XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

MARCOS LEITE GARCIA

TERRIE R. GROTH

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Marcos Leite Garcia; Terrie R. Groth - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-429-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Crescimento. 3. Proteção Ambiental.

4. Desenvolvimento Sustentável. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

É com muito entusiasmo que apresentamos a coletânea de artigos aprovados no Grupo de Trabalho "Direito e Sustentabilidade II", por ocasião do XXVI Encontro Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 19, 20 e 21 de julho de 2017, no Centro Internacional de Convenções do Brasil, na cidade de Brasília. Destacamos e elogiamos os esforços do CONPEDI em trazer esses debates ao seio da pós-graduação stricto sensu em Direito no Brasil. Ademais, certamente que é para nós motivo de satisfação e orgulho poder colaborar em tão importante empreitada.

Os treze trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho "Direito e Sustentabilidade II", com variados referenciais teóricos, foram, em nosso ver, o resultado de uma excelente seleção de artigos produzidos no âmbito dos Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito das diversas universidades envolvidas em nossos esforços de melhorar a educação em nosso país.

O reconhecimento da qualidade desses textos que aqui divulgamos e entregamos à Comunidade Acadêmica não foi apenas dos próprios autores e assistentes ao Grupo de Trabalho, mas também e principalmente dos professores que compuseram a coordenação dos trabalhos e que assinam essa apresentação. O tema da sustentabilidade certamente é interdisciplinar e de fundamental importância para a construção de um futuro melhor, não de nosso nação, como de toda a humanidade.

Tivemos o privilégio de testemunhar uma variedade de posicionamentos e controvérsias, mas dentro do quadro de respeito ao outro, uma vez todos tiveram uma postura gentil e digna que se espera de acadêmicos. O clima de cooperação, dignidade e respeito foi a marca do Grupo de Trabalho em questão. Assim, durante as discussões, críticas construtivas foram apresentadas e debatidas, o que somente vem sinalizar que os professores e alunos dos Programas envolvidos dignificam e ajudam na construção da qualidade científica da pós-graduação stricto sensu em Direito em nossas latitudes. E não temos dúvida de que o CONPEDI, aprendendo com erros e acertos de sua longa trajetória, tem atendido ao seu principal objetivo de desempenhar o papel fundamental de facilitador dos diversos diálogos de suma importância para a nossa atual sociedade.

Assim sendo, por último destacamos a atualidade e relevância das pesquisas apresentadas, que perpassam por questões sociais, ambientais, consumeristas, de justiça ambiental e

políticas públicas, entre outras, e que caracterizam-se em resumidas contas pela busca de uma sociedade mais justa, mais sustentável, e que seja pautada pela construção de um Direito que realmente venha em um futuro breve diminuir os efeitos de nossas mazelas sociais e encontrar o caminho correto para solucionar as nossas urgentíssimas controvérsias ambientais.

Prof. Dr. Terrie R Groth - Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia - Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO GLOBAL DO DIREITO AMBIENTAL

PARTICIPATIVE DEMOCRACY AS A FOUNDATION OF THE GLOBAL DEMOCRATIZATION OF ENVIRONMENTAL LAW

Lincoln Rafael Horacio [1]
Jussara Romero Sanches [2]

Resumo

As novas condições de internacionalização da produção, do comércio e das finanças evidenciam restrições que seu funcionamento impõe às soberanias nacionais. Os desafios ambientais que terminam por desaguar em outros problemas sociais devem ser enfrentados com vistas em uma sociedade global e não mais pontualmente pelos países em seu território interno, uma vez que os danos ambientais e problemas sociais não respeitam fronteiras. Poderia objetar-se que a soberania estatal contradiz a responsabilidade global. Porém, como o meio ambiente é um bem público internacional, não se pode falar de modo absoluto que ele pertence somente a um estado nacional.

Palavras-chave: Globalização, Soberania, Democracia, Desafios ambientais

Abstract/Resumen/Résumé

The new conditions for the internationalization of production, trade and finance show the restrictions that its operation imposes on national sovereignties. The environmental challenges that end up pouring into other social problems must be faced with views in a global society and no longer on a country-by-country basis, as environmental damage and social problems do not respect borders. It could be objected that state sovereignty contradicts global responsibility. However, since the environment is an international public good, it can not be said absolutely that it belongs only to a national state.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Globalization, Sovereignty, Democracy, Environmental challenge

[1] Mestrando do programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL

[2] Mestranda do programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL. Bolsista CAPES

INTRODUÇÃO

Uma das problemáticas constantes da globalização é a convivência harmônica entre a lógica do poder territorializado e a lógica do poder crescentemente desterritorializado do capitalismo global. Essas novas condições de internacionalização da produção, do comércio e das finanças evidenciam restrições que seu funcionamento impõe às soberanias nacionais nos seus papeis de regular o desenvolvimento econômico, garantir da integração nacional e proteger o meio ambiente.

