

PRESSUPOSTOS POLÍTICOS-JURÍDICOS E DE AÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA SOCIOECONÔMICO PARA ABORDAR SUSTENTAVELMENTE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A POBREZA¹

POLICY, LEGAL, AND ACTION FRAMEWORKS FOR A NEW SOCIO-ECONOMIC PARADIGM FOR THE SUSTAINABLE MANAGEMENT OF CLIMATE CHANGE AND POVERTY

Artigo recebido em: 11/10/2023

Artigo aceito em: 22/03/2024

Jordi Bonet Pérez

Universitat de Barcelona (UB), Barcelona, Espanha

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1146-7194>

jbonet@ub.edu

Márcia Rodrigues Bertoldi

Universitat de Barcelona (UB), Barcelona, Espanha

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2979973414270206>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3161-0445>

marciabertoldi@yahoo.com

Os autores declaram não haver conflito de interesses.

Resumo

Este artigo examina alguns dos pressupostos políticos-legais e de ação tanto internacionais como comunitários europeus (UE) para um novo paradigma socioeconômico sustentável que supere, por meio de uma transição justa, a tensão entre os efeitos das mudanças climáticas e a erradicação definitiva da pobreza. O objetivo é demonstrar que uma reformulação sustentável da economia deve estar associada a uma transição justa desde uma abordagem holística que trate das diversas variáveis que convergem para o impacto negativo que as mudanças climáticas têm sobre a perpetuação da

Abstract

This article examines some of the international and European Union (EU) political, legal, and policy assumptions for a new sustainable socio-economic paradigm to overcome, with a just transition, the tension between the effects of climate change and the ultimate eradication of poverty. The aim is to show that a sustainable rethinking of the economy must be linked to a just transition based on a more holistic approach to addressing the many variables that converge on the negative impact of climate change on the perpetuation of poverty. To this end, the concept of multidimensional poverty, i.e., going beyond income deprivation, is used to weigh both

¹ Este trabalho insere-se no projeto “Restrições regulatórias internacionais e comunitárias em âmbito de governança multinível para a formulação de estratégias de combate à pobreza na Espanha” (PID2020-117627GB-I00), financiado pelo Ministério da Ciência, Inovação e Universidades da Espanha.



pobreza. Para tal propósito, utiliza-se o conceito de pobreza multidimensional, ou seja, além da privação de renda, o qual permite ponderar tanto os efeitos das mudanças climáticas como a idoneidade do Acordo de Paris (mitigação, adaptação e resiliência) para enfrentar os desafios do binômio mudança climática/pobreza. Por meio do enfoque dedutivo, conclui-se que as medidas de transição justa devem responder a uma abordagem mais integrada e interativa das normas jurídicas internacionais, especialmente aquelas relativas aos direitos humanos, as quais obrigam os Estados a erradicar a pobreza causada pelas mudanças climáticas.

Palavras-chave: mudança climática; pobreza; proteção social; trabalho decente; transição justa.

the impact of climate change on poverty and the adequacy of the Paris Agreement (mitigation, adaptation, and resilience) to address the challenges of the climate change/poverty nexus. Using a deductive approach, it concludes that just transition policies must respond to a more integrated and interactive approach to international legal norms, in particular those related to human rights, which converge to oblige states to eradicate poverty caused by climate change.

Keywords: climate change; decent work; just transition; poverty; social protection.

Introdução

Em uma sociedade em transição por causa dos riscos globais da emergência climática e dos eventos climáticos extremos subsequentes, a pobreza é uma externalidade associada, social e negativa. Ao final, os pobres são os mais afetados por esses fenômenos, especialmente porque têm acesso limitado aos recursos naturais e vivem em áreas menos adequadas para o assentamento humano, no qual os efeitos costumam ser mais severos. A pobreza e as mudanças climáticas são, à primeira vista, alguns dos principais – se não os principais – desafios que a política internacional precisa enfrentar atualmente. Afinal, o primeiro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é acabar universalmente com a pobreza em todas as suas formas, o décimo é reduzir a desigualdade nos países e entre eles, e o décimo-terceiro é tomar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus efeitos; do mesmo modo, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) deu origem ao principal fórum intergovernamental internacional (a Conferência das Partes – COP) para negociar a resposta global à mudança climática e, conseqüentemente, para tratar adequadamente da erradicação da pobreza.

Este estudo tem como objetivo examinar como a pobreza e as mudanças climáticas constituem um obstáculo tanto para o direito ao desenvolvimento

humano quanto para os direitos dos povos e, de maneira mais geral, para o gozo e a fruição dos direitos humanos, vinculando esse exame às possíveis respostas que os mecanismos de implementação do Acordo de Paris (mitigação, adaptação e resiliência) podem oferecer à erradicação da pobreza e à redução da desigualdade. Isso significa, ademais, levar em consideração algumas das premissas e ações político-jurídicas e políticas internacionais e comunitárias (o que significa fazer referência especial às da União Europeia – UE) para uma transição justa em direção a uma economia verde e circular, capaz de conduzir as sociedades à neutralidade climática e à justiça social como resposta ao problema.

Inicialmente, o objetivo é analisar a pobreza em termos de seus vários significados. A ideia é abordar o conceito de pobreza como um objeto de análise multidimensional e, portanto, transdisciplinar: a falta de recursos para uma qualidade de vida mínima vai além da mera privação econômica e da falta de acesso a bens e serviços; inclui também, não sem um viés discriminatório, a falta de liberdade e de direitos humanos, bem como a falta de um ambiente adequado e saudável.

Em segundo lugar, apresentar-se-ão as evidências descritas pelo Grupo II do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas em seu último relatório sobre o impacto das mudanças climáticas na pobreza. Isso proporcionará uma oportunidade de examinar os pilares de implementação das regras do Acordo de Paris (ONU, 2015c) em termos de sua possível aplicação ao objetivo final de erradicação da pobreza (mitigação, adaptação e resiliência).

Em terceiro e quarto lugar, serão feitas referências à inter-relação entre mudança climática e pobreza, com a ideia de que as transformações necessárias para uma economia mais verde e circular e para a conquista de uma sociedade mais sustentável devem estar associadas a uma transição justa – como um novo paradigma socioeconômico em potencial capaz de abranger as mudanças necessárias e apropriadas. A abordagem da transição justa envolve considerar: primeiro, os pressupostos político-jurídicos para sua implementação; e, segundo, o alcance substantivo das políticas e ações para a transição justa (a partir de um prisma crítico e holístico da evolução econômica, social e ambiental necessária).

1 A multidimensionalidade da pobreza

A privação das necessidades humanas básicas que a pobreza acarreta tem origens diferentes e múltiplas: corrupção, desigualdade, conflito armado, pós-colonialidade, mudanças climáticas, entre outras. Tão plural quanto suas consequências: além da privação material e da inacessibilidade ao pleno gozo dos direitos

humanos fundamentais, a pobreza é um vetor que contribui para a geração de riscos à segurança (humana), ou seja, consequentemente, dá origem a cenários nos quais, dependendo de seus efeitos sobre os grupos populacionais e de seu impacto sobre a estabilidade política e social, viabiliza o surgimento de ameaças transnacionais (ou globais) ou internas (Bonet Pérez, 2022). Tanto as evidências científicas quanto os fatos confirmam a ameaça que as mudanças climáticas representam para a segurança humana em âmbito global. A escassez de recursos, como água e terra cultivável, doenças e fome, enchentes e migrações forçadas, ondas de calor, entre outros problemas decorrentes do fenômeno, constituem uma ameaça à realização dos direitos humanos fundamentais e situações que podem gerar um novo tipo de conflito: o conflito por um espaço habitável.

A delimitação do conceito de pobreza é um debate complexo na sociedade global: as categorias de medição, que são construídas em uma geografia física e humana, social e economicamente diversa e desigual, têm formulações e conotações naturalmente diferentes e variáveis. Evidentemente, os elementos que garantem as necessidades humanas básicas, de uma forma que respeite o valor da dignidade humana, não são os mesmos em regiões desenvolvidas e em desenvolvimento ou em regiões mais ou menos afetadas pela emergência climática.

A pobreza é *multidimensional*, ou seja, muito mais ampla do que a privação de renda (*pobreza como privação econômica*), embora a métrica monetária seja uma medida essencial e inevitável em um sistema de capital. A partir disso, a pobreza é a falta de recursos econômicos que permitem o acesso a bens e serviços capazes de satisfazer as necessidades de uma vida digna. Nesse contexto, o Banco Mundial (BM) estabelece o limiar da linha de pobreza² em 6,85 e da pobreza extrema³ a US\$ 2,15 dólares diários (BM, 2022). A pobreza, a pobreza extrema e a renda são os parâmetros objetivo e subjetivo das metas do Objetivo 1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essa métrica é ilustrada pelo que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) chama de pobreza laboral, ou seja, uma medida da proporção de trabalhadores que vivem em pobreza extrema ou

2 A pobreza pode ser definida como uma condição humana caracterizada pela privação contínua ou crônica dos recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o desfrute de um padrão de vida adequado e de outros direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais (ECOSOC, 2001, para. 8 –, tradução livre). No original: poverty may be defined as a human condition characterized by sustained or chronic deprivation of the resources, capabilities, choices, security and power necessary for the enjoyment of an adequate standard of living and other civil, cultural, economic, political and social rights.

3 Uma combinação de escassez de renda, falta de desenvolvimento humano e exclusão social (Comitê de Direitos Humanos, 2008, par. 13). O BM (2022) estima entre 648 e 719 milhões o número de pessoas em situação de extrema pobreza.

moderada, ou seja, com menos de US\$ 3,10 em PPA por dia (OIT, 2023). Trata-se, portanto, de pobreza absoluta, que é medida com base em uma linha de renda fixa e representa a privação de recursos econômicos que permitem o acesso a bens e serviços essenciais para a sobrevivência.

Para a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, [2022]), a taxa de pobreza é a proporção do número de pessoas (em determinada faixa etária) cuja renda está abaixo da linha de pobreza, considerada como metade da renda familiar média da população total. No Conselho da Europa, a linha de pobreza é definida em 60% do salário médio de cada país (CENDS, 2022). Nesses casos, o método de medição é relativo, pois leva em conta a renda de uma porcentagem da população. A pobreza relativa baseia-se em uma referência monetária estabelecida para certa sociedade e está associada à desigualdade.

