

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E  
SOCIOAMBIENTALISMO I**

**NORMA SUELI PADILHA**

**JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH**

**PAULA DE CASTRO SILVEIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Norma Sueli Padilha, Jerônimo Siqueira Tybusch, Paula de Castro Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-036-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental e agrário. 3.

Socioambientalismo. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO I

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo I vem desempenhando importante papel na produção de pensamento crítico e reflexivo voltado à área do direito Ambiental e suas conexões interdisciplinares no âmbito da sustentabilidade e suas múltiplas dimensões.

Entre as temáticas abordadas em nosso Congresso de Brasília neste ano de 2024 estão: Racismo Ambiental, Incidente de Deslocamento de competência ecológica, Justiça Ambiental, Desenvolvimento Sustentável, proteção dos Recursos Naturais, Justiça climática, queimadas no Brasil, desinformação ambiental, áreas de preservação acadêmica, direito à sadia qualidade de vida das comunidades vulnerabilizadas, licenciamento ambiental, direitos da natureza, políticas públicas ambientais, preservação do patrimônio cultural, cidadania ambiental, soluções verdes, energias renováveis, controle concentrado de constitucionalidade como instrumento de defesa de direitos ambientais, uso de drones na agricultura e seus desafios ecológicos e vulnerabilidade socioambiental.

A diversidade e a qualidade das temáticas apresentadas demonstraram o comprometimento com a pesquisa ambiental na área do direito. Da mesma forma, percebe-se a evolução do Grupo de Trabalho nos seus mais de 15 anos de existência no âmbito do CONPEDI, fortalecendo e ampliando nossas redes de pesquisa. Boa leitura!

## PRINCÍPIO DE PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA AMBIENTAL: PANORAMA NORMATIVO E LIMITES

### PRINCIPLE OF PARTICIPATION AND ENVIRONMENTAL CITIZENSHIP: NORMATIVE OVERVIEW AND LIMITS

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira <sup>1</sup>  
Mateus Vinicius Kaiser <sup>2</sup>

#### Resumo

O objetivo, neste artigo, é realizar uma análise do ordenamento jurídico brasileiro e das normas internacionais aplicáveis, no que diz respeito à concretização do princípio de participação nos processos decisórios em matéria ambiental. Questiona-se as limitações e as possibilidades do princípio de participação entendido como elemento articulador da defesa do meio ambiente sadio e dos direitos humanos. A metodologia é analítica, tendo como fontes primárias a legislação brasileira e os tratados internacionais, e, como fonte secundária, a bibliografia na temática. A pesquisa foi exploratória e qualitativa, e o texto foi redigido como base em um raciocínio dedutivo, partindo da apresentação das normas, passando pela análise de seus pontos destacados e finalizando com uma discussão acerca das fragilidades e desafios da participação. Conclui-se que, muito embora existam limitações legislativas importantes à concretização da participação, os instrumentos já existentes são, em grande medida, subutilizados. Desse modo, os limites a uma democracia ambiental são, em grande medida, econômicos e socioculturais, mas também jurídicos.

**Palavras-chave:** Teoria geral do direito ambiental, Princípio de participação, Cidadania ambiental, Direitos humanos e meio ambiente, Direito ambiental e novos direitos

#### Abstract/Resumen/Résumé

The objective, in this article, is to conduct an analysis of the Brazilian legal system and applicable international norms concerning the implementation of the principle of participation in decision making, concerning environmental matters. The limitations and possibilities of the participation principle as a key element in the protection of a clean and healthy environment and human rights are questioned. The methodology is analytical, using Brazilian legislation and international treaties as primary sources, as well as the legal literature as secondary sources. The research was exploratory and qualitative, and the text was written using deductive reasoning, starting with the presentation of the norms, moving on to the analysis of their highlighted points, and concluding with a discussion on the

---

<sup>1</sup> Doutor (2011) e Mestre (2005) em Direito UFSC. Pós-Doutorado (2019) Pace University/NY. Professor UCS/RS, PPGDir (Mestrado/Doutorado em Direito Ambiental). Líder Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico. E-mail: cemsilveira@ucs.br

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul e bolsista Capes. Bacharel em Direito (2022) pela mesma instituição. Advogado.

weaknesses and challenges of participation. It is concluded that, although there are significant legislative limitations to participation, the existing instruments are mostly underutilized. Therefore, the barriers to environmental democracy are largely economic and sociocultural, and juridical.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Theory of environmental law, Participation principle, Environmental citizenship, Human rights and environment, Environmental rights

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise do direito vigente, a partir do ponto de vista brasileiro, sobre os espaços de participação cidadã, avaliando o princípio de participação como elemento articulador entre a pauta dos direitos humanos, em geral, e dos direitos ambientais, em particular. A análise parte da seguinte pergunta: quais as limitações e potencialidades da participação ambiental como instrumento de promoção de um direito humano e fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado?

A questão é de imensa complexidade, tanto sob o aspecto político quanto jurídico, de maneira que o texto tem perfil reflexivo e não pretende esgotar a temática. A premissa, porém, é que não haverá solução institucional para os problemas ambientais que não passe por uma cidadania ambiental ativa, bem como mecanismos de participação da sociedade nos processos decisórios, quer sejam legislativos, administrativos ou judiciais, bem como fora dos espaços estatais.

A questão ambiental é um dos maiores desafios do século XXI, e está intimamente relacionada com as discussões de justiça social e de direitos humanos. É a partir dessa convergência que se articula o problema da participação democrática; que é, ao mesmo tempo, um conceito político e um princípio jurídico. O direito de se informar e participar de processos de tomada de decisão ganha especial relevo no contexto da proteção do meio ambiente, tendo em vista o caráter difuso deste bem, de cuja proteção depende a eficácia dos direitos de cidadania e vice-versa.

A participação igualitária de todos os segmentos da sociedade nos processos decisórios, assim como a amplificação das oportunidades de intervir nos destinos comuns é uma promessa antiga e, a rigor, nunca plenamente concretizada. Sabe-se que esse horizonte é difícil de ser alcançado, e há mesmo críticas de que se trata de uma quimera, ou uma mistificação da realidade. Ainda, a sociologia constata que a abertura formal do sistema político para espaços democratizantes não garante a equidade da participação dos grupos de interesse (Gohn, 2008, p. 328-330). Contudo, é preciso concordar com Dworkin (1999, p. 216) no argumento de que nenhum indivíduo, em tese, gostaria de viver em uma sociedade desigual, o que envolve “um direito de controle mais ou menos igual sobre as decisões tomadas pelo parlamento ou congresso”. Nesse sentido, a participação permanece como ideal e como problema.

