

**DEMOCRACIA AMBIENTAL  
NA AMÉRICA LATINA:  
UMA ABORDAGEM  
COMPARADA**



Organizadores:  
PEDRO CURVELLO SAAVEDRA AVZARADEL  
GIULIA PAROLA  
EDUARDO MANUEL VAL

# **DEMOCRACIA AMBIENTAL NA AMÉRICA LATINA: UMA ABORDAGEM COMPARADA**



EDITORA MULTIFOCO

Rio de Janeiro, 2017

## **EDITORA MULTIFOCO**

Simmer & Amorim Edição e Comunicação Ltda.

Av. Mem de Sá, 126, Lapa

Rio de Janeiro - RJ

CEP 20230-152

### **CONSELHO EDITORIAL**

#### *Presidência:*

Felipe Dutra Asensi

Marcio Caldas de Oliveira

#### *Conselheiros:*

André Guasti (TJES, Vitória)

Bruno Zanotti (PCES, Vitória)

Camilo Zufelato (USP, São Paulo)

Daniel Giotti (Intejur, Juiz de Fora)

Eduardo Val (UFF)

Gustavo Senges (Coursis, Rio de Janeiro)

Jeverson Quinteiro (TJMT, Cuiabá)

José Maria Gomes (FEMPERJ, Rio de Janeiro)

Luiz Alberto Pereira Filho (FBT-INEJE, Porto Alegre)

Paula Arevalo (Colômbia)

Paulo Ferreira da Cunha (Portugal)

Pedro Ivo (MPES, Vitória)

Ramiro Santanna (DPDFT, Brasília)

Raphael Carvalho (Mercosul, Uruguai)

Rogério Borba (UNESA, Rio de Janeiro)

Santiago Polop (Argentina)

Tatyane Oliveira (UFPB, João Pessoa)

Thiago Pereira (UFF, Rio de Janeiro)

Victor Bartres (Guatemala)

Yolanda Tito (Peru)

Vinicius Scarpi (UNESA, Rio de Janeiro)

### **REVISADO PELA COORDENAÇÃO DO SELO ÁGORA 21**

## **Democracia Ambiental na América Latina: Uma Abordagem Comparada**

Organização: AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. PAROLA, Giulia. VAL, Eduardo Manuel

1ª Edição

Outubro de 2016

ISBN: 978-85-5996-220-8

Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução deste livro com fins comerciais sem  
prévia autorização do autor e da Editora Multifoco.

# **SOBRE OS ORGANIZADORES**

## **PEDRO CURVELLO SAAVEDRA AVZARADEL**

Doutor em Direito da Cidade e mestre em Sociologia e Direito. Professor de Direito Ambiental e Direito Florestal do Polo Universitário de Volta Redonda da Universidade Federal Fluminense e docente do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da mesma Universidade. Pesquisador do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito (GEMADI/UFF). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Energias Renováveis, Descentralização e o papel dos Entes Federados da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

## **GIULIA PAROLA**

Pós-doutoranda de Direito Ambiental da UFF no Programa PPGDC (Mestrado em Direito Constitucional, UFF Rio de Janeiro). Doutora em Direito Ambiental pela Université Paris V René Descartes (França), mestre em Direito internacional do Meio Ambiente pela University of Iceland (Islândia) e graduada em Direito pela Università degli Studi di Torino (Italia). Autora das obras “Environmental Democracy at Global Level. Rights and Duties for a new citizenship”, Versita, London, 2013; “Europe in Green: European Environmental Democracy”, Versita, London, 2013; “Participatory rights in the environmental decision making process and the implementation of the Aarhus Convention: a comparative perspective on the German and the Italian system”. E. Loose, G. Parola, M. Poto ed., Duncker & Humblot, Berlino, 2015.

## **EDUARDO MANUEL VAL**

Possui graduação em Direito - Universidade de Buenos Aires (1988), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1996) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2006). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense, professor colaborador do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da UFF (PPGDC-UFF) e Chefe do Departamento de Direito Público (SDB-UFF) . Integra o quadro docente permanente do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Estácio de Sá (UNESA) e ocupa o cargo de Coordenador Adjunto do PPGD/UNESA (Mestrado e Doutorado). Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie- Rio de Janeiro. Líder do Laboratório de Estudos Interdisciplinares em Constitucionalismo Latino americano (LEICLA).

# **BREVE APRESENTAÇÃO DOS AUTORES**

## **BERNARDO XAVIER DOS S. SANTIAGO**

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista pela CAPES.

## **CARLA APPOLLINARIO DE CASTRO**

Mestre e doutora em Ciências Sociais e Jurídicas pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). Professora permanente do PPGSD, da Linha de Pesquisa Relações de Trabalho, Direitos Sociais e Instituições e Professora Adjunta-A do Departamento de Direito de Volta Redonda (UFF/PUVR).

## **ENZO BELLO**

Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto III da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Editor-chefe da Revista Culturas Jurídicas ([www.culturasjuridicas.uff.br](http://www.culturasjuridicas.uff.br)). Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (CAPES).

### **FARIT LIMBERT ROJAS TUDELA**

Abogado Constitucionalista con especialidad en historia y filosofía, master en investigación social y doctor en ciencias del desarrollo. Ha sido investigador del Proceso Constituyente boliviano y asesor técnico de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia. Actualmente es investigador del Centro de Investigaciones Sociales (CIS) de Bolivia.

### **GEORGINA DORONI**

Abogada y Notaria por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Doctoranda en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

### **GIULIA PAROLA**

Doutora em Direito Publico pela Universidade de Paris V, René Descartes, em cootutela com a Università de Torino. É pós-doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense.

### **GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ**

Profesora Titular. Directora del Grupo de Investigación en Derecho Público y de la Línea de Investigación y Especialización en Derecho Ambiental de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas y Máster en Medio Ambiente y Desarrollo.



### **ISABEL DE LOS RÍOS**

Abogada, Universidad Central de Venezuela. Doctora Honoris Causa por la Universidad Paulo Freire, de Nicaragua. Doctora en Derecho del Ambiente, Universidad de Estrasburgo. Magister en Ordenación del Territorio. Especialista en Ciencias Penales. Profesora categoría titular del Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, de la Universidad Central De Venezuela

### **JOSE LUIS VILLEGAS MORENO**

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental en la Universidad Católica del Táchira, Venezuela. Coordinador Académico de la Cátedra Fundacional sobre medioambiente y municipio en la Ucat. Miembro del Comité Científico de la OICI. Director de la Revista Tachirensis de Derecho.-Colaborador en el Observatorio de Políticas Ambientales, Editorial Aranzadi, 2015, 2016.

### **LUIS FERNANDO MACÍAS GÓMEZ**

Abogado Universidad Externado de Colombia, doctor en ciencias políticas Universidad de París III – Universidad Externado de Colombia, maestría en filosofía política Paris I, Maestría en estudio de sociedades latinoamericanas opción ciencias políticas Instituto de Altos Estudios de América Latina París III, master interactivo en derecho ambiental universidad del país Vasco, Candidato a Doctor de la Universidad Externado de Colombia y Paris III.

### **MARÍA VIRGINIA TORTI**

Abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Bachiller en derecho

por la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil. Abogada de ETP ENGENHARIA LTDA (03/2014-Actualidad).

### **PEDRO CURVELLO SAAVEDRA AVZARADEL**

É Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGDIR/UERJ), graduado em Direito (UFRJ) e mestre em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF). É Professor do Curso de Direito do Polo Universitário de Volta Redonda da Universidade Federal Fluminense, onde lidera o Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito (GEMADI). Integra o quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da mesma Universidade.

### **RODRIGO DE SOUZA TAVARES**

Professor Adjunto do Departamento de Direito Público da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

# APRESENTAÇÃO

As instituições públicas há muito vêm sendo confrontadas com o déficit democrático que se apresentam em suas estruturas políticas. Professores e pesquisadores tem se debruçado sobre o tema em busca de soluções. O exercício da democracia por meio da representatividade tem sido discutido em diversos modelos teóricos, buscando corrigir desvios e ampliar a participação popular. A questão ambiental não escapa ao desafio que os grandes problemas sociais enfrentam em razão do distanciamento entre os espaços de decisão e poder de um lado e a vontade popular do outro.

Seja no âmbito nacional, seja no âmbito global, a governança do meio ambiente demanda maior comprometimento institucional de modo a garantir o exercício de uma cidadania ambiental dos indivíduos. Não se trata apenas de esforços singulares e esparsos, mas sim de uma ação concatenada entre Estados, organizações internacionais governamentais e não-governamentais, sociedade civil e indivíduos em prol da garantia dos direitos humanos ambientais.

A presente obra coletiva busca demonstrar o que tem sido feito no cenário latino-americano de modo a contribuir com o estabelecimento de uma democracia ambiental menos excludente. O recorte teórico desta produção, elaborado pela Professora Giulia Parola, desenvolverá os elementos da democracia ambiental, a saber: forma, espaço e atores, em seus planos regional e global.

As pesquisadoras Georgina Daroni e María Virginia Torti, de

Córdoba, Argentina, desenvolverão a questão do estado democrático ambiental na Argentina e apresentarão as ferramentas disponíveis para a sociedade civil atuar neste aspecto. Sobre a Bolívia, o pesquisador Farit Limbert Rojas Tudela irá analisar as cláusulas da constituição boliviana acerca da proteção dos direitos ambientais, bem como dos instrumentos jurídicos aptos a protegê-los. O Professor Enzo Bello e o Mestrando Bernardo Santiago apresentarão uma abordagem descolonial e crítica acerca da utilização e destinação dos bens naturais previstas na constituição da Bolívia como ferramentas de resistência à expropriação e mercantilização da natureza por meio do exercício do princípio da autodeterminação dos povos.

O cenário brasileiro será analisado pelos Rodrigo de Souza Tavares, Pedro Curvello Saavedra Avzaradel e Carla Appollinario de Castro. Em *“Democracia, Constituição e Meio Ambiente no Brasil”*, o Professor Rodrigo Tavares apresentará os modelos democráticos utilizados na tutela dos direitos constitucionais ambientais. No artigo *“Breve Panorama do Direito Constitucional Ambiental Brasileiro”*, o Professor Pedro Curvello faz uma síntese das questões ambientais atuais nos julgados do Supremo Tribunal Federal. Por fim, a Professora Carla Castro, em seu artigo *“Cidadania e Movimentos Ambientais no Brasil”*, minuciosa os flagelos enfrentados pela resistência popular no exercício de sua cidadania ambiental a partir da década de 70, com especial atenção para a vertente ecológica que os movimentos sociais tradicionais adquiriram, no Brasil.

Os pesquisadores Luis Fernando Macías Gómez e Gloria Amparo Rodríguez abordarão a tutela constitucional ambiental e o sistema protetivo dos direitos ambientais individuais na Cons-

tituição da Colômbia. No artigo “*El medio ambiente en la Constitución colombiana de 1991, ¿utopía o realidad?*”, Gómez apresentará a evolução que o tema ambiental adquiriu no cenário constitucional colombiano. Gloria Rodríguez discorrerá sobre a gestão ambiental inclusiva e seus métodos de participação popular na Colômbia.

A Venezuela será analisada por Jose Luis Villegas Moreno e Isabel De los Ríos. Em “*Derecho al Medio Ambiente en Venezuela*”, Moreno desenvolverá os temas relativos à tutela ambiental na constituição venezuelana. A Professora Isabel Ríos apresentará as formas de participação popular previstas na constituição da Venezuela para o exercício dos direitos fundamentais do meio ambiente.

Por fim, a Professora Giulia Parola apresentará uma visão comparada do desenvolvimento da democracia ambiental nos países estudados, traçando um paralelo com destaque para as semelhanças e diferenças encontradas nos sistemas analisados.

O resultado final propicia ao leitor compreender a evolução da democracia ambiental na América Latina e desponta como uma relevante produção no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. A necessária crítica aos modelos civilizatórios excludentes é uma tarefa árdua para a pesquisa jurídica no Brasil.

O objetivo do Programa de Pós-Graduação é desenvolver um olhar crítico para temas consolidados, desconstruí-los, reconstruí-los e lançar novas luzes sobre as questões que perpassam o Direito Constitucional Brasileiro. É uma grande hora apresentar uma obra desenvolvida em conjunto pelo Professor Eduardo Val, pelo Professor Pedro Curvello e pela nossa Professora e

Pesquisadora Giulia Parola. Trata-se de uma peça fundamental para a construção de uma análise crítica sobre o exercício da cidadania ambiental brasileira. Espera-se que o material possa inspirar novos estudos e, quiçá, movimentos na sociedade civil que permitam a consolidação dos direitos ambientais como os novos direitos fundamentais.

**Clarissa Brandão de Carvalho Kowarski**  
**Professor Adjunta da Universidade Federal Fluminense e**  
**Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito**  
**Constitucional da UFF**

# PREFÁCIO

A obra que entregamos é fruto da conjunção de uma série de esforços eventos. Remonta ao Pós-Doutoramento da professora Giulia Parola no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF), em razão do recorte teórico e também da origem dos recursos que financiaram este projeto. Num segundo momento, podemos citar a disciplina oferecida por nós em 2015, neste mesmo Programa, onde nos encontramos e idealizamos essa publicação internacional.

Desde então, empenhamos todos os esforços em pesquisar, contatar e convidar autores do Brasil e de outros países deste continente que pudessem trazer contribuições relevantes, capazes de trazer alguma luz sobre o objetivo desta obra: avaliar em que medida a América do Sul vem promovendo a democracia ambiental, sobretudo a partir das constituições recentemente editadas e que são consideradas possíveis novos paradigmas para outros países e continentes.

Após um ano, entregamos esta obra com a esperança de que ela possa colaborar com esse debate tão importante, atual e necessário; que possa dar frutos no sentido de fomentar tais debates, ajudando a esclarecer desafios e iluminar possíveis caminhos.

Assim, convidamos todos e todas a fazer a leitura e a participar da construção e ampliação de democracias ambientais, seja participando no plano dos debates teóricos, seja adentrando as arenas e esferas nas quais o debate aqui proposto precisa chegar, amadurecer e se concretizar.

Rio de Janeiro, 9 de setembro de 2016.

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel





# Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
1. O Modelo Teórico da Democracia Ambiental: uma introdução à Obra .....	21
<i>Giulia Parola</i>	
<b>PRIMEIRA PARTE - ARGENTINA .....</b>	<b>47</b>
2. Democracia, Medio Ambiente y Actores en Argentina .....	49
<i>Georgina Doroni e María Virginia Torti</i>	
<b>SEGUNDA PARTE - BOLIVIA.....</b>	<b>79</b>
3. Democracia e Bens Naturais na Bolívia do <i>Vivir Bien</i> : uma crítica a partir da colonialidade e da dependência.....	81
<i>Enzo Bello e Bernardo Xavier dos S. Santiago</i>	
4. Derechos Ambientales y Deberes Ecológicos en Bolivia .....	111
<i>Farit Limbert Rojas Tudela</i>	
<b>TERCEIRA PARTE - BRASIL .....</b>	<b>143</b>
5. Democracia, Constituição e Meio Ambiente no Brasil .....	145
<i>Rodrigo De Souza Tavares</i>	
6. Breve panorama do direito constitucional ambiental brasileiro .....	189
<i>Pedro Curvello Saavedra Avzaradel</i>	
7. Cidadania e movimentos ambientais no Brasil .....	241
<i>Carla Appollinario de Castro</i>	

**QUARTA PARTE - COLOMBIA ..... 273**

8. El medio ambiente en la Constitución colombiana de 1991, ¿utopía o realidad? ..... 275

*Luis Fernando Macías*

9. La participación democrática en la política y la gestión ambiental en Colombia ..... 299

*Gloria Amparo Rodríguez*

**QUINTA PARTE - VENEZUELA ..... 327**

10. Derecho al Medio Ambiente en Venezuela..... 329

*Jose Luis Villegas Moreno*

11. Los Mecanismos de Participación Popular en el Derecho Ambiental Venezolano: democratización de la gestión ambiental .. 363

*Isabel De los Ríos*

**CONCLUSÃO .....407**

12. Implementação da Democracia Ambiental na America Latina: Uma Conclusão Comparada ..... 409

*Giulia Parola*

# **INTRODUÇÃO**



# O MODELO TEÓRICO DA DEMOCRACIA AMBIENTAL: UMA INTRODUÇÃO À OBRA

Giulia Parola<sup>1\*</sup>

*A mio padre  
che mi ha insegnato  
l'Amore per la Terra  
e a credere nei sogni*

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo introduzir a obra coletiva sobre a “*Democracia Ambiental na América Latina: um abordagem comparada*”, explicando os objetivos e a metodologia utilizada. Para entender as implicações desta forma de Democracia, será apresentado em primeiro lugar, de forma breve, o modelo teórico da Democracia Ambiental composto pelos 3 elementos: forma, espaço e atores. Depois do panorama teórico, será analisada a Democracia Ambiental no nível global/ regional que se concretiza, no âmbito Europeu, na Convenção de Aarhus e no âmbito Sul Americano, no futuro Acordo Regional sobre Principio 10 da Declaração de Rio de Janeiro. Por isso aprofundaremos o direito a um meio ambiente sadio, os três principais direitos processuais (Aceso à Informação, Participação, Aceso à Justiça) e os deveres ecológicos.

---

1\* É Doutora em Direito Publico pela Universidade de Paris V, René Descartes, em cootutela com a Università de Torino, graduado em Direito em Turin e mestre em Direito Publico Paris V, LLM em Environmental Law em University of Iceland . É pos-doutoranda da Universidade Federal Fluminense, no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da mesma Universidade. Contato: giuliaparola.law@gmail.com.

**Palavras chave:** Direito Comparado – Democracia Ambiental – Direitos Ambientais- Deveres Ecológicos – Acesso à informação – Participação- Acesso à Justiça - Convenção de Aarhus - Acordo Regional sobre o Princípio 10

## ABSTRACT

Il presente articolo ha come scopo di introdurre il libro intitolato “*Democracia Ambiental na América Latina: um abordagem comparada*”, ed esporre gli obiettivi e la metodologia utilizzata. Al fine di comprendere i risvolti di tale forma di Democrazia, verrà presentato in una prima parte, il modello teorico di Democrazia Ambientale composto da tre elementi: forma, spazio e attori. In seguito, dopo il citato panorama teorico, verrà analizzata la Democrazia Ambientale a livello globale/regionale che si può già trovare in ambito europeo, nella Convenzione di Aarhus e in ambito Sud Americano, nel futuro Accordo Regionale relativo al Princípio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro. Per questo motivo verrà analizzato il diritto ad un ambiente sano, i tre principali diritti processuali (accesso all’Informazione, Partecipazione, Accesso alla Giustizia) e i doveri ecologici.

**Parole chiavi:** Diritto Comparato – Diritto Costituzionale Latino Americano - Democrazia Ambientale – Diritti Ambientali – Doveri Ecologici – Accesso all’Informazione – Partecipazione – Accesso alla Giustizia – Convenzione di Aarhus – Accordo Regionale relativo al Princípio 10 -

## 1. A crise ecológica

Há somente uma Terra e ela está em perigo. Ela já sobreviveu períodos de destruição e reconstrução; mas pela primeira vez, os perigos que a Terra está enfrentando não derivam de uma revolução natural, mas de atividades antrópicas e de uma “postura parasita”<sup>2</sup> do homem que têm empurrado a Planeta ao seus limites<sup>3</sup>.

Assim a nossa época é caracterizada por uma crise ecológica global e cada questão é, de uma forma ou de uma outra, ligada à esta crise. Por exemplo, as guerras estão lentamente se tornando conflitos ambientais pelo controle dos alimentos e da água e também a negação dos direitos humanos fundamentais são conectados com questões ambientais<sup>4</sup>.

Um outro exemplo desta conexão é a crise econômica que foi provocada pela gestão irresponsável dos bens naturais como resultado de uma concepção do crescimento baseado em inesgotáveis recursos, pelas políticas desenvolvimentistas agressivas e pelo consumo e abuso deles. Algumas nações conseguiram chegar ao ponto de “esgotá-los” em pequeno espaço de tempo, por isso foram denominadas como “gerações gafanhotos”<sup>5</sup>.

Além disso, a crise ambiental é também fruto de instrumentos legais inadequados e de uma abordagem jurídica demais antropocêntrica: em primeiro lugar as leis ambientais que regem os recursos naturais não são, a maioria das vezes, alinhadas com a

2 CARDONE, Rachel. Contributo da ação popular para o exercício da cidadania ambiental. In: BELLO, E. (Org.). Ensaios Críticos sobre, Cidadania e Meio Ambiente. Caxias do Sul: EDUCS, 2012, p. 119.

3 SPETH, James Gustave. The Bridge at the Edge of the World: Capitalism, the Environment, and Crossing from Crisis to Sustainability. London: Yale University Press, 2009.

4 Um exemplo são os refugiados ambientais.

5 Thomas Friedman define a geração Norte americana Como geração gafanhoto porque “divora sua riqueza Nacional, assim como os recursos naturais em quantidade desassombrosas e em curto espaço de tempo, legando para a próxima geração um enorme déficit econômico e ecológico.” In: FRIEDMAN, Thomas L. Quente, Plano e Lotado. Os desafios e oportunidades de um novo mundo. Tradução Paulo Afonso e Cristina Cavalcanti. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010, p. 47.

realidade ecológica. Elas compartimentam recursos em categorias separadas, sem levar em conta os princípios biológicos que reconhecem que a natureza é um conjunto de relações entre todos elementos naturais<sup>6</sup>.