Por outro lado, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2023), levando em consideração o Índice de Pobreza Multidimensional Global (GMP-Global), um recurso que mede a pobreza nos países em desenvolvimento, conceitua a pobreza como a privação em relação a alguns indicadores, abrangendo saúde (nutrição, mortalidade infantil), educação (anos de escolaridade, frequência escolar) e padrão de vida (combustível para cozinhar, saneamento, água potável, eletricidade, moradia, bens). Nesse sentido, é um conceito material (pobreza como privação material), ou seja, implica a privação de elementos qualitativos capazes de concretizar os direitos humanos.

Na perspectiva da filosofia de Sen (2000) sobre a pobreza, a pobreza é a privação de capacidades básicas (*capabilities*) para realizar ações (*functioning*) que permitem que uma pessoa tenha acesso a bens e serviços que possam concretizar suas liberdades fundamentais (*pobreza como carência de liberdade*). Nesse sentido, a liberdade, além de possibilitar a obtenção de renda para acessar os bens e serviços que efetivam os direitos humanos, deveria ser um valor social nos instrumentos jurídico-políticos de erradicação da pobreza; de fato, a liberdade não aparece nas metas do ODS 1, nem nos Princípios Orientadores sobre pobreza extrema e direitos humanos (Comité de Derechos Humanos, 2012).

Ainda, a pobreza como uma realidade social que gera sentimentos de menosprezo, tem uma faceta moral, ou seja, um juízo de valor invertido, ancorado no ódio ou no desprezo pelos pobres (*pobreza como fobia*). Essa patologia social foi chamada por Adela Cortina (2017, p. 25) de “aporofobia”, a rejeição aos pobres: uma fobia que consiste na rejeição de pessoas específicas por terem uma característica que as inscreve em determinado grupo que é desprezado ou temido, ou ambos ao mesmo tempo, precisamente por esse motivo. O ódio ao pobre está enraizado

no jogo de intercâmbio, porque ele não parece ser capaz de oferecer nenhum benefício em troca: “o pobre é aquele que é deixado de fora da possibilidade de dar algo em troca em um mundo baseado no jogo de dar e receber” (Cortina, 2017, p. 80).

Assim sendo,

A pobreza é, em suma, uma síndrome situacional associada ao subconsumo, à desnutrição, às precárias condições de moradia, aos baixos níveis educacionais, às más condições sanitárias, à inserção instável no aparato produtivo ou em seus estratos primitivos, às atitudes de desânimo e anomia, à pouca participação nos mecanismos de integração social e, talvez, à atribuição a uma escala particular de valores diferenciada, em alguma medida, da do restante da Sociedade (Altimir, 1979, p. 1).

Independentemente de como se observe, é um dever político, político-jurídico e moral acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares (ODS 1), como um compromisso básico para o progresso em direção à justiça social global. A pobreza é uma deficiência de desenvolvimento que limita o progresso coletivo, impede a justiça distributiva e, conseqüentemente as capacidades e a liberdade humanas. A pobreza diminuiu na última década (reduziu-se de 15,7% em 2010 para 10,0% em 2015), embora tenha aumentado novamente desde 2021, com um aumento projetado de 70 milhões de pessoas para mais em 2022 (BM, 2022) ou entre 75 e 95 milhões (ECOSOC, 2022). O BM reconhece que a meta de reduzir a pobreza global para 3% até 2030 era bastante difícil de ser alcançada mesmo antes das crises atuais. Os recentes contratemplos deixaram essa meta praticamente fora do alcance da Sociedade Internacional (BM, 2022), principalmente após a pandemia da COVID-19 e a guerra na Ucrânia.

Por sua vez, o Relator Especial sobre pobreza extrema e direitos humanos, Olivier De Schutter, acredita que “tanto a desigualdade de renda quanto a desigualdade de riqueza são as principais explicações para o fato de as pessoas permanecerem presas na pobreza” (ONU, 2021, par. 6).

A desigualdade pressupõe uma explicação muito clara: desde 1980, metade da renda mundial está nas mãos dos 10% mais ricos. De fato, a parcela da renda do 1% mais rico continuou a aumentar, passando de 16% em 1980 para 22% em 2000, ao passo que a parcela dos 50% mais pobres permaneceu em torno de 9% (ONU, 2021). Em resumo, a desigualdade promovida pela má distribuição global de riqueza – desigualdade econômica⁴ – é um dos principais determinantes e perpetuadores da pobreza. Nesse sentido, o ODS 10 sobre redução das desigualdades propõe alcançar e sustentar progressivamente o crescimento da renda dos 40%

⁴ Desde 2020, o 1% mais rico ficou com quase dois terços da nova riqueza gerada no mundo, quase duas vezes mais do que os outros 99% (OXFAM, 2023).

mais pobres da população a uma taxa acima da média nacional até 2030, o que, francamente, não será alcançado.

Por fim, vale a pena considerar a dimensão da *pobreza ambiental* causada, entre outras coisas, pelas mudanças climáticas e algumas de suas consequências: migração forçada, insegurança alimentar, degeneração dos meios de sobrevivência (agricultura e pesca). “A pobreza, em termos ecológicos, é definida como um baixo consumo exossomático de energia e recursos materiais” (Martínez Alier, 1991, p. 58). De outra perspectiva, “a falta de um meio ambiente saudável adequado para a sobrevivência humana e o desenvolvimento social é um resultado direto da degradação ambiental causada pelas atividades humanas” (Liu, 2012, p. 90).

De qualquer maneira, as dimensões da pobreza afetam a consagração e a realização dos direitos humanos (*pobreza como carência de direitos*). A pobreza viola o gozo dos direitos humanos, tais como liberdade, igualdade, integridade, moradia, alimentação, educação, saúde, trabalho, acesso à água e ao saneamento, acesso à cultura, ao lazer, ao desenvolvimento, a um ambiente saudável e a um clima seguro. Essa é a dimensão que este trabalho pretende refletir, ou seja, que a transição justa como um novo paradigma socioeconômico contra as adversidades das mudanças climáticas que intensificam a pobreza seja capaz de conter as violações dos direitos humanos.

2. Os impactos das mudanças climáticas sobre a pobreza, a mitigação, a adaptação e a resiliência

Os eventos climáticos extremos são determinantes nos processos de vulnerabilidade de determinados grupos sociais e o Acordo de Paris (ONU, 2015c, p. 10) afirma essa relação no art. 7.2 sobre como agir diante da adaptação ao fenômeno: “[...] levando em conta as necessidades urgentes e imediatas daquelas Partes países em desenvolvimento particularmente *vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima*”.

A vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza. Entretanto, a pobreza coloca uma pessoa em estado de vulnerabilidade, seja socioambiental, econômica e/ou política; é uma das categorias de vulnerabilidade, ou seja, uma situação de risco em que uma pessoa ou um grupo de pessoas tem pouca ou nenhuma capacidade de enfrentar. Deve-se enfatizar que as mudanças climáticas afetam principalmente os sistemas sociais e as pessoas em situações de vulnerabilidade⁵. Se a vulnerabilidade

⁵ Quase metade da população mundial, entre 3,3 e 3,6 bilhões de pessoas, está em contextos altamente vulneráveis às mudanças climáticas (IPCC, 2022).

consiste na “propensão ou predisposição a ser afetada negativamente”, então, “compreende uma variedade de conceitos e elementos, incluindo sensibilidade ou suscetibilidade a danos e falta de capacidade de resposta e adaptação” (IPCC, 2014, p. 139). Em suma, “a vulnerabilidade é o resultado de muitas questões inter-relacionadas com a pobreza, a migração, a desigualdade, o acesso a serviços básicos, a educação, as instituições e capacidades de governança, muitas vezes afetadas por eventos passados, como as histórias de colonialismo”⁶ (IPCC, 2022, p. 1174, tradução livre).

Nesse cenário, são as pessoas e as regiões que vivem na pobreza que sofrem graves restrições ao desenvolvimento, embora seja verdade que a pobreza é um fenômeno global. De acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho II sobre impactos, adaptação e vulnerabilidade às mudanças climáticas (IPCC, 2022), os pontos críticos globais de alta vulnerabilidade humana são encontrados principalmente na África Central e Oriental, no sul da Ásia, na América Central e do Sul, nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e no Ártico.

Considerando o exposto, o referido Grupo (IPCC, 2022) demonstra que os riscos climáticos afetam os meios de subsistência dos quais os pobres dependem, ou seja, a agricultura e a pesca⁷ (*pobreza como carência material*), o que tem um impacto direto sobre os direitos à vida, à saúde, ao trabalho e à segurança alimentar (*pobreza como carência de direitos*). Além disso, ressalta que as mudanças climáticas impedem a redução da pobreza e podem aumentar a probabilidade de pobreza crônica de longo prazo. O Grupo estima um aumento de 122 milhões de pessoas vivendo na pobreza até 2030 (como observado há pouco, quase o dobro da previsão do BM e do ECOSOC) e 250.000 mortes por ano até 2050 por causa do calor, da desnutrição, da malária e da diarreia, sendo que metade dessas mortes ocorre no continente africano (IPCC, 2022).

Com base nisso, Hallegatte e Rosenberg (2017), em um estudo sobre os impactos das mudanças climáticas na renda dos pobres (*pobreza como carência econômica*), descobriram que, em 92 países em desenvolvimento, os 40% mais pobres da população sofreram perdas 70% maiores do que as perdas das pessoas com riqueza média. A esse respeito, vale a pena observar que o 1% mais rico (cerca de 63 milhões de pessoas) é responsável por 15% das emissões acumuladas e 9% do orçamento de carbono, duas vezes mais do que a metade mais pobre da população

6 No original: “Vulnerability is a result of many interlinked issues concerning poverty, migration, inequality, access to basic services, education, institutions and governance capacities, often made more complex by past developments, such as histories of colonialism”.