Por uma limitação de espaço, não se pretende aprofundar o tema das metodologias de tomada de decisão, participação e representação – que, por sua complexidade, precisa a ser enfrentado com mais vagar em estudos aplicados. Nesse sentido, o texto assume um perfil ensaístico, de balanço das conquistas institucionais referidas ao princípio da participação ambiental,

apontando algumas das imensas dificuldades que persistem nessa matéria, em uma ótica de promoção de direitos humanos em matéria ambiental.

Outra premissa importante da pesquisa é que os direitos à informação e ao acesso à justiça aparecem sempre vinculados ao direito de participação democrática, tanto nos tratados internacionais quanto na legislação interna. Essa proximidade conceitual encontra correspondência no mundo *real*: não se pode pensar em participação cidadã sem meios de informação que garantam a possibilidade da sociedade civil realizar propostas de rumos a serem tomados, assim como de fiscalizar a administração da coisa pública. Da mesma forma, o acesso à justiça também se esvazia sem a publicidade, a transparência e a participação, características de uma democracia. A complexidade dos assuntos ambientais reforça esta exigência política, pois tornam-se de difícil compreensão para o cidadão comum. Esse fato não deve servir de argumento para mitigar a participação; antes, reforça que a informação qualificada é crucial para o exercício de políticas públicas ambientais com perfil democrático.

O mesmo argumento pode ser explicado com o auxílio da ideia da interdependência dos direitos fundamentais; ou seja, o reforço de determinado direito fundamental repercute positivamente em uma miríade de outros direitos (Santos, 2016). Daí decorre que, além de serem fins, os direitos fundamentais tornam-se condições (meios) para o desfrute de outros direitos. Nesses termos, os direitos à informação, à participação e acesso à justiça se beneficiam reciprocamente, da mesma forma que o direito à educação é capaz de incrementar o direito de liberdade de expressão, e mesmo a participação democrática nas decisões públicas.

A metodologia adotada é analítica, tendo como fontes primárias a legislação brasileiras e tratados que versam sobre direitos de participação em matéria de meio ambiente, ou seja, o direito positivado. Como fonte secundária, foi incorporada bibliografia na temática, importante para auxiliar na interpretação dos documentos jurídicos vigentes. Utilizou-se de metodologia exploratória e abordagem qualitativa, sendo que o argumento está apresentado conforme um raciocínio dedutivo.

Organizou-se o escrito da seguinte maneira: inicia-se o texto pela referência ao paradigma ambiental e como ele se relaciona com o tema da participação política. No momento seguinte, discute-se a participação ambiental, em sua acepção jurídica, no plano internacional e nacional. Após, são apresentados alguns obstáculos centrais para a melhora qualitativa da participação em matéria ambiental, o que leva aos comentários finais.

## **2. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O PARADIGMA AMBIENTAL**

A formação e a autonomia do Direito Ambiental podem, em grande medida, ser atribuídas à participação social. É praticamente um consenso na doutrina jurídica que “o despertar da consciência ecológica mediante práticas sociais consolidou os valores ecológicos no espaço político, alcançando, posteriormente, também o universo jurídico” (Sarlet; Fensterseifer, 2023, p. 117). Nesses termos, a participação engajada é condição *sine qua non* para o avanço da proteção ambiental, visto que a positivação de normas protetivas de direito ambiental só teve espaço por intermédio dos movimentos sociais.

Se a participação social é um ingrediente importante para o surgimento do próprio Direito Ambiental, é também essencial situá-la como ferramenta de concretização de direitos, tendo em conta a imensa lacuna entre o direito material positivado e a realidade da baixa efetividade no exercício de direitos do/ao ambiente. Por isso, é importante discutir como a participação cidadã se articula com o direito ambiental positivado.

Para começar, tome-se o que Lorenzetti (2010, p. 25) designa “paradigma ambiental”, ou seja, aquele que busca compatibilizar o saber ecológico com o sistema jurídico. O autor apresenta algumas dimensões características do processo de fortalecimento das estruturas do Direito, para tutelar o *macrobem ambiental*, o que envolve: a) deveres ambientais puros positivos, que correspondem a deveres de preservação dos recursos naturais; b) deveres ambientais puros negativos, que representam obrigações de não causar danos; c) limites ao exercício de direitos subjetivos, fruto de ponderações legítimas que buscam compatibilizar a proteção de bens jurídicos de mesma hierarquia, movimento que se desdobra na funcionalização de institutos jurídicos consolidados (função socioambiental da propriedade, por exemplo); e d) surgimento de novos direitos típicos, vinculados ao desfrute de condições e padrões ecológicos dignos.

Percebe-se uma série de modificações sofridas pela ciência jurídica no sentido de recepcionar e se adaptar ao paradigma ambiental. A recepção do discurso ecológico pelo Direito, contudo, não se dá apenas no direito material: o direito instrumental também deve estar aberto às especificidades do bem ambiental, de modo a tutelá-lo de forma mais eficiente. Daí a importância de discussões tais como a inversão do ônus da prova e a legitimidade processual para a defesa do meio ambiente, em íntima relação com participação e acesso à justiça.

Não é somente na esfera judicial, entretanto, que se situa o problema. Em se tratando do Estado de Direito, pode-se situar a participação no âmbito dos três Poderes da República, como será discutido a seguir. Desde já, convém argumentar que o paradigma ambiental demanda um outro tipo de juridicidade, que vai além da dimensão privada do exercício e tutela de direitos, mas também transcende o direito público tradicional, pautado no comando e controle, na lógica da condenação e da coerção. Cada vez mais, exige-se do julgador e, de modo mais amplo, do tomador de decisões,



“uma atuação de coordenação, ante a construção democrática de solução” (Pilati, 2013, p. 164). Entende-se, na esteira de Pilati, que ainda estão por ser construídos (nos planos teórico, legislativo e prático) processos coletivos do tipo não adversarial; que, na gestão democrática dos recursos coletivos, pautam-se no consenso e na inclusão. Esse gênero de “processo coletivo”, “tem a especificidade que brota da autonomia dos bens coletivos, da titularidade coletiva e da estrutura constitucional de participação em favor de um titular diferenciado - que é o cidadão coletivo personalizado: a sociedade” (Pilati, 2013).

Portanto, importa fazer avançar os instrumentos de tutela do bem ambiental e protegê-los contra quaisquer atos tendentes a suprimir direitos já positivados (argumento que condiz com o princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental). O ordenamento jurídico em si pode ser visto como um patrimônio jurídico, produzido ao longo da nossa trajetória histórico-civilizatória, para aquém do qual não é apropriado retroceder (Sarlet; Fensterseifer, 2011a). De fato, a discussão a respeito da manutenção dos níveis de proteção aos direitos fundamentais (em matéria ambiental) visa a tutela da dignidade humana e a construção de um patrimônio jurídico estável, condizente com as exigências do porvir. A proibição do retrocesso é condição *sine qua non* para reelaboração dos vínculos e limites entre o humano e o natural e para a construção de uma responsabilidade ambiental, de acordo com a gramática de Ost (1995).