Em segundo lugar a crise ecológica apontou a fragilidade e a incapacidade dos governos de proteger os recursos naturais em nome dos seus cidadãos. O fracasso das Conferências de “Copenhague”, em 2009, do “Rio + 20”, em 2012, e da recente Conferência de “Paris” em 2015, confirmou que, infelizmente, o sistema de governança ambiental internacional ainda não sabe, ou não quer, efetivamente, enfrentar a crise ecológica. O Estado democrático nacional também não tem demonstrado ser capaz de cumprir suas promessas institucionais na defesa do meio ambiente.

Diante desse panorama podemos deduzir que a escolha de um sistema de governança democrático seja errada? A resposta é não, mas este modelo político precisa encontrar umas novas dimensões: uma participativa e uma outra ecocêntrica.

Relativamente à primeira dimensão, assumindo que, pelo momento e para começar, a melhor forma de estado viável é aquela democrática, a delegação de poder não pode continuar ser a única solução. As questões ecológicas estão tão complexas e tão profundamente incorporadas na vida humana, que se tornou necessário redescobrir a ideia de a democracia como o governo do povo. Um ambiente saudável é um bem público que deve ser protegido contra a degradação, através uma regulamentação que reflita as opiniões dos cidadãos diretamente envolvidos no processo de tomada de decisão pública<sup>7</sup>, dado que a crise ambiental não está

6 NOSS, Red. Some Principles of Conservation Biology, as They Apply to Environmental Law. *Chicago Law Review*, 1994. p. 893.

7 MATHIESEN, Anders. Public Participation in Decision-making and Access to Justice in EC Environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes. *European Environmental Law Review*, 36. 2003.



presente apenas nas discussões travadas nas “altas cúpulas”, mas também no dia-a-dia de cada pessoa.

Se trata, então, de modernizar o Estado construindo uma participação que materialize o exercício horizontal do poder.

Para incorporar, ao contrário, uma abordagem mais ecocêntrica mostra-se imprescindível o reconhecimento de responsabilidades por parte do Estado na defesa do meio ambiente, mas também, do cidadão e a introdução no sistema jurídico dos direitos da Natureza. Por isso há que repensar a relação entre homem e natureza e a mudança de postura de cada membro da sociedade<sup>8</sup>. Nesse sentido, “o homem deve destituir-se do seu lado mais egoísta, individualista, primitivo”<sup>9</sup>. Outro mundo será possível assim se for pensado e organizado com uma consciência mais ecológica, para transitar a outro tipo de Estado que não esteja amarrado as tradições antropocentricas.

Na linha dessa nova abordagem teórica, uma variedade de questões surgem: como repensar e mudar o sistema político e jurídico em conformidade com uma abordagem mais participativa e mais ecocêntrica? Como reformar as estruturas estatais de modo que elas estejam mais de acordo com as considerações ambientais? Como os cidadãos podem agir e organizar-se para responder à atual crise ecológica? Como a lei pode empurrar o homem a abandonar sua condição de predador do mundo natural para adotar postura ecocêntrica e uma atitude participativa ativa? Como se pode construir mecanismos aptos a favorecer uma participação efetiva de toda sociedade?

A resposta sugerida mais viável para as questões acima men-

8 CHAGAS DE OLIVEIRA, Joyce. Meio Ambiente Sadio: um direito fundamental, *RIDB*, Ano 2 (2013), nº 3, p. 2186.

9 DIAS MONTIPO, Cristina. O instrumental teórico-conceitual do marxismo e o contributo na análise da crise ambiental contemporânea. In: BELLO, E. (Org.). *Ensaios Críticos sobre, Cidadania e Meio Ambiente*. Caxias do Sul: EDUCS, 2012, p. 9.

cionadas seria construir uma Democracia Ambiental<sup>10</sup>. O modelo da Democracia Ambiental que, questionando a abordagem antropocêntrica de derivação principalmente eurocêntrica e propondo uma harmonia com a Natureza e instrumentos de participação, enquanto ainda ideia em construção na teoria e na prática, pode servir para aplicar respostas aos devastadores efeitos da crise ecológica. A construção de uma Democracia Ambiental pode inclusive, contribuir com uma mudança de consciência dos indivíduos e a criação de uma nova forma de cidadania: uma cidadania ecológica<sup>11</sup>.

## 2. O modelo da Democracia Ambiental como resposta para Crise Ecológica

Esta nova forma de democracia é, de um lado, uma resposta tradicional, porque tem o seu fundamento no poder de um governo democrático. Por outro lado, apresenta algumas mudanças importantes de abordagem normativa. Em primeiro lugar, cada decisão governamental, antes de tudo, deve considerar cada impacto possível sobre o meio ambiente e as considerações de curto prazo do bem-estar humano devem ser equilibradas com os interesses de longo prazo da Terra. Em segundo lugar, tal processo de avaliação deve incluir indivíduos e incentivar a sua função de fiscal sobre os atos do governo, participando também e contribuindo para a tomada de decisões em questões ambientais. Este modelo de democracia quer assim envolver todas as “vozes”. Tal esforço significa revitalizar a democracia para enfrentar os desafios eco-

---

10 PAROLA, Giulia. *Environmental Democracy at Global Level*, London: Versita. 2013.

11 Para aprofundar este tema: PAROLA, Giulia. *Environmental Democracy at Global Level*, London: Versita. 2013.

lógicos e mudar o papel do ser humano “*from conqueror of the land-community to a plain member and citizen of it*”<sup>12</sup>.

Porem, vamos esclarecer os três principais elementos do modelo da Democracia Ambiental: a forma, os atores e o espaço.

Com respeito à forma jurídica esse modelo tem que manter uma forma democrática representativa, mas ao mesmo tempo é necessário introduzir elementos participativos e deliberativos. Para um caminho participativo, é preciso o reconhecimento do direito de participação como parte intrínseca do princípio democrático e é igualmente indispensável a criação de instrumentos e mecanismos que visem a assegurar que tal participação ocorrerá de modo equilibrado, transparente e célere uma vez que o cidadão se encontra diretamente afetado pelas transformações e alterações sofridas pelo meio ambiente<sup>13</sup>.

Com respeito aos atores, o modelo de democracia ambiental implica a promoção de um novo tipo de cidadão e de uma nova tipologia de cidadania: uma cidadania ambiental e ecológica<sup>14</sup>. Esta nova noção de cidadania fundamenta-se na vigência dos Direitos humanos ambientais, contrabalançada com o reconhecimento dos Deveres Ecológicos em relação às gerações presentes e futuras e ao planeta Terra através, neste ultimo caso, o reconhecimento dos direitos da Natureza.

A fim de avançar neste sentido, é importante desenvolver estratégias para modificar o comportamento humano em direção da adoção de práticas sustentáveis e participativas. A Lei é uma ferramenta importante, porque de um lado ajuda a desenvolver

12 LEOPOLD, Aldo. *A Sand Country Almanac and Sketches Here and There*. Oxford: Oxford University Press, 1949 p. 204.

13 MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; GONCALVES DISCACCIATI, Ana Clara. Acesso à Informação ambiental: por um novo paradigma de Participação, *Revista Direito e Liberdade - RDL - ESMARN* - v. 17, n. 3, p. 72, set./dez. 2015.

14 PAROLA, Giulia. *Environmental Democracy at Global Level*, London: Versita. 2013.

os direitos ambientais de cada indivíduo e um outro lado leva cada indivíduo a se tornar consciente do papel incrivelmente poderoso que pode ter nesta crise despertando a sua responsabilidade ambiental.

Por isso, a introdução de direitos ambientais deve ser equilibrada com o reconhecimento de deveres ecológicos: o homem tem necessidade de redescobrir o respeito pela Mãe-Terra, e abandonar as regras que ele mesmo criou que não coincidem com as regras naturais do Planeta. Então, para equilibrar um mundo tão disfuncional, é indispensável reconhecer e implementar deveres ecológicos para desenvolver uma consciência holística do indivíduo.

O cidadão será, em primeiro lugar, assim considerado destinatário do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – reconhecido como fundamental para a sobrevivência humana – depois sujeito principal no processo de tomada de decisão em matéria ambiental, por isso são reconhecidos os direitos processuais ambientais e, finalmente, o cidadão será considerado também destinatário de deveres ecológicos.

Da um ponto de vista espacial, a fim de uma mudança radical na estrutura da governança ambiental, a transição para a democracia ambiental deve ser feita tanto no nível global quanto no regional e no local. A Democracia Ambiental não pretende assumir o papel de um imperativo estático e imutável: ela é, por um lado, um caminho que deve ser imaginado para ser construído, mas que, por outro, já é em parte uma realidade internacional e nacional<sup>15</sup>.

O exemplo mas significativo que vai nesta direção e que abre o caminho rumo a construção de uma democracia ambiental no

---

15 A realidade nacional, em particular na América Latina, será examinado ao longo do livro.

nível global é a Convenção de Aarhus, sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, em 25 de Junho de 1998, que implementa de fato o Princípio 10 da Declaração do Rio em 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.<sup>16</sup>

### 3. A Convenção de Aarhus

É uma Convenção inovadora e o interesse especial que se dedica à ela reside no fato que concretiza alguns elementos fundamentais da construção teórica da democracia ambiental exposta acima<sup>17</sup>, a saber, forma, espaço e os atores, embora a abordagem do meio ambiente ainda seja preponderantemente, antropocêntrica.

Dentro de uma dimensão formal, o Tratado confirma o papel da forma democrática para alcançar metas ambientais e fornece maneiras de introduzir mecanismos de democracia participativa e deliberativa.

Do ponto de vista espacial, não obstante seja um instrumento normativo elaborado e negociado no âmbito da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (CEE/ONU), os princípios que provêm dela possuem conotação global, de maneira especial pelo fato de versar um tema de interesse de toda a sociedade in-

---

16 O Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento estabelece que “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”.

17 Para uma explicação mais aprofundada se veja PAROLA, Giulia. *Environmental Democracy at Global Level*, London: Versita. 2013.

ternacional<sup>18</sup>. Também Bolssemann afirmou que, apesar da mencionada Convenção ser regional quanto ao seu âmbito, “o seu significado é global e representa o Tratado mais elaborado sobre o Princípio 10 da Declaração do Rio”<sup>19</sup>.

De fato, a Convenção tem o potencial de espalhar transparência e democracia e serve de exemplo para muitos países<sup>20</sup>, como base para adoção de normas em várias localidades, bem além dos limites da região europeia<sup>21</sup>.

Além disso, sobre os atores, a Convenção pode ser vista como um passo para a criação de uma nova forma de cidadania: o Tratado assume que a construção de uma democracia ambiental<sup>22</sup> só poderá ser atingida com o envolvimento de todos os cidadãos, enfatizando o papel do cidadão, como indivíduo ou sob a forma de associações ou ONGs, fornecendo a ele direitos e deveres ambientais.

A Convenção de Aarhus representa um passo em frente próprio quando estabelece relações entre os direitos ambientais e os deveres ecológicos: reconhece portanto, desde o seu Preâmbulo, a necessidade de proteger, preservar e melhorar o estado do ambiente (dever) e de assegurar um desenvolvimento sustentável e respeitador do ambiente, além de que a proteção adequada do ambiente é essencial para o bem-estar dos indivíduos e a satisfação dos direitos humanos fundamentais, incluindo o próprio

18 AYALA, Patryck de Araujo; POMMER SENN, Adriana. Cooperação internacional em Matéria Ambiental: Elementos do Direito Brasileiro e do Direito Internacional do Meio Ambiente. Rev. direito GV, vol.8 no.1 São Paulo Jan./June 2012.

19 BOLSSEMAN, 2008, p. 15.

20 LOOSE, Eva; PAROLA, Giulia; POTO, Margherita. Participatory rights in the environmental decision making process and the implementation of the Aarhus Convention: a comparative perspective on the German and the Italian system”. Berlim: Duncker & Humblot, 2015.

21 CERIOLI DEL'OLMO, Elisa, Informação Ambiental Como Direito e Dever Fundamental, [http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007\\_2/Elisa\\_Cerioli.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007_2/Elisa_Cerioli.pdf), 27 de novembro de 2007.

22 CONFERÊNCIA DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS, 2014, Lisboa. A trilogia de Aarhus: os direitos à informação, à participação e à justiça ambiental. Lisboa: Faculdade de Direito Universidade de Lisboa, 2015.

direito à vida. Reconhece ainda que todos os indivíduos têm o direito de viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, e o dever, quer individualmente quer em associação com outros indivíduos, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras.

No artigo 1 a Convenção de Aarhus faz a conjunção entre o direito ao meio ambiente sadio<sup>23</sup> e os direitos processuais:

*Com o objetivo de contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente Convenção.*

Neste primeiro artigo vem, ao mesmo tempo, expressos os propósitos da Convenção, que já fazem parte do seu próprio título, que são 1) acesso à informação, 2) participação do público em processos de decisão e 3) acesso à justiça em matéria de ambiente, sendo estes três aspetos conectados e considerados como os seus três pilares. De fato, tal abordagem foi denominada pelos professores Mazzuoli e Ayala como o “*tripé de Aarhus*”, que se encontra baseado na vinculação entre os três direitos “*o processo de participação depende do acesso à informação, da mesma forma que o acesso à justiça garante o exercício dos direitos de participação e informação*”.<sup>24</sup>

23 Este direito é considerado um direito fundamental de “terceira geração”, parte dos chamados direitos de solidariedade ou fraternidade. Estes direitos são considerados como direitos da coletividade, possuindo um caráter difuso, e constituindo um direito-dever de todos. A idéia do meio ambiente como um direito humano foi pela primeira vez consagrada no Princípio 1º da Declaração de Estocolmo de 1972 da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (ALMEIDA, Guilherme de. Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFS Car. São Carlos, v. 2, n. 1, jan-jun 2012, p. 90).

24 SAMPAIO DA SILVA, Izabel Cristina. Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Européia,

Como primeiro pilar, a Convenção destaca o acesso à informação<sup>25</sup> como base que sustenta os outros, pois é preciso que a sociedade esteja adequadamente informada, para que possa fazer escolhas adequadas e conscientes: “A informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade, mas a informação visa também dar a chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada”<sup>26</sup>.

Os artigos, relacionados à informação são o art. 4 (acesso “passivo”) e o art. 5 (“acesso ativo”) e eles têm como objetivo romper com o segredo que por muito tempo envolveu as autoridades públicas, impedindo que as informações fornecidas fossem de fato transparentes<sup>27</sup>.

O direito em questão é dividido em duas partes: a primeira diz respeito à informação “passiva”, que é o direito do público de procurar e obter informações junto às autoridades públicas e a obrigação dessas de prover as informações requisitas.

O segundo artigo, chamado acesso “ativo”, é o direito do público de receber informações e a obrigação das autoridades de coletar e de disseminar essas informações de interesse geral, sem que seja necessário que esta seja demandada pelo público<sup>28</sup>.

Quanto ao segundo pilar da Convenção, a participação pública no processo de decisão, esse necessita dos outros dois pilares

---

RIDB, Ano 2 (2013), nº 12, Ano 2 (2013), nº 12, 14253. / <http://www.idb-fdul.com/>

25 O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o artigo 13 da Convenção Inter-americana sobre Direitos Humanos, o artigo 9 da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos e o artigo 10 da Convenção Européia sobre Direitos Humanos reconhecem o acesso às informações públicas como direito humano fundamental.

26 MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 123.

27 STEC, STEPHEN; CASEY-LEFKOWITZ, Susan. *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*. E. C. F. Europe: United Nations Publication 2000, p.18, disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>

28 SAMPAIO DA SILVA, Izabel Cristina. *Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Européia*, RIDB, Ano 2 (2013), nº 12, Ano 2 (2013), nº 12, 14233-14298 / <http://www.idb-fdul.com/>



para sua eficácia. O pilar da informação garante que o público participe de forma mais consciente e informada e o pilar de acesso à justiça garante que a participação aconteça. A participação figura nos artigos 6º, 7º e 8º: o primeiro, diz respeito a quando a população é afetada por um empreendimento específico. O segundo diz respeito à participação do público na elaboração de planos, programas e políticas relativas ao ambiente. O terceiro, diz respeito à participação do público na preparação de leis, regras e normas legais. Este último é portanto o direito do público avaliar, discutir ou influenciar as decisões sobre política ambiental ou sobre os projetos individuais que afetem a sua comunidade. Como foi notado por Sampaio:

*Esse detalhamento da participação mostra a preocupação em garantir a promoção da democracia ambiental, pois a política de proteção ambiental necessita da participação do cidadão comum, na mesma medida em que necessita da participação de cientistas e especialistas. O que a Convenção objetiva é que o público, através de grupos organizados, exercite sua influência na fase legislativa da elaboração de um plano ou lei ambiental e não, apenas, na fase de implementação<sup>29</sup>.*

Por fim, a Convenção de Aarhus, no artigo 9, se refere ao acesso à justiça como seu terceiro pilar. Nele, recomenda que os países signatários incorporem na sua legislação nacional mecanismos que assegurem a viabilização dos dois pilares anteriores. Além disso, a oportunidade das pessoas poderem acionar a justiça nas causas ambientais proporciona importante reforço para o poder dos cidadãos de requererem informação ambiental, partici-

---

29 SAMPAIO DA SILVA, Izabel Cristina. Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia, RIDB, Ano 2 (2013), nº 12, Ano 2 (2013), nº 12, 14253, <http://www.idb-fdul.com/>.

parem no processo de decisão na implementação e na fiscalização pela utilização do poder da lei. Esse acesso é entendido como a possibilidade do público solicitar ao tribunal ou a outro organismo imparcial independente a revisão sobre violações potenciais dos itens preconizados pela Convenção: acesso à informação e participação pública.

Para concluir, Convenção representou e representa um avanço significativo no que se refere à democracia participativa e aos direitos do cidadão e constitui um importante instrumento que influencia e contribui para o aperfeiçoamento de uma cultura universal (ou global) de informação, de participação e de interferência da coletividade nos processos de decisão ambientalmente relevantes e de transformação de um Estado numa Democracia Ambiental. Sem dúvida, houve um forte impulso em muitos países europeus, na União Europeia mesma <sup>30</sup> e uma grande influência no plano internacional.

Entre os países sul americanos nenhum é signatário da Convenção de Aarhus; por isso, ela é pouco estudada ou divulgada no meio jurídico sul americano, apesar de ser considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) o instrumento mais avançado para a democracia ambiental. Mas “mais avançado” até hoje, porque no futuro bem próximo (final deste ano 2016) um novo instrumento de estampo sul americano, sobre este assunto, deve surgir no panorama jurídico internacional e regional.

No próximo item analisaremos por isso um projeto regional de Acordo que visa estabelecer uma estratégia de caráter similar à Convenção de Aarhus, mas na área da América Latina e Caribe.

Portanto, o futuro Acordo regional sobre o “Princípio 10” im-

---

30 PAROLA, Giulia. *Europe in Green*, London, London: Versita. 2013.

plementará o compromisso dos países que estão negociando, de garantir aos cidadãos o acesso à informação, a participação no processo de tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente, reconhecendo que nesse domínio a melhoria dos três direitos aumentara a qualidade das decisões e contribuíra para a sensibilização do próprio público para as questões ambientais, permitindo-lhe manifestar as suas preocupações às autoridades públicas sobre essas questões.

#### 4. O futuro Acordo Regional sobre o “Princípio 10” na América Latina e no Caribe

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)<sup>31</sup>, realizada no Rio de Janeiro em junho de 2012, um grupo de países da América Latina e do Caribe assinou a Declaração sobre a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio. Por meio dessa Declaração, os países signatários se comprometeram a avançar, com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como secretaria técnica, na consecução de um acordo regional que facilite a implementação dos direitos de acesso à informação, participação e justiça em matéria ambiental<sup>32</sup>.

O processo regional está aberto a todos os países da América Latina e do Caribe. Até o presente momento, a Declaração foi assinada por 21 países que integram o Comitê de Negociação: An-

---

31 [http://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/declaracion\\_principio\\_10\\_portugues\\_editorial.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/declaracion_principio_10_portugues_editorial.pdf)

32 <http://www.cepal.org/rio20/principio10>.

tígua e Barbuda, Argentina, Bolívia (Est. Plur. da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Vicente e Granadinas, Trindade e Tobago, e Uruguai.

Entre 2012 e 2014<sup>33</sup>, houve quatro reuniões de pontos focais designados pelos governos dos países signatários. Nestas reuniões, os países adotaram os seguintes documentos de base: 1) Roteiro, Plano de ação, Visão de Lima; 2) Linhas de ação prioritárias em matéria de fortalecimento de capacidades e cooperação; 3) Conteúdos de São José; 4) Decisão de Santiago. Por meio dessa última Decisão, em novembro de 2014, os países signatários deram início à etapa de negociação do instrumento regional sobre acesso à informação, participação e justiça em matéria ambiental. Para tanto, criaram um Comitê de Negociação composto por representantes dos países signatários com vistas à conclusão dos trabalhos, no mais tarde, em dezembro de 2016. As reuniões do Comitê contam com significativa participação do público, de acordo com as disposições e modalidades dispostas no Plano de Ação.

O Comitê de Negociação, teve quatro encontros: em maio de 2015<sup>34</sup> em Santiago, em outubro de 2015, na Cidade do Panamá, em abril de 2016 em Montevideu e mais recentemente em Santo Domingo em agosto 2016 (9-12) onde se avançou a negociação do acordo regional a partir do texto que reúne as propostas de texto

33 Também foram criados, nesse período, dois grupos de trabalho com o objetivo de avançar nas discussões: o Grupo de Trabalho I, sobre fortalecimento de capacidades e cooperação, e o Grupo de Trabalho II, sobre direitos de acesso e instrumento regional. Esses grupos reuniram-se em 14 ocasiões e concluíram seus respectivos mandatos em novembro de 2014.

