sentido, veja oficialmente o Relatório UNEP, *Climate Change and Human Rights* (2015).

17. M. Gartin, K.L. Larson, A. Brewis et al., *Climate Change as an Involuntary Exposure*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, v. 17, n. 1894, 2020, p. 2-17.

humanidade e dos ecossistemas se manifesta de duas formas: 1) como um impacto sobre todos os determinantes (físicos, mentais e ambientais) da saúde de qualquer ser vivo (na projeção sistêmica resumida pela fórmula *One Health*);<sup>18</sup> 2) como um condicionamento das liberdades de cada indivíduo humano.<sup>19</sup>

A repercussão constitucional das mudanças climáticas, portanto, parece clara: envolve o patrimônio dos direitos humanos, a começar pelo da vida e da saúde, conforme já declarado pela ONU em 2009, com o *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights (A/HRC/10/61, 15 January 2009 – Relatório do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a relação entre mudança climática e direitos humanos)*, e oficializado definitivamente no ano 2019, com a Declaração Conjunta sobre Direitos Humanos e Mudanças Climáticas (*Joint Statement on human rights and climate change*),<sup>20</sup> mas também afeta a condição política da pessoa humana, ou seja, ser sujeito que discute, participa e delibera sobre o comportamento de liberdade e deveres, de acordo com as ameaças externas à sua vontade.<sup>21</sup>

Essa articulação é muito diferente das anteriores, por quatro motivos: 1) pelo seu conteúdo, não mais referindo-se à dialética da relação entre as liberdades humanas e os poderes humanos, como sempre foi (são os poderes humanos que ameaçam as liberdades, não os próprios fatos naturais, tanto que estes últimos são geralmente qualificados por lei em termos de perigo); 2) pelas suas causas, dado que as “ameaças” e as exposições involuntárias derivam em todo o caso das ações humanas e não de acontecimentos alheios a elas (são fatos naturais, mas antropogênicos); 3) para o tipo de “ameaças” (não apenas “urgentes”, mas mesmo “irreversíveis”); 4) para o contexto em que operam, ditado pela partilha dessas “ameaças” com os ecossistemas e, portanto, toda a biosfera.

Precisamente a inelutável partilha com outras formas de vida a nível planetário põe em causa a abordagem da legislação ambiental vigente, enraizada apenas no equilíbrio setorial dos interesses humanos, acelerando o efeito que Williams tinha inicialmente identificado como *Win-Lose* ou ganha-perde,<sup>22</sup> dado

18. W. Al-Delaimy, v. Ramanathan, M. Sánchez Sorondo (eds.), *Health of People, Health of Planet and Our Responsibility*, Springer, Cham 2020.

19. S. Friel, *Climate Change and the People's Health: the Need to Exit the Consumptagenic System*, in *The Lancet*, n. 395, 2020, p. 666-668.

20. [www.ohchr.org].

21. Será inferido na conclusão da pesquisa.

22. M. Williams, *Tackling Climate Change: what is the Impact on Air Pollution?*, in *Journal of Carbon Management*, v. 3, n. 5, 2012, p. 511-519.

- TNI, *The Future is Public: towards Democratic Ownership of Public Services*, TNI, Amsterdam 2020. Per il contesto Italiano, si v. [www.lifegate.it].
- UNFCCC, *Glossary of Climate Change Acronyms and Terms*; UNEP, *Glossary of Terms for Negotiators of Multilateral Environmental Agreements*; IUCN, *Definitions*; IPCC, *Glossary SR1.5 2018*; Consilium EU, *Climate Change. Key Terms in 23 Languages*, Bruxelles 2011.
- V.M. Toledo, M. González de Molina, *The Social Metabolism*, Springer, Cham 2014.
- W. Al-Delaimy, v.Ramanathan, M. Sánchez Sorondo (eds.), *Health of People, Health of Planet and Our Responsibility*, Springer, Cham 2020.
- W. Brugger, *Georg Jellineks Statuslehre: national und international: Eine Würdigung und Aktualisierung anlässlich seines 100. Todestages im Jahr 2011*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, v. 136, n. 1, 2011, p. 1-43.
- W.E. Odum, *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions*, in *BioScience*, v. 32, n. 1, 1982, p. 728-729.
- W.N. Adger, *Scales of Governance and Environmental Justice for Adaptation and Mitigation of Climate Change*, in *Journal of International Development* 13, 7, 2001, 921-931.
- W.O. Roberts, *The Climate Mandate*, W.H. Freeman & Co.-Macmillan, London 1979
- World Scientists' Warning of a Climate Emergency, in *BioScience*, v. 70, n. 1, 2020, p. 8-12.
- World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice*, in *BioScience*, Vol. 67, Issue 12, 2017, pp. 1026-1028.
- Y. Xu, v.Ramanathan, *Well below 2°C: Mitigation Strategies for Avoiding Dangerous to Catastrophic Climate Changes*, in *PNAS*, n. 114, 2017, p. 10315-10323.



## PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Ambiental

### Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Desenvolvimento sustentável, mudanças climáticas e regulação no direito brasileiro, de Gabriel Wedy – *RDA* 89/383-403 (DTR\2018\10301); e
- Proposta de Emenda Constitucional: direitos da natureza, de Maria Garcia e Zélia Montal – *RDCI* 130/303-306 (DTR\2022\8295).