A primeira contradição do sistema capitalista global é que ele traz em si fortes mecanismos de concentração de riqueza e de poder, assim como poderosos elementos de transformação radical a desequilibradora nos mercados de capital e de trabalho. Vale dizer que muitos dos problemas e desafios da globalização são comuns a parcela da humanidade, como as catástrofes ecológicas, a emissão de gás carbônico, o efeito estufa, a desertificação de áreas férteis. Todos exigem soluções globais.

Para se pensar em uma democracia ambiental global é necessário ultrapassarmos a visão liberal de comunidade política a serviço da identidade individual, bem como a visão comunitarista de comunidade política a serviço da identidade comunal e chegarmos a uma concepção de comunidade política que se dá como expressão republicana de uma identidade cívica, de modo que a participação política nos negócios públicos se torna elemento central na definição de cidadania.

A relevância da participação popular conferiu a ela o status de princípio do direito ambiental, e apesar de sua atuação ainda encontrar-se em processo evolutivo, pode ser considerada uma das maneiras mais eficientes e promissoras de lutar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado. Este princípio assegura o direito de informação e efetiva participação dos indivíduos na elaboração de políticas públicas ambientais, de modo a legitimar as decisões governamentais.

Assim, por reconhecer que os problemas ambientais devem assumir destaque na pauta de preocupações dos Estados, tanto no âmbito nacional quanto internacional, e que o Estado, por si só, não obtém resultados esperados na manutenção do meio ambiente sadio, reconheceu-se o caráter público internacional da proteção ambiental e a necessidade de participação popular nas ações globais de enfrentamento.

Neste sentido, explora-se na última seção deste estudo, de forma breve, os principais tratados internacionais que abordam a temática ambiental e que possuem

conteúdos que englobem a necessidade de assegurar o acesso à informação, à justiça e à participação popular nestes assuntos. No cenário regional, os elementos que constituem o tripé da Democracia Ambiental, o acesso à informação, à justiça e à participação popular, configuram como o núcleo do Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, à Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais, do qual participam países da América Latina e Caribe.

1. GLOBALIZAÇÃO E OS DESAFIOS AMBIENTAIS

A globalização corresponde a um processo de reorganização em nível mundial das próprias características de distribuição da produção no modelo capitalista e constitui importante desafio para ordem social e econômica dos países. Assiste-se em razão dela a relativização do principal pilar dos Estados contemporâneos: a soberania, apresentada como supremacia das constituições nacionais

A formação de mercados globais se realiza pela ação de megaempresas multinacionais cujo centro de comando se encontra em países altamente desenvolvidos e foi possível pela abertura dos mercados comerciais e de capitais da periferia, que levou as grandes empresas a absorver as menores em um vasto processo de fusões e associações que conduz a mercados cada vez mais oligopolizados em nível mundial (GUIMARÃES, 2003, p. 494).

Este período, de globalização neoliberal, difere-se dos períodos anteriores pela especificidade do desafio ambiental que se apresenta. De acordo com Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006, p. 51) até os anos de 1960, a dominação da natureza não era uma questão e, sim uma solução para o desenvolvimento. A partir desse período que se coloca explicitamente como problema a questão ambiental. Para enfrentar esse problema, segundo o mesmo autor, não podemos mais aceitar a idéia de que os efeitos estejam dissociados das causas, como se as poluições, as devastações, os desastres ambientais, o desemprego, a injustiça fossem meros efeitos colaterais e, assim, pudéssemos ficar com o lado bom desse processo científico e tecnológico e o absolvêssemos das consequências, muitas vezes trágicas, que ele nos traz.

A questão ambiental na sociedade global é política, econômica, social, cultural, tecnológica, demográfica e científica. A partir dessa constatação, Maria Lúcia Azevedo Leonardi (2009, p. 205) indaga se a vitalidade atual da sensibilidade ecológica responderia ao desejo de se construírem relações novas entre pessoas e planeta, bem como

se é possível imaginar o meio ambiente como um novo paradigma da consciência e da cultura universais, em contraposição à decantada crise moral e política planetárias.

Os processos de globalização acostumam-nos a uma perspectiva a partir da qual fica cada vez mais evidente o caráter público dos riscos e o enredamento dos destinos coletivos. Enquanto a aceleração e condensação da comunicação e do tráfego faz com que as distâncias espaciais e temporais se atrofiem, a expansão dos mercados atinge as fronteiras do planeta e a exploração dos recursos os limites da natureza (HABERMAS, 2001, p. 72).

O desafio ambiental é definido pelos protagonistas que estão no comando do atual período neoliberal de uma perspectiva essencialmente econômico-financeira. Afirmam que o *abaixo as fronteiras* corresponde à dinâmica da natureza, na medida em que esta não respeitaria as fronteiras entre os países e, assim, legitimaria políticas de caráter liberal. Assim, a globalização neoliberal seria natural de forma que a globalização da natureza e a natureza da globalização se encontram (GONÇALVES, 2004, p. 17).