34 DOCUMENTO PRELIMINAR DE INSTRUMENTO REGIONAL SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E ACESSO À JUSTIÇA EM ASSUNTOS AMBIENTAIS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, Santiago, 5-7/5/15, [https://riopluscentre.files.wordpress.com/2015/07/documento\\_preliminar\\_p10\\_portugues.pdf](https://riopluscentre.files.wordpress.com/2015/07/documento_preliminar_p10_portugues.pdf)

de todos os países.

O texto final do instrumento regional será determinado durante o processo de negociação que acontecerá ainda neste ano. Mas, se não podemos prever que documento vai sair da reunião de agosto e o que vai depois acontecer nos próximos últimos meses, podemos já notar que no documento preliminar tem já muitos pontos interessantes.

Nesse ínterim, a Convenção de Aarhus influenciou muito o futuro Acordo. De fato, tem uma forte aproximação, uma compatibilidade da arquitetura e de conteúdos pelo novo Acordo com o modelo definido pela Convenção de Aarhus. A importância do papel desempenhado por esses três direitos pode ser verificada na menção que lhes foi feita nos objetivos da futura Convenção no documento preliminar redigido em Santiago<sup>35</sup>.

Este último afirma, similarmente à Convenção de Aarhus, que toda pessoa tem o direito a um meio ambiente saudável e em harmonia com a natureza, o que é indispensável para a dignidade e o desenvolvimento integral do ser humano e para a conquista do desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza, a igualdade e a preservação e gestão adequada do meio ambiente em benefício das gerações presentes e futuras<sup>36</sup>.

Ainda mais, o Artigo 1 do documento preliminar, intitulado “Objetivo” estabelece que o objetivo principal do Acordo é o fortalecimento da governança ambiental e a realização do direito de viver em um ambiente saudável e sustentável, mediante a efetiva aplicação na América Latina e no Caribe dos direitos de acesso consagrados no Princípio 10 da Declaração do Rio, segundo um

35 O documento original foi elaborado pela Secretaria da CEPAL e apresentado por ocasião da I Reunião do Comitê de Negociação sobre a matéria (Santiago, 5-7/5/15) [https://riopluscentre.files.wordpress.com/2015/07/documento\\_preliminar\\_p10\\_portugues.pdf](https://riopluscentre.files.wordpress.com/2015/07/documento_preliminar_p10_portugues.pdf)

36 [https://riopluscentre.files.wordpress.com/2015/07/documento\\_preliminar\\_p10\\_portugues.pdf](https://riopluscentre.files.wordpress.com/2015/07/documento_preliminar_p10_portugues.pdf)

enfoque baseado na cooperação e fortalecimento de capacidades que permita que as Partes melhorarem suas leis, políticas, instituições e práticas para garantir que esses direitos sejam respeitados e implementados cabalmente<sup>37</sup>. Fica evidente a semelhança com a Convenção de Aarhus.

Quando for concluído, o futuro Acordo Regional servirá aos países como paradigma e referencial ético na construção de uma democracia Ambiental na America Latina.

## 5. Objetivo da Obra: Estudo Comparado sobre o Desenvolvimento da Democracia Ambiental na America Latina

Esta obra foi pensada como uma oportunidade para realização de um debate, a partir do prisma constitucional e legislativo ambiental latino americano, sobre o processo de criação de uma Democracia Ambiental na America Latina.

A metodologia utilizada foi feita através uma análise comparada e a área da pesquisa foi delimitada na zona geográfica do aludido continente.

Quanto à escolha dessa metodologia tem diferentes motivos. Em primeiro lugar, esta obra quer valorizar e estimular o intercâmbio de conhecimentos jurídico-ambientais na América do Sul, prática ainda pouco comum nos meios profissional e acadêmico. De fato não há como escrever sobre esta questão tão complexa a partir de uma abordagem de um só país, sem nutrir-se das experiências do outros países da America Latina.

---

37 <http://www.cepal.org/rio20/principio10>

O segundo motivo é que um estudo comparativo dos diferentes sistemas jurídicos poderia ajudar a explorar como e por que determinados instrumentos de política ambiental funcionam de forma diferente em diferentes países e propor ferramentas que podem ajudar a melhorar o processo de implementação da Democracia Ambiental<sup>38</sup>. Além disso é importante notar como através da comparação é possível sugerir medidas e soluções legais mais sustentáveis que são já utilizadas e desenvolvidas num país próximo, com o objetivo também de facilitar o trabalho do legislador na elaboração de novas políticas nesta área.

Quanto à escolha relativa à área geográfica existem duas razões principais. Em primeiro lugar a possibilidade de construir uma democracia ambiental a nível regional e depois nacional numa região como a America Latina, de dimensão bem maior da Europa, é uma questão crucial para as gerações futuras e pela preservação do Planeta todo.

Em segundo lugar, na America Latina já existe formas muito próximas ao modelo de Democracia Ambiental. Para isso, é imprescindível continuar a despertar o debate sobre este assunto e fazer conhecer as mudanças que já aconteceram na America Latina como exemplo pelo “primeiro mundo” que pode existir uma outra maneira de viver e que pode ser que aquela sociedade e políticas não tem mas sentido.

De fato, na America Latina, nas ultimas décadas, surgiram profundas propostas de mudança e exemplos de novas formas de organização social e novas praticas políticas que se apresentam como caminhos para uma transformação rumo a uma Democracia Ambiental.

---

38 PERI GUEDES, Marco Aurelio. Environmental Protection in Brazil: a Matter of Principles, 2013, <http://ssrn.com/abstract=2431490>.

Desde os anos 80/ 90 começou uma verdadeira “revolução verde”, iniciada com a Constituição Federal Brasileira de 1988 que reconheceu o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de proteger a Natureza, pra continuar nos anos 2000 as mobilizações e rebeliões populares, especialmente a partir dos mundos indígenas equatoriano e boliviano. Por fim as recentes Constituições Boliviana (2009) e Equatoriana (2008) representam um verdadeiro passo na direção da construção de um Estado Verde ou de uma verdadeira Democracia Ambiental. Rubén Martínez Dalmau coloca o texto constitucional boliviano como sendo “um dos mais avançados do mundo” e a “última evolução” (trad. nossa) dessa corrente, iniciada com a Constituição colombiana de 1991, e continuada pelas equatorianas (1998 e 2008) e pela venezuelana (1999)<sup>39</sup>.

*O Ben viver, no Equador ou viver bien, na Bolívia, que tenta traduzir o conceito indígena de sumak kawsay (kichwa), suma qamana (aymara) ou nhandereko (guarani), englobado na constituição equatoriana e boliviana se apresenta como uma oportunidade para construir coletivamente uma nova forma de vida proveniente de povos que vivem em harmonia com a Natureza nos Andes e na Amazonia, assim como em outros lugares do planeta<sup>40</sup>.*

Segundo Martínez Dalmau, que participou como assessor da Assembleia na Bolívia –e também na Venezuela e no Equador–, o que caracteriza estas reformas é o princípio da “soberania popular” e da “democracia participativa”. Este novo constitucionalismo, segundo Martínez Dalmau, “é considerado como uma superação da democracia *representativa* para uma *participativa*”<sup>41</sup>.

39 MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, El Proceso Constituyente Boliviano (2006-2008). En el marco del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. La Paz: Oxfam Gran Bretaña, 2008.

40 ACOSTA, Alberto. O Bem Viver. São Paulo: Editora Elefante, 2016.

41 MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, Ob. Cit.



Com o intuito de cumprir com o objetivo acima, a presente obra está estruturada em capítulos, cada um dedicado a um país e de forma a facilitar a comparação proposta, a obra abará os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Venezuela.

Cada autor(a) explorou o nível de Democracia Ambiental que pode já se encontrar no seu país, focando particularmente no direito a um ambiente sadio, aos direitos processuais como acesso à informação, participação e acesso à justiça e, eventualmente, nos deveres ecológicos.

No final da obra faremos um capítulo de conclusão comparada. Este capítulo foi concebido para fornecer um estudo comparado dos sistemas jurídicos dos cinco países analisados, examinando qual é o nível de desenvolvimento do modelo teórico de Democracia Ambiental com o reconhecimento do direito ao meio ambiente equilibrado, dos direitos processuais e deveres ambientais, em outras palavras o nível de introdução das novas duas abordagens da Democracia Ambiental: participativa e ecocêntrica.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. O Bem Viver. São Paulo: Editora Elefante, 2016

ALMEIDA, Guilherme de. Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFS Car . São Carlos, v. 2, n. 1, jan-jun 2012, pp. 83-102.

AYALA, Patryck de Araujo; POMMER SENN, Adriana. Cooperação internacional em Matéria Ambiental: Elementos do Direito

Brasileiro e do Direito Internacional do Meio Ambiente. Rev. direito GV, vol.8 no.1 São Paulo Jan./June 2012.

BRAGA, Daniel Lourenço e CORREA SOUZA DE OLIVEIRA, Fábio. Sustentabilidade insustentável? *Sustentabilidade insustentável? In: A sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces*. Campinas: Milenium, p. 297-318, 2012.

CARDONE, Rachel. Contributo da ação popular para o exercício da cidadania ambiental. In: BELLO, E. (Org.). *Ensaio Críticos sobre, Cidadania e Meio Ambiente*. Caxias do Sul: EDUCS, 2012, p. 119

CAVALCANTI, R. The Effectiveness of Law: Civil Society and the Public Prosecution in Brazil.” In *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, edited by Enrique Peruzzoti and Catalina Smulovitz. 34-54, University of Pittsburgh Press. 2006.

CERIOLO DEL’OLMO, Elisa, Informação Ambiental Como Direito e Dever Fundamental, [http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007\\_2/Elisa\\_Cerioli.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007_2/Elisa_Cerioli.pdf), 27 de novembro de 2007

CHAGAS DE OLIVEIRA, Joyce. Meio Ambiente Sadio: um direito fundamental, *RIDB*, Ano 2 (2013), nº 3, p. 2186.

CONFERÊNCIA DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS, 2014, Lisboa. *A trilogia de Aarhus: os direitos à infor-*

mação, à participação e à justiça ambiental. Lisboa: Faculdade de Direito Universidade de Lisboa, 2015.

DIAS MONTIPO, Cristina. O instrumental teórico-conceitual do marxismo e o contributo na análise da crise ambiental contemporânea. In: BELLO, E. (Org.). Ensaios Críticos sobre, Cidadania e Meio Ambiente. Caxias do Sul: EDUCS, 2012, p. 9.

FERNSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e proteção do ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. 1.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FRIEDMAN, Thomas L. Quente, Plano e Lotado. Os desafios e oportunidades de um novo mundo. Tradução Paulo Afonso e Cristina Cavalcanti. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010, p. 47.

KRAMER, Lorenz. Thirty Years of Environmental Governance in the European Union. In: R. Macrony (Ed.), Reflection on 30 Years of EU Environmental Law. Groningen: Europa Law Publishing, 2006.

LEOPOLD, Aldo. A Sand Country Almanac and Sketches Here and There. Oxford: Oxford University Press, 1949

LOOSE, Eva; PAROLA, Giulia; POTO, Margherita. Participatory rights in the environmental decision making process and the

implementation of the Aarhus Convention: a comparative perspective on the German and the Italian system”. Berlino: Duncker & Humblot, 2015.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 123.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, El Proceso Constituyente Boliviano (2006-2008). En el marco del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. La Paz: Oxfam Gran Bretaña, 2008.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; GONCALVES DISCACCIATI, Ana Clara. Acesso à Informação ambiental: por um novo paradigma de Participação, *Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN* – v. 17, n. 3, p. 71-113, set./dez. 2015.

MATHIESEN, Anders. Public Participation in Decision-making and Access to Justice in EC Environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes. *European Environmental Law Review*, 36. 2003

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araujo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus, *Revista de direito ambiental*, vol. 62, São Paulo: RT, abr./2011, p. 223-266.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. Meio Ambiente: direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 48-49.

NEVES, Rafaela Teixeira; PINTO MOREIRA, Eliane Cristina. Os princípios da participação e informação ambientais e a aplicação da Convenção de Aarhus no direito brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 77/2015, p. 563 – 588. Jan - Mar 2015.

NOSS, Red. Some Principles of Conservation Biology, as They Apply to Environmental Law. *Chicago Law Review*, 1994. p. 893.

PAES, Luciano Marcos. Participação popular e acesso à informação ambiental para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n° 2, 2015 p. 277-287

PAROLA, Giulia. *Environmental Democracy at Global Level*, London: Versita. 2013

\_\_\_\_\_. *Europe in Green*. London: Versita. 2013

PERI GUEDES, Marco Aurelio. *Environmental Protection in Brazil: a Matter of Principles*, 2013, <http://ssrn.com/abstract=2431490>.

SAMPAIO DA SILVA, Izabel Cristina. *Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Européia*, RIDB, Ano 2 (2013), n° 12, Ano 2 (2013), n° 12, 14233-14298 / <http://www.idb-fdul.com/>

SCHRAGE, Wiecher. La Convention sur l'Accès à l'Information, la Participation du Public au Processus Décisionnel et l'Accès à la Justice en Matière d'Environnement in Revue Juridique de L'Environnement. n° spécial, 1999, p. 7.

SPETH, James Gustave. The Bridge at the Edge of the World: Capitalism, the Environment, and Crossing from Crisis to Sustainability. London: Yale University Press, 2009

STEC, STEPHEN; CASEY-LEFKOWITZ, Susan. The Aarhus Convention: an Implementation Guide. E. C. F. Europe: United Nations Publication 2000, p.18, disponível em: «<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>»

## **PRIMEIRA PARTE - ARGENTINA**





# DEMOCRACIA, MEDIO AMBIENTE Y ACTORES EN ARGENTINA

Georgina Doroni<sup>1\*</sup>

María Virginia Torti<sup>2\*</sup>

## RESUMEN

El presente trabajo tendrá como objeto el análisis en el ordenamiento jurídico argentino de la relación entre el principio de Estado democrático y el Estado ambiental de Derecho. Se abordará en primer lugar la lógica dependencia entre democracia, derechos humanos y el derecho al medio ambiente como uno de ellos, para luego analizar su implicancia sobre los derechos de participación, información y acceso irrestricto a la justicia y su nivel de aplicabilidad y eficacia como herramientas de la sociedad civil en el proceso formativo de toma de decisiones ambientales.

**Palabras claves** Democracia, derechos humanos, Estado de derecho ambiental, acceso a la información, derecho a la participación, acceso a la justicia, actores.

---

1\* **Georgina Doroni** – Abogada y Notaria por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Doctoranda en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET. Jefe de Trabajo Práctico en la Cátedra A y B de Derecho Agrario y Minero en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad Católica de Córdoba (2014-2015).

2\* **María Virginia Torti** – Abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Bachiller en derecho por la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil. Idiomas: Español, Portugués, Inglés y Francés. Participación en la División de Asistencia Jurídica (DAJ) de la Universidad Federal de Minas Gerais (2010). Abogada de ETP ENGENHARIA LTDA (03/2014-Actualidad).

## ABSTRACT

This work will aim to analysis the relationship between the principle of democratic State and the environmental State in the Argentine legal system. The logical dependence between democracy, human rights and the right to a balanced environment as one of them will be addressed first, and then analyze its implications on the rights of participation, information and unrestricted access to justice as well as its applicability and effectiveness as tools of civil society in the learning process of environmental decision making.

**Key Words:** Democracy, human rights, environmental state, access to information, right to participate, access to justice, actors.

## Introducción

Un Estado democrático de derecho se sustenta en la idea de derechos básicos o fundamentales que acarrearán límites en la formación de la voluntad democrática. La primera gran consecuencia del Estado de derecho ambiental es que el valor medio ambiente ha de ser reconocido sin complejos en el núcleo duro de derechos fundamentales.

Podemos afirmar que existe un reconocimiento cada vez mayor tanto en la sociedad civil como en los gobiernos de que el acceso a la información, a la justicia y la participación son elementos centrales para lograr la protección ambiental y el desarrollo sostenible<sup>3</sup>. Estos tres derechos agrupados bajo la

3 Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe; situación actual, perspectivas

denominación “derecho de acceso<sup>4</sup>” se configuran como tres niveles o instancias inescindibles e interdependientes, que profundizan y fortalecen la democracia contribuyendo a una mejor protección del medio ambiente y, por consiguiente, de los derechos humanos, a través de un diálogo social y efectiva inclusión de las personas o grupos afectados en el proceso de toma de decisiones.

El ejercicio de esos derechos humanos de índole procesal, se constituyen siempre en los medios necesarios para lograr el objetivo último de preservación del medio ambiente<sup>5</sup>.

Son tres niveles o instancias inescindibles, ya que uno implica al otro<sup>6</sup> y para el real y efectivo ejercicio de cada uno de ellos se requiere consustancialmente contar con el otro. Es decir, el acceso a la información<sup>7</sup> favorece la apertura y transparencia en la toma de decisiones y contar con un libre, confiable y oportuno acceso a la información con la correlativa obligación positiva del Estado de

---

y ejemplo de buenas prácticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 30 de octubre de 2012.

4 Por “derechos de acceso” se entienden los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río. Documento preliminar “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

5 Cfr. CDH: A/HRC/22/43/ 24.12.2012.

6 Así se ha destacado en el documento preliminar “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Destacando que los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que todos y cada uno de ellos se deben promover y aplicar de forma integral y equilibrada (Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental adoptada en la tercera reunión de puntos focales designados por los Gobiernos signatarios de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe de 30 y 31 de octubre de 2013).

7 En 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dio otro importante paso a nivel internacional en la promoción de los derechos de acceso, al reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental protegido por los tratados de derechos humanos, que debe ser respetado por los Estados. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes and Others v. Chile”, 19 de septiembre de 2006, series C núm. 151”, párr. 77 [en línea] [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc).

suministrarla<sup>8</sup> permite una participación ciudadana informada<sup>9</sup>, consciente de qué derechos y cuáles mecanismos dispone para ejercerlos deliberadamente, entre ellos un acceso irrestricto a la justicia, para justamente defender los dos derechos anteriormente mencionados. La revisión judicial es un rasgo distintivo de nuestra vida política<sup>10</sup>.

Roberto Guimarães<sup>11</sup> plantea distintas dimensiones del desarrollo sustentable<sup>12</sup>; en lo que al trabajo concierne destacaremos la dimensión social y la dimensión política:

“Afirmar que los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo implica abogar por un nuevo estilo de desarrollo que sea (...) socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en

---

8 Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo los casos en que se aplique una legítima restricción. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otro v. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de Septiembre de 2006. Serie C. N-151. En igual sentido en el documento preliminar “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe se dispone que “se puede solicitar libremente información sin demostrar ni siquiera mencionar un interés especial o explicitar razones por las cuales se solicita la información (artículo 6-)”.

9 Una participación ciudadana informada en las etapas temprana de toma de decisiones en materia ambiental contribuye a prevenir futuros conflictos, a generar consensos y diálogos. De este modo la ciudadanía se siente parte de las decisiones públicas. Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe; situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 30 de octubre de 2012.

10 Dworkin, Ronald. Una cuestión de principios. Buenos Aires, Siglo veintiuno editores, 2012.

11 Guimarães, Roberto P. “La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo”.

12 Un nuevo estilo de desarrollo que sea ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y reactualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas. Este nuevo estilo de desarrollo tiene como norte una nueva ética del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos del progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas. Guimarães, Roberto P. “La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo”. Pág. 66.

la toma de decisiones públicas. Este nuevo estilo de desarrollo tiene como norte una nueva ética del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos del progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas.

Se debe privilegiar, en la dimensión política de la sustentabilidad, la democratización del estado por sobre la democratización del mercado, se debe más que a una motivación ideológica, a una constatación pragmática (...) Es más: tomando en cuenta las distancias económicas y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento, el estado sigue representando, aunque con serios problemas de legitimidad, como un actor privilegiado para ordenar la pugna de intereses y orientar el proceso de desarrollo, y para que se pueda, en definitiva, forjar un pacto social que ofrezca sustento a las alternativas de solución de la crisis de sustentabilidad. Conviene recordar que las dificultades provocadas por situaciones extremas de desigualdad social y de degradación ambiental no pueden ser definidas como problemas individuales, constituyendo de hecho problemas sociales, colectivos. No se trata simplemente de garantizar el acceso, vía el mercado, a la educación, a la vivienda, a la salud, o a un ambiente libre de contaminación, sino de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de estas necesidades”<sup>13</sup> (indispensable tanto para las generaciones presentes como futuras).

De esa manera, la mejora del acceso del público a la información, el aumento de la participación en la toma de decisiones y acceso a la justicia son instrumentos esenciales para garantizar la sensibilización pública respecto de las cuestiones medioambientales, porque contribuye a reforzar y aumentar la eficacia de las políticas de protección del medio ambiente<sup>14</sup>.

13 Guimarães, Roberto P. Ob. Cit. Pág. 69-70.

14 Decisión del consejo del 17 de febrero de 2005 sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental - Conven-

De este modo se coadyuva a una gobernanza horizontal, un reparto de responsabilidades y una conciencia sobre la cuestión ambiental, en tanto implica un derecho del presente como así también para el futuro. La buena gobernanza no solo reside en el gobierno, sino también en el papel que asumen el público, las empresas privadas, los medios de comunicación, las organizaciones civiles, los inversionistas, los investigadores y todos aquellos que influyen en la vida política, económica y social de un país<sup>15</sup>.