7 De acordo com a OIT, 1,2 bilhão de empregos dependem diretamente do bom gerenciamento e da sustentabilidade de um ambiente saudável; em especial, empregos na agricultura, na pesca e na silvicultura que dependem de processos naturais, como purificação da água e do ar, renovação e fertilização do solo, polinização, controle de pragas, moderação de temperaturas extremas e proteção contra tempestades, inundações e ventos fortes (OIT, 2018).

mundial (OXFAM, 2020). Embora as mudanças climáticas e a pobreza sejam um fenômeno global, há uma clara assimetria entre aqueles que as causam e aqueles que sofrem seus impactos, sejam eles indivíduos ou regiões.

A inter-relação entre a pobreza e as mudanças climáticas manifesta-se nas principais agendas públicas da governança global sobre o assunto, ou seja, aquelas que coordenam a implementação do desenvolvimento sustentável e a adaptação, mitigação e resiliência às mudanças climáticas. Consequentemente, são simétricas e interdependentes, pois não há como realizar sua implementação sem uma estreita comunicação entre os dois instrumentos pelos motivos descritos anteriormente.

Por um lado, o objetivo geral do Acordo de Paris (ONU, 2015c) consiste em “fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza” (art. 2). Por outro lado, a Agenda 2030 (2015), aprovada no mesmo ano que o referido Acordo, compromete os países na Meta 1.5 (ODS 1) a “construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade desses a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais” (ONU, 2015b, p. 17).

Essa dupla abordagem leva imediatamente ao reconhecimento de que as mudanças socioeconômicas que devem ocorrer para combater as mudanças climáticas e construir uma economia verde e circular devem incluir uma transição socialmente justa, a fim de reduzir efetivamente a pobreza. Não é de surpreender que a OIT tenha indicado que, no interesse da justiça social, medidas sociais e trabalhistas para implementar uma transição ecológica socialmente justa devem ser adotadas como parte da ecologização da economia. De fato, a OIT assume a tarefa de promover a transição para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis, instituindo *Diretrizes da OIT para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos*, ou *Diretrizes da OIT* (2015).

Assim, a partir das consequências das mudanças climáticas, os desafios da erradicação da pobreza exigem a implementação os mecanismos para cumprimento do Acordo de Paris – mitigação⁸, adaptação⁹ e resiliência¹⁰ – no contexto de uma

8 Uma intervenção humana para reduzir as emissões ou aumentar os sumidouros de gases de efeito estufa. Incluem tecnologias, processos ou práticas que contribuem para a mitigação, por exemplo, tecnologias de energia renovável, processos de minimização de resíduos e práticas de transporte público (IPCC, 2022). A mitigação previne danos futuros.

9 Em sistemas humanos, o processo de adaptação ao clima real ou previsto e seus efeitos, a fim de moderar os danos ou aproveitar seus benefícios. Em sistemas naturais, o processo de adaptação ao clima real e seus efeitos; a intervenção humana pode facilitar a adaptação ao clima e seus efeitos. Incluem uma ampla gama de ações que podem ser classificadas como estruturais, institucionais, ecológicas ou comportamentais (IPCC, 2022). A adaptação evita que a deterioração cause mais danos.

10 A capacidade dos sistemas sociais, econômicos e ecológicos interconectados de lidar com um evento perigoso, tendência ou perturbação perigosa, respondendo ou se reorganizando de modo a manter sua função, identidade e estrutura essenciais. A resiliência é um atributo positivo quando mantém

transição ecológica inclusiva, ou seja, uma estrutura de produção e consumo de baixo carbono, fazendo uso inteligente dos recursos naturais e apoiada no contexto de uma transição justa para uma economia ambientalmente sustentável, o que será analisado na próxima seção.

A mitigação (art. 4), a adaptação (art. 7) e a resiliência (art. 2.1.b) são os pilares da implementação das metas do Acordo de Paris, somadas ao financiamento. Com relação à pobreza, o IPCC (2019) afirma que, além das políticas redistributivas, é necessário aumentar os investimentos em adaptação e mitigação, acelerar a inovação tecnológica e as mudanças de comportamento. De todo modo, políticas nesse sentido requerem um desenho baseado nos princípios da justiça climática, ou seja, em condições de igualdade e solidariedade inter e intrageracional e da responsabilidade histórica de cada Estado pelas mudanças climáticas, e que também promovam a adoção de medidas que salvaguardem os direitos humanos.

Nesse contexto, é necessário ter em mente a natureza transversal dos interesses comunitários (direitos humanos e meio ambiente) e a necessidade de promover uma internormatividade capaz de garantir suficientemente as aspirações subjacentes às normas jurídicas internacionais sobre direitos humanos ou meio ambiente, superando as dificuldades decorrentes das atuais deficiências no plano normativo (por exemplo, com relação à implementação dessa internormatividade no campo do Direito internacional econômico) e o nível político-jurídico (adoção de decisões sociais em uma área ainda dominada por parâmetros neoliberais). Ou seja, é importante que certas normas jurídicas internacionais sobre determinado assunto estejam suficiente e eficientemente conectadas a certas normas jurídicas internacionais sobre outro assunto para garantir uma contribuição positiva (ou negativa) para um cumprimento adequado (Bonet Pérez, 2021).

A relação entre comércio internacional e mudanças climáticas, por exemplo, exige – e é a opção mais comum – transversalidade no sistema jurídico internacional, especialmente o comércio de tecnologias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas que podem apoiar a resiliência dos pobres e que são, segundo o IPCC (2022). O setor agropecuário é fundamental para a redução da pobreza, e a agricultura (especialmente a agricultura de subsistência – estima-se que três quartos da população pobre vivam em áreas rurais) é uma das atividades mais afetadas pelas mudanças climáticas.

As capacidades de *adaptação* nesse campo, além das tecnologias resultantes do conhecimento tradicional gerado pela experiência local (gestão sustentável dos

a capacidade de adaptação, aprendizado e/ou transformação (IPCC, 2022). A resiliência permite a adaptação à adversidade.

recursos naturais, diversificação de culturas, adaptação da pesca artesanal etc.), exigem tecnologias apropriadas para lidar com um clima em mudança e com a *pobreza multidimensional*, em especial para lidar com a insegurança alimentar, a desnutrição e a saúde. Nesse sentido, o uso de mecanismos que economizam mão de obra, como o arado de tração, pode reduzir os custos e melhorar a produção (UNEP, 2013), embora seus efeitos sobre o emprego possam ser vistos como negativos. A biotecnologia tradicional e moderna e sua transferência também são uma ferramenta para produzir produtos agrícolas e pecuários mais resistentes ao calor, às pragas etc.

Com isso em mente, a agroecologia é uma abordagem de multibenefícios para o desenvolvimento da *resiliência* às mudanças climáticas, pois apoia a produtividade de longo prazo e os serviços ecossistêmicos, como controle de pragas, saúde do solo, polinização, redução de temperaturas extremas, bem como segurança alimentar, nutrição e meios de subsistência (IPCC, 2022).

Em relação à *mitigação*, o grupo de países que dissociou o crescimento das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) entre 1995 e 2014, principal instrumento de mitigação, reduziu a *pobreza laboral* em uma média anual de 4,6%, ao passo que o grupo de países em que o crescimento estava vinculado ao aumento das emissões de GEE o fez em uma média anual de 3,7% (OIT, 2018). Essa ação faz parte do processo de transição ecológica, ou seja, o compromisso da sociedade internacional de dissociar o crescimento das emissões de GEE e pressupõe, entre outras medidas, a transição energética para a neutralidade de carbono e o combate ao desmatamento. Além disso, esses dados revelam a possibilidade de implementá-la a partir de uma transição justa que contribua para o fortalecimento socioeconômico da luta contra a pobreza e a desigualdade.

No entanto, a pobreza apresenta limites importantes à adaptação, especialmente para os grupos considerados vulneráveis, como mulheres, jovens, idosos, minorias étnicas e religiosas, povos indígenas e refugiados (IPCC, 2022). Inclusive, o conhecimento sobre estratégias de adaptação para melhorar a adaptação e reduzir os impactos das mudanças climáticas continua limitado para esses grupos. Além disso, o investimento na redução da pobreza não leva necessariamente à adaptação às mudanças climáticas e, quando a adaptação ocorre, nem sempre reduz a vulnerabilidade dos mais marginalizados (IPCC, 2022).

Em conjunto com os mecanismos de cumprimento do Acordo de Paris em direção a uma economia neutra para o clima, é imperativo que haja uma transição justa capaz de incluir as pessoas e as regiões mais propensas às mudanças climáticas, bem como mitigar seus efeitos no aumento da pobreza.

3 Transição justa ante a transformação socioeconômica: pressupostos político-jurídicos para sua implementação

A progressiva preocupação global com as questões ambientais deu origem a uma crescente conscientização generalizada, embora não unânime, especialmente no que diz respeito a suas responsabilidades e ao compromisso real, por parte dos atores envolvidos no desenvolvimento socioeconômico no século XXI, de que “as mudanças climáticas e o esgotamento dos recursos naturais tornam muitas atividades econômicas insustentáveis” (Sofroniou; Anderson, 2021, p. 23). Portanto, parece não haver dúvida de que o desempenho econômico terá de se adaptar, em maior ou menor grau, tanto de uma perspectiva global quanto em termos de sua projeção mais local, a uma concepção diferente de como desenvolver a produção e a troca de bens e serviços; a lógica sistêmica parece sublinhar que essas transformações devem ter um impacto sobre a perspectiva político-jurídica das políticas de desenvolvimento humano e, portanto, sobre a luta para erradicar a pobreza.