Há, na verdade, uma contradição entre meio ambiente e a lógica do livre mercado ou da livre produção interfronteiras quando visto pelo prisma do conceito de território. O meio ambiente é o lugar onde não só se produz, mas também onde se mora. Considere-se que todo processo de produção não só produz coisas a serem usufruídas, mas também rejeitos (fumaça, calor, rejeitos líquidos e sólidos) que não circulam entre as fronteiras tal e como as mercadorias, como quer o livre comércio. Muitos dos rejeitos ficam e por isso tornam-se parte do meio ambiente de quem fica no lugar, em benefício daqueles que só querem os proveitos que geralmente estão fora do lugar. O que se circula livremente são os proveitos e não os rejeitos (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 301).

O que se propõe, contudo, é que os desafios ambientais que terminam por desaguar em outros problemas sociais também sejam enfrentados com vistas em uma sociedade global e não mais pontualmente pelos países em seu território interno, uma vez que os danos ambientais e problemas sociais não respeitam fronteiras. A atividade econômica mundial transcende a possibilidade de intervenção política ou jurídica de um só Estado, mas como as políticas públicas de fomento ao desenvolvimento econômico de forma acoplada à preservação do meio ambiente não são organizadas em escala transnacional, acabam por ter pouco poder de influência sobre as empresas.

Nas mais diversas sociedades estão se forjando traços da sociedade mundial ou global. Maria Lúcia Azevedo Leonardi (2009, p. 195) relata que estão em curso movimentos em direção à transnacionalização das instituições, sejam econômicas, políticas, sociais, culturas ou tecnológicas. Fala-se em um sistema-mundo que, em suas configurações envolve outra realidade histórica, geográfica, antropológica, política, econômica, social, cultural e religiosa.

No linear dessa transnacionalização econômica, sobretudo com empresas levando sua produção de país a país, conforme os ditames do capital e do lucro, necessário se pensar também na internacionalização do enfrentamento da crise ambiental de forma integrada aos problemas econômicos e de bem estar social, cuja dificuldade de enfrentamento aumenta na mesma medida em que cresce o poder econômico das transnacionais.

> Em outras palavras, dada a mobilidade dos capitais em busca das melhores vantagens competitivas, e tendo em vista as restrições à mobilidade da força de trabalho e, consequentemente, a obsolescência tanto dos regimes extensivos de direitos sociais quanto das regulações econômicas nacionais contrárias às expectativas dos mercados globais e das corporações transnacionais, os Estados nacionais, segundo essa visão, deveriam ceder lugar a autoridades regionais ou locais do sistema global, verdadeiros pontos de apoio das redes tecidas pelas corporações transnacionais (VIEIRA, 2001, p. 93).

Pensar o desafio ambiental sob essa lógica é refletir que este se trata de um risco para todo o planeta e para toda a humanidade na exata medida em que tenta submeter o planeta e a humanidade a uma mesma lógica, sobretudo de caráter mercantil, que traz em si mesma o caráter desigual por estar atravessada pela desigualdade de poder e mitigação da soberania nacional (GONÇALVES, 2004, p. 31).

Nas palavras de Listz Vieira (2001, p. 98) as consequências dessa mitigação da competência decisória interna é a alteração dos locais de poder onde se tomam decisões políticas que podem afetar os Estados nacionais, de modo que esses locais podem não coincidir mais com as suas fronteiras territoriais. As decisões são tomadas globalmente, deixando sem margem de manobra os governos nacionais cuja capacidade de controlar e regular seus assuntos domésticos ficou extremamente debilitada com a intensidade dos fluxos transnacionais

De acordo com Jurgen Habermas (2001, p. 68) os problemas econômicos das sociedades de bem estar social podem ser explicados com base em uma mudança estrutural do sistema econômico mundial indicada pela palavra “globalização”, que limita

a atuação dos Estados nacionais no seu âmbito de ação sendo que as opções que lhes restam não são suficientes para enfrentar as consequências secundárias sociais e políticas de um trânsito comercial transnacionalizado.

Guimarães (2003, p. 494) crítica essa restrição de ação interna aduzindo que a normatização internacional, através da negociação de acordos cada vez mais restritivos à capacidade de executar políticas ativas de desenvolvimento econômico procura consolidar a posição privilegiada das estruturas hegemônicas de poder no sistema internacional e manter os mecanismos de concentração de poder que as favorecem e aos Estados que estão no seu centro.

Todavia, devemos sempre nos lembrar que o período histórico atual permite ao homem a possibilidade de conhecer o planeta de maneira extensiva e aprofundada dado os progressos da ciência e da técnica. Com a globalização e por meio da empirização da universalidade estamos mais perto de construir uma metodologia a ser utilizada como forma de conhecimento concreto do mundo tomado como um todo e das particularidades dos lugares, o que inclui suas condições físicas, naturais e artificiais e, com isso, procurar condições que viabilizem uma produção sustentável (SANTOS, 2011, p. 32).