## El Estado Democrático de Derecho en consonancia con los Derechos Humanos

La idea moderna de un Estado Democrático encuentra sus raíces en el siglo XVIII, implicando la afirmación de ciertos valores fundamentales de la persona humana, como también la exigencia de organización y funcionamiento del Estado con miras a la protección de aquellos valores.<sup>16</sup>

De esa forma, podemos notar que el Estado Democrático se sustenta sobre la configuración de la idea de derechos básicos o fundamentales, lo que implica la existencia de límites, ya que se exige que la formación de la voluntad democrática no pueda atentar contra los derechos humanos que han sido estimados como derechos fundamentales, atrincherando ciertos bienes que se considera que deben

---

ción de Aarhus-. Existe consenso a nivel internacional de que la Convención de Aarhus es el instrumento que más lejos ha llegado en cuanto a promover los derechos de acceso, al ser un instrumento vinculante. Ha sido calificada como la iniciativa más ambiciosa en el terreno de la democracia ambiental que se haya emprendido jamás bajo los auspicios de las Naciones Unidas. A la fecha ninguna otra región ha avanzado en el desarrollo de un instrumento legal vinculante similar a la Convención de Aarhus.

15 Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe; situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 30 de octubre de 2012.

16 Dalmo de Abreu Dallari, Elementos de Teoria Geral do Estado. Editora Saraiva. 23ª Edição. 2002. Página 145.

asegurarse incondicionalmente para cada individuo.

En la filosofía moral y política contemporánea la idea de derechos básicos o fundamentales suele definirse a partir de la concurrencia de dos rasgos. Se entiende, en primer lugar, que los derechos básicos son límites a la adopción de políticas basadas en cálculos coste-beneficio, lo que es tanto como decir que esos derechos atrincheran ciertos bienes que se considera que deben asegurarse incondicionalmente para cada individuo, poniéndolos a resguardo de eventuales sacrificios basados en consideraciones agregativas. En segundo lugar, suele entenderse que los derechos básicos constituyen límites infranqueables al procedimiento de toma de decisiones por mayoría, esto es, que delimitan el perímetro de lo que las mayorías no deben decidir, sirviendo por tanto frente a éstas –utilizando la ya célebre expresión de Dworkin – como vetos o cartas de Triunfo-. Así, simplificando, los derechos básicos retiran ciertos temas de la agenda política ordinaria para emplazarlos en esa esfera intangible a la que Ernesto Garzón ha llamado “el coto vedado”<sup>17</sup>.

Por lo tanto, podemos afirmar que el Estado de Derecho es un marco de seguridad para los individuos, toda vez que la vigencia de los derechos humanos es esencial para su existencia.

## El derecho al medio ambiente como un Derecho Humano y su protección

La primera gran consecuencia del Estado de derecho ambiental es que el valor medio ambiente ha de ser reconocido sin com-

17 Bayón Juan Carlos. “Derechos, democracia y constitución”. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante 2008. Edición digital a partir de *Discusiones: Derechos y Justicia Constitucional*, núm. 1 (2000), pp. 65-94. URL: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/derechos-democracia-y-constitucion/>

plejos en el núcleo duro de derechos fundamentales.

La dimensión colectiva, social, es consustancial al derecho ambiental y amplía los derechos jurídicos tutelados: por un lado reconoce los clásicos y tradicionales derechos individuales, y por otro, (introduce como novedad) los derechos colectivos-ampliando y completando los bienes tutelados-. Este es un cambio importantísimo en la cultura de los derechos humanos, a través de la institucionalización de un nuevo paradigma-el ambiental- que se viene gestando y desarrollando y consagra una nueva relación que rompe con la lógica clásica de la supremacía de lo individual, reconduciendo la flecha de lo colectivo a lo individual.

Esta nueva “ontología” da lugar al surgimiento de un sistema de protección de los bienes colectivos con la predominancia de límites y deberes en el ejercicio de los derechos de individuos que surgen cuando afectan al bien colectivo de modo irreversible. Así, superado el nivel de satisfacción de los bienes primarios, es necesario encontrar un punto de conexión entre el individuo y la sociedad, entre los bienes individuales y colectivos. Es en este campo en el que se debe completar la teoría de los derechos ampliando los bienes tutelados: bienes individuales y colectivos. Este es un cambio importantísimo en la cultura de los derechos humanos<sup>18</sup>.

Es indudable que los derechos humanos son uno de los más grandes inventos de nuestra civilización ya que constituyen una herramienta imprescindible para evitar un tipo de catástrofe que con frecuencia amenaza a la vida humana.

Por otro lado, las limitaciones en el reconocimiento de los derechos del hombre hace que, además de ese imprescindible e imperioso reconocimiento, deba apuntarse a un plano todavía más profun-

---

18 Lorenzetti, Ricardo. Teoría del derecho ambiental. La Ley, Buenos Aires, 2008. Pág. 11-12.



do: la formación de una conciencia moral de la humanidad acerca del valor inherente de estos derechos. Es esta conciencia, estos valores, que una vez arraigados y generalizados se convierten en una baya importante contra acciones u omisiones que los desconozcan.

La Constitución Nacional Argentina en su segundo capítulo de la parte dogmática “Nuevos Derechos y Garantías” recepta los derechos de tercera generación o derechos de incidencia colectiva y, entre ellos, **en su artículo 41 brinda una tutela directa al medio ambiente consagrándolo como un bien jurídico digno de protección**, en una concepción amplia e integradora, ya que no solo reconoce la tutela sobre los elementos naturales, sino también los culturales e históricos. Su recepción y consagración constitucional brinda un cimiento o base a la hora de enfrentar los problemas ambientales, desde un punto de vista tanto formal como de fondo, para alcanzar niveles óptimos de protección.

La constitución tiene como objetivo tutelar el ambiente en su relación con la calidad de vida de sus habitantes, debido a la necesaria y permanente interrelación que existe entre ambiente y salud, como también procura el uso racional de los recursos naturales de modo tal que no se comprometan los correspondientes a las generaciones futuras; la recomposición del daño, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica. Veamos:

*“Art. 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cul-*

*tural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”*

La protección al medio ambiente también encuentra protección en el Nuevo Código Comercial y Civil, en la Ley General del Ambiente - Ley n° 25.675- (LGA), en la Ley de Libre Acceso a la Información Pública- Ley n° 25.831 (LAIPA), todos ellos estableciendo principios y medios de protección.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, en el auto de apertura de la causa “Mendoza, Silvia B. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”, dijo que:

“el reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental (Artículo 41 CN) no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, **sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente**”<sup>19</sup>. (Resaltado de las autoras).

En este contexto, vale la pena resaltar que existe un reconocimiento cada vez mayor tanto en la sociedad civil como en los gobiernos de que el acceso a la información, la participación y la justicia es un elemento central para lograr la protección ambiental y el desarrollo sostenible<sup>20</sup>. En ese sentido, en 1992 en la

19 Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20/06/2006, “Mendoza, Beatriz S. y otros c. Estado Nacional y otros”. En LL 11/07/2006, 4 - LL 2006-D, 281 - DJ 2006-2, 706 - LL 29/06/2006.

20 Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe; situación actual, perspectivas

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los 178 gobiernos participantes acordaron el Principio 10 de la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en el que ya se esboza esta idea:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente del que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”

Vale la pena mencionar que a nivel internacional fue firmado el Convenio de Aarhus por los Estados de Europa y Asia Central, en 25 de junio de 1998 con entrada en vigor en octubre de 2001, reconocido como el más notable instrumento en implementar el Principio 10 de la Declaración de Rio, cuyo preámbulo reza:

“(…) Reconociendo también que toda persona tiene el derecho a vivir en un medioambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medioambiente en interés de las generaciones presentes y futuras (...)”<sup>21</sup>

La importancia del mismo reside en vincular los derechos procesales con el deber de proteger el ambiente<sup>22</sup>, destacando,

y ejemplos de buenas prácticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 30 de octubre de 2012

21 Convenio de Aarhus, Dinamarca, 25 de Junio de 1998.

22 Andrew Waite. Sunlight through the trees: a perspective on environmental rights and human rights. EnDereitoAmbientalCom-

principalmente, los derechos a la información, participación y justicia, que agrupados bajo la denominación “derecho de acceso” se configuran como tres niveles o instancias inescindibles, representan normas fundamentales de transparencia, equidad y rendición de cuentas en la toma de decisiones y son la base de la democracia ambiental y la buena gobernanza. Es decir, el ejercicio de los derechos de acceso profundiza y fortalece la democracia y contribuye a una mejor protección del medio ambiente y, por consiguiente, de los derechos humanos.

En ese sentido, realizando una síntesis clara y precisa, ALICIA MORALES LAMBERTI nos alecciona:

“La estrecha relación que existe entre los derechos humanos y el medio ambiente, ha adoptado principalmente dos formas: (a) la adopción de un nuevo derecho explícito al medio ambiente, caracterizado como sano, sin riesgo o sustentable; y (b) una mayor atención a los vínculos con el medio ambiente de derechos ya reconocidos, como los derechos a la vida y a la salud. Simultáneamente, el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procesal, principalmente la garantía y el ejercicio de los derechos humanos a la participación, a la información y al acceso a la justicia, se constituyen siempre más en los medios necesarios para lograr el objetivo último de la preservación del medio ambiente”.<sup>23</sup>

A continuación, sigue un análisis pormenorizado de cómo estos tres derechos se ven regulados en el ordenamiento jurídico argentino.

---

parado, EditoraFórum. Belo Horizonte, 2008.

23 Alicia Morales Lamberti. Los Derechos Humanos en el Código Civil y Comercial, como fuentes de integración hermenéutica y reconocimiento axiológico en la aplicación del derecho ambiental. Revista de Derecho Ambiental, AbeledoPerrot, Junio. Septiembre 2015, n°43.

## El Derecho a la Información Ambiental en Argentina

“El acceso a la información favorece la apertura y transparencia en la toma de decisiones, lo que contribuye a aumentar la eficiencia y eficacia de la regulación ambiental. Permite asimismo confiar plenamente en las decisiones adoptadas por las autoridades, demostrar la existencia de un problema no visualizado con anterioridad o plantear una solución alternativa.”<sup>24</sup>

En Argentina, el derecho a la información ambiental está protegido tanto por el artículo 41 de la Carta Magna como por la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (LAIPA) -Ley 25.831/2003- y la Ley General del Ambiente (LGA)- Ley n° 25.675. Es a través de ellas que la sociedad tiene un derecho claro y reglamentado para solicitar informaciones a todos los poderes del estado, conforme estudiaremos a continuación.

Para efectuar un análisis de la legislación vigente es necesario destacar que:

“El acceso a la información ambiental abarca dos elementos centrales: por una parte, la generación de información sobre el medio ambiente y, por otra, el derecho de la ciudadanía a acceder a la información con que cuentan las autoridades públicas y, por ende, la obligación de los gobiernos de poner la información a disposición de todos de manera fácil y accesible.”<sup>25</sup>

En un primer nivel cabe mencionar a la LGA-ley marco- que establece los presupuestos mínimos de la política ambiental nacional, fijando como uno de ellos “organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población la

24 Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe; situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 30 de octubre de 2012

25 Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe; situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 30 de octubre de 2012. Pág. 15.

misma (artículo 2°, inciso i), siendo que, en su artículo 16 reconoce el derecho de toda persona de acceder a la información.

Para la implementación de dicho mecanismo, no artículo 17 encomienda a la Autoridad desarrollar un sistema nacional integrado de información, de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, un informe anual sobre la situación ambiental del país, que opera a través do Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Destáquese que el artículo 18 responsabiliza a las Autoridades de informar sobre el estado del ambiente, los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas y manda al Poder Ejecutivo a elaborar un informe anual sobre la situación ambiental del país que debe ser presentado en el Congreso Nacional.

En un segundo nivel-más específico-, encontramos la LAIPA que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentre en poder del Estado, en los ámbitos nacional, provincial, municipal, de la Ciudad de Buenos Aires, de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas (artículo 1° de la ley 25831/2003).

En los términos del artículo 2° de la LAIPA, la información ambiental objeto de la norma es “toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable”, incluyendo así la información ambiental de carácter público, como informes elaborados, diagnósticos, planes y programas.

Por su parte, el artículo 3° establece que toda persona, física y jurídica, tiene el derecho de solicitar de modo oportuno y ade-

cuado, toda información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado, de forma libre y gratuita, salvo los gastos necesarios para la realización del informe, como así también la información privada de interés público, es decir, que todo ciudadano tiene acceso a toda aquella información que concierna al medio ambiente.

Se puede decir, por lo tanto, que Ley abordada exige que la información sea puesta a disposición del público, estipulándose en el artículo 7° los casos excepcionales en los cuales no se pueden brindar las informaciones ambientales solicitadas.

Sin embargo, no hay un procedimiento previsto en ley de como operará la entrega del informe solicitado. A esta dificultad se suma los costes, dado que si bien la ley consagra que el acceso es gratuito salvo los costes, esto se convierte en un obstáculo cuando son grandes los gastos, de este modo, los “sectores poderosos” manipulan este derecho, por lo que esta consagración jurídica no se refleja de modo pragmático. A ello debe sumarse, que la información ha de ser “oportuna y adecuada” lo que se dificulta ante los silencios administrativos, dilaciones que tornan ineficaz la protección, dado que en el acceso a la información es el primer paso para poder tornar efectivos y reales los derechos de participación y acceso a la justicia.

En sentido coincidente, la Corte IDH subrayó que “el derecho al acceso a la información juega un rol crítico en la capacidad de la sociedad civil en el diseño de la política pública”<sup>26</sup>.

Por todo lo expuesto, podemos notar que la legislación argentina aborda los dos aspectos centrales del derecho de acceso a la información de forma previa, oportuna e integral, que “se trata de

26 Corte IDH, “Claude Reyes v. Chile”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Párrafo 77.

una pre-condición para el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, cuyo cumplimiento es inherente a todo proceso de democratización y razonabilidad de las decisiones administrativas”.<sup>27</sup>

## La participación ciudadana en Argentina

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda (...)”<sup>28</sup>.

La incorporación de la ciudadanía viene asumiendo un rol importante en la dimensión ambiental del desarrollo, teniendo en miras institucionalizar los mecanismos y canales que tornen posible la participación ciudadana al momento de tratar los asuntos ambientales (artículo 20 de la LGA)<sup>29</sup>.

En este aspecto, LGA establece la participación pública como un principio troncal para el desarrollo de los planes y políticas ambientales (artículo 19 de la LGA)<sup>30</sup>, ya que el modo más eficaz de tratar los problemas ambientales –que son en su esencia problemas sociales- es con los afectados directos, inmediatos. Esto tiende a que las respuestas deben provenir del nivel local de gestión, debiendo aplicar los poderes públicos, de modo coherente y congruente, la normativa de presupuestos mínimos y sectorial.

---

27 Alicia Morales Lamberti. Los Derechos Humanos en el Código Civil y Comercial, como fuentes de integración hermenéutica y reconocimiento axiológico en la aplicación del derecho ambiental. Revista de Derecho Ambiental, AbeledoPerrot, Junio. Septiembre 2015, n° 43. Pág. 17.

28 Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

29 Artículo 20: Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

30 Artículo 19: Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.



De acuerdo con la evidencia acumulada, la participación ciudadana - como instrumento de democracia ambiental y buena gobernanza-en la toma de decisiones puede mejorar la calidad y la aceptación de las decisiones resultantes y es una herramienta para la reducción de la pobreza. La mejora del acceso del público a la información y el aumento de la participación en la toma de decisiones y acceso a la justicia son instrumentos esenciales para garantizar la sensibilización pública respecto de las cuestiones medioambientales. De esa manera, el ejercicio de los derechos de acceso profundiza y fortalece la democracia y contribuye a una mejor protección del medio ambiente y, por consiguiente, de los derechos humanos.

Cabe destacar que en el ordenamiento normativo establece dos momentos claves en los que se debe garantizar la participación ciudadana:(i) en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (EIA) y (ii) en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados. Esto se debe a que estamos en presencia de dos de los instrumentos claves de gestión y planificación ambiental, entre los cuales debe existir una relación de mutua condicionalidad e interacción, un efecto sinérgico entre ambos, de modo que reste:

“filtrando en la primera instancia y de manera eficiente las instancias de desarrollo económico que ingresen al procedimiento y proporcionando de manera automática lineamientos generales de regulación e información para dictaminar sin necesidad de un procedimiento detallado de EIA”<sup>31</sup>.

En estas instancias la participación ciudadana -previamente informada – se propicia como una herramienta para integrar las

31 Morales Lamberti, Alicia y Novak, Aldo. Instituciones de Derecho Ambiental. Alveroni. Córdoba 2005. Pág. 133.

preocupaciones, inquietudes y necesidades de la población inmediatamente afectada, ya que es el mejor mecanismo de hacer parte a la población en las decisiones que se adopten, construir consensos, forjar valores, un compromiso colectivo que contribuya a la aceptación, y cumplimiento de las decisiones que se adopten, ya que la ciudadanía se siente parte de las mismas y eso previene y disminuye posibles conflictos. En esa línea de pensamiento:

“La celebración de consultas o audiencias públicas previas para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos, y con ello el derecho a opinar de los grupos sociales potencialmente afectados constituyen un requisito e instancia obligatoria consustancial a la legalidad y razonabilidad del acto aprobatorio”<sup>32</sup>.

Se requiere una combinación estratégica pro-ambiental entre los instrumentos de información y participación ciudadana al momento de la toma de decisiones y planificación ambiental para brindar soluciones concretas, eficaces y oportunas a cuestiones de hecho de materia ambiental, enmarcadas en un principio de integración y de unidad de gestión.

Sin embargo, cabe destacar que si bien la ley establece el derecho de participar de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, no estipula la forma y momento en que ocurrirá, debido a que no contempla normas procesales mínimas, dependiendo de los gobiernos provinciales la implementación.

También, es necesario notar que la ley reconoce el derecho a los ciudadanos a participar en las audiencias públicas presentando quejas y comentarios, pero no vincula a las autoridades a dar una respuesta satisfactoria a los cuestionamientos, limitando así,

---

32 Morales Lamberti Alicia. Ob. Cit. Pág. 18.

la eficacia de la participación.

Por lo expuesto, llegamos a la conclusión que si bien la participación es contemplada en nuestro ordenamiento patrio, todavía hay mucho para aprimorar para su implementación.

Para tanto, se requiere de una práctica dialógica para reunir la diversidad de expectativas y experiencias. Siguiendo a Waldron:

“resulta importante que las comunidades tomen sus decisiones en foros y a través de procedimientos que sean respetuosos del desacuerdo y permitan que las distintas voces sean escuchadas en un debate acerca de cuál debería ser la solución del problema”<sup>33</sup>.

Debemos destacar también que la participación es un derecho “cuyo ejercicio resulta particularmente apropiado para situaciones en donde personas razonables, y portadoras de derechos, se encuentran en desacuerdo acerca de los derechos que tienen.”<sup>34</sup>

“El derecho de participación, en tal sentido, es *el derecho de los derechos*. Ello así, en definitiva, porque la participación y decisión mayoritarias se muestran como las únicas herramientas procedimentales que, en las circunstancias de la política, resultan consistentes con la idea de que todas las personas son fundamentalmente *iguales*.<sup>35</sup> Ellas son las únicas herramientas que se hacen cargo del “respeto que debemos [a cada individuo] como sujeto activo y pensante.”<sup>36</sup>

---

33 WALDRON, J., *Law and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p 86. En Gargarella Roberto “La difícil tarea de la interpretación constitucional”.

34 WALDRON, J., Ob. Cit

35 Ibid., p. 116 y p. 249. “Lo que toca a todos debe ser decidido por todos” –dice Waldron. Ibid., p. 116. Waldron sostiene esta postura reconociendo, junto con Charles Beitz, las tensiones que se suscitan entre el compromiso mayoritario y la idea de igual respeto a todos (idea que puede terminar siendo afectada por el procedimiento mayoritario, en su impacto negativo sobre algún individuo). Sin embargo, Waldron concluye diciendo que, al menos en un sentido restringido del término “igual respeto,” el procedimiento mayoritario es el único capaz de mostrarse consistentemente respetuoso con el mismo. Ibid.

36 WALDRON, J., Ob. Cit., p 251. En Gargarella Roberto “La difícil tarea de la interpretación constitucional”. Piénsense, en cambio, en el efecto de adoptar soluciones alternativas a la sugerida por Waldron, como la de consagrar una lista de derechos en la Constitución

Sin embargo, el principal obstáculo es que se genere esa práctica dialógica, que torne real y efectivo el principio de participación ciudadana, que no sea una mera consagración de papel sino que se instituyan los procedimientos para su concreción. Lo que suele suceder es que la sociedad se encuentra en una disparidad, por lo que el diálogo no es entre iguales, sino que el acceso y manejo de la información está en los grandes grupos de poder, donde se generan instancias “formales” de participación que no logran alcanzar el objetivo último de la legislación.

## Acceso a una tutela efectiva

La Convención Americana en su artículo 25 establece de manera categórica la obligación a cargo de los Estados de ofrecer un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de los derechos fundamentales<sup>37</sup>, lo que constituye uno de los pilares del Estado de derecho en una sociedad democrática.

El derecho al acceso irrestricto de la justicia se configura como un derecho fundamental, dado que el resto de los derechos analizados carecería de efectividad si no se dispondría de un mecanismo que posibilite la reclamación y operatividad de esos derechos, aún más al encontrarnos ante situaciones que conllevan una di-

---

(por qué grabar nuestras conclusiones en piedra, diría Waldron, en cuestiones sobre las cuales tenemos tantas dudas?Ibid., p. 224), articulando formas de control judicial. Siguiendo a Hohfeld, Waldron recuerda cuál es la contracara de las inmunidades constitucionales que consagramos: lo que Hohfeld denomina una *incapacitación*, en este caso la de la legislatura, que queda incapacitada para realizar sus tareas habituales de revisión, reforma, e innovación legales. Ibid., p. 221.