Essa constatação também projeta, tanto do ponto de vista socioeconômico quanto político-jurídico, a consolidação de um duplo e renovado entendimento dos aspectos fundamentais da sustentabilidade (econômico, ambiental e social). Em primeiro lugar, é evidente a necessidade imperativa de uma “profunda transformação, em termos ambientais, do uso dos recursos naturais e das formas de produção [e de consumo]” (Nieto; Sánchez; Lobato, 2020, p. 117). Em outras palavras, uma mudança produtiva que promove uma economia muito mais comprometida com a luta contra as mudanças climáticas – economia verde e circular. E, em segundo plano, um consequente e renovado foco de como lidar com a pobreza em um contexto global que é bem diferente daquele que deu origem à conceituação político-jurídica da noção de sustentabilidade¹¹, assumindo cada vez mais que a pobreza “não afeta apenas os países em desenvolvimento e as sociedades em transição, mas é um fenômeno global vivenciado em maior ou menor grau por todos os Estados” (Comité DESC, 2001, par. 5), e que, conseqüentemente, em razão das implicações da implementação do paradigma até então predominante da governança econômica global – em suma, de seus efeitos negativos (Xó, 2021) –, a pobreza é um fenômeno internacional resultante de fatores globais e regionais e,

¹¹ Apesar de “importantes referências à dimensão social e trabalhista em relação às questões ambientais aparecerem já em 1972, na Conferência de Estocolmo”, e serem reiteradas “vinte anos depois na Cúpula do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, e na Cúpula de Johannesburgo, conhecida como Rio+10” (além da Cúpula sobre Desenvolvimento Social, em 1995), somente no século XXI (Nieto; Sánchez; Lobato, 2020) que a gravidade da situação climática e seus efeitos previsíveis começaram a enfatizar a necessidade de promover um processo de transição que, entre outras coisas, deve ser justo e equitativo.

em parte, também da “relação Estado-nação”¹² (Kouchner, 2003-2004, p. 77, tradução livre). A erradicação progressiva da pobreza, portanto, exige uma perspectiva socioeconômica mais holística, que também deve estar vinculada aos direitos humanos – “o enfoque predominante dos direitos humanos deve ser aplicado a seu trabalho na vida real”¹³ (Costa, 2008, p. 82, tradução livre).

Igualmente, as possíveis consequências desse novo paradigma são determinantes para uma perspectiva dinâmica e transformadora que evoca a ideia de uma transição – ou seja, de acordo com a *Real Academia de la Lengua*, em seu primeiro significado, como “a ação e o efeito de passar de uma forma de ser ou estar para outra diferente” (Transición, 2023), que, transferido para o campo da sustentabilidade social (um vetor indispensável nos termos político-jurídicos que atualmente definem os perfis da governança global), é direcionado para garantir um equilíbrio justo do processo em termos sociais (*transición justa*)¹⁴.

Essa perspectiva pode ser considerada consolidada a partir das conclusões político-jurídicas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, cujo Documento Final (ONU, 2012) diz o seguinte: (1) que a erradicação da pobreza é o maior problema mundial e uma “condição indispensável para o desenvolvimento sustentável” (par. 2)¹⁵ – sendo objetivos do desenvolvimento sustentável “a erradicação da pobreza, a modificação de padrões insustentáveis e a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, e a proteção e a gestão da base de recursos naturais do desenvolvimento econômico e social” (par. 4) –; (2) que existe a necessidade de articular uma estrutura global, mas, acima de tudo, em cada Estado, para desenvolver uma *economia verde*, para a qual os Estados precisam criar políticas nessa direção a fim de implementá-las “para a transição para o desenvolvimento sustentável” (par. 59)¹⁶; (3) que esse processo exige uma “transição justa que inclua programas para ajudar os trabalhadores” (par. 152); e (4) que “a erradicação da pobreza, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, a integração social e a proteção social estão interligados e se reforçam mutuamente, e que ambientes favoráveis devem ser criados para promovê-los em todos os níveis” (par. 147).

12 No original: “relationship between nation-states”.

13 No original: “the mainstreaming human rights approach should apply to their real life job”.

14 Na seguinte seção se abordará sua aparente importância no âmbito deste trabalho.

15 Previamente, o Princípio 5 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

16 A transição para uma sociedade sustentável era uma ideia já presente, partindo, por exemplo, da necessidade de um “processo geral de transição para políticas econômicas e ecológicas que sejam complementares e se reforcem mutuamente” (Ponto 8.30 da Agenda 21 adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992).

O progresso desse entendimento político-jurídico levou, alguns anos depois, ao fato de o Preâmbulo do Acordo de Paris, adotado como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP21) em 12 de dezembro de 2015, também delinear, no contexto de medidas para lidar com as graves ameaças impostas pelas mudanças climáticas, essa dupla dimensão: (1) a existência de uma relação “intrínseca” entre a ação para lidar com as mudanças climáticas e seus impactos respeito ao desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza – incluindo, especificamente, uma referência à questão do impacto das mudanças climáticas na segurança alimentar –; e (2) a compreensão de que a luta contra as mudanças climáticas tem, entre seus imperativos, a necessidade de “uma reconversão justa da força de trabalho e a criação de trabalho decente e empregos de qualidade, de acordo com as prioridades de desenvolvimento definidas nacionalmente”.

Embora seja perceptível como o apelo ao trinômio mudança climática/sustentabilidade/pobreza continua a ser utilizado, também é perceptível que a ideia de transição justa focaliza, diante das transformações produtivas que se aproximam para enfrentar a luta contra a mudança climática, o tratamento da força de trabalho dos países¹⁷. Em suma, é necessária uma mudança socioeconômica substancial, tanto em termos de como e com quais insumos produzir – inclusive mão de obra – quanto de uma mudança normativa na configuração interna das relações de trabalho. É óbvio, também, que essa *reconversão* exige um período de adaptação ou *transição* de acordo com a ideia de justiça social – conceito que, como já foi antecipado aqui, faz parte do núcleo essencial do mandato da OIT).

Além disso, não é coincidência que, no mesmo ano, o próprio título da Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 25 de setembro de 2015 (ONU, 2015b), que define a estratégia política e jurídica definida pelos ODS, evoca a ideia de uma sociedade que evolui para outro tipo de relações econômicas e produtivas, que também pode contribuir para a erradicação da pobreza: “Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. O Preâmbulo também mantém o compromisso político-jurídico de “tomar as medidas ousadas e transformadoras urgentemente necessárias para colocar o mundo de volta no caminho da sustentabilidade e da resiliência”, com o compromisso de não deixar ninguém para trás: isso implica políticas ambientais, sociais e econômicas adequadas. Mas são sobretudo os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e

17 Inclusive, tal abordagem tem até mesmo o respaldo técnico-jurídico dos critérios gerais para a interpretação de tratados internacionais previstos na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, que agora faz parte do Direito Internacional Geral (Johansson, 2023).

suas metas específicas que, em seu conjunto, oferecem uma visão da necessidade, até mesmo urgente, de uma transição energética e produtiva que caminhe em direção ao desenvolvimento sustentável, reforçando a luta contra os riscos climáticos e a pobreza conforme parâmetros de justiça e equidade: é essencial observar que os ODS vinculam esses esforços ao progresso do trabalho decente e à redução das desigualdades (ODS números 8 e 10).

Essa sincronia e essa inter-relação¹⁸ não podem ignorar, tendo em consideração não somente a dimensão axiológica, mas, também, a conceituação dos próprios ODS (e até mesmo retrospectivamente, à própria delimitação da cooperação para o desenvolvimento com base no *direito ao desenvolvimento* e na perspectiva de desenvolvimento baseada nos direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁹, que este enfoque político-jurídico vai além do que está estritamente relacionado à adoção de medidas para combater as mudanças climáticas, mas está profundamente enraizada e vinculada com os direitos humanos em geral e com o Direito do Trabalho em particular – em ambos os casos, com um escopo internacional de reconhecimento e garantia suficientemente desenvolvido.

Como observa Chatterjee (2002, p. 165, tradução livre):

As ofensas aos direitos à vida, à alimentação e à moradia também levantam questões de justiça ambiental, embora, no caso desses direitos, a preocupação seja baseada na justiça distributiva. A violação de cada um desses direitos humanos é, em um sentido muito real, um custo que os indivíduos e seus representantes estatais devem arcar devido às ações de outros. Por exemplo, os eventos meteorológicos extremos e o aumento do nível do mar podem causar a morte de inúmeras pessoas em todo o mundo²⁰.

18 Em suma, trata-se de oferecer uma visão conjunta e inter-relacionada das principais ameaças, entre as muitas que existem, à segurança humana, sobre as quais a visão do autor talvez seja excessivamente otimista. As Nações Unidas “assumiram a liderança no combate às ameaças à segurança humana ao formular políticas e metas para garantir um nível adequado de segurança humana em todo o mundo” (Qureshi, 2020, p. 384, tradução livre). No original: “has taken the lead in countering the existing threats to human security by formulating policies and goals to ensure an adequate level of human security globally”.

19 Por exemplo, também em 2015, a Agenda de Ação adotada por ocasião da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (Adis Abeba, Etiópia, 13 a 16 de julho de 2015 – tradução livre) pede o “comprometimento com um novo pacto social”, de modo que a ação do Estado “forneça sistemas e medidas de proteção social fiscalmente sustentáveis adaptados às necessidades de cada nação, abrangendo toda a população, com ênfase especial nos mais desfavorecidos e vulneráveis, as pessoas com deficiência, os povos indígenas, as crianças, os jovens e os idosos” (§§ I, 12). Deve-se observar que, de certa maneira, essa abordagem implica alterar um pouco os parâmetros orientadores da governança econômica global. Na versão original e respectivamente: “commit to a new social compact”; “will provide fiscally sustainable and nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, with a focus on those furthest below the poverty line and the vulnerable, persons with disabilities, indigenous persons, children, youth and older persons”.

20 No original: Offenses against the rights to life, food, and housing also raise questions of environmental justice, though for these rights the concern is rooted in distributive justice. The violation of each of these human rights is, in a very real sense, a cost that individuals and their state representatives

Por fim, a luta para alcançar os objetivos político-jurídicos descritos – que se pode sintetizar na obtenção de uma economia mais sustentável (ambiental e socialmente), capaz de promover a mitigação, a adaptação e a resiliência climáticas e de erradicar a pobreza – constitui um objetivo central da boa governança, que inclui *per se* a plena realização da dignidade humana e dos direitos humanos (Kuhner, 2003-2004).

A presunção da urgência (ou, se preferir, das urgências) que agora se destaca em relação a alguns dos vetores da trinômia sustentabilidade/mudança climática/pobreza ressalta a importância de iniciar processos racionais e ordenados de transformação dos modelos de produção e distribuição de bens e serviços – e, portanto, de iniciar efetivamente transições justas.