Assim, os Estados singulares devem vincular-se a procedimentos cooperativos obrigatórios de uma sociedade de Estados comprometida com o cosmopolitismo. A questão decisiva é, portanto, se pode surgir uma consciência da obrigatoriedade da solidariedade cosmopolita nas sociedades civis e nas esferas públicas políticas dos regimes de produção econômica geograficamente amplos que estão se desenvolvendo (HABERMAS, 2001, p. 73).

No que toca ao meio ambiente, o problema é estabelecer uma regulação da intensidade e extensão da exploração dos recursos naturais de modo a preservar o equilíbrio geral dos ecossistemas. A questão extrapola a esfera dos empreendimentos individuais privadas e se coloca na esfera global da ação humana sobre a natureza (ACSELRAD, 2009, p. 131).

As instituições próprias do capitalismo de mercado exigem regulamentação e grande intervenção governamental. Sem a intervenção e regulamentação do governo uma economia de mercado inevitavelmente inflige sério danos ao meio ambiente e à algumas pessoas. Os atores econômicos motivados por interesses egoísticos têm pouco incentivo para levar em consideração o bem dos outros (DAHL, 2009, p. 193)

Em uma visão pessimista, Milton Santos (2011, p. 64) pontua que a globalização marca um momento de ruptura no processo de evolução social e moral que se vinha tendo da sociedade nos períodos anteriores, já que o progresso técnico aparecia como necessário para realização da sonhada globalização com a mais completa humanização da vida no planeta, porém, quando se realizou de fato não foi a serviço da humanidade. Essa globalização tem de ser encarada a partir de dois processos paralelos. De um lado, dá-se a produção das condições materiais que nos cercam e que são a base da produção econômica, dos transportes e das comunicações. De outro há a produção de novas relações sociais entre países, classes e pessoas. Dentro de cada país, informação e dinheiro acabam por se impor como algo autônomo tornando-se elemento modificador da geopolítica.

Com isso, o Estado-nação como forma dominante de identidade coletiva fundada na homogeneidade cultural, vê-se hoje cada vez mais desafiado por uma sociedade crescentemente pluralista, multicultural e que conta com grandes diversidades sociais e de visão de mundo.

A globalização, no entanto, produz mais do que esses males globais. Ela oferece oportunidades para o novo desenvolvimento econômico sustentável, para o crescimento e a prosperidade e novos fluxos e experiências com informação sobre boas práticas de gestão ambiental.

2. A DEMOCRACIA

Se a globalização refere-se a concepção de que o mercado mundial bane ou substitui a ação política, trazendo consigo portanto um império do mercado mundial, necessário se faz analisar como a sua expansão altera o exercício das democracias.

De acordo com Timothy D. Sisk et al (2015) a globalização produziu um deslocamento social em muitas partes do mundo, o que por sua vez criou um contexto de rápidas mudanças para a democracia.

Historicamente, o desenvolvimento das convicções democráticas e de uma cultura democrática estava estreitamente associado à economia de mercado. Uma condição favorável às instituições democráticas é uma economia de mercado em que as empresas econômicas são principalmente de propriedade privada e não estatal. No entanto, a estreita ligação entre democracia e capitalismo de mercado traz um paradoxo, uma vez que gera incapacidade de atuação do Estado para inibição de danos ambientais,

além de desigualdades nos recursos políticos a que os diferentes cidadãos têm acesso (DAHL, 2009, 175).

Para o liberalismo a limitação da ação governamental a poucas áreas deriva de pelo menos dois fatores. Primeiro, da percepção liberal de que os recursos usados pelo Estado são escassos à proporção em que resultam retirada de riquezas do poder da sociedade mediante taxação. Segundo, há sempre o risco de haver falhas na ação estatal em razão de os tomadores de decisão pública não dispõem de todas as informações necessárias e nem dos melhores estímulos para promover ações eficientes. Assim, nada mais racional do que limitar a intervenção pública à provisão de bens e serviços que de alguma forma apresente obstáculo à provisão espontânea pelos agentes privados (PIO, 2002, p. 135).

Ocorre que para se pensar em uma democracia ambiental global é necessário ultrapassarmos a visão liberal de comunidade política a serviço da identidade individual, bem como a visão comunitarista de comunidade política a serviço da identidade comunal e chegarmos a uma concepção de comunidade política que, nas palavras de Listz Vieira (2001, p. 232), se dá como expressão republicana de uma identidade cívica, de modo que a participação política nos negócios públicos se torna elemento central na definição de cidadania.