37 Artículo 25. Protección Judicial: 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

mención individual, colectiva y social del problema.

Los poderes públicos- ya sea en la instancia administrativa como judicial- deben ser facilitadores del diálogo colectivo y sensibles a oír las voces de quienes no son escuchados o vulnerados en el ejercicio de sus derechos, desconocidos muchas veces bajo un discurso conservador elitista que se ocupa de intereses económicos y de “progreso”.

Es interesante el planteo que realiza Dworkin:

“No cabe duda de que, en una democracia el poder está en manos del pueblo. **No obstante, es también a todas luces evidente que ninguna democracia brinda una auténtica igualdad de poder político.** Muchos ciudadanos están totalmente privados, por un motivo u otro, del derecho a la representación. El poder económico de las grandes empresas confiere un poder político especial a sus directivas (...). Los miembros de las minorías más arraigadas en la comunidad poseen, en tanto individuos, menos poder que los de otros grupos que, en tanto grupos, son poderosos. (...) Debemos tomarlos en cuenta cuando juzgamos cuánto poder político pierden los ciudadanos cada vez que una cuestión vinculada con los derechos individuales se retira de los órganos legislativos para pasar a manos de los tribunales. **Algunos pierden más que otros solo porque tienen más que perder. (...)** Pues en una concepción del estado de derecho centrada en los derechos, los ciudadanos poseen derechos de los que carecen en una concepción centrada en las normas. Tienen el derecho de reclamar, en calidad de individuos, un nuevo proceso de decisión judicial sobre sus derechos. Si la justicia reconoce esos derechos, habrá que respetarlos (...)<sup>38</sup>. (Destacado de las autoras).

La revisión judicial garantiza que las cuestiones más fundamentales de moral política sean por fin planteadas y debatidas

---

38 DWORKIN, Ronald. *Una cuestión de principios*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012, p. 46-47.

como cuestiones de principios y no solo de poder político (...)<sup>39</sup>

En este marco, es que la irrupción de la cuestión ambiental plantea la necesidad de resoluciones que tiendan a una visión integrada del ambiente y de los derechos humanos, en los que se respete el debido proceso legal administrativo y judicial. Esto implica el respeto de ciertas garantías procesales tales como: la existencia de plazos legales óptimos que no tornen ilusorios los intereses afectados, la igualdad y no discriminación en el acceso a los mecanismos de reclamos y revisión, la oportunidad de recurrir todo acto administrativo, transparencia en el proceso, la necesidad de una decisión oportuna, razonable y fundada.

En Argentina, el amplio acceso a la justicia está garantizado en el artículo 43 de la Constitución Nacional que prevé la acción expedita y rápida de amparo en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, veamos:

**Art. 43.-** Toda persona puede interponer **acción expedita y rápida de amparo**, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción **contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente**, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. (...).

---

39 DWORKIN, Ronald. Op.cit, p.101.

También, la LAIPA estipula en el artículo número 9 que toda persona está habilitada a valerse de una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes, ante todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho reglamentado por la ley.

Por otro lado, la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, Ley n° 19.549 reconoce el derecho a los ciudadanos de solicitar informaciones a los órganos públicos, y, en caso de no obtenerlas, de recurrir al Poder Judicial.<sup>40</sup>

Notamos que si bien en Argentina hay posibilidad de control por el Poder Judicial de los actos administrativos, como también, el acceso de forma autónoma de los ciudadanos para cuidar de cuestiones ambientales, todavía hay un largo camino para recorrer, pues, las respuestas se han manifestado de forma tardía y sobre todo, perjudiciales por ciertos grupos sociales.

Los problemas ambientales exigen una respuesta real y efectiva, que se base en la realidad local, como condición de eficacia en la aplicación de la normativa y la virtualidad de la decisión. Todo ello impregnado de un sentido evolutivo, dinámico y no regresivo del derecho, inspirado en el orden público ambiental, cuya concreción más pragmática y operativa se encuentra reflejado en el mandato constitucional y en los principios ambientales; que proporcione soluciones que sean prudentes, razonables, justas, positivas y útiles, que visualicen la norma no como una isla sino engarzada en un contexto jurídico global, debiendo tener en cuenta sus consecuencias o resultados (sociales, ambientales, colectivos) en lugar de responder a la protección de apetitos y

40 El fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia en Fernández Arias, Elena y otros c. Poggio, en 1990, sentó precedente de que todas las decisiones de los órganos administrativos deben quedar sujetas a revisión judicial, pues de lo contrario se violaría el Art. 18 de la Constitución Nacional, que reconoce a todos los habitantes del país el derecho a acudir a un órgano judicial.

requerimientos particulares.

La interpretación y aplicación del derecho no puede cumplirse en el plano conceptual de las normas y con el solo recurso de la lógica, pues no se trata de llegar a una solución que no sea contradictoria, por estar dentro de las posibilidades legales, sino a una solución que, además, sea justa. En otras palabras, la interpretación de las normas debe siempre ineludiblemente contribuir al afianzamiento de la justicia que en definitiva, es su norte. Es que en rigor, el juez nunca aplica una norma aislada, sino la totalidad del ordenamiento jurídico del que depende su sentido.<sup>41</sup>

“La doctrina de la Corte ha evolucionado al sostener que los jueces no pueden desentenderse de las consecuencias efectivas de sus decisiones, pues ellas constituyen un índice seguro del acierto de la hermenéutica (...)”<sup>42</sup>.

## Reflexiones finales

Uno de los factores que tal vez contribuyen a que no se progrese tanto como es deseable en la promoción de los derechos del hombre es la creencia de que ella está asegurada cuando se alcanza un reconocimiento jurídico de los derechos en cuestión. Ese reconocimiento es obviamente importante, pero si el mismo no es acompañado de la creencia colectiva y social de su importancia y respeto es en vano una mera homologación jurídica, una

---

41 Koch Eduardo Alfredo, “El derecho a la jurisdicción y la interpretación de las leyes” LL1991-D-21 en El Código comentado Civil, Comercial y Laboral (Ghersi – Weingarten Directores), Nova tesis, Santa Fe, Noviembre de 2014. Pág. 19-22).

42 López Mesa, Marcelo. “Interpretación de la ley. De la exégesis al finalismo y un poco más allá en la doctrina de la CSJ” LL- 1996-A-1116 en El Código comentado Civil, Comercial y Laboral (Ghersi & Weingarten Directores), Nova tesis, Santa Fe, Noviembre de 2014. Pág. 19-22).



consagración de papel que no penetra a la esfera social.

“Naturalmente, esto no implica que sea superflua la consagración jurídica de los derechos humanos: al contrario, tal consagración en el derecho positivo de distintos Estados y en el derecho internacional es una de las grandes conquistas de la humanidad por cuya consolidación debe bregarse constantemente, ya que el reconocimiento jurídico de los derechos humanos los hace más ciertos y menos controvertibles, y, sobre todo, provee de medios (como la declaración de inconstitucionalidad de una ley) para neutralizar su violación. Pero este reconocimiento jurídico, si bien es un paso decisivo para lograr el respeto de los derechos humanos, no es ni necesario ni suficiente para ello (...)”<sup>43</sup>.

El desafío es que nos encontramos ante derechos que reclaman obligaciones positivas por parte del Estado, siendo el primer deber el de garantizar una legislación eficaz, que logre abarcar el abanico de los derechos involucrados, a través de una protección actualizada y progresiva, como mecanismos auto explicativos y autosuficientes para su implementación. Al derecho ambiental le interesa fundamentalmente la implementación, la efectividad, la ejecutoriedad, la aplicación de la norma. De manera que una de sus características es la “pretensión de regulación continua”<sup>44</sup>. Por ello, es necesario construir una “teoría de la implementación del derecho ambiental” (Benjamín, Lorenzetti, entre otros)<sup>45</sup>, con los consecuentes desafíos que se genera en la práctica jurídica. Con-

43 Nino, Carlos. *Ética y Derecho Humanos. Un ensayo de fundamentación*. Astrea, Buenos Aires, 1989.

44 Esto se refleja en la idea de progresividad y no regresividad, que implica que se deben adoptar todas las medidas, hasta el máximo de los recursos que se disponga, para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos. Por lo que, las nuevas medidas judiciales, políticas, legislativas que se dispongan no pueden disminuir el nivel de protección, es decir, se debe avanzar en forma gradual y progresiva en la búsqueda de una plena efectividad y operatividad de los derechos consagrados.

45 Cafferatta, Néstor. “Los principios y reglas del Derecho ambiental”. [en línea] <http://aulavirtual.upsjb.edu.pe/Downloadfile/Docente/AMBIENTE.pdf> [consulta 6 de agosto de 2015].

figurada esta obligación, se debe: a) asegurar el acceso a la información; b) facilitar la participación pública, protegiendo la igualdad y no discriminación de las personas a la hora de plantear sus reclamos, opiniones, inquietudes; c) garantizar el debido proceso judicial y administrativo, removiendo obstáculos que impiden la protección efectiva de los derechos en juego.

No hay dudas de que el ordenamiento argentino regula estos mecanismos, instrumentos democráticos, de forma insuficiente, existiendo, por lo tanto, un largo camino a recorrer. Sin embargo, además del deber legislativo de perfeccionar los mecanismos existentes, existe un deber institucional y social de incorporarlos en la idiosincrasia, para así, caminar hacia la igualdad ambiental, y vía de consecuencia, social.

## BIBLIOGRAFIA

Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

Andrew Waite. "Sunlight through the trees: a perspective on environmental rights and human rights". En *Direito Ambiental Comparado*, Editora Fórum. Belo Horizonte, 2008.

Bayón, Juan Carlos. "Derechos, democracia y constitución". Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante 2008. Edición digital a partir de *Discusiones: Derechos y Justicia Constitucional*, núm. 1 (2000), pp. 65-94. URL: <http://www.cervan->

tesvirtual.com/obra/derechos-democracia-y-constitucion/  
[consulta 20 de febrero de 2016].

Cafferatta, Néstor. “Los principios y reglas del Derecho ambiental”. <http://aulavirtual.upsjb.edu.pe/Downloadfile/Docente/AMBIENTE.pdf> [consulta 6 de agosto de 2015].

Convenio de Aarhus, Dinamarca, 25 de Junio de 1998.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Claude Reyes v. Chile”, Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Mendoza, Beatriz S. y otros c. Estado Nacional y otros”. En LL 11/07/2006, 4 - LL 2006-D, 281 - DJ 2006-2, 706 - LL 29/06/2006.

Dalmo de Abreu Dallari, Elementos de Teoria Geral do Estado. Editora Saraiva. 23° Edição. São Paulo, 2002.

Daniel Alberto Sabsay y Maria Eugenia Di Paola. “La participación pública y la Nueva Ley General del Ambiente. Anales de la Legislación Ambiental. En Boletín Informativo N° 14. pp 29-36. La Ley, 2003.

Dworkin, Ronald. Una cuestión de principios. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2012.

Edis Milaré. Direito do Ambiente, A Gestão Ambiental em foco. 6° Edição. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2008.

Guimarães, Roberto P. “La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo”. URL: <http://www.uv.mx/personal/fpanico/files/2011/04/guimaraes-la-etica-de-la-sustentabilidad.pdf> [consulta 2 de marzo de 2016].

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anejos/90000-94999/91548/norma.htm>

<http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=99&IdSeccion=0>

Koch Eduardo Alfredo. “El derecho a la jurisdicción y la interpretación de las leyes” LL1991-D-21 en El Código comentado Civil, Comercial y Laboral (Ghersi –Weingarten Directores), Nova tesis. Santa Fe, Noviembre de 2014.

López Mesa, Marcelo. “Interpretación de la ley. De la exégesis al finalismo y un poco más allá en la doctrina de la CSJ” LL- 1996-A-1116 en El Código comentado Civil, Comercial y Laboral (Ghersi –Weingarten Directores), Nova tesis. Santa Fe, Noviembre de 2014.

Lorenzetti, Ricardo. Teoría del derecho ambiental. La Ley. Buenos Aires, 2008.

Mário Lúcio Quintão Soares. Teoria do Estado, o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional. Editorial del Rei. Belo Horizonte, 2001.

Morales Lamberti, Alicia y Novak, Aldo. *Instituciones de Derecho Ambiental*. Alveroni. Córdoba 2005.

Morales Lamberti, Alicia. “Los Derechos Humanos en el Código Civil y Comercial, como fuentes de integración hermenéutica y reconocimiento axiológico en la aplicación del derecho ambiental”. En *Revista de Derecho Ambiental* n° 43, AbeledoPerrot. Buenos Aires, Junio- Septiembre 2015.

Nino, Carlos. *Etica y Derecho Humanos. Un ensayo de fundamentación*. Astrea. Buenos Aires, 1989.

Torres, Valeria. “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe; situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, ISSN 1564-4189, 30 de octubre de 2012.

Waldron J., *Law and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999. En Gargarella Roberto “La dificultosa tarea de la interpretación constitucional”.



## **SEGUNDA PARTE - BOLIVIA**





# DEMOCRACIA E BENS NATURAIS NA BOLÍVIA DO *VIVIR BIEN*: UMA CRÍTICA A PARTIR DA COLONIALIDADE E DA DEPENDÊNCIA

Bernardo Xavier dos S. Santiago<sup>1\*</sup>

Enzo Bello<sup>2\*</sup>

## RESUMO

O presente artigo objetiva pensar criticamente como se dá a relação entre democracia e bens naturais na Bolívia a partir das categorias colonialidade e dependência. A hipótese de base da pesquisa é que a democracia avança no país na medida em que novos e tradicionais sujeitos políticos emergentes resistem a processos de expropriação e mercantilização da natureza, afirmando modos de vida em harmonia com a *Madre Tierra* e produzindo novos paradigmas de relações e interações entre seres humanos e meio ambiente. Assim, busca-se situar os impasses gerados a partir da renovação do extrativismo como paradigma de desenvolvimento econômico para a efetivação dos dispositivos de democracia da carta do Novo Constitucionalismo, conformando um

---

1\* Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista pela CAPES.

2\* Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto III da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) - UFF. Editor-chefe da Revista Culturas Jurídicas ([www.culturasjuridicas.uff.br](http://www.culturasjuridicas.uff.br)). Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (CAPES).

campo aberto de disputa dos sentidos do *Vivir Bien*. Adota-se a metodologia da pesquisa interdisciplinar com orientação epistemológica na Teoria Crítica através da conjunção dos marcos teórico-metodológicos do materialismo histórico e dialético, e do pensamento descolonial. Adotam-se, ainda, os raciocínios indutivo e dedutivo, numa abordagem jurídico-sociológica, pelos modos de pesquisa qualitativa, o que envolve as técnicas de pesquisas de revisão bibliográfica e análise documental.

**Palavras-chave:** *Vivir Bien*; Bens naturais; Democracia; Colonialidade; Dependência; Extrativismo;

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo pensar críticamente acerca de la relación entre la democracia y los recursos naturales en Bolivia desde las categorías colonialidad y dependencia. La hipótesis básica de la investigación es que la democracia avanza en el país al paso que los emergentes sujetos políticos nuevos y tradicionales resisten a procesos de expropiación y mercantilización de la naturaleza, afirmando formas de vivir en armonía con la Madre Tierra y produciendo nuevos paradigmas de relaciones e interacciones entre los seres humanos y el medio ambiente. De este modo, se busca situar los impases generados para la efectivización de las disposiciones relativas a la democracia en la Carta del Nuevo Constitucionalismo a partir de la renovación del extractivismo como el paradigma de desarrollo económico, formando campo abierto de controversias acerca del significado

de Vivir Bien. Se adopta la metodología de la investigación interdisciplinaria con orientación epistemológica en la Teoría Crítica a través de la combinación de marcos teóricos y metodológicos del materialismo histórico y dialéctico y el pensamiento decolonial. También se adopta el raciocinio inductivo y deductivo, con un enfoque jurídico-sociológico, por los modos de investigación cualitativa, utilizando las técnicas de revisión de la literatura y análisis de documentos.

**Palabras Clave:** “*Vivir Bien*”; Bienes Naturales; Democracia; Colonialidad; Dependencia; Extractivismo;

## 1. Introdução

Este trabalho parte da noção do pensamento descolonial de que a Modernidade, através da colonialidade, produz um padrão de poder etno e eurocentrado, criando diferenças raciais para promover a expansão do capitalismo através da exploração do trabalho de populações subalternizadas e da apropriação dos bens naturais dos territórios da periferia mundial<sup>3</sup>. Nesse sentido, o processo histórico latino-americano, em especial o boliviano, desponta como um retrato do modo colonial de acumulação pelo extrativismo operado a partir de estruturas multifacetárias da colonialidade.

Os modos de produção capitalista e colonial se organizam com base na mercantilização expansiva dos bens comuns, de tal

3 QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (comp.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales**. Perspectivas Latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>. Acesso em 10.05.2016.

forma que qualquer abordagem do tema democracia na América Latina, mais especificamente na Bolívia, deve necessariamente passar pelas questões ambientais. Esta que, conforme aponta o autor ecossocialista James O'Connor, é a segunda contradição do capitalismo, a que resulta da exploração predatória do meio ambiente<sup>4</sup>. Sustentamos aqui que não há de existir democracia se não houver titularidade, apropriação, uso e controle popular das riquezas naturais. O objetivo do trabalho é, pois, situar criticamente as relações entre meio ambiente e democracia na Bolívia, no contexto recente do seu constitucionalismo pluricultural.

As estruturas coloniais no Sul Global, em seu recorte na América Latina, condicionam há séculos seu papel de produtora e exportadora de matérias primas na divisão internacional do trabalho, resultando daí processos amplos de exploração da mão de obra barata, mas também de degradação ambiental. Na Bolívia, a recente manifestação do Poder Constituinte emergiu de conflitos socioambientais, mais propriamente da organização de bloco popular que se opõe às políticas de neoliberais de privatização dos recursos naturais, que aprofundam o modo colonial de desenvolvimento pelo extrativismo.

A hipótese de base da pesquisa aqui apresentada é de que a *Pachamama* está no centro da participação popular no país em virtude dos modos de vida e das cosmovisões dos povos originários. A democracia boliviana avança na medida em que novos e tradicionais sujeitos políticos emergentes resistem a processos de expropriação e mercantilização da natureza, afirmando modos de vida ancestrais em harmonia com a *Madre Tierra* e produzindo

4 A primeira contradição é a exploração dos proletários pela burguesia (O'CONNOR, 1998), exposta na tradicional crítica de Karl Marx e Friedrich Engels, contemporaneamente atualizada após análises de outras faces da subordinação: gênero, raça, etnia e geopolítica. O'CONNOR, James. **Natural Causes**: Essays in Ecological Marxism. New York: Guilford Press, 1998.

novos paradigmas de relações e interações entre os seres humanos e o meio ambiente. Na primeira parte do artigo, os conflitos socioambientais aparecem no centro dos dois grandes ciclos de manifestações na Bolívia deste século, que ainda que se realizem em conjunturas políticas e normativas distintas, e têm em comum as atividades extrativistas.

Na segunda parte são apresentados os institutos normativos de participação popular e proteção ambiental previstos na Nova Constituição Política do Estado Plurinacional de Bolívia (NCPE), organizados a partir do *Vivir Bien*<sup>5</sup> e da Plurinacionalidade, compreendendo, entretanto, as limitações do constitucionalismo e do sistema jurídico para a produção e efetivação de direitos.

Na terceira etapa, situa-se o atual debate sobre o extrativismo no país, principal impasse da consolidação normativa, disputando os sentidos aberto e abstrato do *Vivir Bien*. A transposição de um conceito cultural e ancestral para a institucionalidade, ou seja, a sua passagem do local para o macro revela uma série de desafios e contradições para as práticas e discursos socioambientais, que são modelados a partir da sua aplicação nos campos jurídico e econômico.

Adota-se a metodologia da pesquisa interdisciplinar com orientação epistemológica na Teoria Crítica, através da conjunção dos marcos teórico-metodológicos do materialismo histórico e dialético, e do pensamento descolonial<sup>6</sup>. Adotam-se, ainda, os

---

5 A terminologia aqui adotada (“*Vivir Bien*”) reproduz o termo utilizado pela *Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolívia*, de 2009, ao passo que a *Constitución de la República del Ecuador*, de 2008, usa a nomenclatura “*Buen Vivir*”. No Brasil, acadêmicos, pesquisadores e militantes de movimentos sociais têm falado em “*Bem Viver*”.

6 Em que pese a argumentação de alguns autores como Walter Dignolo, que consideram o marxismo como uma grande narrativa da modernidade europeia - portanto, distante dos elementos genuínos da América Latina -, sustentamos a viabilidade, a pertinência e a utilidade da articulação entre o campo do marxismo e pensamento descolonial. Entendemos que se trata de visões confluentes em termos críticos, para se pensar e agir sobre a realidade contemporânea, tendo em vista alguns elementos em comum: (i) referência

raciocínios indutivo e dedutivo, numa abordagem jurídico-sociológica pelos modos de pesquisa qualitativa, o que envolve as técnicas de pesquisas de revisão bibliográfica e análise documental.