De que maneira o Direito Ambiental precisa ser modificado para tornar-se mais participativo é um tema que suscita controvérsias, inclusive no plano das concepções políticas. Uma vez que não se pretende aqui apresentar soluções fáceis, a proposta é discutir quais os espaços participativos (em concreto ou em potencial) estão presentes no “direito posto”.

### **3. DIREITO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA NO PLANO INTERNACIONAL**

*Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), foram celebradas aquelas que, provavelmente, foram as duas mais importantes convenções internacionais sobre meio ambiente, a Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica. Para Lafer, deve-se destacar a importância da Rio-92, no sentido de “consolidar de maneira duradoura [sic] na agenda internacional os temas do meio ambiente e sua constitutiva interligação com o desenvolvimento sustentável” (2022, p. 748). Esta Conferência mobilizou “as sensibilidades das novas gerações, instigou a criação de organizações não governamentais dedicadas à temática ambiental, impactou com alcance global a opinião*

pública”, de modo que se pode dizer que foi a menos governamental das grandes conferências diplomáticas, marcada pela diplomacia aberta (2022, p. 740).

A Declaração Conferência Rio-92 traz, em seu princípio nº 10, o direito à informação, o direito de participação democrática e o direito de acesso à justiça em matéria de meio ambiente. Esses direitos passam a aparecer juntos em matéria ambiental, tanto nos tratados internacionais quanto na legislação interna. A ideia de estruturar a discussão dos problemas das Nações Unidas no entorno da noção de desenvolvimento sustentável vem se consolidando aos poucos. O interessante debate sobre desenvolvimento sustentável começa como uma discussão de Economia versus Meio Ambiente, na conferência de Estocolmo, no ano de 1972. Estocolmo representa “a primeira tomada de consciência no plano diplomático mundial da vulnerabilidade da natureza e da fragilidade dos ecossistemas” (Lafer, 2022, p. 735) e foi marcada por tensões geopolíticas representadas tanto pela polaridade Norte/Sul, quanto pela polaridade Leste/Oeste (no contexto da guerra fria), que dificultaram a cooperação entre as nações (Lafer, 2022, p. 735).

Em 1986, 14 anos depois da Conferência de Estocolmo, uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, presidida pela ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, discute o que é o desenvolvimento sustentável, na tentativa de criar um conceito operacional, capaz de ser acessível à linguagem comum e que traduzisse a ideia de conciliar a economia e a sustentabilidade. Nesse momento, como é amplamente conhecido, foi publicado e apresentado o Relatório *Nosso Futuro Comum* (“Relatório Brundtland”), o qual traz o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Passou-se a entendê-lo como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras usufruírem do ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como preconiza o artigo 225 da Constituição Federal.

De Brundtland surge o conceito-imagem de um tripé ambiental, social e econômico, que representa a busca de um equilíbrio a partir desses três elementos fundamentais. Faz-se o uso de uma alegoria para dizer que as coisas, para se sustentarem, precisam respeitar os três pilares, os quais devem ser igualmente fortes e harmônicos. Essa alegoria simboliza a intenção de um desenvolvimento do tipo sustentável, traduzido na ideia de que somente é possível realizá-lo se houver harmonia entre crescimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental. Essa ideia do tripé ficou gravada no imaginário coletivo, de modo que, ao longo dos anos, a maioria das discussões sobre Direito ambiental partiram do conceito de desenvolvimento sustentável. Atualmente, há uma sensação de vagueza em relação ao termo, motivo pelo qual busca-se meios e modos de trazer mais concretude a ele. De outro lado, a *imprecisão*, de certa forma, contribui para a consecução de acordos no plano internacional, em que a falta de detalhamento auxilia o consenso

entre os países. Conforme Lago (2013, p. 73) “um dos motivos pelos quais a sustentabilidade ganhava cada vez mais adeptos era a própria dificuldade de defini-la”.

No entanto, a pergunta permanece: o que significa exatamente desenvolvimento sustentável? Em certa medida, ocorre com o termo “desenvolvimento sustentável” aquilo que ocorre com o conceito de “direitos humanos”. Muitas vezes a polissemia gera consensos improdutivos, ou falsos consensos. Boaventura de Sousa Santos (2016, p. 53) aponta o problema da ambiguidade, tratando dos direitos humanos em geral:

O outro é o trabalho teórico de construção alternativa dos direitos humanos de modo a despojá-los da ambiguidade que lhes tem garantido o consenso de que gozam. [...]. No fundo, trata-se de questionar os direitos humanos e todos os que recorrem a eles para interpretar e transformar o mundo, fazendo-lhes a seguinte pergunta: de que lado estão eles? Do lado dos oprimidos ou do lado dos opressores?

Além da contestação a respeito da indeterminação do termo “desenvolvimento sustentável”, é corrente a crítica ao próprio objetivo hegemônico que vem guiando a política ambiental internacional. Neste sentido, “porque não considerar, em uma inversão de perspectiva, que a pobreza e a degradação ambiental são reflexos de uma obsessão desenvolvimentista, a qual pretende legitimar-se como solução dos próprios efeitos colaterais, pretensão que equivale a prescrever mais o veneno como antídoto?” (Silveira, 2014, p. 146).

Foi sob a justificativa de perseguir metas mais específicas de desenvolvimento sustentável que se criaram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (com vigência até 2015), estabelecidos após a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, realizada em setembro de 2000. Do ponto de vista da eficácia, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio não alcançaram os resultados esperados. Nesse contexto, a Assembleia Geral da ONU adotou, em setembro de 2015, a Agenda 2030, cuja implementação iniciou em janeiro de 2016. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável são, ao mesmo tempo, um legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e uma tentativa “de realizar o que estes não alcançaram” (Sarlet; Fensterseifer, 2023, p. 141). Evidentemente, o escopo dos ODS alargou-se muito, em relação aos ODMs.

O Plano de Ação Universal da Agenda 2030 é composto de quatro partes principais: i) a Declaração de princípios da Agenda 2030, que reafirma o compromisso com os direitos humanos e o direito internacional (incluindo o direito humano ao desenvolvimento); ii) os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são em número de 17 e desdobrados em 169 metas a serem alcançadas até 2030, a partir da definição de metas nacionais e da sua incorporação em políticas, programas e planos dos governos e sociedade civil; iii) o Acompanhamento e Avaliação da Agenda 2030, com supervisão do Fórum Político de Alto Nível (HLPF), sob os auspícios da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC); iv) O documento final

da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (Agenda de Ação de Adis Abeba) que apoia a implementação de estratégias e programas de ação relevantes em curso em todo o mundo (Brasil, 2023a).