Além disso, o exposto destaca a importância de ter em mente, nessa transição que se pretende justa, e precisamente para garantir que o seja, as diretrizes político-jurídicas, jurídicas da proteção internacional dos direitos humanos e do Direito Internacional dos direitos humanos.

Uma aproximação inicial e geral a seus parâmetros político-jurídicos ressalta a importância de sublinhar que a pobreza, em si mesma e como manifestação de uma situação que afeta a privação de uma pluralidade de direitos humanos – além de ser “uma forma de opressão estrutural” (Modere, 2015, p. 260, tradução livre) –, resulta em um prejuízo significativo à dignidade humana e da consequente violação dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente (*pobreza como carência de direitos*). Pode-se dizer, a esse respeito, que na sociedade internacional, em consonância com as pequenas, mas significativas transformações na visão das condições da governança global, é possível detectar a vontade de superar um dos déficits tradicionalmente perceptíveis na aplicabilidade dos direitos humanos à avaliação das situações de pobreza, pois se vislumbra uma

[...] consciência emergente do silêncio da legislação de direitos humanos radicalmente desigual e das obrigações positivas de redistribuição (igualdade distributiva). Isso é especialmente problemático, dada a forte ênfase na redistribuição na economia pós-crescimento e na economia donut.²¹ (Vandenhole, 2018, p. 260, tradução livre).

Em termos mais especificamente jurídicos, deixando de lado, por enquanto, a referência às normas do Direito internacional do trabalho, o crescente tratamento jurídico da pobreza como um problema que afeta o efetivo respeito dos direitos humanos precisa ser salientado em nível universal e regional, tanto da perspectiva

must bear due to the actions of others. For example, extreme weather events and rising sea levels have the potential to kill countless individuals worldwide.

21 No original: [...] emerging awareness of human rights law’s silence on radical inequality and on positive obligations of redistribution (distributive equality). That is particularly problematic, given the strong emphasis on redistribution in post-growth and doughnut economics.

da existência de normas de Direito internacional geral que reconhecem os direitos humanos, quanto da aplicação de tratados internacionais de direitos humanos referente a políticas e/ou situações de direito ou de fato que perpetuam a pobreza. Nesse sentido, sem entrar em qualquer análise da prática universal e regional que analisa e supervisiona o cumprimento das obrigações jurídicas internacionais, convencionais ou não, a esse respeito (e de jurisprudência – conceito entendido para esses fins em um sentido amplo – dos órgãos internacionais competentes), deve-se destacar, em nível europeu, o art. 30 da Carta Social Europeia revisada (1996) que obriga expressamente os Estados Partes a proteger o indivíduo contra a pobreza e a exclusão social²².

Contudo, é preciso estar ciente, por um lado, de que o potencial consenso de que as diretrizes político-jurídicas descritas sobre o gerenciamento global e estatal do trinômio *sustentabilidade/mudança climática/pobreza* não é fácil de ser transferido – e não apenas por causa de sua própria flexibilidade – à prática internacional e estatal, uma vez que: (1) esse consenso não se baseia em uma convicção profunda e homogênea que gere reações profundamente compartilhadas para condicionar a cooperação internacional e/ou as decisões unilaterais dos Estados; (2) há uma preeminência, apesar de sua atenuação gradual, dos parâmetros neoliberais na governança econômica, que também podem condicionar a ação do Estado e torná-lo hesitante na tomada de decisões; e (3) o pronunciamento favorável pouco claro dos influentes atores econômicos privados internacionais, como as empresas multinacionais, em favor do desenvolvimento dessas diretrizes político-jurídicas. E, por outro lado, observar que, na área de direitos humanos, é perceptível como a falha dos Estados em cumprir suas obrigações jurídicas internacionais coloca em questão sua universalidade factual e sua eficácia prática.

4 O âmbito de aplicação material das políticas e ações para uma transição justa

O Preâmbulo do Acordo de Paris parece demandar uma transição justa²³

22 “A fim de garantir a implementação efetiva do direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social, as Partes se comprometem a: a) adotar medidas no âmbito de uma abordagem global e coordenada para promover o acesso efetivo, em particular ao emprego, à moradia, ao treinamento, à educação, à cultura e à assistência social e médica, para as pessoas que estão ou correm o risco de exclusão social ou pobreza, e suas famílias; (b) revisar essas medidas com o objetivo de adaptá-las, se necessário”.

23 De acordo com a OIT, “uma transição justa significa tornar a economia o mais justa e inclusiva possível para todas as partes interessadas, criando oportunidades de trabalho decente e não deixando ninguém para trás. Uma transição justa envolve a maximização das oportunidades sociais e econômicas da ação climática, minimizando e gerenciando cuidadosamente os desafios, inclusive por meio de um diálogo social eficaz entre todos os grupos afetados e o respeito aos princípios fundamentais e aos direitos trabalhistas” (OIT, [20--?]).

para os trabalhadores (Johansson, 2023), na estrutura da transformação produtiva que está sendo promovida para alcançar uma economia mais verde que permita enfrentar com urgência os efeitos das mudanças climáticas. Pode-se observar, portanto, que político-juridicamente (já que o Preâmbulo do Acordo de Paris não tem nenhum valor prescritivo) se perfila um cenário no qual os profundos ajustes econômicos (necessário por causas ecológicas) deve ir de mãos dadas com a adoção de políticas e decisões que mitiguem os efeitos que esse processo deve necessariamente ter sobre o emprego e os trabalhadores em nível estatal e, da mesma forma, permitir a adaptação das relações de trabalho a esse novo cenário. Em termos terminológicos, então, provavelmente seria melhor referir-se a uma transição ecológica justa (Galgóczy, 2021).

A ideia de transição justa não é nova e tem origens sindicais em face dos processos de reestruturação industrial do Estado (Galgóczy, 2021) e, portanto, a questão dos efeitos sobre a força de trabalho e as relações trabalhistas dificilmente poderia ser evitada. Contudo, é verdade que, se a transição justa está aparentemente focada a partir de uma perspectiva político-jurídica, nesse objetivo específico, a OIT – cujo mandato afeta, ainda que extensivamente, essa área – adquiriu um peso específico e significativo na configuração do escopo desde a adoção, em 2015, de suas *Diretrizes políticas para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos*.

A leitura e a análise dessas diretrizes revelam o real escopo do compromisso político-jurídico da OIT com os Estados, consistente com a ideia central de seu mandato, a justiça social, enquadrada na busca dos ODS e de uma economia verde e circular: (1) a indispensável centralização do trabalho decente nas políticas e programas estatais – que, além disso, está integrado aos ODS – incluindo a dimensão implícita de gênero, como meio de garantir a sustentabilidade do crescimento econômico (par. 10 e 19,c); (2) a segurança de que a economia seja produtiva e a sociedade seja inclusiva, a fim de “oferecer oportunidades de trabalho decente para todos, reduzir as desigualdades e eliminar efetivamente a pobreza” (par. 11); e (3) a consciência de que as esferas de implementação de políticas governamentais “que devem abordar a sustentabilidade ambiental, econômica e social ao mesmo tempo” são diversas (par. 20.3) e que, em última análise, devem criar “um ambiente propício para que empresas, trabalhadores, investidores e consumidores adotem e conduzam a transição para economias e sociedades inclusivas e ambientalmente sustentáveis” (par. 19.e).

Desde uma perspectiva social e humana, portanto, a OIT promove uma visão holística de uma transição ecológica justa – assim como as transformações

produtivas e econômicas não devem se limitar exclusivamente à descarbonização, promovendo energias alternativas e adaptando os setores produtivos mais dependentes de combustíveis fósseis –, que não se restringe a possíveis perdas de emprego e à proteção de funcionários demitidos, sua proteção social e recolocação, mas se estende para garantir o desenvolvimento humano e social sustentável com base no progresso da economia verde e circular, ajudando a erradicar a pobreza e evitando a exclusão social²⁴. Além disso, os componentes do trabalho decente – direitos fundamentais no trabalho, emprego, proteção social e diálogo social – vão além do escopo restrito da proteção dos direitos trabalhistas que podem prejudicar a transformação produtiva, por exemplo, em termos de compreensão da *proteção social*; de acordo com o mandato da OIT para a justiça social, como observado – sem entrar em uma análise detalhada da evolução da ação institucional da OIT – nos instrumentos legais e programáticos da OIT mencionados no Anexo das Diretrizes da OIT como “relevantes para uma estrutura de transição justa”²⁵. Conforme declarado na Seção I. (C) da Declaração do Centenário da OIT sobre o Futuro do Trabalho, de 21 de junho de 2019, o “futuro do trabalho é fundamental para um desenvolvimento sustentável que acabe com a pobreza e não deixe ninguém para trás” – mas não é o único vetor.

Os parâmetros político-jurídicos derivados do Preâmbulo do Acordo de Paris são claros: (1) é necessário (e urgente) realizar uma transição que combine dois objetivos que já são inseparáveis, como avançar em direção a uma economia mais verde (dimensão ecológica) e fazê-lo de maneira justa (dimensão social); e (2) a incorporação, nos termos do desenvolvimento regulador e da implementação do Acordo de Paris, de uma abordagem político-jurídica não apenas dos direitos trabalhistas, mas da extensão máxima do bem-estar humano, incluindo a disponibilidade de proteção social adequada nos Estados. Essa abordagem é explicitada tanto pela função interpretativa desempenhada pelo Preâmbulo quanto por sua função político-jurídica de “ampliar o reconhecimento de termos ou ideias ou legitimar ainda mais seu uso”²⁶ (Johansson, 2023, p. 239) que afetam a prática do Estado e

24 Na direção da compreensão e do pensamento de que o “design para transições se apresenta como uma abordagem holística que pode apoiar e desenvolver as habilidades e as transformações coletivas necessárias para promover mudanças sistêmicas sustentáveis” (Juri; Zurbruggen, 2022, p. 116).