## 2. Os bens naturais no centro da participação popular na Bolívia

É possível identificar na Bolívia do século XXI dois grandes ciclos de manifestações populares relacionadas a conflitos socioambientais, mais propriamente aos impactos sociais e ambientais produzidos pelas atividades extrativistas, cujo marco divisor é o governo do presidente Evo Morales e do *Movimiento al Socialismo* (MAS). O tema dos recursos naturais tem estado presente nas demandas dos movimentos indígenas nos países andinos nos últimos anos, quando estes percebem sua identidade étnica como povos em um determinado território, assim como sua posição de classe, aprofundando e ampliando sua percepção de luta política<sup>7</sup>.

Um primeiro ciclo entre 2000 e 2005 é marcado pela contestação ao modelo de Estado colonial e às políticas neoliberais, tendo seu ápice na *Guerra da Água* e na *Guerra do Gás*, e um segundo já sobre a vigência da *Nova Constituição Política do Estado Plurinacional de Bolívia*, que tem nas *Marchas Indígenas en Defensa del TIPNIS* seu maior expoente.

a partir da materialidade das relações sociais; (ii) visão a partir dos sujeitos oprimidos em relações de dominação; (iii) objetivos transformação social, fundamentalmente através da redistribuição de riquezas e do alcance da igualdade material, entre outros. Essa argumentação é mais desenvolvida no texto “Direitos humanos e emancipação/liberação: possíveis aproximações entre marxismo e descolonialismo”, no prelo. MIGNOLO, Walter. **Desobediencia epistémica**: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 2010.

7 ALBÓ, Xavier. **Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú**. La Paz: CIPCA, 2009.

Conhecido como *Ciclo Rebelde*<sup>8</sup>, o período se inicia com a Guerra da Água, ocorrida em abril de 2000 em Cochabamba contra a Lei 2029 de Água Potável e Esgoto, que privatizava a gestão da água em favor da empresa transnacional *Bechtel*. O objetivo do governo do então presidente Hugo Banzer (1997-2001) era privatizar também os sistemas de irrigação, que eram administrados pelas comunidades rurais conforme seus usos e costumes<sup>9</sup>.

Já que o abastecimento de água cobria também uma parte da área urbana, os comitês urbanos de abastecimento de água, a Federação de Trabalhadores Fabris de Cochabamba, grupos profissionais, ambientalistas e *cocaleros* e *ayllus* da zona andina se uniram na Coordenadoria de Defesa da Água e da Vida, conjugando interesses comuns de diversos setores, urbanos e rurais, em torno da questão<sup>10</sup>. As jornadas de protesto e mobilização culminaram na rescisão do contrato de concessão dos serviços de água, representando um triunfo social que contribuiu para gerar um estado de disponibilidade coletiva, questionando a legitimidade das políticas neoliberais no país<sup>11</sup>.

A vitória na Guerra da Água foi o elemento chave para desencadear outros protestos de contestação à presença dos investimentos neoliberais e do capital transnacional na região. Os conflitos relacionados ao questionamento e à crítica ao modelo racista e excludente de Estado e sociedade se acirraram, fazendo com que as comunidades camponesas-indígenas incorporassem em suas demandas as propostas e demandas relacionadas à igual-

8 CABEZAS, Marta. Caracterización del "Ciclo Rebelde" 2000-2005. In: LÓPEZ, Jesús Espasandín; IGLESIAS TURRIÓN, Pablo. (Org.). *Bolivia en movimiento: acción colectiva y poder político*. Editorial El Viejo Topo, 2007.

9 GUIMARÃES, Alice Soares. *A Reemergência de Identidades Étnicas na modernidade: movimentos sociais e Estado na Bolívia contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2014, p. 173.

10 Idem, *Ibidem*, p. 174.

11 Idem, *Ibidem*, p. 175.

dade racial, ao autogoverno, às novas formas de gestão política indígena e à incorporação de culturas na esfera da legitimidade<sup>12</sup>.

Posteriormente, em 2003, após diversas mobilizações populares cada vez mais intensificadas, a Guerra do Gás se iniciou como uma culminação dos protestos realizados no mesmo ano<sup>13</sup> a partir de sujeitos sociais coletivos já mobilizados, em especial as comunidades indígenas. Diante da disposição do governo boliviano de manter uma política que prezasse pelas privatizações e exportações dos recursos naturais, o então presidente Gonzalo Sanches de Lozada determinou a venda do gás natural boliviano aos Estados Unidos através dos portos chilenos. Em contraposição, as comunidades indígenas e camponesas se mobilizaram através do bloqueio de estradas e a paralisação geral em El Alto, reivindicando a nacionalização do gás, a saída do presidente, a revogação do decreto de hidrocarbonetos (Decreto 27.209/03) e a não repressão aos grupos sociais mobilizados<sup>14</sup>.

Como resultado, apesar da retaliação por parte do governo e de diversas mortes em conflitos armados, a Agenda de Outubro foi elaborada, corroborando com a construção de uma pauta de reivindicações dos movimentos sociais articulados com a nacionalização dos recursos naturais e, na sequência, a própria realização de uma Assembleia Constituinte<sup>15</sup>. Em razão das forças de mobilização popular, Sanchez de Lozada renunciou à presidência, que passou a ser ocupada por Carlos Mesa. Este, por sua vez, iniciou reformas políticas para garantir a anistia dos sujeitos

---

12 Idem, *Ibidem*, p. 176.

13 Idem, *Ibidem*, p. 179.

14 LEONEL JÚNIOR, Gladstone. *O Novo Constitucionalismo Latino-americano: um estudo sobre a Bolívia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 66-67.

15 Idem, *Ibidem*, p. 68.



políticos ligados aos movimentos sociais e participantes das mobilizações de 2003, incluindo o líder *cocalero* Evo Morales<sup>16</sup>.

Em 2005, diante da instabilidade política e da recusa do então presidente de aprovar a nacionalização dos hidrocarbonetos, as mobilizações são retomadas. O interessante é que boa parte dos sujeitos que se organizaram nessas lutas, desde o ano 2000, vivem em forma comunitária, o que foi fundamental para garantirem a autonomia e a manutenção das mobilizações por longos períodos<sup>17</sup>.

Na Bolívia, a ideologia indianista pôde se expandir durante as reformas neoliberais da economia, a partir do fortalecimento de laços comunitários, sendo capaz de oferecer explicações ao drama coletivo com a “*articulação política das experiências cotidianas de exclusão social, discriminação étnica e memória social comunitária de campesinos índios deixados à sua sorte por um Estado empresário*”<sup>18</sup>. O indianismo politiza elementos até então utilizados pela “Modernidade” para bloquear e legitimar a restrição dos mecanismos de inclusão e de mobilidade social, como a cultura, o idioma, a história e a cor da pele, transformando-os em instrumentos desgastantes da ideologia neoliberal e componentes de uma “ideologia comunitarista de emancipação”. Paralelamente, este indianismo “*tornará coesa uma força de massa mobilizável, insurrecional, e eleitoral, logrando politizar o campo político discursivo e consolidando-se como uma ideologia com projeção estatal*”<sup>19</sup>.

16 Idem, *Ibidem*, p. 68.

17 Idem, *Ibidem*, p. 69.

18 No original: “*articulación política de las experiencias cotidianas de exclusión social, discriminación étnica y memória social comunitaria de campesinos indios dejados a su suerte por un Estado empresario*”. GARCÍA LINERA, Álvaro. **La potencia plebeya**: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares em Bolivia. Buenos Aires: Prometeu Libros y CLACSO, 2008, p. 388.

19 No original: “*cohesionará una fuerza de maza movilizable, insurreccional, y electoral, logrando politizar el campo político discursivo*”.

Com a intensificação dos protestos, Mesa renunciou e se afastou da presidência em junho de 2005, tendo o presidente da Corte Suprema de Justiça assumido o cargo até a realização de novas eleições. No mesmo ano, Evo Morales foi eleito, fechando o ciclo de protestos iniciado em 2000. O que se pode depreender do ciclo de protestos iniciado com a Guerra da Água é, essencialmente, o questionamento da legitimidade do Estado e a interação violenta na relação deste com os setores mobilizados, conforme sustenta Alice Guimarães<sup>20</sup>.

Era marcante o quanto o Estado tentava definir os moldes das relações entre os grupos étnicos e as relações deles com a natureza, a partir do paradigma de democracia liberal e de cidadania pautada em instituições republicanas, incompatíveis com os símbolos de poder indígena e do sistema territorial além do Estado, o que demandou a construção de novas noções de cidadania, Estado, território e poder. Como resultado desse novo ambiente interativo, o Estado foi perdendo sua legitimidade e, por conseguinte, sua capacidade de imposição da autoridade constitucional e de controle da ordem interna<sup>21</sup>.

Deve ser destacado que o que torna possível a ascensão de um bloco histórico constituinte é o Pacto de Unidade<sup>22</sup> formado por movimentos camponeses indígenas, que se tornaram a principal base de sustentação de Evo Morales. Este Pacto de Unidade

*y consolidándose como una ideología con proyección estatal". GARCÍA LINERA, Álvaro. Op. Cit., p. 389.*

20 GUIMARÃES, Alice Soares. *Op. Cit.*, p. 182.

21 *Idem*, *Ibidem*, p. 182.

22 O pacto de unidade celebrado foi em setembro de 2004 entre a *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB), *Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia* (CSCIB), a *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa"* (CNMCIQB - BS), a *Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano* (CIDOB) e o *Concejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu* (CONAMAQ). A sua dissolução ocorre em janeiro de 2013 com a saída da CIDOB-CONAMAQ, justificada na relativização, pelo poder executivo, da participação social das comunidades indígenas nas decisões que afetam diretamente seus territórios, culturas e recursos naturais.

foi rompido durante o segundo ciclo de grandes manifestações, objeto deste tópico, quase 10 anos após sua consolidação. A tensão territorial no Território Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS<sup>23</sup>) coloca em xeque as políticas de participação popular e desenvolvimento do governo, promovendo rupturas na sua base de apoio.

A política de desenvolvimento do atual governo prevê a construção de uma estrada que atravessa o TIPNIS, integrando-o ao sistema de vias que interliga as principais cidades da Bolívia e ao “Eixo Andino” da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sulamericana (IIRSA) que, por sua vez, se conecta com o Eixo Interoceânico Central e o Eixo Perú-Brasil-Bolívia<sup>24</sup>. A construção da estrada é casada com a concessão de lotes de petróleo que abarcam a região do TIPNIS, para exploração e exportação pela Petroandina e pela Petrobrás. A proposta de *carretera* contaria<sup>25</sup> com financiamento do BNDES, a ser construída pela empreiteira

---

23 O TIPNIS localiza-se na Amazônia Andina e compreende quatro municípios em seu território: Ignacio de Moxos e Loreto no Estado de Beni e Villatunari y Morochota no Estado de Cochabamba. Nele habitam três povos originários - Yuracarés, Tsimanes e Mojeño-Sécure -, cuja economia está baseada na caça, na pesca e na agricultura, com alguma variação entre os povos, constituindo-se economias étnicas de caráter comunitário, baseada no acesso comum aos bens que garantem a vida e a reprodução das famílias PORTO GONÇALVES, Carlos Walter; HURTADO, Lina M.; BETANCOURT, Milson. **Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia: los casos del territorio indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure en Bolivia y el Área de Manejo Especial de la Macarena en Colombia.** Colección: Secretaría Ejecutiva de CLACSO, Buenos Aires, dezembro, 2013, p. 28. Disponível na internet em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131223125249/TrabajoFinal.pdf>. Acesso em: 18.05.2016.

24 A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é um programa conjunto dos governos dos 12 países da América do Sul que visa a promover a “integração sul-americana” através da integração física desses países, com a modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, mediante ações conjuntas. O Eixo Andino (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia) compreende a integração energética, com destaque para a construção de gasodutos. O Eixo Interoceânico Central (Sudeste brasileiro, Paraguai, Bolívia, norte do Chile, sul do Peru) prevê rede de transportes para exportar produtos agrícolas brasileiros e minerais bolivianos pelo Pacífico. O Eixo Peru-Bolívia-Brasil objetiva a criação de um eixo transportes envolvendo o Brasil, Bolívia e Peru, com a conexão portuária peruana no Pacífico, permitindo a expansão do comércio destes países com a Ásia. Diversos movimentos e entidades denunciam que a iniciativa, ao contrário de promover a real integração entre os países, possibilitou uma interconexão de mercados e a expansão da degradação ambiental.

25 Diante do imbroglío, a concessão foi revista em 2012.

brasileira OAS<sup>26</sup> (PAZ, 2012).

O projeto de construção da estrada deflagrou um grande conflito com as comunidades indígenas que habitam o TIPNIS, sendo a sua maior expressão a *VIII Gran Marcha Indígena en Defensa del TIPNIS, los territorios, la dignidad, la vida y los derechos de los pueblos indígenas*, de agosto à outubro de 2011, que reuniu cerca de quinhentos mil manifestantes na sua chegada à La Paz e logrou a aprovação, na *Asembleia Nacional*, da *Ley* n° 180, que declara intangível o território, assegurando legalmente a não construção da estrada. Uma nova marcha, desta vez pró-emprego, foi mobilizada por produtores *cocaleros* revertendo os efeitos da intangibilidade, com a aprovação da *Ley* n° 222, que preveria uma consulta prévia – posterior, no caso concreto.<sup>27</sup>

O conflito segue pendente, tornando-se um grande expoente das fraturas das políticas de desenvolvimento dos governos da região diante da sua inserção periférica no capitalismo global, mas também como expressão da vitalidade dos movimentos de resistência. As disputas nos territórios ganham especial relevo diante da corrida capitalista pelo controle e exploração dos bens

---

26 PAZ, Sarela. La Marcha Indígena del TIPNIS en Bolivia y su relación con los Modelos Extractivos de América del Sur. **GEOGRAPHIA**, Niterói, volume 13, número 26. 2012. Disponível na internet em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/453/324>. Acesso em: 19.07.2016.

27 As r. leis foram objeto de ações de controle abstrato de constitucionalidade ajuizadas por deputados e senadores da *Asamblea Legislativa Plurinacional* e julgadas pelo *Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia* na *Resolución* 0300/2012. Os autores Miguel Ángel Ruíz Morales (MAS) e Zonia Guardia Melgar (MAS) alegaram, entre outras coisas, que a declaração de intangibilidade do território pela *Ley* n. 180 impedia o Estado de cumprir suas obrigações constitucionais com a sociedade e, em especial, com os povos do TIPNIS. Os deputados Fabián II Yaksic Feraudy (MAS) e Miriam Marcela Revollo Quiroga (MAS), por sua vez, acerca da *Ley* n. 222, alegaram não se tratar de uma consulta prévia, livre e informada, mas uma pseudo consulta posterior a diversos atos e feitos administrativos e legislativos efetuados pelo Governo sem que houvesse consulta alguma. A corte constitucional decidiu pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade da *Ley* n. 180 e, em suma, declarou constitucional a *Ley* n. 222, condicionada, entretanto, à produção de um arranjo, instando os povos do TIPNIS a estabelecerem um diálogo com o Estado, a *Asamblea Nacional* a mediar o acordo e ao Executivo para cumpra suas obrigações constitucionais, resguardando não só os interesses dos povos do TIPNIS, mas também o interesse nacional.

naturais, que, por sua vez, na Bolívia, seguem como depositários de valores não econômicos<sup>28</sup>.

### 3. O *Vivir Bien* e os direitos da *Madre Tierra*: aspectos normativos

Os movimentos indígenas e camponeses passam a ter reconhecidas normativamente na NCPE uma série de direitos e políticas organizadas em torno do *Vivir Bien* e da Plurinacionalidade. Políticas que preveem a ampliação institucional dos mecanismos de participação popular e consultas prévias, autonomias e auto-governo de povos originários, que se chocam, em alguns momentos, com a previsão constitucional do controle estatal das atividades de extração, produção e beneficiamento de recursos naturais. Em ambiguidade, o fato de articularem densidade democrática e direitos da Natureza, a partir da inclusão modos de vida e cosmovisões originárias, e seu uso estratégico pelo Estado.

Devem ser destacados, entretanto, os riscos da análise dos instrumentos normativos de participação popular e proteção am-

---

28 Sobre os sentidos do TIPNIS, vale destacar os comentários de Raul Prada: “Para os povos indígenas o TIPNIS é o monte sagrado; para os ecologistas é o coração da produção da água, dos ciclos de água das zonas do TIPNIS e das regiões adjacentes. Para a Constituição é uma TCO, um território indígena e parque, onde co-habitam as comunidades indígenas de três povos amazônicos, yuracarés, chimanes e moxeños, os mesmos que gozam de direitos coletivos, consagrados pela Constituição. O conflito do TIPNIS se converteu no centro dos debates e na batalha crucial em defesa da Madre Tierra, da Constituição e do processo. O ocorrerá depende da capacidade de resistência das comunidades da TCO do TIPNIS, também da violência que é capaz de exercer o Governo” PRADA, Raul. **Miseria de la Geopolítica**. 2012, p.34. Disponível na Internet em: <http://www.rebelion.org/docs/157961.pdf>. Acesso em: 20.07.2016. No original: “Para los pueblos indígenas el TIPNIS es la loma santa; para los ecologistas es el corazón de la producción del agua, de los ciclos de agua de las zonas del TIPNIS y de las regiones colindantes. Para la Constitución es una TCO, un territorio indígena y parque, donde cohabitan las comunidades indígenas de tres pueblos amazónicos, yuracarés, chimanes y moxeños, los mismos que gozan derechos colectivos, consagrados por la Constitución. El conflicto del TIPNIS se ha convertido en el centro de los debates y en la batalla crucial en defensa de la Madre Tierra, de la Constitución y del proceso. Lo que vaya a ocurrir depende de la capacidad de resistencia de las comunidades de la TCO del TIPNIS, también de la violencia que es capaz de ejercer el Gobierno”.

biental a partir das limitações do constitucionalismo sob dois prismas: i) o “fetichismo constitucional”, a ilusão da realização plena da cidadania quando confi(n)ada ao Direito e à Constituição<sup>29</sup>; ii) o novo constitucionalismo na Bolívia continua sendo constitucionalismo, logo, um fenômeno originado na Modernidade europeia e transplantado para a América Latina, hoje e outrora, através de uma dinâmica de colonialidade do poder e do saber<sup>30</sup>. Ou seja, por mais que se inove e modifique em matéria de Constituição, a concretização desta com o resgate das tradições ancestrais e com as vislumbradas transformações sociais estará sempre condicionada pelas condições materiais de poder<sup>31</sup>.

A Constituição boliviana de 2009 prevê a democracia comunitária e possibilita a eleição, designação ou nomeação de parlamentares indígenas, representantes e autoridades dos territórios autônomos por meio de procedimentos próprios das nações e povos indígenas originários e campesinos (art. 11). É garantida a livre determinação das nações e povos originários, que consiste no direito à autonomia, ao autogoverno, ao reconhecimento da cultura e das instituições e da consolidação dos territórios (Art. 2). Prevê que os territórios indígenas autônomos são *instancias subnacionales* de governo, nas quais se aplicam a justiça indígena e usos e costumes para a seleção dos governantes (art. 289 e 296). Medidas administrativas ou legislativas que afetarem os povos indígenas ou a exploração de recursos naturais não renováveis em seus territórios obrigatoriamente serão precedidas por consulta (art. 30).

29 BELLO, Enzo. Cidadania, alienação e fetichismo constitucional. In: BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. (Org.). **Direito e Marxismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 07-33.

30 QUIJANO, Aníbal. **Op. Cit.**

31 BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 7, n. 1, p. 49-61, 2015. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.71.05>>. Acesso em: 14/05/2016.

O Estado incorpora e promove como seus princípios ético-morais princípios indígenas como: o *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (não seja *flojo*, não seja mentiroso, não seja ladrão), o *suma qamaña* (o bem viver), o *ñandereko* (vida harmoniosa), o *teko kavi* (vida boa), o *ivi maraei* (terra sem males) e o *qhapaj ñan* (caminho ou vida nobre) (Art. 8.1). Estabelece como função essencial do Estado constituir uma sociedade justa e harmoniosa, pavimentada na descolonização, sem discriminação nem exploração, para consolidar as identidades plurinacionais (Art. 9.1). Reconhece a justiça indígena, em igual hierarquia com a justiça ordinária (Art. 179.2). O Art. 33 da Constituição boliviana acolhe o direito de outros seres: “*As pessoas têm direito a um meio ambiente saudável, protegido e equilibrado. O exercício deste direito deve permitir aos indivíduos e coletividades das presentes e futuras gerações, além de outros seres vivos, desenvolvendo-se de maneira normal e permanente*”<sup>32</sup>.

A população tem direito à participação na gestão ambiental e à consulta prévia e informada sobre decisões que possam afetar a qualidade do meio ambiente (Art. 341) e sobre decisões que dizem respeito à exploração de recursos naturais em um determinado território (Art. 350). Em áreas protegidas sobrepostas a territórios indígenas e campesinos, a gestão será realizada em sujeição aos usos e costumes, desde que respeitados os objetivos de criar essas áreas (Art. 386).

Prevê a exclusividade do Estado na utilização do patrimônio natural (Art. 344); declara que os recursos naturais são estraté-

---

32 No original: “*Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente*”.

gicos e de interesse nacional (Art. 346), sendo de competência administrativa do Estado, que deve ter controle e gestão na exploração, industrialização, comercialização e transporte dos recursos naturais (Art. 349); também detém a propriedade dos Hidrocarbonetos (Art. 357), das riquezas mineralógicas (Art. 367); Os recursos hídricos não serão objeto de apropriação privada e seus serviços não serão sequer concedidos (Art. 371), promovendo participação social na sua gestão, e respeito aos usos e costumes das autoridades locais, comunidades, agricultores e organizações indígenas (Art. 372).

