

Participação Social no Direito Internacional Ambiental

GIOVANNA MARIA FRISSE

O impacto dos danos ambientais nas gerações atuais e seus reflexos para as futuras fazem da questão um tema político prioritário. Em 1972, na conferência da ONU sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, um meio ambiente sadio e equilibrado foi reconhecido como um direito humano essencial à efetividade de numerosos outros direitos. Esse reconhecimento, aliado à percepção do planeta como um sistema finito de recursos submetido a pressões de crescimento populacional e produção econômica, indicou o esgotamento de um estilo de desenvolvimento ecologicamente predatório. Como resultado dos compromissos assumidos em Estocolmo, muitos países começaram a adotar legislação doméstica sobre o meio ambiente. Para os países em desenvolvimento, tornaram-se claras a necessidade de conciliar a proteção ambiental aos ideais desenvolvimentistas e as dificuldades do processo. O Brasil adotou a Lei 6.938/81, que estabeleceu "a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" como objetivo da política nacional de meio ambiente.

Ponderando as considerações de países menos desenvolvidos e as análises do Relatório Brundlandt - *Nosso Futuro Comum*-, a comunidade internacional, reunida no Rio de Janeiro em 1992, reafirmou o imperativo da manutenção dos recursos ambientais essenciais à continuidade histórica dos padrões de produção e consumo desejados (sustentabilidade) e introduziu a necessidade de estender esses padrões ao conjunto da humanidade (desenvolvimento). O princípio 1 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento estabeleceu que "os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm o direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente". O princípio da participação pública, que salienta a participação de todos os cidadãos interessados na questão

ambiental, sublinhando o papel fundamental da mulher, dos jovens, das comunidades indígenas e outras comunidades locais, foi considerado elemento necessário à implementação de modelos de desenvolvimento sustentável.

Atualmente, a Convenção de Aarhus, de 1998, ratificada pela União Européia, é a mais abrangente e detalhada convenção sobre participação popular em questões ambientais. A Convenção obriga suas partes a implementar e efetivar os direitos de informação-participação-litigação dos indivíduos e das associações de defesa do ambiente. Até o momento, a União Européia adotou diretivas que implementaram os dois primeiros pilares da Convenção: o acesso à informação e a participação do público nos processos de decisão.

Público e direitos humanos

A ampliação do espaço de participação pública em nível internacional decorre do reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional. É como sujeito de direito, tanto na esfera do-

É como sujeito de direito que o indivíduo participa do processo de elaboração e execução de política ambientais

méstica como internacional, que o indivíduo, titular do direito à informação, à participação e ao devido processo, participa do processo de elaboração e execução de políticas ambientais e protege o meio ambiente por intermédio do Poder Judiciário.

O direito internacional ambiental exige que o Estado reúna e divulgue informações concernentes ao estado de conservação do meio ambiente, às políticas públicas adotadas e aos riscos à saúde humana decorrentes da degradação ambiental. De acordo com a obrigação de facilitar e estimular a conscientização e a participação pública em matéria ambiental, nossa Constituição Federal



estabelece como dever do Estado "promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente".

Informada, a sociedade civil organizada tem maiores chances de integrar processos decisórios locais ou internacionais. O direito de participação vai além da formulação de políticas públicas, abordando também a execução e o monitoramento de projetos. O acesso à informação e o direito à participação são essenciais para assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em si um direito humano, reconhecido no artigo 225 da nossa Constituição Federal. Todavia, apesar de há muito ser obrigatório proporcionar o envolvimento de cidadãos e organizações em discussões sobre projetos ambientais, ainda hoje autoridades públicas confrontam-se com a necessidade de reconhecer os espaços de atuação pública.

Na esfera internacional, particulares e organizações não-governamentais (ONGs) têm, nos últimos anos, participado nos *travaux préparatoires* de diversos tratados. Apesar de o artigo 71 da Carta das Nações Unidas servir

de base ao *status* consultivo das ONGs atuantes no âmbito da ONU, muitos atores da sociedade civil, sobretudo os dos países em desenvolvimento, permanecem à margem de negociações e decisões multilaterais. No plano regional, a Convenção Européia sobre o Reconhecimento da Personalidade Jurídica das Organizações Não-Governamentais, de 1986, dispõe sobre os elementos constitutivos das ONGs e sobre sua personalidade e capacidade jurídicas.

Relacionado à capacidade dos sujeitos de direito, verifica-se que a ampliação do rol dos legitimados a recorrer à justiça, inclusive a cortes internacionais, em matérias ambientais tem influenciado a qualidade das decisões finais sob aspectos ecológicos, econômicos e democráticos. No Brasil, a Lei 7.347/85, ao considerar os bens da natureza como pertencentes a toda a coletividade, indica a ação civil pública como um mecanismo judicial para a proteção ambiental. Para ampliar a participação do público em questões ambientais transfronteiriças, vários tratados internacionais adotaram o princípio da não discriminação: as regras que regem a

participação de cidadãos de um Estado devem ser ampliadas para a participação de estrangeiros. No caso da Convenção de Aarhus, o acesso à justiça tem sido construído como a possibilidade de se recorrer à justiça para discutir inclusive decisões públicas que não tenham respeitado o direito à informação e à participação em matéria ambiental.