Os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável são compostos por metas. Essa é uma novidade: metas mais específicas. Os objetivos são genéricos, programáticos e abstratos. Já as metas são mensuráveis e podem ser discutidas com base em indicadores e outros parâmetros objetivos. Os ODS também dão conta de explicitar a importância da cooperação a nível global, tendo em vista que os problemas ambientais têm a característica de, não raras vezes, exceder as fronteiras dos Estados nacionais. Sem participação ampliada, não será possível a consecução das metas, como argumentam Garcez e Bonavides (2022, p. 212).

A Agenda 2030 atribui grande valor ao acesso à informação, na medida que pretende constituir uma densa base de “dados de qualidade, acessíveis, atualizados, confiáveis e desagregados, baseados em fontes oficiais nacionais” (Brasil, 2023a), de modo a monitorar os objetivos e metas. O quadro de indicadores global é de responsabilidade do Grupo Interagencial e de Peritos sobre os Indicadores ODS, tendo sido aprovado pela Comissão de Estatística da ONU, adotado pelo ECOSOC e pela Assembleia Geral (Brasil, 2023a). O Brasil, assim como as outras Nações, desenvolve indicadores para mensurar o grau de concretização das metas estabelecidas. Os indicadores do Brasil são produzidos sobretudo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Em 1998 já havia sido aprovada a *Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Questões Ambientais*, conhecida como *Convenção de Aarhus* (Dinamarca). O documento aprovado, que entrou em vigor em 2001, detalhou os três princípios ambientais diretamente associados à cidadania e ao Princípio 10 da Declaração da Rio-92, tratando a participação, a informação e o acesso à justiça em uma gramática de direitos subjetivos. Muito embora a Convenção de Aarhus permita sua adoção por outros países, foi ratificada apenas por países europeus e asiáticos (Unece, 2023), e as tentativas de promover a adoção pelo Brasil não deram resultado.

Nos ODS existem várias metas relacionadas ao acesso à justiça e à participação cidadã, inclusive em matéria de defesa do meio ambiente, principalmente no objetivo 16, que conta com a seguinte redação: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (Nações Unidas Brasil, 2023a). Com base nesse objetivo, foi confeccionado o *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*, mais conhecido como *Acordo de Escazú*, por ter sido

adotado em 4 de março de 2018 na cidade de Escazú, na Costa Rica. O acordo foi aberto para assinatura dos Estados-membros em 27 de setembro de 2018 e entrou em vigor no dia 22 de abril de 2021, sendo o único acordo vinculativo resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a “Rio+20”, bem como o primeiro acordo ambiental regional da América Latina e das Caraíbas e o primeiro do mundo que contém disposições específicas sobre os defensores dos direitos humanos ambientais (United Nations, 2023).

Elaborado para a América Latina e para o Caribe, o Acordo está em sintonia com os ODS’s da Agenda 2030, especialmente vinculado ao ODS 16, trazendo uma série de novidades. Exemplo disso é o que consta no Artigo 5º, item 1: “cada parte deverá garantir o direito do público de acessar a informação que esteja em seu poder, sobre seu controle ou custódia, de acordo com o *princípio da máxima publicidade* [em tradução livre]” (United Nations, 2018, p. 6). O item 2 do mesmo artigo detalha o que se entende por informação:

O exercício do direito de acesso à informação ambiental inclui

- a) solicitar e receber informação de autoridades competentes sem necessidade de mencionar o interesse especial nem justificar as razões pelas quais solicita”.
- b) “ser informado de maneira expedita se a informação solicitada está ou não em poder de autoridade competente que recebeu o pedido”;
- c) “ser informado do direito de impugnar e recorrer se a informação não for fornecida e dos requisitos para exercer esse direito”.

O item 6 do mesmo artigo dispõe que a informação só poderá ser recusada em conformidade com a legislação nacional, ou seja, em situações taxativas, previstas por lei, em um regime criado por cada Estado membro. Na ausência desse regime, o próprio Acordo de Escazú estabelece as situações excepcionais, em que a informação poderá ser recusada, por exemplo, situações que coloquem em risco a vida, a saúde ou a segurança de seres humanos, a segurança pública, a defesa nacional ou o meio ambiente. Embora o acordo traga as várias exceções acima mencionadas, as quais são passíveis de críticas por envolverem conceitos jurídicos indeterminados, o objetivo é que a informação, tanto no sentido de sua produção e divulgação pelo poder público, quanto no sentido de direito de acessá-las, esteja disponível, como regra. Somente em caso de exceção expressa é que a informação não estará disponível a quem dela necessite. Convém destacar que, conforme o previsto no item 7 do artigo 5º, os regimes criados pelos Estados Nacionais para regulamentar as exceções à regra geral da ampla informação devem observar as obrigações assumidas pelas Partes do tratado em matéria de direitos humanos. Ainda, conforme item 8, o regime deve ser norteado pelo interesse público, contendo exceções taxativas, incumbindo-se ao poder público o ônus da prova da situação excepcional (United Nations, 2018, p. 6-8).

Enquanto o art. 5º de Escazú trata de informação na perspectiva de acesso, obrigando o poder público e inclusive particulares, o artigo 6º trabalha na perspectiva de geração e divulgação

da informação. Nesse sentido, cada Parte deve garantir, na medida de suas possibilidades econômicas, a produção e difusão de informações ambientais relevantes de maneira sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível, bem como atualizem periodicamente essa informação e incentivem a descentralização da informação ambiental em todas as esferas. Pelo item 7 do artigo 6º, as partes envidarão esforços para publicar e difundir em intervalos de no máximo cinco anos, um relatório nacional contendo informações sobre o meio ambiente e recurso naturais, incluindo dados quantitativos, ações nacionais para o cumprimento das obrigações legais em matéria ambiental, avanços na implementação dos direitos de acesso e convênios de colaboração com setores públicos, privados e sociedade civil (United Nations, 2018, p. 9-11).

O artigo 7º do acordo trata de participação pública nos processos de tomada de decisão em conexão com os direitos humanos. A ideia deste artigo é visualizar o compromisso das Partes com o dever de implementar o direito (subjeto) de participação do público, com caráter aberto e inclusivo, em todos os processos de tomada de decisão ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional. Essa participação pública deve ocorrer desde as etapas iniciais dos processos de tomada de decisões, de maneira que as observações do público sejam devidamente consideradas e contribuam para esses processos. Para tanto, cada parte deverá, em convergência com os artigos anteriores, assegurar o acesso à informação pública, clara, oportuna e compreensível, que possa tornar efetiva a participação no processo de tomada de decisões. O item 7 do mesmo artigo prevê o direito do público apresentar razões, pelos meios apropriados e disponíveis, e o dever da autoridade pública de levar em conta o resultado desse processo de participação antes da tomada de decisão. Pelo item 8, as Partes garantirão que o público seja informado, tempestivamente, dos “fundamentos e razões subjacentes à decisão”, incluindo “como as observações do público foram levadas em consideração [em tradução livre]”. (United Nations, 2018, p. 11-13). Isso toca diretamente nas preocupações do público sensibilizado com a questão ambiental, sendo uma oportunidade para repensar a cidadania.