Não há uma única teoria democrática dominante, mas uma competição entre diferentes pontos de vista. Cada teoria pode ser interpretada a partir de um compromisso inicial. Democracia Competitiva é aquela comprometida com a igualdade política em eleições e não tirania. Democracia Participativa tem como elemento caracterizador a participação em massa e com igualdade política e, por fim, democracia deliberativa se compromete com a igualdade política e a deliberação. Para melhorar os princípios democráticos, faz sentido buscar a opinião bem informada do povo.

O fortalecimento das comunidades locais, através de mecanismos de participação política é essencial para o desenvolvimento da democracia, uma vez que as comunidades devem participar do processo de construção do seu território (MAURO, 2012, p. 30). Nesse sentido, consultar o julgamento ponderado do povo sobre questões relacionadas à preservação ambiental é buscar em consentimento coletivo bem informado (FISHKIN, 2015, 234).

A propósito da participação comunitária na tutela do meio ambiente, a Declaração do Rio de 1992 estabelece, como princípio 10, que a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados.

A relevância da participação popular conferiu a ela o status de princípio do direito ambiental, e apesar de sua atuação ainda encontrar-se em processo evolutivo, pode ser considerada uma das maneiras mais eficientes e promissoras de lutar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado. Este princípio assegura o direito de informação e efetiva participação dos indivíduos na elaboração de políticas públicas ambientais, de modo a legitimar as decisões governamentais.

Neste sentido, Cláudio Di Mauro (2012, p. 31) afirma que "à medida em que se ampliam os espaços de participação social no planejamento, com acompanhamento de execução e das prestações de contas, se estará caminhando para a construção de uma Nova Democracia que será capaz de influir em todas as esferas e níveis de governo". Apesar da democracia, liberal representativa, ser o modelo global dominante, existem outros modelos, marginalizados e desacreditados, de se pensar o modelo democrático. Neste sentido Boaventura de Souza Santos (2002, p. 32) destaca a democracia participativa ou democracia popular.

Assim, por reconhecer que os problemas ambientais devem assumir destaque na pauta de preocupações dos Estados, tanto no âmbito nacional quanto internacional, e que o Estado, por si só, não obtém resultados esperados na manutenção do meio ambiente sadio, reconheceu-se o caráter público internacional da proteção ambiental e a necessidade de ações globais de enfrentamento. Poderia objetar-se que a soberania estatal contradiz a responsabilidade global. Porém, como o meio ambiente é um bem público internacional, não se pode falar de modo absoluto que ele pertence somente a um estado nacional (HOFFE, 2005, p. 496).

A efetiva participação popular nos processos decisórios na ceara ambiental é a essência do que se compreende como Democracia Ambiental, que de acordo com José Adércio Leite Sampaio (2015, p. 149) "pressupõe e requer uma 'política de efetivação' dos direitos e, em particular, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ou adequado, por meio da participação popular". Para o autor, além da participação popular, a Democracia Ambiental é construída pelo acesso à informação e à justiça.

3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

Como já foi apontado o enfrentamento da crise ambiental não pode ser mais encarada como responsabilidade dos Estados nacionais individualizados. A característica global do meio ambiente e as transformações econômicas contemporâneas deixam claro sua fragilidade e a necessidade de se estabelecer articulações e estratégias que permitam a ação em conjunto e em cooperação entre os Estados-nacionais.

Neste sentido se destacam o acertos bilaterais ou multilaterais que têm como temática central a preservação do meio ambiente[1], da necessidade de participação popular na tutela do meio ambiente, bem como o direito de informação, compreendido aqui, como indispensável a formação de um consentimento verdadeiramente informado.

Na década de 1980 destacam, em 1983 a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, em 1988 e em 1989 o Protocolo de Montreal relativo as substâncias que destroem a Camada de Ozônio. A primeira disciplina também a troca de informações sobre as espécies migratórias e na Convenção de Viena destaca-se o incentivo a cooperação e a troca de informações científicas, técnicas, socioeconômicas, comerciais e jurídicas relativos aos assuntos tutelados pela convenção (FELDMANN, 1997).

O protocolo fomenta a troca de informações, diretamente ou através de organismos internacionais competentes, sobre informações que possam sensibilizar o público em relação as substâncias que afetem o meio ambiente, bem como propõem e divulgação ao órgão competente de dados estatísticos a respeito da produção, importação e exportação de cada uma das substâncias controladas. Na década de 1990, a elaboração de acordos e tratados a respeito do meio ambiente não ficou a atrás da década anterior e destacam-se: A Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, em 1992, em 1993 a Convenção sobre a Diversidade Biológica, em 1994 a Convenção Marco das Nações Unidas sobre a Mudança Climática e em 1996 a Convenção Internacional de Combate contra a Desertificação no Países afetados pela Seca Grave e/ou Desertificação.