25 Por exemplo, na Convenção n. 117 sobre política social (objetivos e normas básicas), de 1962, há um compromisso para “Fomentar a melhoria da saúde pública, da habitação, da nutrição, da educação pública, do bem-estar das crianças, da situação das mulheres, das condições de trabalho, da remuneração dos trabalhadores assalariados e dos produtores autônomos, da proteção dos trabalhadores migrantes, da seguridade social, do funcionamento dos serviços públicos e da produção em geral (Preâmbulo) “.

26 No original: “amplifying the recognition of terms or ideas or further legitimising their use”.

condicionam futuros acordos internacionais²⁷.

Na COP24 (Katowice, 2018), os Chefes de Estado e de Governo adotaram a *Declaração da Silésia sobre Solidariedade e Transição Justa*, deixando clara a incorporação do trabalho decente como parte da transição climática justa, entendendo que:

[...] A transição justa da força de trabalho e a criação de trabalho decente e empregos de qualidade são cruciais para garantir uma transição eficaz e inclusiva para um desenvolvimento com baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente às mudanças climáticas, além de fortalecer o apoio público para a realização dos objetivos a longo prazo do Acordo de Paris (Ponto 6)²⁸.

A COP 26, em Glasgow, busca esclarecer o significado e o escopo da transição justa – Decisão 1/C26 (FCCC, 2021)²⁹ – a fim de obter uma compreensão mais holística da dimensão social da transição justa. Em consonância com essa ideia, a Decisão 1/CM4 da COP 27 (FCCC, 2022) solicita a elaboração, de acordo com

27 “Desse ponto de vista, a referência à transição justa no preâmbulo do Acordo de Paris é substancialmente significativa, pois – em conjunto com a referência aos direitos humanos, aos direitos de grupos específicos, à igualdade de gênero e à equidade intergeracional – amplia o escopo de termos e ideias explicitamente reconhecidos como relevantes no Direito climático internacional” (Johansson, 2023, p. 239, tradução livre). No original: From this perspective, the preambular reference to just transition in the Paris Agreement is substantially significant as it—together with the reference to human rights, the rights of particular groups, gender equality and inter-generational equity—broadened the scope of terms and ideas explicitly acknowledged as relevant within international climate law.

28 No original: [...] just transition of the workforce and the creation of decent work and quality jobs are crucial to ensure an effective and inclusive transition to low greenhouse gas emission and climate resilient development, and to enhance the public support for achieving the long terms goals of the Paris Agreement (Ponto 1). De acordo com a Decisão 7/CMA1 (FCCC, 2018), que delimita a capacidade do fórum de fazer recomendações sobre o impacto da implementação das medidas de resposta, é necessário que o plano de trabalho do fórum incorpore questões como a avaliação do impacto das medidas de resposta por meio das lentes da equidade intergeracional, considerações de gênero e necessidades das comunidades locais, povos indígenas, jovens e outras pessoas vulneráveis (Ponto 9, Anexo 2 da Decisão 4/CP.25 (FCCC, 2019).

29 Seu § 20 declara como medida de mitigação que, ao adotar políticas voltadas para uma economia verde e circular (incluindo a dimensão tecnológica associada), deve ter como objetivo ajudar “os mais pobres e mais vulneráveis de acordo com as circunstâncias nacionais”, de acordo com “a necessidade de apoio para uma transição justa”, enquanto, mais adiante, reconhece nas medidas de implementação propostas a necessidade de “promover o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, bem como a criação de trabalho decente e empregos de qualidade, inclusive tornando os fluxos financeiros consistentes em direção a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente ao clima, inclusive por meio da implantação e transferência de tecnologia e do fornecimento de apoio às Partes que são países em desenvolvimento” (tradução livre). No original e respectivamente: “to the poorest and most vulnerable in line with national circumstances”; “the need for support towards a just transition”; “promote sustainable development and eradication of poverty, and the creation of decent work and quality jobs, including through making financial flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emission and climate-resilient development, including through deployment and transfer of technology, and provision of support to developing country Parties”.

seu 53, de um *Programa de Trabalho sobre caminhos para uma transição justa*³⁰, para fins de elaboração dos parágrafos 51³¹ e 52³²; na reunião do Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Técnico (SBSTA, 2023) – circulou um documento identificando as questões a serem abordadas na agenda para essa transição justa (SBSTA, 2023), e deve surgir na COP 28 “o mandato específico do novo programa de trabalho”³³ (Johansson, 2023, p. 245).

Realmente, em Dubai, a COP 28 parece ter dado sinal verde para esse novo programa de trabalho: o *Programa de trabalho sobre trajetórias de transição justa* mencionado nos parágrafos da Decisão 1/CMA.4 (FCCC, 2023). A construção da transição justa parece se basear em dois parâmetros: (1) oferece uma visão geral de seu conteúdo ou dimensão social que vai além do que está definido no Preâmbulo e até mesmo do vetor social ao qual este se refere inicialmente como um objetivo da transição justa; e (2) no que se refere, estritamente, aos parâmetros desse programa para definir e direcionar a proposta de transição justa, parece abrir-se para uma preocupação social não apenas no que se refere à adoção de medidas específicas de descarbonização e seus efeitos sociolaborais, mas, também, de âmbito mais geral – por exemplo, há uma menção à erradicação da pobreza como objetivo –, sem prejuízo de admitir que, a partir de uma perspectiva baseada em direitos humanos, apresenta limitações óbvias em seus objetivos³⁴.

30 No original: *Work programme on just transition pathways*.

31 “Afirma que soluções sustentáveis e justas para a crise climática devem ser baseadas em um diálogo social significativo e eficaz e na participação de todas as partes interessadas, e observa que a transição global para baixas emissões oferece oportunidades e desafios para o desenvolvimento econômico sustentável e a erradicação da pobreza” (tradução livre). No original: “Affirms that sustainable and just solutions to the climate crisis must be founded on meaningful and effective social dialogue and participation of all stakeholders and notes that the global transition to low emissions provides opportunities and challenges for sustainable economic development and poverty eradication”.

32 “Salienta que uma transição justa e equitativa engloba caminhos que incluem dimensões energéticas, socioeconômicas de mão de obra e outras, todas as quais devem ser baseadas em prioridades de desenvolvimento definidas nacionalmente e incluir a proteção social para mitigar os possíveis impactos associados à transição, e destaca o importante papel dos instrumentos relacionados à solidariedade e à proteção social para mitigar os impactos das medidas implementadas (tradução livre). No original: “Emphasizes that just and equitable transition encompasses pathways that include energy, socioeconomic, workforce and other dimensions, all of which must be based on nationally defined development priorities and include social protection so as to mitigate potential impacts associated with the transition, and highlights the important role of the instruments related to social solidarity and protection in mitigating the impacts of applied measures”.

33 No original: “the specific mandate of the new work programme”.

34 Incluídos nesse Programa estão: (a) As trajetórias para alcançar os objetivos do Acordo de Paris, conforme estabelecido em seu art. 2º, § 1º, no contexto do art. 2º, § 2º; (b) Uma transição justa e equitativa, que comporta trajetórias cujas dimensões incluem a energia, os aspectos socioeconômicos, a força de trabalho e outras questões, todas as quais devem ser baseadas em prioridades de desenvolvimento definidas pelo país e incluir proteção social, a fim de mitigar os impactos que a transição

O senso de ambiguidade também está presente no ponto de partida da primeira reunião ministerial sobre transição justa, na qual foi feito um diagnóstico mais holístico, porém inconclusivo, dos problemas e das oportunidades, tanto nacionais quanto internacionais:

As estratégias de transição justa enfatizam a necessidade de um desenvolvimento socioeconômico equitativo, o que implica a criação de políticas que não apenas mitiguem as mudanças climáticas, mas também combatam a pobreza e a desigualdade e garantam o crescimento econômico sustentável³⁵ (FCCC, 2023a, tradução livre).

Em resumo, a contribuição da COP 28 para a ideia de transição justa passou de um foco na questão trabalhista para um conceito mais amplo (Johansson, 2023) – talvez insuficiente em termos de alcance, mas, em última análise, mais abrangente – e oferece orientação para a implementação do Acordo de Paris a partir de uma perspectiva próxima à equidade e à justiça; o que, sem dúvida, se deve mais à negociação e ao acordo entre as Partes do que à própria contribuição do Preâmbulo. Com base no exposto, três ideias essenciais podem ser formuladas: (1) mesmo que apenas se leve em conta a dimensão social da transição justa, esta deve ser entendida conforme as coordenadas do Acordo de Paris como um amplo processo de medidas vinculadas à transformação produtiva do Estado, que não se esgotam nas questões trabalhistas; (2) a transição justa tende a ser reconhecida como um princípio orientador para a ação climática, o que levanta a questão de sua inter-relação com outros princípios orientadores do Acordo de Paris (Johansson, 2023) –; e (3) é importante desenvolver, no processo regulatório de combate às mudanças climáticas no âmbito do Acordo de Paris ou fora dele (as Diretrizes da OIT), orientações para a implementação de medidas que possam, até certo ponto, serem objeto de avaliação como parte das contribuições nacionalmente determinadas (NDC).

No contexto da União Europeia – um dos pilares da ambição climática – um

pode acarretar; (c) As oportunidades, os desafios e as barreiras ao desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza no contexto das transições globais de baixa emissão e resilientes ao clima, levando em conta as prioridades de desenvolvimento definidas nacionalmente; (d) As abordagens para melhorar a adaptação e a resiliência climática em nível nacional e internacional; (e) A transição justa da força de trabalho e a criação de trabalho decente e empregos de qualidade, de acordo com as prioridades de desenvolvimento definidas nacionalmente, inclusive por meio do diálogo social, da proteção social e do reconhecimento dos direitos trabalhistas; (f) Abordagens inclusivas e participativas para transições justas que não deixem ninguém para trás; (g) Cooperação internacional como facilitadora das trajetórias em direção a uma transição justa para atingir as metas do Acordo de Paris” (FCCC, 2023, p. 2-3).

35 No original: “Just transition strategies emphasize the need for equitable socioeconomic development, which involves creating policies that not only mitigate climate change but also address poverty and inequality and ensure sustainable economic growth”.