Para as eleições ao Legislativo, o texto constitucional define a participação paritária de homens e mulheres e garante a participação proporcional das nações e povos indígenas (art. 146 e 147).

Cria o *Tribunal Agroambiental* como órgão especial competente para julgar demandas sobre atos que atentem contra a fauna, a flora, a água e o meio ambiente, além de práticas que põem em perigo o sistema ecológico e a conservação de espécies ou animais (art. 198), que elege seus membros mediante sufrágio universal para mandatos de seis anos, sem direito a reeleição. Os mesmos procedimentos se aplicam ao *Consejo de la Magistratura*, ao *Tribunal Supremo de Justicia* e ao *Tribunal Constitucional* (art. 182, 183, 188, 194 e 197).

A Constituição da Bolívia regulamenta a revogação de todos os cargos eletivos, com exceção dos membros do Poder Judiciário, imunes a tal mecanismo. A solicitação da revogação do mandato poderá ser feita após transcorrida a metade do período e antes do último ano do mandato. E, assim como nos outros países, só uma vez por mandato. Para que se inicie, o processo deve contar com o apoio de ao menos 15% dos cidadãos da



circunscrição do representante questionado (art. 240). A Constituição boliviana somente prevê a necessidade de referendo para qualquer reforma constitucional, desde que não afete suas bases fundamentais, direitos e garantias. Nesse caso, as alterações serão feitas mediante Assembleia Constituinte Plenipotenciária, ativada mediante referendo (art. 411).

Na Bolívia, os tratados internacionais deverão ser submetidos a referendo vinculante e prévio quando versarem sobre questões limítrofes, integração monetária, integração econômica estrutural e cessão de competências institucionais a organismos internacionais ou supranacionais (art. 257). Também outros tipos de tratados podem ser submetidos a referendo, desde que o pedido conte com o apoio de não menos que 5% dos cidadãos inscritos na lista de eleitores (art. 259).

O controle social é exercido por meio da *Función de Control, Defensa de la Sociedad y del Estado (Ministerio Publico, Defensoria del Pueblo e Contraloría General de la República)* (art. 213 a 231). A sociedade civil organizada tem direito a fiscalizar e denunciar possíveis casos de revogação, e a controlar a gestão pública, em todos os níveis estatais, e qualquer empresa que use recursos públicos (art. 241, 242).

Os cidadãos também podem propor leis, emendas constitucionais (o quórum neste caso é de 20% do eleitorado) e convocar uma Assembleia Constituinte (art. 162, 411), além de estabelecer a participação da sociedade civil organizada no desenho das políticas públicas e da gestão estatal, criando a figura da *participación y control social* (art. 241, 242).

## 4. A disputa do sentido do *Vivir Bien* na economia extrativista e dependente

Como afirmado, a construção de um Novo Estado, a proteção ambiental e a participação popular positivadas na nova carta magna boliviana estão sujeitas à concretude da vida social e às relações de poder. A Bolívia, assim como os demais países da América Latina, reproduz um padrão de economia primarizada, centrada na exploração dos bens naturais para exportação, ampliando a degradação ambiental. Eduardo Gudynas inscreve a Bolívia no que seria o “neo-extrativismo progressista”.

Neste caso se repete a apropriação maciça de recursos naturais para exportação, por meio de enclaves produtivos, e se repetem os impactos sociais e ambientais. Mas o protagonismo estatal é maior, e em alguns casos aparece sob a forma de controles mais rigorosos, maiores níveis de tributação ou regalias, ou pelo regresso de empresas estatais assumindo o controle de distintos projetos<sup>33</sup>.

A matriz colonial de desenvolvimento extrativista remete à formação do capitalismo internacional, na qual as atividades mineradoras na América Latina garantem inicialmente a expansão dos meios de pagamento e do fluxo de mercadorias, possibilitando o desenvolvimento do capitalismo nos países de capitalismo central. Esta dinâmica inaugura a divisão internacional do trabalho e, com ela, as relações de dependência dos países periféricos, pelas quais as relações de produção são organizadas e reorganizadas de forma a assegurar a reprodução ampliada da dependência<sup>34</sup>.

33 No original: “En este caso se repite la apropiación masiva de recursos naturales para exportación, por medio de enclaves productivos, y se repiten los impactos sociales y ambientales. Pero el protagonismo estatal es mayor, y en unos casos aparece bajo la forma de controles más rigurosos, mayores niveles de tributación o regalías, o por el regreso de empresas estatales a hacerse cargo de distintos proyectos” GUDYNAS, Eduardo. Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo. In: Fernanda Wanderley (Org.). *El desarrollo en cuestión*. Reflexiones desde América Latina. La Paz: Ed. Oxfam y CIDES UMSA, 2011, p. 387.

34 MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.

O processo de pilhagem de recursos naturais na Bolívia é amplamente descrito na célebre obra “Veias abertas da América Latina”, na qual Eduardo Galeano discorre sobre a exploração da prata em Potosí. A formação do capitalismo industrial na Inglaterra do século XVIII só foi possível em virtude dos minerais apropriados do território boliviano. Existe alternativa libertadora e efetivação de direitos ambientais nas relações postas pelas relações econômicas dependentes?

O aprofundamento das políticas de extrativismo no novo período histórico pós eleição do Evo Morales, já sob os marcos principiológicos do *Vivir Bien*, passa a opor dois blocos, naquele que parece ser o principal impasse dos governos progressistas da região<sup>35</sup>: i) os “*pachamamicos*”, que questionam a natureza da atividades extrativistas e, portanto, o modo de o ser humano e o Estado se relacionarem com a natureza e os impactos sociais e ambientais inerentes à sua manutenção; ii) os “extrativistas”, que defendem a atividade quando realizada sobre outro marco organizacional, como fortalecimento do papel do Estado na economia e indutora do financiamento de políticas públicas redistributivas<sup>36</sup>.

Eduardo Gudynas elabora uma série de teses críticas ao neoe-

---

35 BORÓN, Atilio. *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg, 2014.

36 Tal oposição aparece recentemente em debates acadêmicos sobre os usos da categoria “acumulação via espoliação” do geógrafo inglês David Harvey por progressistas na América do Sul. A noção, reputada como “ampla e incompleta”, seria aplicável em diversas situações de expropriação do trabalho e dos recursos naturais no globo e acabaria por ocultar as características peculiares do processo latino-americano. Os governos progressistas, ao utilizarem-se do conceito para depositar suas contradições em um elemento externo (supra-nacional), invisibilizariam as críticas produzidas desde as lutas dos sujeitos coletivos e dos saberes locais. Deste modo, estariam caracterizados a “moda Harvey” e o “colonialismo simpático”. Seu texto foi prontamente rebatido pela equipe de investigadores do *Centro Nacional de Estratégias para el Derecho al Territorio*, fundado por David Harvey no Equador, que afirmam, entre outras coisas, a ampla validade da produção acadêmica do autor, tanto para os movimentos de oposição ao extrativismo, quanto para os governos inseridos numa dinâmica capitalista global. v. GUDYNAS, Eduardo. **Romper com um colonialismo simpático**, 2015. Disponível em [http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal\\_politico/Romper-colonialismo-simpatico\\_0\\_2351764865.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal_politico/Romper-colonialismo-simpatico_0_2351764865.html) e CENEDET. **Ni colonialistas ni simpáticos**: Resposta a Eduardo Gudynas, 2015. Disponível em <https://lalineadefuego.info/2015/10/13/ni-colonialistas-ni-simpaticos-una-respuesta-a-eduardo-gudynas/>.

xtrativismo dos governos progressistas da região, dentre os quais desponta o governo Evo Morales. O autor destaca que se desenvolve um extrativismo de novo tipo, diferente do praticado por governos conservadores, mas que segue promovendo impactos sociais e ambientais, impulsionando as mais diversas reações e oposições sociais:

(...) a chegada ao governo de Evo Morales e do MAS na Bolívia, rapidamente desembocou em uma mudança substancial na imposição tributária e regalias das empresas, renegociação dos contratos, e um Estado que deixa de ser um mero espectador e passa a se constituir em um ator chave para esses setores<sup>37</sup>.

No mesmo sentido, aludindo ao já apresentado conflito em torno do TIPNIS, Raul Prada Alcoreza aponta:

(...) Os dois projetos não podem coexistir no processo, são opostos; um se coloca na continuidade da mesma civilização moderna, capitalista, desenvolvimentista e extrativista, o outro aponta para abolir esta civilização, abrindo a possibilidade civilizatória alternativa fazendo emergir configurações culturais inibidas pelos colonialismos e o capitalismo, atualizando-os e combinando-os com formas autogestionárias e solidárias contemporâneas. Este projeto se opõe abertamente ao desenvolvimentismo e ao extrativismo, se encaminha para restaurar as complementariedades dinâmicas com os ecossistemas, seres, ciclos vitais interrelacionados e integrados nas formas complexas de reprodução da vida. Não deve nos surpreender, então, os conflitos que se dão entre o governo e as nações e povos indígenas originários, pois o governo se converteu na expressão política e institucional do projeto de continuidade capitalista, desenvolvimentista, extrativista e de monoculturas. ¿Por que Isso aconteceu? A contradição era laten-

---

37 No original: "la llegada al gobierno de Evo Morales y el MAS en Bolivia, rapidamente desemboco en un cambio sustancial en la imposición tributaria y regalias de las empresas, renegociación de los contratos, y un Estado que deja de ser un mero espectador y pasa a constituirse en un actor clave para esos sectores". GUDYNAS, Eduardo. *Op. Cit.*, 2009, p. 193.

te, mas não teve as condições de possibilidade para mostrar-se; uma coisa era lutar contra os governos neoliberais e o projeto neoliberal em curso e outra coisa é abolir o Estado-nação, construir o Estado plurinacional comunitário e autônomo, na perspectiva do modelo civilizatório do Vivir Bien, que se baseia no respeito dos direitos dos seres, componentes e ciclos vitais da Madre Tierra<sup>38</sup>.

Por outro lado, Atílio Borón afirma que as cosmologias “pachamamicas” não podem ser analisadas de forma apartada da geopolítica internacional. Segundo o autor, os países da América Latina e Caribe passam por um período de desindustrialização e reprimarização da economia em virtude da recente crise geral do capitalismo, mas também pela inflexão do neoliberalismo e das condicionantes impostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional. Isto acentuou a dependência de saldos oriundos da exportação de matérias primas para equilibrar o saldo comercial.

Em algumas versões, este pachamamismo chegou tão longe como para exigir aos governos dos países de esquerda o abandono de qualquer pretensão de explorar recursos naturais, colocando aqueles diante de um cruel e difícil dilema: como conciliar a necessidade de responder às renovadas demandas de justiça distributiva – elevadas pela população que sofreu séculos de opressão e miséria – com a intangibilidade da natureza?<sup>39</sup>.

---

38 No original: Los dos proyectos no pueden coexistir en el proceso, son opuestos; uno se coloca en la continuidad de la misma civilización moderna, capitalista, desarrollista y extractivista, el otro apunta a abolir esta civilización, abriendo la posibilidad civilizatoria alternativa haciendo emerger configuraciones culturales inhibidas por los colonialismo y el capitalismo, actualizándolos y combinándolos con formas autogestionarias y solidarias contemporáneas. Este proyecto se opone abiertamente al desarrollismo y al extractivismo, se encamina más bien a restaurar las complementariedades dinámicas con los ecosistemas, seres, ciclos vitales interrelacionados e integrados en las formas complejas de reproducción de la vida. No debe sorprendernos entonces los conflictos que se dan entre el gobierno y las naciones y pueblos indígenas originarios, pues el gobierno se ha convertido en la expresión política e institucional del proyecto de continuidad capitalista, desarrollista, extractivista y de monocultivos. ¿Por qué ha sucedido esto? La contradicción era latente, solo que no tuvo las condiciones de posibilidad para mostrarse; una cosa era luchar contra los gobiernos neoliberales y el proyecto neoliberal en curso y otra cosa es abolir el Estado-nación, construir el Estado plurinacional comunitario y autonómico, en la perspectiva del modelo civilizatorio del Vivir Bien, que se basa en el respeto de los derechos de los seres, componentes y ciclos vitales de la Madre Tierra”. PRADA, Raul. **En torno al TIPNIS**. 2011, p.5. Disponível na internet em: <http://www.icees.org.bo/art-colaboracion/En%20torno%20al%20TIPNIS.pdf>. Acesso em: 25.07.2016.

39 No original: “En algunas versiones, este pachamamismo llegó tan lejos como para exigir a los gobiernos de los países de izquierda

Sustenta o autor, apesar de suas preocupações ecológicas, que qualquer análise não deve descartar o fato de que os ingressos advindos das exportações extrativistas têm servido para financiar amplos programas de políticas sociais, ponto mais que necessário em momentos como os atuais. Destaca, ademais, que na Bolívia aproximadamente um terço da população recebe algum tipo de transferência de renda pelo governo nacional, através de programas como o *Juancito Pinto*, *Juana Azurduy* e o *Renta Dignidad*<sup>40</sup>.

Em linha semelhante, o sociólogo e atual vice-presidente Alvaro Garcia Linera sustenta a exploração dos recursos naturais como etapa:

O extrativismo não é um destino; pode ser um ponto de partida para sua superação. Certamente no extrativismo se condensa toda uma distribuição territorial da divisão do trabalho mundial, distribuição colonial. Mas para romper essa subordinação colonial não é suficiente encher a boca de injúrias contra o extrativismo, deixar de produzir e afundar em maior miséria o povo, para que logo regresse à direita e mediante o extrativismo satisfaça parcialmente as necessidades básicas da população. Esta é precisamente a armadilha conservadora dos críticos do extrativismo. Em sua liturgia conservacionista, mutilam as forças revolucionárias e os governos revolucionários dos meios materiais para satisfazer as necessidades da população, para gerar riqueza e distribuí-la com justiça, e criar sobre ele uma nova base material não extrativista que preserve e amplie os benefícios da população trabalhadora<sup>41</sup>.

---

el abandono de cualquier pretensión de explotar recursos naturales, colocando a aquellos ante un cruel y difícil dilema: como conciliar la necesidad de responder a las renovadas demandas de justicia distributiva – elevadas por la población que han sufrido siglos de opresión y miséria – con la intangibilidad de la naturaleza?” BORÓN, Atilio. *Op. Cit.*, p. 138.

40 *Idem*, *Ibidem*, p. 141.

41 No original: “El extractivismo no es un destino; puede ser un punto de partida para su superación. Ciertamente en el extractivismo se condensa toda una distribución territorial de la división del trabajo mundial, distribución colonial. Pero para romper esa subordinación colonial no es suficiente llenarse la boca de injurias contra el extractivismo, dejar de producir y hundir en mayor miseria al pueblo, para que luego regrese la derecha y mediante el extractivismo satisfaga parcialmente las necesidades básicas de la población. Esta es precisa-

Esta disputa é o pano fundo de discussões acerca dos sentidos possíveis do conceito *Vivir Bien*, enquanto *alternativa de desenvolvimento* ou *alternativa ao desenvolvimento*<sup>42</sup>. O *Vivir Bien*, categoria relacionada a elementos da cosmovisão de povos originários, principalmente *Suma Qamaña (Aymara)* e *Sumak Kawsay (Quichua)* – mas que também encontra correlação com o *Ñendereko e Teko kavi (Guaraní)* – propõe o reconhecimento de formas coletivas, em todas as suas dimensões, de produção harmoniosa da vida.

A transposição de um conceito cultural e ancestral para a institucionalidade, ou seja, a sua passagem do local para o macro revela uma série de desafios e contradições para as práticas e discursos socioambientais que se modelam diante da aplicação nos campos jurídico e econômico de um princípio constitucional que se torna abstrato. O risco de sua fetichização é permanente, tal como ocorre com o direito fundamental à dignidade da pessoa humana no ordenamento brasileiro, isto é, a ilusão na sua plena satisfação quando confi(n)ado ao Estado e ao constitucionalismo.

O impasse que se coloca entre os sujeitos em conflito – ambos reivindicando a natureza emancipatória e descolonizadora de seus atos – é de ordem principiológica, mas também uma questão de tática política. Isso diante de um contexto de integração regional a partir dos governos progressistas da América Latina, mas também de reorganização do capitalismo mundial a partir da emergência da China e sua alta demanda por recursos naturais.

mente la trampa conservadora de los críticos del extractivismo. En su liturgia conservacionista, mutilan a las fuerzas revolucionarias y a los gobiernos revolucionarios de los medios materiales para satisfacer las necesidades de la población, para generar riqueza y distribuirla con justicia, y crear sobre ello una nueva base material no extractivista que preserve y amplíe los beneficios de la población laboriosa” GARCIA LINERA, Alvaro. **El pueblo boliviano vive la mayor revolución social**. Entrevista, 2012, p. 6. Disponível na internet em: [http://www.vicpresidencia.gob.bo/IMG/pdf/entrevista\\_la\\_jornada\\_de\\_mexico.pdf](http://www.vicpresidencia.gob.bo/IMG/pdf/entrevista_la_jornada_de_mexico.pdf). Acesso em: 23.05.2016.

42 ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**. São Paulo: Editora Elefante, 2016.

Atento a este impasse, Gladstone Leonel Júnior destaca a diversificação da dinâmica econômica prevista na NCPE como modo de aproximar-se do ideal do *Vivir Bien* ainda nos marcos do capitalismo<sup>43</sup>. A expectativa é que o reforço da presença do Estado em setores estratégicos ampliaria a perspectiva proativa na participação e na vida do povo boliviano, de tal forma que seja possível dar corpo à economia comunitária e social cooperativa como o próximo passo.

Além da já mencionada nacionalização de empresas petrolíferas, o autor menciona a experiência embrionária de produção da bateria ión-lítio a partir da exploração de recursos evaporíticos no Salar de *Uyuni*, operada pelo governo boliviano, com uma política de gestão de políticas ambientais, em ações que compreendem a incineração dos resíduos sólidos<sup>44</sup>. A apreensão pelo Estado Plurinacional - e o direcionamento aos setores populares - de toda cadeia produtiva seria um passo importante para a superação da dependência, tornando a economia boliviana menos vulnerável a ingerências políticas de toda ordem, principalmente a partir de interesses de organizações privadas inter, multi ou supranacionais.

## 5. Conclusão

Movimentos sociais e autores da corrente ecossocialista<sup>45</sup> denunciam que a expansão do capitalismo é possibilitada a partir da mercantilização de todas as dimensões da vida social, incluindo nela a natureza e os bens comuns. O modo produtivista de

43 LEONEL JÚNIOR, Gladstone. *Op. Cit.*, p. 188.

44 *Idem*, *Ibidem*, p. 198.

45 LÓWY, Michael; KOVEL, Joel. *Manifesto Ecossocialista Internacional*. Manuscrito, 2001.



produção capitalista, orientado teleologicamente no paradigma moderno do “progresso” e do “desenvolvimento”, esbarra nos limites materiais dos recursos naturais disponíveis e usufruíveis. Nesta lógica, inexistem possibilidades e alternativas aos grandes dilemas ambientais dentro do capitalismo<sup>46</sup>.

O capitalismo assume no Sul Global, especialmente na América Latina, características próprias relacionadas aos marcos da dependência. Os processos de colonização geraram padrões de produção que imputam aos países dependentes o papel de exportadores de matérias primas sob a lógica da superexploração do trabalhador na divisão internacional do trabalho. A Bolívia é um expoente histórico desta dinâmica, combinando todos seus elementos: apropriação dos recursos naturais, extermínio e exploração de classes subalternas, e processos políticos autoritários construídos de cima pra baixo.

Não é possível falar em democracia sem relacioná-la a elementos de libertação e emancipação das classes oprimidas e subalternizadas. A democracia, entendida na sua substância material de (re)tomada do controle sobre todas as dimensões da vida, assume especial relevo quando relacionada à interação coletiva e harmoniosa com os bens comuns. Cidadania ativa e meio ambiente se tornam conceitos intrínsecos a análises de processos que objetivam maior densidade democrática. Se a deliberação coletiva não perpassa os modos de os seres humanos se relacionarem com o ambiente, ou seja, sobre as possibilidades de reprodução saudável de nossas vidas; para que ela serve?

O processo boliviano das últimas décadas é um exemplo vivo da imbricação destes elementos. Novos e tradicionais sujeitos

---

46 FOSTER, John Bellamy. **A ecologia de Marx**: Materialismo e Natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

coletivos se constituem como atores na cena democrática, produzindo novos arranjos institucionais e inventando alternativas de/ao desenvolvimento a partir da relação com a *Pachamama*. O reconhecimento das demandas e direitos na NCPE não pode ser encarado como um produto acabado, mas como um processo permanentemente em construção.

A Bolívia do *Bien Vivir* está inserida numa dinâmica global capitalista e ainda são muitos os desafios de superação das heranças coloniais, a concretização do programa contido na Carta Magna está sujeito às relações materiais e coloniais de poder. Um renovado extrativismo se apresenta como o principal impasse de um país que ainda não encontrou alternativas viáveis para superar sua condição de miserabilidade sem cair na armadilha predadora da degradação ambiental.

Para que serve, pois, o *Vivir Bien*, já que ele parece se afastar na medida em se tenta se aproximar dele? Já diziam Eduardo Galeano e Fernando Birri sobre a utopia: para que os povos subalternos não deixem de persegui-lo.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**. São Paulo: Editora Elefante, 2016.

ALBÓ, Xavier. **Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú**. La Paz: CIPCA, 2009.

BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. **Revista**

**de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 7, n. 1, p. 49-61, 2015. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.71.05>> . Acesso em: 14/05/2016.