---

[1] Todos os Acordos, Convenções, Tratados e Protocolos citados neste tópico estão disponibilizados no Observatório del Principio 10 em América Latina y el Caribe – CEPAL. Acesso disponível em: http://observatoriop10.cepal.org/es/treaties.

Nesta década já é possível identificar a inserção da temática da participação popular no conteúdo dos acordos e tratados elaborados. A Convenção da Basileia, a primeira da década, em 1992, além da sua temática central, aborda o acesso à informação sobre os resíduos perigosos, bem como a cooperação entre as partes através da troca de informações sobre formas de manejo ambientalmente adequados dos resíduos. No entanto, a partir da Convenção sobre a Diversidade Biológica, além da previsão sobre troca de informações, divulgação de informações pertinentes e a manutenção de programas de educação ambiental, a convenção aborda a participação popular de mulheres, na formulação e execução de políticas públicas destinadas a conservação da diversidade biológica.

Em relação aos povos indígenas, a convenção prevê a participação, a aprovação e o consentimento prévio desses povos, quando da utilização dos conhecimentos, inovações e práticas tradicionais. A Convenção sobre Mudanças Climáticas de 1994, também prevê a o acesso do público as informações a nível nacional, regional ou sub-regional, bem como a troca de informações entre as partes e a cooperação plena nas esfera científica, tecnológica, técnica, socioeconômica e jurídica sobre o sistema climático e suas consequências econômicas e sociais.

Discorrendo sobre participação popular, a alínea i) do artigo 4º da Convenção, aponta que é compromisso dos Estados-parte promover e apoiar, com a sua cooperação, a educação, a capacitação e a sensibilização do público e geral a respeito das mudanças climáticas e estimular a participação mais ampla possível neste processo, incluindo a participação das organizações não governamentais. A Convenção sobre Desertificação de 1996, também aborda de forma específica a participação popular na elaboração de políticas e estratégias a nível regional.

Os artigo 3, 5, 9 e 10 da Convenção apontam que os países afetados pela seca grave ou desertificação devem elaborar programas de ações nacionais, que entre outras cosias, devem assegurar a participação efetiva a nível local, nacional e regional das organizações não governamentais e das populações locais e comunidades locais, tanto mulheres como homens, especialmente dos usuários dos recursos, incluindo os agricultores e pastores e suas organizações representativas, no planejamento de políticas, na tomada de decisões, na execução e na revisão dos programas de ações locais, fomentando entre eles o espírito de solidariedade, de associação e de cooperação.

A década de 200 é marcada substancialmente pela movimentação internacional a respeito da conservação do meio ambiente. José Eli da Veiga (2013, p. 45) afirma que observando alguns indicadores chega a ser frenético o processo político global que tem como foco o meio ambiente, “mesmo deixando de lado os acertos bilaterais, em apenas sete anos – 2005-2011 – foram assinados 22 acordos, 59 aditivos e 10 protocolos”. O autor afirma ainda que a cada semestre, “os corpos diplomáticos têm sido chamados a participar, em média de quarenta reuniões de negociações multilaterais sobre questões ambientais” (VEIGA, 2013, p. 45).

Tendo em vista a grande produção internacional que o autor aponta, não serão abordados todos os acordos regidos. O foco serão nos principais textos que, em alguma medida, abordam a temática deste estudo, a saber o acesso e a troca de informações, bem como a necessidade de participação popular no processo de elaboração e tomada de decisões sobre as questões ambientais, que constitui o núcleo principal da definição de democracia.

Em 2003 destaca-se o Protocolo de Cartagena sobre Segurança da Biotecnologia do Convenio sobre Diversidade Biológica, em 2004 destacam-se o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e para a Agricultura, o Convenio de Rotterdam para a Aplicação do Procedimento de Consentimento Fundamentado Prévio sobre certos Pesticidas e Produtos Químicos Perigosos e o Convênio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgânicos Persistentes. Em 2005 é possível citar o Protocolo de Kyoto resultado da Convenção Marco sobre a Mudança Climática.

No Protocolo de Cartagena destacam-se os artigos 20, 21 e 23 que dispõem sobre o intercâmbio de informações e experiências científicas, bem como fomenta que os países parte velem para que sua população conheça as formas de se recorrer ao Centro de Intercâmbio de Informação sobre Segurança Biotecnológica. Nesta ceara de disseminação de informações, a protocolo também disciplina a educação e participação do público em relação a segurança, a manipulação e utilização de organismos vivos modificados, bem como se garanta o acesso a informação e a educação sobre esses organismo.

Nos três documentos produzidos em 2004, destaca o artigo 9 do Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos, no qual reconhece a importância das comunidades locais e indígenas na conservação e desenvolvimento dos recursos fitogenéticos. Dessa forma, os Estados-parte devem desenvolver os direitos do agricultor,

a proteção das comunidades tradicionais e direito de participação equivalente na distribuição de recursos, bem como o direito de participar na tomada de decisões, a nível nacional, sobre os assuntos relativos a conservação e utilização sustentável desses recursos para a alimentação e para a agricultura.