Pacto Verde (CE, 2019) tem sido promovido desde 2020 para gerar, com a máxima importância dada para que seja um processo participativo que logre aceitação, uma estratégia para o crescimento:

[...] destinada a transformar a UE em uma sociedade equitativa e próspera, com uma economia moderna, eficiente em termos de recursos e competitiva, sem emissões líquidas de gases de efeito estufa até 2050 e mantendo e aprimorando o capital natural da UE, bem como protegendo a saúde e o bem-estar dos cidadãos contra riscos e impactos ambientais, garantindo uma transição que há de ser justa e integradora (CE, 2019, p. 1).

A referência à transição justa também é encontrada na chamada Legislação europeia sobre o clima (UE, 2021), além de sua repetida menção no preâmbulo: a necessidade de garantir uma transição justa e socialmente equitativa para todos é identificada como um aspecto a ser considerado em relação à meta climática da UE para 2040 (art. 4.5.c); e observa a necessidade de se envolver “com todos os setores da sociedade para permitir e capacitá-los a tomar medidas para alcançar uma transição socialmente justa e equitativa para uma sociedade neutra e resiliente ao clima” (art. 9).

Os mecanismos técnicos e financeiros para a transição justa da UE parecem concentrar seus esforços nas regiões e setores mais afetados pela transição para uma economia de baixo carbono: o Mecanismo para Transição Justa e o Fundo para Transição Justa (UE, 2021)³⁶. Não parece, a priori, que esses mecanismos esboçam uma ação transformadora tão holística quanto o Pacto Verde parece implicar, nem que as políticas propostas planejam “estratégias a longo prazo na Europa, com mudanças radicais nos mecanismos e estruturas de produção com o objetivo de alcançar resultados justos e sustentáveis em todos os países” (San Martín Rodríguez, 2021, p. 611-612). Deixando de lado tanto os fatores endógenos como os exógenos – mudanças na ordem mundial – que podem impedir sua implementação efetiva (Lasheras Merino, 2021), é certo que a ação comunitária nessa área deve ser vista em conjunto com as iniciativas do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e seu Plano de Ação, a fim de proporcionar uma leitura unificada do interesse da UE em assumir os desafios do desenvolvimento da “sustentabilidade competitiva” que, de acordo com a Comissão Europeia, está no centro da economia social de mercado europeia” (CE, 2021, p. 3).

A insistência em uma abordagem holística tem uma primeira consideração

36 O art. 1º estipula que seu propósito é “apoiar a população, a economia e o meio ambiente de territórios que enfrentam sérios desafios socioeconômicos resultantes do processo de transição em direção aos objetivos”.

relevante: a transformação produtiva ecológica (economia verde e circular) precisa não apenas dar atenção aos territórios e setores mais dependentes de carbono, mas, também, gerar uma dinâmica geral no sistema econômico do país para avançar em direção a uma economia verde; isso significa, portanto, desenvolver uma série de políticas que vão além da atenção necessária aos territórios e setores mais vulneráveis, dando origem a um processo de ecologização da produção e do emprego.

É essencial abordar os aspectos trabalhistas gerados pela transformação produtiva – a OIT aponta que as mudanças na produção e no uso de energia até 2030 “levarão à perda de aproximadamente 6 milhões de empregos e à criação de cerca de 24 milhões de empregos” (OIT, 2018, p. 1) –, entre eles a ajuda àqueles que perderem seus empregos por causa de medidas de transição, e também o investimento em requalificação e atualização de habilidades profissionais – já que serão necessárias “qualificações um pouco melhores e novos conjuntos de competências” (OIT, 2019, p. 31) para os empregos verdes por meio da educação e do treinamento vocacional, antecipando tendências futuras “para que os Estados possam evitar tanto a desigualdade quanto a pobreza e a escassez de mão de obra” (Álvarez Cuesta, 2022, p. 326).

Mas a preocupação, desde a perspectiva social, não deve ser apenas com o emprego e a ajuda àqueles que perdem seus empregos em razão às medidas transformadoras adotadas, mas com a vontade geral de criar um mercado de trabalho e uma sociedade sustentáveis, nos quais o trabalho decente prevaleça, a desigualdade (inclusive a desigualdade de gênero) seja combatida e a proteção dos mais vulneráveis seja considerada com o fim de acabar com a pobreza e a exclusão social. Desse ponto de vista, não se pode esquecer de que a transição justa deve andar de mãos dadas com outros vetores que afetam e continuarão a afetar a transformação produtiva: o impacto sobre os padrões de vida causado pelas consequências das mudanças climáticas (OIT, 2023, p. 27) ou os efeitos da digitalização (4ª Revolução Industrial), que, neste último caso, são passíveis de gerar problemas de emprego, mas, também, soluções.

A segunda e última consideração a esse respeito também parece racional com base no que foi sugerido anteriormente: em grande parte, os Estados assumem obrigações jurídicas internacionais (e também domésticas) relativas aos direitos humanos que afetam a formação dessa transição justa e que também podem impulsionar essa abordagem holística:

- A noção de trabalho decente impulsiona, entre outras coisas, a realização global de cinco direitos fundamentais no trabalho³⁷ que são juridicamente

37 (1) a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; (2) a

vinculantes, pelo menos para os 187 Estados membros da OIT; por outro lado, além da questão do inevitável diálogo social, a ação normativa da OIT reforçou a ideia lançada anos atrás de um piso de *proteção social* que foi transferido para o sistema das Nações Unidas – Iniciativa SPF1 adotada pela Diretoria Executiva do Sistema das Nações Unidas (2009) – por meio de sua Recomendação n. 202 sobre pisos de proteção social (2012).

- Adicionalmente às disposições específicas dos tratados sobre a luta contra a pobreza e a exclusão social (recorde-se o art. 30 da Carta Social europeia revisada), pode-se dizer que a proteção contra a pobreza e a exclusão social, inclusive, se necessário, contra desigualdades desproporcionais e injustificáveis, é inferida das disposições do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e das disposições de outros tratados internacionais, de acordo com a interpretação que oferecem os órgãos internacionais competentes e as ações institucionais – por exemplo: os Princípios Orientadores sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos –; de igual modo, o princípio da dignidade humana é indissociável da proteção do indivíduo em aquelas situações em que o Estado está claramente deixando de prover suas necessidades mais básicas ou está enfrentando a exclusão social³⁸.

Considerações finais

As políticas e os processos de transição justa baseados na ecologização da economia e nos direitos humanos, na criação de empregos decentes e na proteção social adequada, bem como as políticas de crescimento sustentável, são a ponte entre os efeitos adversos da mudança climática e a erradicação da pobreza e da desigualdade. A isso se somam os princípios de *não existe um tamanho único* para todos e de que não se deve deixar ninguém para trás, bem como a compreensão da multidimensionalidade da pobreza e de sua faceta mais difícil de concretizar-se: *a pobreza como carência de direitos*.

eliminação de toda as formas de trabalho forçado e obrigatório; (3) a abolição efetiva do trabalho infantil; (4) a eliminação da discriminação em relação ao emprego e à ocupação; e (5) um ambiente de trabalho seguro e saudável. Este último foi acrescentado após a adoção pela Conferência Geral da Resolução sobre a inclusão de um ambiente de trabalho seguro e saudável na estrutura de princípios e direitos fundamentais no trabalho da OIT, em 6 de junho de 2022.

38 Provavelmente, isso incluiria os direitos fundamentais no trabalho identificados pela OIT, bem como o conteúdo básico dos direitos econômicos, sociais e culturais identificados pelo Comitê de Direitos Sociais e Culturais; ou, como uma proposta muito próxima, mas alternativa, o núcleo básico dos direitos humanos que, hoje, diferentemente de quando a proposta foi formulada, está integrado aos ODS (Alston, 2005).

Nesse sentido, a implementação de processos de transição justa está subordinada a uma série de instrumentos de *hard law* e *soft law*, de políticas ambientais, sociais e econômicas que, em conjunto, parecem refletir a necessária internormatividade do sistema jurídico internacional – interações entre diferentes áreas de regulação internacional e consequente aproximação aos direitos humanos – e a consequente intervenção pública do Estado por meio de uma agenda que definitivamente leve em consideração e efetive: os desafios do desenvolvimento sustentável propostos há quase quatro décadas, especialmente os ODS 1 – acabar com a pobreza, 8 – trabalho decente e crescimento econômico, 10 – redução das desigualdades e 13 – ação climática; e os pilares de implementação dos objetivos do Acordo de Paris, ou seja, a adaptação, a mitigação e a resiliência.

Referências

- ALSTON, P. Ships Passing in the night: the current state of the human rights and development debate through the lens of the millennium development goals. *Human Rights Quarterly*, v. 27, n. 3, p. 755-829, 2005.
- ALTIMIR, O. *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal, 1979.
- ÁLVAREZ CUESTA, H. La lucha contra la crisis climática en la ley de cambio climático en España: ¿una verdadera apuesta por una transición justa? *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, v. 10, n. 1, p. 315-333, 2022.
- BANCO MUNDIAL. *La pobreza y la prosperidad compartida*. Corregir el rumbo. Washington: BM, 2022. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/972eca5c-861c-5e4c-9962-717f4cd22e58/content>. Acesso em: 12 jun. 2023.
- BONET PÉREZ, J. Transformaciones contemporáneas del derecho internacional público. In: ESTÉVEZ ARAÚJO, José (ed.). *El derecho ya no es lo que era: las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*. Madrid: Editorial Trotta, p. 245-276, 2021.
- BONET PÉREZ, J. La pobreza como vector de inseguridad global e interna: una aproximación regulatoria. *Revista de estudios en seguridad internacional*, v. 8, n. 2, p. 1-21, 2022.
- BU, X. Leaving No one behind: reflections on global poverty eradication. *China International Studies*, n. 88, p. 5-19, 2021.
- CHATTERJEE, C. Climate change, poverty and human rights: an emergence without precedent. *Indian Journal of Law and Justice*, v. 11, n. 1, p. 159-176, 2020.
- COMISSÃO EUROPEA. *El pacto verde europeo*. Bruxelas: CE, 2019. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 15 ago. 2023.
- COMISSIÓN EUROPEA. *Plan de Acción del pilar europeo de derechos sociales. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruxelas: CE, 2021. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 20 ago. 2023.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *La pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Ginebra: Comité DESC, 2001.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Ginebra: CDH, 2008. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/111/59/PDF/G0811159.pdf?OpenElement>. Acesso em: 13 jul. 2023.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. Ginebra: CDH, 2012. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/63/PDF/G1215463.pdf?OpenElement>. Acesso em: 12 jul. 2023.

COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES. *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*. Ginebra: CEDS, 2022. Disponível em: <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd> Acesso em: 13 set. 2023.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: poverty and the international covenant on economic, social and cultural rights*. Nueva York: ECOSOC, 2001. Disponível em: <https://www.2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/e.c.12.2001.10poverty-2001.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ECOSOC, 2022. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2022/secretary-general-sdg-report-2022--ES.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2023.

CORTINA, A. *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática*. Barcelona: Paidós, 2017.

COSTA, F. Poverty and human rights: from rhetoric to legal obligations a critical account of conceptual framework. *Sur International Journal on Human Rights*, v. 5, n. 9, p. 81-108, 2008.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018*. Bonn: FCCC, 2018. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_3a02S.pdf Acesso em: 2 set. 2023.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 25º período de sesiones, celebrado en Madrid del 2 al 15 de diciembre de 2019*. Bonn: FCCC, 2019. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01S.pdf. Acesso em: 3 set. 2023.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Glasgow Climate Pact*. Bonn: FCCC, 2021. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Draft decisions 1/CP.27 and 1/CMA.4*. Bonn: FCCC, 2022. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Decisions_1CMA4_1COP27.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Programa de trabajo sobre las trayectorias hacia una transición justa a que se hace referencia en los párrafos pertinentes de la decisión 1/CMA.4*. Bonn: FCCC, 2023. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L14S.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *First annual high-level ministerial round table on just transition*. Informal note by the President. Bonn: FCCC, 2023a. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JTWP_HLMRT_informal_note.pdf Acesso em: 18 mar. 2024.

- GALGÓCZI, B. La transición justa sobre el terreno: aspectos sectoriales específicos, el papel de los sindicatos y los derechos sociales. *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, n. 36, p. 17-38, 2021.
- HALLEGATTE, S.; ROZENBERG, J. Climate change through a poverty lens. *Nature Climate Change*, v. 7, n. 4, p. 250-256, 2017.
- INTERGOVERNMENTAL PAINEL ON CLIMATE CHANGE: *Cambio climático 2014: Informe de síntesis*. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra: IPCC, 2014. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf. Acesso em: 15 set. 2023
- INTERGOVERNMENTAL PAINEL ON CLIMATE CHANGE. *Calentamiento global de 1,5°C*. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Resumen para responsables de políticas. Ginebra: IPCC, 2019. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.
- INTERGOVERNMENTAL PAINEL ON CLIMATE CHANGE. *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, UK; New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: [report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf). Acesso em: 30 mai. 2023
- JOHANSSON, V. Just transition as an evolving concept in international climate law. *Journal of Environmental Law*, v. 35, p. 229-249, 2023.
- JURI, S.; ZURBRIGGEN, C. Motivando transiciones hacia futuros sostenibles y resilientes. SARAS T-LAB en América Latina. *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación*, n. 157, p. 115-139, 2022.
- KUHNER, T. K. International poverty law: response to economic globalization. *Buffalo Public Interest Law Journal*, n. 22, p. 75-100, 2003-2004.
- LASHERAS MERINO, M. Geopolítica del pacto verde: órdago de la UE. *Energía y Geoestrategia*, n. 8, p. 111-190, 2021.
- LIU, L. Environmental poverty, a decomposed environmental Kuznets curve, and alternatives. Sustainability lessons from China. *Ecological Economics*, v. 73, p. 86-92, 2012.
- MARTINEZ ALIER, J. La pobreza como causa de la degradación ambiental. Un comentario al Informe Brundtland. *Documents d'Analisi Geografica*, v. 18, p. 55-73, 1991.
- MODIRI, J. J. Law's poverty. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, v. 18, n. 2, p. 223-273, 2015.
- NIETO, J.; SÁNCHEZ, A. B.; LOBATO, J. Transición justa: la dimensión sociolaboral del cambio climático. *Papeles de Economía Española*, n. 163, p. 117-129, 2020.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. *Extrema pobreza y derechos humanos*. Nueva York: ONU, 2021. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/197/50/pdf/n2119750.pdf?token=R7kDxeVUXZD2TKG5MS&fe=true>. Acesso em: 16 jul. 2023.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015*. Agenda de acción de Addis Abeba de la tercera conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). Nueva York: ONU, 2015a. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: ONU, 2015b. Disponible em: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/aprobacion-agenda2030.pdf>. Acceso em: 15 set. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Acuerdo de París*. Nueva York: ONU, 2015c. Disponible em: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf. Acceso em: 22 mar. 2024.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Documento A/CONF.216/L.1. *El futuro que queremos*. Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible. Rio +20 (Rio de Janeiro, 20 a 22 de julio 2012). Rio de Janeiro: ONU, 2012. Disponible em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/381/67/PDF/N1238167.pdf?OpenElement>. Acceso em: 12 ago. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Preguntas frecuentes sobre transición justa*. Ginebra: OIT, [20--?]. Disponible em: https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/WCMS_824947/lang-es/index.htm Acceso em: 12 set. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Convenio núm. 117 sobre política social* Ginebra: OIT, 1962. Disponible em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:C117. Acceso em: 25 ago. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo*. Tendencias. Tendencias 2018. Ginebra: OIT, 2018. Disponible em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf Acceso: 14 mai. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Competencias profesionales para un futuro más ecológico*. Conclusiones principales. Ginebra: OIT, 2019. Disponible em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_709122.pdf. Acceso em: 23 jul. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2023*. Ginebra: OIT, 2023. Disponible em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_881012.pdf. Acceso: 15 mai. 2023.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Índice de pobreza*. Ciudad de México, DF: OCDE, [2022?]. Disponible em: <https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/indice-pobreza.htm>. Acceso em: 21 mar. 2024.

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF. *Confronting carbon inequality: putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery*. Nairobi: OXFAM, 2020. Disponible em: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-en.pdf>. Acceso em: 15 ago. 2023.

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF. *La ley del más rico Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad*. Nairobi: OXFAM, 2023. Disponible em: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621477/bp-survival-of-the-richest-160123-es.pdf>. Acceso: 14 mai. 2023.

PLAN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Global Multidimensional Poverty Index (MPI)*: Unstacking global poverty: Data for high impact action. New York: PNUD, 2023. Disponible em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2023mpireporten.pdf>. Acceso em: 14 jun. 2023.

PLAN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. *Tecnologías de adaptación al cambio climático*. Sector agropecuario. Nairobi: PNUMA; 2013. Disponível em: <https://kenemazon.net/Documents/Publications/Virtual-Library/Adaptacion-Riesgo/16.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2023.

QURESHI, W. A. The response of international law to the challenges to human security. *California Western International Law Journal*, v. 50, n. 2, p. 341-386, 2020.

SAN MARTÍN RODRÍGUEZ, S. La seguridad social como pilar básico para la transición justa. La salida para los trabajadores más perjudicados. In: V CONGRESO INTERNACIONAL Y XVIII CONGRESO NACIONAL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL. SEGURIDAD PARA TODAS LAS PERSONAS, 5.,18., 2021, Madrid. *Anales [...]*. Murcia: Laborum, 2021. p. 611-618. Disponível em: www.aesss.es/wp-content/uploads/2021/10/LIBRO-CONGRESO-AESSS-2021.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.

SUBSIDIARY BODY FOR SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL ADVICE. *Informal note by the co-facilitators*. Matters relating to the work programme on just transition pathways referred to in decision 1/CMA.4, paragraphs 50–52. Version 3 at 13 June 2023 (22:10). Bonn: SBSTA, 2023. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JTWP_Draft_CFs_Informal_Note.pdf. Acesso em: 12 set. 2023.

SEN, A. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.

SOFRONIOU, N.; ANDERSON, P. El factor ecológico: desglosando el crecimiento del empleo verde. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 140, n. 1, 2021. p. 23-46.

TRANSICIÓN. In: DICCIONARIO de la lengua española. Madrid: Real Academia Española, 2023. Disponível em: <https://dle.rae.es/transici%C3%B3n>. Acesso em: 25 ago. 2023.

UNIÃO EUROPEA. *Carta social europeia (revisada)*. Bruxelas: UE, 1996. Disponível em: <https://rm.coe.int/168047e013>. Acesso em: 14 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEA. *Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n. 401/2009 y (UE) 2018/1999*. Legislación europea sobre el clima. Bruxelas: UE, 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32021R1119>. Acesso em: 24 set. 2023.

UNIÃO EUROPEA. *Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo de Transición Justa*. Bruxelas: UE, 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1056>. Acesso em: 15 set. 2023.

VANDENHOLE, W. De-growth and sustainable development: rethinking human rights law and poverty alleviation. *Law and Development Review*, v. 11, n. 2, 2018. p. 647-676.

SOBRE OS AUTORES

Jordi Bonet Pérez

Docente de Direito Internacional Público na Universidad de Barcelona (UB), Barcelona, Espanha. Doutor em Direito pela Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.

Márcia Rodrigues Bertoldi

Doutora em Direito pela Universitat de Girona (UDG), Girona, Espanha. PhD em Estudos Internacionais pela Universitat Pompeu Fabra (UPF), Barcelona, Espanha. Pesquisadora de pós-doutorado Maria Zambrano na Universitat de Barcelona (UB), Barcelona, Espanha. Professora do Mestrado em Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Pelotas/RS, Brasil.

Participação dos autores

Ambos os autores participaram da pesquisa, das discussões e da redação do trabalho.

Como citar este artigo (ABNT):

BONET PÉREZ, J.; BERTOLDI, M. R. Pressupostos políticos-legais e de ação para um novo paradigma socioeconômico para abordar sustentavelmente as mudanças climáticas e a pobreza. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 21, e212639, 2024. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2639>. Acesso: dia mês. ano.

V

E