O artigo 8º fala especificamente do acesso à justiça em questões ambientais, sem a qual os direitos de informação e participação poderiam ser esvaziados. O item 3 traz importante lista de garantias relacionadas.

3. Para garantir o direito de acesso à justiça em questões ambientais, cada Parte deverá ter, considerando suas circunstâncias:
  - (a) Entidades estatais competentes, com acesso a conhecimentos especializados em questões ambientais;
  - (b) procedimentos eficazes, oportunos, públicos, transparentes e imparciais que não sejam proibitivamente caros;
  - (c) ampla legitimidade ativa em defesa do meio ambiente, de acordo com legislação interna;
  - (d) a possibilidade de ordenar medidas cautelares e provisórias, entre outras, para prevenir, impedir, mitigar ou reparar danos ao meio ambiente;

- (e) medidas para facilitar a produção de provas de danos ambientais, quando apropriado e conforme aplicável, como a inversão do ônus da prova e o ônus dinâmico da prova;
- (f) mecanismos para executar e fazer cumprir decisões judiciais e administrativas de maneira tempestiva;
- (g) mecanismos de reparação, quando aplicáveis, como a restituição à condição anterior ao dano [restauração natural], restauração, compensação ou pagamento de pena pecuniária, satisfação, garantias de não repetição, assistência às pessoas afetadas e instrumentos financeiros para apoiar a reparação (United Nations, 2018, p. 15-16).

Em seguida, no artigo 9º, o acordo refere-se à proteção dos defensores dos direitos humanos relacionados aos direitos do meio ambiente. Trata-se de dispositivo essencial em um diploma com os objetivos de Escazú, particularmente para o Brasil: no ano de 2022 o Brasil foi o 2º país do mundo onde houve mais assassinatos de militantes dos direitos humanos e do meio ambiente, com 34 dentre os 177 assassinatos comprovados mundialmente (Pontes, 2023). Por esta razão, o artigo 9º de Escazú fala em garantir um ambiente seguro e propício para pessoas, grupos e organizações que defendem direitos humanos em questões ambientais, livres de ameaças, restrições e insegurança. Atribui-se às Partes a tomada de todas as medidas adequadas para promover os direitos à vida, integridade pessoal, liberdade de opinião e expressão, reunião pacífica, associação e livre circulação destes grupos, bem como prevenir e punir ataques, ameaças ou intimidações (United Nations, 2018, p. 16-17).

Essas são algumas das obrigações estabelecidas no Acordo de Escazú, que foi assinado pelo Brasil em 2018. Contudo, foi somente em maio de 2023 que o texto foi enviado ao Congresso para ratificação (Brasil, 2023b). A demora para ratificar o acordo se justifica em razão da posição desfavorável do governo Jair Bolsonaro, que não deu seguimento ao processo de ratificação. A expectativa é que esse acordo seja ratificado, o que trará obrigações para o Brasil. Estas obrigações não são de fácil concretização, mas são necessárias para tornar a gestão ambiental mais democrática no Brasil.

#### **4. PARTICIPAÇÃO AMBIENTAL E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

O artigo 225 da *Constituição da República* trata do direito de todos ao meio ambiente, o qual é entendido como bem de uso comum do povo, ou seja, não é um bem estatal. Nesses termos, a obrigação de defender, preservar e proteger o meio ambiente é do poder público e da coletividade. Os princípios do acesso à informação, da participação pública e do acesso à justiça em assuntos ambientais, são plenamente compatíveis com a nossa Constituição e, em grande medida, estruturantes do texto Constitucional. Embora não seja por si só uma garantia de efetividade, o texto do artigo 225 dá margem a uma abertura cidadã nos processos decisórios, das mais diversas formas.

O direito de acesso à informação está inscrito no artigo 5º, inciso XIV da Constituição brasileira. O acesso à justiça está posto no art. 5º, inciso XXXV. O artigo 5º, inciso LXXIII, traz a ação popular, instrumento de controle popular do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. No art. 225, §1º, inciso VI, sublinha-se a importância da educação e da conscientização ambiental. Além da Constituição Federal, menciona-se a Lei de Acesso à Informação, *Lei nº 12.527/2011*, e a Lei de Acesso à Informação ambiental, *Lei nº 10.650/2003*, que trata especificamente do acesso à informação com relação aos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, como o CONAMA, IBAMA, ICMBio.

No *Poder legislativo*, a participação direta da sociedade pode se dar via projeto de lei, seja a partir de iniciativa popular, seja por meio de representantes eleitos (quando o projeto de lei tem, de fato, origem em demandas reais da sociedade, e não em *lobbies*), ou nas audiências públicas realizadas pelo poder legislativo federal, estadual ou municipal, para discutir esses projetos de lei. A própria Constituição da República, no seu artigo 58, trata das *Comissões* temporárias e permanentes do Congresso Nacional e, no § 2º, ao listar competências das comissões, inclui o inciso II, “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”. Previsões análogas podem ser encontradas nos legislativos estaduais e municipais.

No *Poder Judiciário*, tem-se ampla gama de possibilidades de atuação na defesa do meio ambiente: na *ação popular* (o cidadão em nome próprio); na *ação civil pública* (através de organização da sociedade civil, ou, em qualquer ação, caso o magistrado tenha a iniciativa de realizar uma audiência pública); como *amicus curiae* nas ações constitucionais; *no mandado de injunção, mandado de segurança, habeas data*, dentre outras. Tanto o Ministério Público quanto a Defensoria Pública têm um importante papel a desempenhar na garantia do acesso à justiça e na democratização destes processos.

No *Poder Executivo*, são várias as instâncias administrativas que abrem espaço, ao menos em tese, para a participação cidadã. A começar pela Política Nacional do Meio Ambiente, que compreende os Conselhos: *Conselho Nacional de Meio Ambiente* (CONAMA); *Conselhos Estaduais* e *Conselhos Municipais*. Os Conselhos de Meio Ambiente têm atribuições significativas e estão previstas, basicamente, na Lei nº 6.938/1981, no Decreto nº 99.274/1990 e na Lei nº 11.284/2006. A Lei nº 6.938/1981 cria o SISNAMA no art. 6º e seus incisos, e dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. O Decreto nº 99.274/1990 regulamenta a Lei nº 6.938/1981 e atribui ao CONAMA, no art. 7º, inciso XII, a competência de incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica. A Lei nº 11.284/2006 trata de Florestas Públicas, atribuindo ao CONAMA a competência para aprovar as concessões florestais, conforme



o § 3º do art. 39. Em muitos pontos, em matéria ambiental, as obrigações legais são bastante abrangentes, o que é em muito suprido pelas resoluções do CONAMA, que dão concretude e detalhamento à lei. Embora no CONAMA a participação da sociedade civil não tenha o mesmo número de membros que o Poder Público, nos conselhos estaduais e municipais a composição é geralmente paritária. Nesses, delibera-se, por exemplo, sobre uso de fundos ambientais estaduais e municipais, bem como recursos de multas aplicadas pelos órgãos executores do SISNAMA.