No Convênio de Rotterdam e o Convênio de Estocolmo o principal foco se dá na temática informacional, dispondo que os Estados-parte devem possibilitar que o público tenha acesso a informação sobre manipulação de produtos químicos. Em relação aos contaminantes persistentes as informações também devem estar disponíveis ao público, bem como mantidas atualizadas. Deve haver uma troca de informação entre os Estados-partes em relação aos seus diagnóstico de redução no usos de produtos perigosos e sobre alternativas desenvolvidas e os efeitos desse produtos para à saúde devem ser difundidos, principalmente entre mulheres e crianças.

No Protocolo de Kyoto o acesso à informação e a difusão de conhecimentos sobre as mudanças climáticas também são disciplinados, bem como a possibilidade de transferência de tecnologias e de conhecimentos racionais relacionados às mudanças climáticas. Em 2014 destaca-se o Protocolo de Nagoya sobre acesso aos Recursos Genéticos e Participação Justa e Equitativa nos Benefícios derivados da sua utilização em 2016 o Acordo de Paris, resultante da Convenção Marco sobre a Mudança Climática.

O primeiro também versa sobre a necessidade intercâmbio de informações, a partir do Centro de Intercâmbio de Informação sobre Acesso e Participação nos Benefícios como forma de compartilhamento de informações. E através do consentimento prévio informado, pressupõem a participação efetiva das comunidades na aprovação da utilização dos recursos genéticos. O Acordo de Paris, último texto internacional abordado de forma específica, dispõe sobre o acesso à informação ao público sobre as mudanças climáticas e aponta que devem ser adotadas ações que melhorem a educação, a formação e a sensibilização, bem como a participação popular, em especial dos grupos e comunidades vulneráveis.

A análise dos textos apontados acima aponta demonstra conscientização, a nível global, de que a população deve ser chamada a participar da elaboração, do planejamento, da execução e da fiscalização das políticas e decisões tomadas pelo Estado que versam sobre o meio ambiente. O Brasil, enquanto membro signatário de todos os textos citados, se compromete a instituir instrumentos que efetivem a participação popular.

Na esteira dos Acordos, Tratados, Protocolos e Convenções citados anteriormente, na Conferência das Nações unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 2012, foi elaborada a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Nesta declaração os países signatários se comprometem a avançar na execução de um acordo regional que facilite a efetivação do direito de acesso à informação, à participação e à justiça em assuntos ambientais.

Neste sentido, de forma mais regionalizada e com o apoio da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, foram realizadas entre 2012 e 2014 quatro reuniões com os países signatários e doze reuniões de grupos de trabalho e partir de então se instituiu o Comitê de Negociação para a elaboração do acordo. A elaboração de um acordo regional que tem como objetivo a consolidação do Princípio 10 é fundamental, uma vez que em muitos países da região, a legislação que poderia facilitar a sua implementação não está desenvolvida ou encontra sérias dificuldades para ser implementada (TORRES, 2013, p. 5).

Em março de 2017, representantes de 23 países da América Latina e do caribe se reuniram pela sexta vez em Brasília, durante cinco dias, com a intenção de avançar na elaboração do texto. De acordo com o Texto Compilado pela mesa diretiva (2017) essa sexta reunião concluiu a revisão dos artigos 9, 10 e 11, avançou na análise dos artigos 12 a 25, bem como foi realizada a análises de pontos pendentes nos artigos 6, 7 e 8.

De modo geral, o no preâmbulo do acordo já convencionado entre as partes, há a reafirmação dos princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, principalmente no que se refere ao princípio 10, que estabelece que o melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados.

Essa participação se dá através do acesso adequado a informações sobre materiais e atividades de risco nas suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de dos processos de tomada de decisão. Os Estados devem ainda, fomentar a sensibilização e a participação popular disponibilizando informações a todos, bem como proporcionar acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos. Alguns avanços que podem ser observados no texto do acordo referem-se, por exemplo, a disponibilização em domínio público de informações ambientais de maneira oportuna e

veraz; a percepção de que a participação da sociedade na formulação, aplicação da agenda ambiental dos países contribui para a conservação e uso sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento sustentável.

A elaboração desse acordo regional disciplinando a participação popular, o acesso à informação e à justiça, e consolidando o Princípio 10, representa um avanço significativo em direção à construção da Democracia Ambiental. Em 2016, a Artigo 19[2], publicou um balanço sobre a implementação do Princípio 10 no Brasil, por meio da elaboração do Acordo Regional do princípio 10, apontando que ele "além de reforçar as leis já existentes, o documento preliminar do Acordo aponta para o estabelecimento de novas formas e práticas que, ou não estão previstas no arcabouço legal brasileiro, ou estão, mas de forma pouco explicita ou fragmentada".