A adoção de medidas capazes de assegurar o exercício desses direitos é obrigação do Estado. Essas medidas, quando efetivadas, conferem maior transparência e legitimidade às decisões públicas, ampliando o espaço e as condições para se pensar novas alternativas aos modelos de desenvolvimento e urbanização que comprometem o meio ambiente e a qualidade de vida. Internacionalmente, a crescente atuação da sociedade civil tem tido um enorme impacto na teoria dos sujeitos do direito internacional, contribuindo a tornar os indivíduos beneficiários direitos das normas internacionais, tal como as normas ambientais aqui referidas demonstram, e a por um fim à anacrônica dimensão puramente interestatal do direito internacional.

Atores individuais e organizações agem para mudar e assegurar a justiça

Vários atores não-estatais, tais como os indivíduos, as ONGs, as empresas multinacionais e as comunidades epistêmicas, têm contribuído para o desenvolvimento do direito ambiental internacional, bem como para a proteção do meio ambiente em áreas específicas.

A participação de ONGs em Estados que não possuam recursos humanos, materiais ou organizacionais para formular, implementar e monitorar projetos ambientais ou realizar estudos de impactos ambientais pode ser significativa. ONGs, bem como a comunidade epistêmica, podem realizar e tornar públicas pesquisas sobre o meio ambiente e legislações ambientais, que poderão ser utilizadas por autoridades públicas em seus diversos processos decisórios locais, assim como fundamentar suas demandas em nível internacional. Deve ser ressaltado que a atuação das ONGs não suplanta, mas complementa a atuação do governo na proteção do meio ambiente, já que a sustentabilidade do desenvolvimento requer um mercado regulado e uma visão de longo prazo.

A influência das ONGs, aliada à força dos consumidores, também pode ser constatada nas campanhas que construíram a definição de deveres para empresas privadas. Dentre essas campanhas, ressaltam-se as promovidas contra a Shell, acusada de danificar o ambiente na Nigéria; a Gap e a Nike, acusadas de trabalho escravo; bem como os testes realizados com produtos geneticamente modificados no continente africano. Diante das críticas da sociedade civil, o setor privado começou a adotar programas de gestão do meio ambiente. Como agentes do desenvolvimento, muitas empresas tomaram consciência da imensa responsabilidade que lhes cabe na questão da preservação ambiental.

No entanto, cabe destacar que se trata também de uma estratégia de negócios. Reduzir custos e riscos com a racionalização do consumo de matérias-primas; a diminuição do consumo de energia e água e a redução de riscos de multas e responsabilidade por danos ambientais podem representar uma significativa vantagem comparati-



va para a empresa. Além disso, o impacto comercial desta postura empresarial está bastante relacionado à imagem que as empresas projetam junto a uma clientela jovem. Pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria indica algumas razões apontadas pelas empresas para a adoção de medidas gerenciais associadas à gestão ambiental.

A ampliação do rol de legitimados a recorrer à Justiça tem influenciado na qualidade das decisões

Conforme Sondagem Especial da Confederação Nacional da Indústria – Ano 2, N.1 – Maio de 2004. A pesquisa contou com a participação de 1.007 pequenas e médias empresas e 211 grandes de todo o

território brasileiro. 16% dessas empresas nunca precisaram requerer licença ambiental. Maiores informações sobre a metodologia da sondagem ver <http://www.cni.org.br/fos-sondind.htm>.

É necessário lembrar que, por vezes, a proteção empresarial para com o ambiente externo tem comprometido o ambiente de trabalho: ameaçando as condições de emprego, bem como a própria oferta de empregos. Neste contexto, é representativa a realização, no início deste ano, em Nairóbi – Quênia -, da primeira Assembléia de Sindicatos sobre Trabalho e Meio Ambiente. Além de reunir entidades internacionais relacionadas às causas trabalhista e ambiental, a Assembléia contou com a participação de membros da Organização Mundial da Saúde, da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Para integrar as dimensões ambientais e sociais do desenvolvimento, a Assembléia adotou um en-

foque pautado em direitos, indicando a necessidade de reconhecer o acesso ambientalmente racional a recursos básicos como direito humano. A Declaração adotada na Assembléia reclama o direito de participação dos trabalhadores dentro das próprias empresas, para que possam contribuir, inclusive, com a formulação de programas que estreitem os vínculos entre a redução da pobreza, a proteção ao meio ambiente e o trabalho decente.

A ampliação dos atores legitimados a participar da formulação de políticas ambientais, sociais e econômicas e de processos decisórios, tanto nacionais como internacionais, é um dos fatores que tem permitido a construção de uma compreensão cada vez mais ampla e significativa das relações entre meio-ambiente e desenvolvimento. Espera-se que ela permita pensar agendas ambientais capazes de elevar os padrões de vida da grande maioria da população, cujas

necessidades básicas – moradia, saneamento básico, alimentação, vestimentas – não são atendidas e proporcionar oportunidades de concretização de vidas melhores, sem prejudicar as condições ambientais de um futuro comum para as próximas gerações. De qualquer maneira, é certo que a participação do público confere maior transparência e legitimidade às decisões concernentes à exploração de recursos, à direção dos investimentos, à orientação do desenvolvimento tecnológico e à mudança institucional e isto, por si, já é uma grande conquista dos movimentos sociais, tanto nacionais como internacionais.

As ONGs complementam a atuação do Governo na proteção do meio ambiente