No campo do licenciamento ambiental, sobretudo quando o empreendimento objeto do licenciamento é considerado potencialmente causador de degradação significativa, há a exigência do *Estudo de Impacto Ambiental* (EIA), bem como torna-se necessária a realização de audiências públicas:

No campo da Administração Pública, há também inúmeros instrumentos administrativos catalisadores da participação pública em matéria ambiental. O paradigma democrático-participativo deve conduzir as práticas administrativas, abrindo espaço para a participação pública. Entre os instrumentos administrativos com viés ambiental que autorizam e potencializam a participação pública, destacam-se a publicação do estudo e do relatório de impacto ambiental (EIA-RIMA) no âmbito do licenciamento ambiental [...] (Sarlet e Fensterseifer, 2017, p. 58).

Da mesma forma, para a instituição do *Plano Diretor*, a lei exige um procedimento participativo (audiência pública), o que permite classificá-lo como um processo legislativo coletivo (Pilati, 2013). Este vai além do que se espera de um processo legislativo tradicional: embora o processo de votação seja idêntico ao do projeto de lei, a fase inicial do procedimento é de construção participativa. Portanto, um processo legislativo *sui generis*.

Outro instrumento fundamental, em matéria ambiental, é a *Política Nacional de Recursos Hídricos* (PNRH). Sabe-se que a política de recursos hídricos se dá em nível federal e estadual, mas também no âmbito da bacia hidrográfica. No plano federal e estadual a gestão tem um perfil tradicional, operando de modo hierárquico como é de praxe no direito administrativo. A Agência Nacional de Águas implementa o Plano Nacional de Recursos Hídricos, formulado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que, além de representantes de ministérios e representantes dos Conselhos Estaduais de recursos hídricos, é integrado por representantes dos usuários de águas e de organizações civis.

Embora os Conselhos tenham representação da sociedade Civil, a PNRH tem um desenho mais tradicional na esfera nacional e estadual, operando, como se diz, “de cima para baixo”. Já no nível da bacia hidrográfica, o perfil é “de baixo para cima”, uma vez que os *Comitês de Bacia Hidrográfica* são compostos não apenas por representantes da União, Estados e Municípios, mas também de usuários de águas e entidades com atuação comprovada na bacia hidrográfica. Esses órgãos possuem competências de imensa importância, como se extrai da Política Nacional de

Recursos Hídricos, Lei 9.433/97: a) “promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes”; b) “arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos”; c) “aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia”; d) “acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas”; e) “propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos [...]”; f) “estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados”; g) “estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo” (Brasil, 1997).

Menciona-se, também, a importância da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prevê a necessidade de consulta aos povos tradicionais sobre quaisquer decisões públicas que venham causar efeitos sobre os seus territórios, recursos naturais e costumes, por exemplo. A *convenção 169 da OIT* foi ratificada pelo Brasil, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143/2002 e se encontra vigente no plano interno pelo Decreto nº 10.088/2009. Consoante a Convenção 169, os indígenas, quilombolas e os povos tradicionais em geral, devem ser consultados e consentir. Existe uma importante discussão jurídica com relação à força jurídica (vinculante ou não) que têm os entendimentos dos povos tradicionais, colhidos ao fim e ao cabo dos procedimentos de consulta. Nesses termos, discute-se os efeitos do consentimento dos povos (ou sua ausência) e qual o seu significado prático.

Como já mencionado, a Convenção 169 da OIT se destaca, entre outros motivos, pela positivação do direito à consulta livre, prévia e informada. Esse direito conduz a uma maior participação dos povos tradicionais nas deliberações políticas que possam afetá-los, fazendo com que, pela primeira vez, passem a ser ouvidos pela sociedade hegemônica. É nesses termos que Deborah Duprat (2015, p. 54) vislumbra a centralidade do direito à consulta no plano normativo internacional:

A Convenção n. 169, ao reformular todo o ideário da Convenção n. 107, teve que reforçar a liberdade expressiva desses povos, invisibilizados normativamente até então, sem presença na arena pública e sem qualquer aporte de suas especificidades nos debates nacionais. Por isso, no processo transformador por ela engendrado, a consulta é um elemento central, e não periférico.

Graças a essas mudanças na percepção dos direitos indígenas, proporcionada pela Convenção 169 da OIT, se percebe o fortalecimento dos direitos de participação democrática dos povos indígenas. Conforme Silveira, Burgel e Kaiser (2023), atualmente o caminho do direito dos povos indígenas aponta para “(1) a busca da igualdade material e a especialização do sujeito de

direitos, (2) a derrocada do pensamento integracionista, que abriu espaço para o reconhecimento da autodeterminação dos povos e (3) a abertura das constituições latinoamericanas, que permitiu a ascensão do pluralismo jurídico”. Nesses termos, percebe-se que a luta indígena também passa pelo necessário vetor da participação.

Diante deste breve mapeamento não exaustivo, pode-se afirmar que existem importantes canais participativos na legislação brasileira. Não obstante, deve-se criticar o *déficit* de eficácia destes espaços em promover decisões eficientes e voltadas ao bem comum. Complementarmente, é necessário promover a criação de novos canais de participação, discutir a natureza, condições e limites dessa participação. Uma vez que isso requer estudos altamente especializados sobre cada um dos temas acima, cabe aqui ensaiar breves argumentos sobre as dificuldades a serem enfrentadas.

## **5. DISCUSSÃO: COMENTÁRIOS CRÍTICOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO AMBIENTAL**

Para falar de participação em matéria ambiental, primeiramente, faz-se necessário falar de cultura política, e problematizar o conceito de cidadania. A cidadania ativa e participativa requer condições materiais mínimas, educação, engajamento. Uma cultura política forte é algo a ser construído no longo prazo, e não parece ser o *ethos* predominante. Compreendê-lo é tarefa para sociólogos e antropólogos. O Brasil tem uma tradição clientelista e corporativista muito forte, inclusive com reminiscências do coronelismo. As mazelas da formação histórica do país, por vezes, falam mais alto do que o ideal de uma cidadania democrática. Com exceção, certamente, de honrosos exemplos.