Os principais pontos destacados pela organização referem-se aos artigos: 8.2, que garante que a participação comece quando todas as opções e soluções ainda sejam possíveis, permitindo uma real influência nas decisões, e não em estágios avançados do processo decisório, como é comum; 8.16 que ponta para a necessidade de identificar os grupos diretamente afetados pela realização de determinado projeto, promovendo ações específicas que garantam sua participação informada no processo decisório; 7.3 que afirma que em casos de emergências e desastres, difusão imediata de toda a informação sob posse das autoridades que possam contribuir com a tomada de medidas preventivas e mitigadores; 9.3 que prevê a criação de órgãos especializados, jurisdicionais ou não, em matéria ambiental e 9.10 que aponta para a criação e fortalecimento de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e controvérsia.

CONCLUSÃO

Foi possível concluir pelo presente estudo que os desafios ambientais que terminam por desaguar em outros problemas sociais também devem ser enfrentados com vistas em uma sociedade global e não mais pontualmente pelos países em seu território interno, uma vez que os danos ambientais e problemas sociais não respeitam fronteiras.

Neste sentido, conforme foi possível observar, diversos Tratados, Acordos, Protocolos e Convenções foram elaborados com o objetivo de se enfrentar os desafios

[2] Organização não-governamental de direito humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Se nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Disponível em: http://artigo19.org/a-organizacao/.

ambientais de forma colaborativa. A análise do conteúdo de alguns desses instrumentos, permite a conclusão da compreensão de que a participação popular nas questões ambientais é um importante aspecto da proteção e preservação ambiental.

Dessa forma, a participação de todos os cidadãos interessados nas questões ambientais, ao lado do acesso à justiça e à informação, núcleos da Democracia Ambiental, estão consolidada no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992. A partir de então, a participação popular nas questões ambientais passou a constar no conteúdo dos acordos multilaterais firmados na temática ambiental.

Caminhando no sentido de consolidação e efetivação de uma Democracia Ambiental, a região da América Latina e Caribe estão no processo de negociação para a elaboração de um Acordo Regional sobre o acesso a informação, a participação pública e o Acesso à Justiça em assuntos ambientais. Em março de 2017 ocorreu a sexta reunião do Comitê de Negociação.

Apesar do texto do acordo ainda não estar na sua versão final, já se destacam avanços no sentido de aprimorar instrumentos de participação, acesso à informação e à justiça previstos na legislação interna, bem como o estabelecimento de novas formas de ação. Dessa forma, observa-se um avanço no sentido de se consolidar uma Democracia Ambiental na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **Externalidade Ambiental e Sociabilidade Capitalista.** *In:* CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 128-138.

DALH, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

DI MAURO, Cláudio. Construção de nova democracia ambiental: democracia sem fim. **Boletim Campineiro de Geografia.** vol. 2, nº. 1, 2012, p. 27-36.

FELDMANN, Fábio. **Convenção de Viena para a proteção da cama de ozônio e protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de Ozõnio.** vol. V. (série Entendendo do Meio Ambiente). São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente – SMA, 1997.

FISHKIN, James S. **Quando o povo fala:** democracia deliberativa e consulta pública. Tradução de Vitor Adriano Liebel. 1ª ed. Curitiba? Instituto Atuação, 2015.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **O desafio ambiental.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Globalização, guerra e violência**. *In:* NOVAES, Adauto (org.). **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 484-519.

HABERMAS, Jurgen. **A constelação pós-nacional – Ensaios Políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HOFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje.** Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LEONARDI, Maria Lúcia Azevedo. **A sociedade global e a questão ambiental.** *In:* CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 195-207.

PIO, Carlos. **Relações internacionais:** economia política e globalização. Brasília: IBRI, 2002.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Democracia ambiental como direito de acesso e promoção ao direito ao meio ambiente sadio. In: FEITOSA, Raymundo Juliano; TORRES, Isabel Fernandez. **Direito Tributário, Direito Administrativo, Direito Ambiental, Sustentabilidade.** III Encontro de Internacionalização do Conpedi. Madrid, 2015, p. 149-176.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 20ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SISK, Timothy D. et al. **Democracia em nível local:** manual de participação, representação, gestão de conflito e governança internacional. Tradução de Patrícia Helena Rubens Pallu. 1ª ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

TORRES, Valeria. **Acceso a la información, participaión y justicia em temas ambientales em América Latina y el Caribe:** situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, 2013.

UNIDAS, Nações. **Texto compilado por la mesa directiva que inclyue las propuestas de texto de los países relativas as documento preliminar del acuerdo regional sobre le acesso a la información, la participación pública e el acceso a la justicia em assuntos ambientales em América Latina e el caribe.** CEPAL, 2017.

VEIGA, José Eli da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade.** São Paulo: Editora 34, 2013.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania.** Rio de Janeiro: Record, 2001.