No que se refere aos problemas ambientais, particularmente, não estão bem consolidados os elementos mais elementares de uma visão ecológica. Trata-se não apenas da ecologia no sentido coloquial, de proteção do meio ambiente. Em uma acepção epistemológica, trata-se da visão integrada e holística dos problemas, em oposição ao reducionismo característico tanto da linguagem acadêmica como da linguagem política. Nas ciências modernas, é a Ecologia, enquanto ramo científico, que inspira uma visão integrada da vida. Com relação à COVID-19, por exemplo, a ciência já demonstra que uma das principais causas das zoonoses é a degradação dos ecossistemas, a perda de habitats e de espécies, das quais surgem os patógenos (Tier, 2022). Uma vez desalojados do seu habitat, entram em contato frequente com o ser humano e a probabilidade desses vírus e bactérias conseguirem se adaptar ao organismo humano e se multiplicar é muito maior.

Portanto, seguindo o exemplo, a questão ecológica é central na discussão do vírus, o qual se tornou uma realidade do momento histórico. Se a questão ambiental é crucial para explicar a

frequência das zoonoses, também pode ser localizada na outra “ponta” do problema: pesquisas científicas apontam que a maior incidência e a mais acelerada propagação da COVID-19 ocorreu em áreas com problemas de saneamento básico (Dutra e Smiderle, 2020; Silva, 2023), do que resta claro que a questão ambiental acompanha o problema do início ao fim. O trabalho de Cristiane Pretto Tier (2022) identifica os requisitos essenciais a serem observados pelo poder público na formulação de políticas públicas ambientais voltadas à prevenção e ao controle de eventos pandêmicos. Para tanto, propõe-se a investigar o estado do conhecimento científico a respeito da tríade formada entre a proteção ambiental, o surgimento de zoonoses e a saúde pública, que culminam na disseminação de doenças infecciosas; identificar os pressupostos essenciais, calcados no princípio da precaução, a serem observados pelo poder público na formulação de políticas públicas ambientais destinadas a evitar eventos pandêmicos; e analisar a formulação de políticas públicas destinadas ao combate e controle de eventos pandêmicos no Brasil. Observa-se, nesta pesquisa, que as políticas sanitárias brasileiras não enfrentaram adequadamente a questão ambiental; ou seja, não foram capazes de relacionar saúde pública e meio ambiente. É um fato grave, pois não há como enfrentar-se um problema que precisa ser visto de maneira integrada com políticas públicas fragmentárias.

Problema bastante prosaico, o qual, sustenta-se, deve ser pensado no contexto da participação democrática, é o orçamento público. O chamado “teto de gastos”, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, impactou severamente a possibilidade de uma gestão eficiente nas áreas social (sobretudo a assistência social, saúde e educação) e ambiental. Os impactos sobre estas políticas são desastrosos e a norma do teto de gastos feriu a própria lógica da República na medida em que define o regime fiscal para 20 anos, retirando do governante eleito, qualquer que seja, a eleição de prioridades. Embora o impacto tenha sido em alguma medida atenuado com o chamado “Novo Arcabouço Fiscal”, pode-se dizer que o orçamento público continua substancialmente privatizado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023). Os autores deste texto posicionam-se no sentido de que a “democratização” das finanças públicas é condição essencial para a promoção de uma democracia substancial, o que pressupõe: a) a priorização de políticas sociais, industriais, de infraestrutura e outras em face de despesas financeiras (os chamados “juros” da dívida pública); b) a existência de mecanismos efetivos de participação, direta ou indireta, da sociedade nas decisões orçamentárias.

Por fim, há também que se mencionar o debate sobre a natureza jurídica da participação. Afinal, o que é participar? A versão empobrecida do debate pode ser expressa da seguinte maneira: “se a lei não define isso como plebiscito, então não é plebiscito e quem decide é o poder público”. A participação torna-se um simulacro, na medida em que se desconhece a natureza jurídica da

participação. Se quem decide é o governante ou o juiz, por que as pessoas estão participando? Seriam as audiências públicas apenas um momento de catarse? Os operadores do direito e administradores públicos não “sabem” o que fazer, politicamente, com os espaços participativos. A ideia de participação não encontra significado jurídico entre dois extremos (o direito contemporâneo é marcado por binômios): ou bem se está diante de um plebiscito, ou a sociedade não tem influência alguma sobre a decisão. Não se consegue imaginar qualquer outra hipótese, quaisquer possibilidades intermediárias parecem não prosperar nem na teoria, nem na prática institucional.

Portanto, quando se fala, com boa intenção, na participação em audiências públicas do licenciamento ambiental, da reformulação do plano diretor, na criação de unidades de conservação, na consulta de comunidades indígenas, há uma indizível sensação de energia humana desperdiçada. Os argumentos de cientistas, de pesquisadores sociais, de técnicos de ONGs, as necessidades colocadas pela sociedade, tornam-se “palavras ao vento” quando se sabe que a verdadeira decisão será (ou já foi) tomada em outro lugar. O plano diretor, por exemplo, será discutido entre o prefeito e a empreiteira. Estudos técnicos serão encomendados para atender a decisão dita “política” no licenciamento ambiental. Os exemplos são fartos.

Essa discussão pode ser encontrada, por exemplo, na obra de Pilati (Pilati, 2013, p. 141), sob o método do contraponto com as instituições romanas do período clássico. Assim como o processo civil, o direito administrativo está estruturalmente vinculado a concepções nascidas na Era moderna: trata-se de um direito de matriz liberal que, por certo, é inovador e até emancipatório, sob certos aspectos. Entretanto, é um direito que não contempla a dimensão coletiva do exercício e da tutela de direitos, subsumindo o espaço público à figura do Estado pensado como corpo burocrático. O Direito é concebido e construído apenas com olhos no indivíduo e no Estado, e o fazer coletivo não tem existência propriamente jurídica, o que faz com que o sistema constitucional participativo seja reconhecido, porém pouco praticado (Pilati, 2013, p. 159).

Portanto, pensar a participação envolve, necessariamente, pensar nos limites jurídicos e políticos das instituições contemporâneas, em seu aspecto estrutural.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar de avanços legislativos significativos, as vias de participação em matéria de meio ambiente ainda não são ocupadas de maneira adequada pela sociedade. É possível constatar várias camadas de problemas. Claramente, há a necessidade de uma mudança cultural da racionalidade jurídica e na forma de exercício dos direitos de cidadania. Existem, sem dúvida alguma, elementos

na legislação que merecem evolução, mas também existem instrumentos de participação claramente subutilizados. Obstáculos políticos e culturais são variados e de compreensão complexa.

O tema da participação vem sendo enfrentado com boa intenção e com avanços: há diversos exemplos do Acordo de Escazú à legislação brasileira. Contudo, a sociedade brasileira parece desconhecer significado e às potencialidades dessa participação: o que significa “participar”, juridicamente falando. A crise do sistema político é tema enfrentado por diversos autores e, independente do diagnóstico, o mal-estar é notório.

Antes de propor respostas, é preciso constatar que as limitações estão tanto no modelo jurídico-político vigente como nas dificuldades de base, decorrentes da formação socioeconômica brasileira e do processo histórico e sociopolítico de um país que nasceu como colônia; e, sob vários aspectos, não superou o legado colonial. Sob o aspecto estritamente jurídico, o “modelo” a ser criticado é, em parte, a legislação. Contudo, talvez em maior medida, o “modelo” está na racionalidade dos juristas, na prática naturalizada dos administradores e lobistas, bem como na falta de uma concepção forte de cidadania, a ser desenvolvida e enriquecida. Compreender a potencialidade dos espaços democráticos e tomar posse deles é parte essencial das mudanças positivas que podem vir a acontecer.

Além de prestigiar os meios institucionais de participação (provenientes de cima), importa ressaltar a necessidade do fortalecimento de movimentos sociais (de baixo para cima), para que possam ocupar os espaços, tanto institucionais quanto alternativos. Nos termos propostos por Wolkmer (2015, 2015, p. 153), quer-se “impedir a padronização burocrática, neutralizar o processo de dominação formal que leva à perda da autenticidade e autonomia, bem como lutar para a democratização das próprias relações oficiais vigentes”. Isso pressupõe, com certeza, a pressão organizada e desorganizada sobre o Estado e as instituições públicas e privadas em geral, para que amplie se as vias de acesso e os ambientes participativos.

No que diz respeito à cidadania ambiental, particularmente, sustenta-se que a “inclusão” democrática está diretamente vinculada ao resgate do direito das coletividades sobre os recursos naturais situados em seus territórios. A democracia direta se torna mais eficaz no nível local; porém, não no sentido da participação em procedimentos formais: trata-se da *práxis* das comunidades que, por vivenciarem a realidade do lugar, estão em posição de resolver seus próprios problemas de maneira prática (Ricoverti, 2012).

Daí a centralidade do debate a respeito da luta pela manutenção dos bens comuns (participativos na essência) em face dos outros modos de gestão e fruição de bens, com ele incompatíveis. Em qualquer versão, “o problema do comum sempre é situado na oposição aos modelos exclusivamente centrados na onipotência do Estado e do Mercado” (Silveira, 2019, p. 18).

Por não ser uma fórmula acabada, e sim um campo de experimentação democrática, enriquecido com uma perspectiva acadêmica transdisciplinar e exemplos da *práxis*, o tema da “democracia do comum” é um sopro de lucidez nos debater sobre participação; é preciso, mais do que nunca, explorar esse paradigma conceitual e praxeológico no campo jurídico.

## 7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em 20 de dezembro de 2023.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: agenda 2030**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em: 23 dez. 2023a.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. **Governo envia Acordo de Escazú para o Congresso**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/governo-envia-acordo-de-escazu-para-o-congresso>. Acesso em: 25 dez. 2023b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Lei do arcabouço fiscal é sancionada; novo regime substitui o teto de gastos públicos**. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/993734-lei-do-arcabouco-fiscal-e-sancionada-novo-regime-substitui-o-teto-de-gastos-publicos/>. Acesso em: 21 out. 2023.

DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: DUPRAT, Deborah (org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/convencao-169-da-oit\\_web.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/convencao-169-da-oit_web.pdf). Acesso em: 30 nov. 2021.

DUTRA, Joisa; SMIDERLE, Juliana. Água e saneamento na pandemia da Covid-19 – desafio e oportunidade. **Revista Conjuntura Econômica - FGV IBRE**, Rio de Janeiro, v. 74, n. 8, p. 50-51, abr. 2020. Mensal. Disponível em: <https://www18.fgv.br/mailling/2020/conjuntura-economica/04-abril/revista/> Acesso em: 21 out. 2023.

PONTES, Nádia. Deutsche Welle (Dw). **Brasil foi 2º país mais letal para ambientalistas em 2022**. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-foi-2-pa%C3%ADs-mais-letal-para-ambientalistas-em-2022/a-66791295>. Acesso em: 23 dez. 2023.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. de Jefferson Luis Camargo. São Paulo: M. Fontes, 1999.

GARCEZ, Gabriela Soldano; BONAVIDES, Renata Soares. Do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 8 ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17: a necessidade de governança em prol da sustentabilidade para o futuro das empresas no mundo pós-pandemia. In: RECH, Adir Ubaldo;

et al (org.). **Direito ambiental e desenvolvimento sustentável**: artigos do IV Encontro nacional de pesquisadores. Caxias do Sul: Educs, 2022.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

LAFER, Celso. 30 anos depois - reflexões sobre os antecedentes, as características e os desdobramentos da Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento de 1992. in: TOLEDO, André de Paiva; LIMA, Lucas Carlos (orgs.). **Comentário brasileiro à Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'plácido, 2022.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências do desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**: objetivo de desenvolvimento sustentável 16: paz, justiça e instituições eficazes. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 22 dez. 2023.

OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do direito. Tradução Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

RICOVERI, Giovanna. **Bens Comuns versus Mercadorias**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio. **Direito constitucional do ambiente**. Caxias do Sul: Educs, 2011b.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio) ambiental. In: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (org.). **O princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2011a. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242559>>. Acesso em: 16 jul. 2023.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. E-book. ISBN 9788547218607.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.



SILVA, F. DA C. DA . et al.. Correlação entre saneamento básico e vulnerabilidade à pandemia de covid-19 no Brasil. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 28, p. e20220145, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-415220220145>>. Acesso em: 21 out. 2023.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: Educus, 2014.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. In: SILVEIRA, Clóvis Malinverni; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2019.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; MACHADO, Vagner Gomes. Constitutional Amendment 95 – Analysing its impacts on public health in the context of Coronavirus pandemic. **Revista Jurídica** (FURB). Vol 24, n°. 55, set./dez. 2020.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BURGEL, Caroline Ferri; KAISER, Mateus Vinicius. Protocolos de consulta e consentimento: o problema do poder de veto dos povos e comunidades tradicionais nas decisões judiciais e administrativas. In: SILVEIRA et al (org.). **Políticas Públicas, Meio Ambiente e Novos Direitos, Desafios Contemporâneos Frente à Crise Ambiental**. Lages/SC: Biosfera, 2023.

TIER, Cristiane Pretto. **Surtos pandêmicos na interface entre direito, saúde e meio ambiente: políticas públicas e o princípio da precaução**. 2022. 184 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2022.

UNECE - United Nations Economic Commission for Europe. Disponível em <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>. Acesso em 23 dez 2023.

UNITED NATIONS. Observatory on Principle 10. Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean. Disponível em <https://observatoriop10.cepal.org>. Acesso em 22 dez 2023.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.