\_\_\_\_\_. Cidadania, alienação e fetichismo constitucional. In: BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. (Org.). **Direito e Marxismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 07-33.

BOLÍVIA. Constituição (2009). **Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia**: promulgada em 7 de fevereiro de 2009.

BORÓN, Atilio. **América Latina en la geopolítica del imperialismo**. Buenos Aires: Luxemburg, 2014.

CABEZAS, Marta. Caracterización del “Ciclo Rebelde” 2000-2005. In: LÓPEZ, Jesús Espasandín;

IGLESIAS TURRIÓN, Pablo. (Org.). **Bolivia en movimiento**: acción colectiva y poder político. Editorial El Viejo Topo, 2007.

CENEDET. **Ni colonialistas ni simpáticos**: resposta a Eduardo Gudynas, 2015. Disponível em: <https://lalineadefuego.info/2015/10/13/ni-colonialistas-ni-simpaticos-una-respuesta-a-eduardo-gudynas/>. Acesso em: 16/08/2016.

FOSTER, John Bellamy. **A ecologia de Marx**: Materialismo e Natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GARCÍA LINERA, Álvaro. **La potencia plebeya**: acción coletiva e identidades indígenas, obreras y populares em Bolivia. Buenos Aires: Prometeu Libros y CLACSO, 2008.

\_\_\_\_\_. **El pueblo boliviano vive la mayor revolución social**. Entrevista, 2012. Disponível na internet em: [http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/entrevista\\_la\\_jornada\\_de\\_mexico.pdf](http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/entrevista_la_jornada_de_mexico.pdf). Acesso em: 23.05.2016.

GUDYNAS, Eduardo. **Romper com um colonialismo simpático**, 2015. Disponível em: [http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal\\_politico/Romper-colonialismo-simpatico\\_0\\_2351764865.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal_politico/Romper-colonialismo-simpatico_0_2351764865.html). Acesso em: 16/08/2016.

\_\_\_\_\_. Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo. In: Fernanda Wanderley (Org.). **El desarrollo en cuestión**. Reflexiones desde América Latina. La Paz: Ed. Oxfam y CIDES UMSA, 2011.

\_\_\_\_\_. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: **Extractivismo, política y sociedad**. Quito: CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), 2009.

GUIMARÃES, Alice Soares. **A Reemergência de Identidades Étnicas na modernidade**: movimentos sociais e Estado na Bolívia contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2014.

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **O Novo Constitucionalismo Latino-americano: um estudo sobre a Bolívia.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

LÖWY, Michael; KOVEL, Joel. **Manifesto Ecosocialista Internacional.** Manuscrito, 2001.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência.** Petrópolis: Vozes, 2000.

MIGNOLO, Walter. **Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad.** Buenos Aires: Ediciones del Signo, 2010.

O'CONNOR, James. **Natural Causes: Essays in Ecological Marxism.** New York: Guilford Press, 1998.

PAZ, Sarela. La Marcha Indígena del TIPNIS en Bolivia y su relación con los Modelos Extractivos de América del Sur. **GEOGRAPHIA**, Niterói, volume 13, número 26. 2012. Disponível na internet em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/453/324>. Acesso em: 19.07.2016.

PORTO GONÇALVES, Carlos Walter; HURTADO, Lina M.; BETANCOURT, Milson. **Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia: los casos del territorio indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure en Bolivia y el Área de Manejo Especial de la Macarena en Colombia.** Co-

lección: Secretaría Ejecutiva de CLACSO, Buenos Aires, dezembro, 2013. Disponível na internet em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131223125249/TrabajoFinal.pdf>. Acesso em: 18.05.2016.

PRADA, Raul. **En torno al TIPNIS**. 2011. Disponível na internet em: <http://www.icees.org.bo/art-colaboracion/En%20torno%20al%20TIPNIS.pdf>. Acesso em: 25.07.2016.

\_\_\_\_\_. **Miseria de la Geopolítica**. 2012. Disponível na Internet em: <http://www.rebellion.org/docs/157961.pdf>. Acesso em: 20.07.2016.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (comp.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales**. Perspectivas Latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>. Acesso em 10.05.2016.

# DERECHOS AMBIENTALES Y DEBERES ECOLÓGICOS EN BOLIVIA

Farit Limbert Rojas Tudela<sup>1\*</sup>

## RESUMEN

Los derechos ambientales se encuentran desarrollados en el artículo 33 de la CPE de Bolivia, los deberes ambientales en el Artículo 108, incisos 14, 15 y 16. Las acciones de defensa son mencionadas en el artículo 34, sin embargo la acción de defensa por naturaleza jurídica es la Acción Popular establecida en los artículos 135 y 136 de la CPE. El presente texto es una lectura del artículo 33 y sus diálogos con otros artículos y partes de la CPE.

**Palabras clave:** Derecho al medio ambiente. Ejercicio de derechos al medio ambiente. Acciones de defensa del derecho al medio ambiente. Acción Popular.

## ABSTRACT

Environmental rights are developed in article 33 of the Bolivian State Political Constitution, environmental duties in article 108, subsections 14, 15 and 16. Defense actions are mentioned in

---

<sup>1\*</sup> Abogado Constitucionalista con especialidad en historia y filosofía, master en investigación social y doctor en ciencias del desarrollo. Ha sido investigador del Proceso Constituyente boliviano y asesor técnico de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia. Actualmente es investigador del Centro de Investigaciones Sociales (CIS) de Bolivia. Email: faritrojas@yahoo.com

article 34, nevertheless defense action by legal action is the Popular Action, established in articles 135 and 136. The present text is a reading of article 33 and its dialogues with other articles and parts of the State Political Constitution.

**Key words:** Environmental right. Exercise of environmental right. Defense actions of the environmental rights. Popular action.

## 1. Introducción

Los derechos ambientales se encuentran *in extenso* en la Constitución Política del Estado de Bolivia, desde la referencia en Preámbulo de la Constitución, pasando por el articulado que trabaja los fines del Estado (Artículo 9 de la CPE), las acciones de defensa del medio ambiente (Artículo 34 de la CPE) hasta los apartados específicos relativos a la gestión ambiental (Artículos 342 a 347 de la CPE). Sin embargo el núcleo de los derechos ambientales y ecológicos se encuentra en el Artículo 33 de la CPE.

### Artículo 33

*Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.*

El Artículo 33 se encuentra en la Sección I (Derecho al Medio Ambiente) del Capítulo Quinto (Derechos Sociales y Económicos) que corresponde al Título II (Derechos Funda-



mentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución Política del Estado (Bases Fundamentales del Estado, Derechos, Deberes y Garantías).

El artículo está compuesto por un párrafo que establece el derecho al medio ambiente, sus características e implicaciones.

El Artículo 33 no presenta reserva legal, sin embargo la gramática constitucional que reconoce derechos a otros seres vivos, tendrá que ser considerada en el desarrollo de la legislación secundaria respecto a los procedimientos de la Acción Popular.

Asimismo en materia penal se tendrá que regular sobre la figura del tercero agredido y la legítima defensa de terceros cuando se vulnere el desarrollo normal y permanente de otros seres vivos.

En el ámbito del derecho civil se tendrá que modificar el régimen de propiedad de animales, asimismo el régimen de propiedad civil, como el régimen de tierras, pues los dueños y concesionarios no podrán atentar contra los derechos de otros seres vivos, por ejemplo: por el uso de pesticidas altamente tóxicos<sup>2</sup>. En el ámbito de los derechos de propiedad intelectual se tendrá que debatir sobre la posibilidad de patentar a animales y plantas pues estos dejaron de ser objetos.

## 2. Análisis

Se propone para analizar al Artículo 33 las siguientes categorías:

2 En 2010 Estados Unidos ha reportado la desaparición de un 80% de las abejas. Al respecto Zizek señala: "Hay un aire de misterio en esta muerte masiva de abejas: aunque lo mismo esté sucediendo simultáneamente en todo el mundo (desarrollado), investigaciones locales identifican diferentes causas: el envenenamiento de las abejas por los pesticidas, la pérdida de su sentido de orientación espacial provocada por las ondas electrónicas de nuestros aparatos de comunicación, etc." (Zizek, 2011:59). Uno de los problemas que anota Zizek radica en que las abejas son responsables del 80% de la polinización de las plantas, entonces se trata de un daño no sólo a las abejas sino a varios seres vivos que incluye al ser humano.

- Derecho al medio ambiente
- Ejercicio del derecho al medio ambiente
- Acciones de defensa del Derecho al medio ambiente

## 2.1 Derecho al medio ambiente

Carlos Santiago Nino en la Introducción de su libro *Ética y Derechos Humanos* señala que “es indudable que los derechos humanos son uno de los más grandes inventos de nuestra civilización”<sup>3</sup> y no hay mejor ejemplificación de esta aseveración que los debates que han suscitado las generaciones de derechos humanos.

La tendencia moderna e ilustrada del siglo XIX señaló que los derechos humanos son inherentes al ser humano y que tienen una naturaleza universal y finalizada, por supuesto se refería a los derechos liberales.

A principios del siglo XX se postulan, en textos constitucionales<sup>4</sup>, los derechos sociales, y en consecuencia la tradición liberal se niega a aceptarlos como derechos humanos, pues no son inherentes al ser humano y más bien proponen desarrollos programáticos, prestaciones positivas por parte del Estado, o di-

3 Nino, 1989:1

4 Las primeras reformas sociales en materia jurídica se desarrollan en el siglo XIX. Como señala Baldassarre: “Los gobiernos que con mayor fuerza impulsaron el reconocimiento de los ‘derechos sociales’ fueron sumamente diferentes desde el punto de vista ideológico: en Alemania el seguro obligatorio para todos los trabajadores de la industria, para los inválidos y para los ancianos se promovió (desde 1881) y luego se introdujo (con dos leyes, de 1884 y 1889) por el conservador Bismark; en Italia los primeros desarrollos fundamentales fueron obra de gobiernos conservadores (basta pensar en la Ley Crispi de 1890) y sobre todo el régimen fascista; en Inglaterra y en Francia los mayores esfuerzos en esta dirección fueron obra de gobiernos predominantemente socialistas” (Baldassarre, 2001:24). En materia constitucional la primera reforma social fue la Constitución mexicana de Queretaro, de 1917. En Bolivia el primer texto constitucional que abraza al constitucionalismo social fue el de 1938. En materia de medioambiente la primera Constitución en reconocer las bases de un derecho al medio ambiente es la Constitución griega de 1975, luego la de Portugal de 1976.

cho de otra manera intervenciones del Estado para hacerlos realidad, “los juristas de Weimar negaban que los derechos sociales pudieran de alguna manera ponerse en el mismo plano de los derechos de libertad clásicos”<sup>5</sup>. Cuando se pretendía señalar una vez más el fin del reconocimiento de los derechos humanos, lo real – como se señalaba anteriormente – se hizo presente de manera catastrófica a través de los daños al medio ambiente y los abusos a la cultura de los pueblos con una matriz civilizatoria distinta a la de occidente.

Los derechos humanos, como lo señala Carlos Santiago Nino, son un invento del ser humano, son una demanda de principio de realidad. Por ello suponen un tratamiento que va más allá de la pretensión moderna de la ilustración. Algunas corrientes contemporáneas (como la de-colonial de pensadores como Ramón Grosfoguel, Enrique Dussel y Walter Mignolo) han exigido a los derechos humanos una consolidación transmoderna, es decir avanzar más allá de la modernidad occidental, recuperar los saberes y modelos civilizatorios de otras culturas que, como las indígenas en Bolivia, han tenido en cuenta la dimensión del medio ambiente en una concepción de la Tierra viva, o de la Madre Tierra, como las culturas Andinas que la denominan *Pachamama*.

Conforme a lo señalado en el Artículo 33 *las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado*.

Debe entenderse como derecho a un medio ambiente saludable, el derecho a que los elementos naturales, artificiales y culturales que rodean al ser humano y a otros seres vivos no sean nocivos a la salud y en consecuencia permitan el desenvolvimiento

---

<sup>5</sup> Baldassarre, 2001: 36

normal de la vida en todas sus formas<sup>6</sup>.

Este derecho se relaciona directamente con la protección del *tejido de vida del que los seres humanos somos sólo una parte*.

Asimismo, debe entenderse como derecho a un medio ambiente protegido a la acción para salvaguardar el medio ambiente, disposición que es inherente a la Declaración de las Naciones Unidas y a muchas de sus convenciones ambientales.

En consecuencia, el derecho a un medio ambiente protegido supone la prestación positiva por parte de los Estados, para generar herramientas y mecanismos que coadyuven a conservar la biósfera. Conforme a lo señalado en el Artículo 342, este deber no sólo es del Estado sino también de la población.

El derecho a un ambiente equilibrado supone la interacción del conjunto de elementos naturales, artificiales y culturales de tal manera que posibiliten el desarrollo de la vida tanto de seres humanos como de otros seres vivos<sup>7</sup>.

El derecho a un medio ambiente también comprende el derecho a la información, a la participación en el proceso de toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental (Artículo 343).

*Esto permite a los ciudadanos jugar un rol activo en la creación de un ambiente saludable. El libre acceso a la información sobre el medio ambiente, es fundamental para que el ciudadano pueda tomar decisiones informadas sobre procesos y productos que afectan su salud y su bienestar. Este derecho está establecido en el Principio 10 de la Declaración de Río y en la Convención de Arhus y está ligado a varias Convenciones y Declaraciones de las Naciones Unidas<sup>8</sup>.*

---

6 Para una mayor referencia revise a Reboratti, 2006

7 Véase a Rosatti, 2003

8 Flores, 2005:37

Finalmente debe señalarse que conforme al Artículo 256 los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos pueden ser invocados complementariamente a todos los derechos reconocidos en la Constitución. Esta disposición amplía el horizonte de comprensión de los derechos y del derecho al medio ambiente en concreto.

### *Deberes respecto al medio ambiente*

La otra cara de los derechos son los deberes. Para muchas culturas no es posible concebir un derecho sin que medie antes un deber. Por ejemplo en árabe un término similar a derecho es *haqq*, que tiene el significado de inscribir o decretar, y también aquello que se debe a Dios o al hombre, es decir, no puede decretarse, inscribirse sin que a la vez esto sea debido. En sánscrito clásico el término más próximo a derecho es *adhikara*: *exigencia*, que para el hinduismo va directamente relacionada al cumplimiento de una obligación previa o *dharma*. En la India, el único camino que se reconoce es el que va de los deberes a los derechos, primero hay una responsabilidad con el otro, luego se puede exigir un derecho. En el caso de la cultura china no existe un concepto equivalente a *derecho*; lo mismo en la cultura japonesa, la ausencia de un término similar a derecho se debe a que el hecho de exigir y defender los propios derechos, abierta y públicamente no se considera virtuoso. El derecho es ante todo un deber entre seres humanos. Las lógicas de reciprocidad indígenas relacionadas al *suma qamaña* o vivir bien también comprenden un deber antes que un derecho

Los deberes de la población y la ciudadanía respecto al medio ambiente se encuentran establecidos en el Artículo 108, numeral

14 (resguardar, defender y proteger el patrimonio natural, económico y cultural de Bolivia), numeral 15 (proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable, para preservar los derechos de las futuras generaciones) y numeral 16 (proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos).

De igual manera se tienen los deberes del Estado, como la conservación del medio ambiente, (Artículo 9, numeral 6), los principios éticos morales, como el *suma qamaña* (Artículo 8) y otras exigencias respecto al cumplimiento de los derechos ambientales (seguridad alimentaria, hábitat adecuado, acceso al agua, entre otros).

Los deberes permiten comprender de mejor manera la pertenencia difusa del derecho al medio ambiente, pues es un derecho que convoca al Estado, la población, los organismos internacionales y a todas las fuerzas posibles para su desarrollo y protección.

## 2.2 Ejercicio del derecho al medio ambiente

Conforme a lo señalado en el Artículo 33, el ejercicio del derecho al medio ambiente *debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.*

En este sentido el ejercicio del derecho al medio ambiente saludable, protegido y equilibrado debe proyectarse en el presente así como en el futuro, y no sólo respecto al ser humano sino respecto a otros seres vivos, en busca de un desarrollo normal y permanente.

Un paradigma importante para el ejercicio del derecho al medio ambiente es el desarrollo<sup>9</sup>. La narrativa del derecho al medio ambiente compromete tanto los conceptos de desarrollo sostenible, como de desarrollo sustentable.

Generalmente se han usado las categorías desarrollo sostenible y desarrollo sustentable como sinónimos. Como señala Arias<sup>10</sup> “es común apreciar que dichos términos son utilizados de manera indistinta y en forma de sinónimos, siendo que cada uno de ellos configura sensibles matices que los diferencian”<sup>11</sup>.

Desarrollo sostenible puede entenderse como el proceso por el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras. En palabras de la noruega Gro Harlem Brundtland: “el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”<sup>12</sup>.

En tanto el desarrollo sustentable pugna porque se formulen “nuevas estrategias de producción y comercialización que no degraden la base de los recursos naturales a nivel local y regional (...) juzga necesario e indispensable la modificación de los patrones de consumo y sobre explotación de los recursos”<sup>13</sup>.

En otras palabras, el desarrollo sustentable se refiere a la

---

9 Para algunos autores decoloniales, el paradigma de desarrollo es inevitablemente un concepto moderno construido sobre la base de una alteridad, otro, no europeo. Por desarrollo se entiende a la civilización moderna europea, y en consecuencia a la condición de seguir como modelo a la misma. A mayor occidentalización un mayor desarrollo. Para una mayor información al respecto consulte a Dussel, 2008.

10 Flores, 2005:37

11 Para autores como Tello sostenibilidad y sustentabilidad tienen como diferencia el contexto de su uso, sostenibilidad ha sido usado en un contexto internacional, en tanto sustentabilidad en un contexto latinoamericano, lo cual ha sido aprovechado para generar entre ambos términos matices cada vez más complejos que tienden a diferenciarlos (Tello en Anton, 2003).

12 Brundtland citada por Tello en Antón, 2003:358

13 Arias, 2006: 7

posibilidad de mantener los procesos productivos y sociales al mismo tiempo que se satisfacen ciertas condiciones: ser endógeno, es decir nacido y adecuado a la especificidad local, y autogestionado, es decir, planificado ejecutado y administrado por los propios sujetos del desarrollo<sup>14</sup>.

Parecen dos paradigmas similares, sin embargo, el primero imprime una preocupación global de largo alcance mediado por la estructura y el modo de producción capitalista, en tanto el segundo se diferencia en la creación y recreación interna del desarrollo ambiental, relacionado con el estado del medio ambiente a nivel mundial, su dinámica se imprime bajo las condiciones y modos de producción local, es decir, bajo los paradigmas locales y propios de cada cultura, que pueden adoptar formas propias de limitar el modo de producción capitalista y generar un desarrollo paralelo o en algunos casos de oposición al desarrollo capitalista global.

En palabras sencillas, el desarrollo sostenible responde al modelo industrial desarrollado por el capitalismo, y el desarrollo sustentable a lógicas endógenas, internas de las civilizaciones pre-coloniales y que hoy en día se expresan en las prácticas de los pueblos indígenas que en algunos casos pretenden presentar formas de gestión ambiental distintas a la lógica de acumulación capitalista.

Como se señala en el primer párrafo del Manifiesto por la Vida<sup>15</sup>. Por una ética para la sustentabilidad, preparado por un conjunto de especialistas latinoamericanos, como aporte del continente a la Cumbre de Johannesburgo [2002]: 'La crisis ambiental es una crisis de civilización. Es la crisis de un modelo

---

14 Véase a Hardin, Stone y otros, 2009

15 Disponible en <http://memoria.com.mx/node/91> ; <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16893.pdf>



económico, tecnológico y cultural que ha depredado a la naturaleza y negado a las culturas alternas. El modelo civilizatorio dominante degrada al ambiente, subvalora la diversidad cultural y desconoce al otro (al indígena, al pobre, a la mujer, al negro, al Sur) mientras privilegia el modo de producción y un estilo de vida insustentables que se han vuelto hegemónicos en el proceso de civilización<sup>16</sup>.

La sostenibilidad está asociada al rendimiento no decreciente de la producción, en tanto la sustentabilidad prioriza las necesidades actuales en materia de medio ambiente. Ambos paradigmas parecen expresar respuestas y soluciones a preocupaciones distintas. En el caso de la sostenibilidad la preocupación gira en torno de continuar con la producción actual sin poner en riesgo a las generaciones futuras, en cambio en el caso de la sustentabilidad se propone cambiar el paradigma civilizatorio y el modo de producción a partir de estrategias locales. Es decir se busca resignificar lo que se entiende por desarrollo.

Para algunos, como Dominique Temple, es preciso lograr una armonización de ambos paradigmas: desarrollo sostenible a nivel mundial y desarrollo sustentable como políticas locales, en este sentido plantea una interface de sistemas civilizatorios que co-existan armónicamente. Para otros, como Ramón Grosfoguel, ambos paradigmas son en sí excluyentes pues se expresan en modelos civilizatorios distintos.

Se considera que la narrativa constitucional boliviana traza la tensión hacia un desarrollo sustentable, pues la categoría desarrollo sustentable se menciona 25 veces en la constitución, en tanto la categoría desarrollo sostenible apenas 4 veces y la mayoría de ellas relacionada al desarrollo sostenible emprendido por las

---

16 Elizalde en Acosta y Martínez, 2009: 66-67

fuerzas armadas en la zona de seguridad fronteriza.

El desarrollo sustentable desplaza al ser humano como el centro y abre la comprensión a otros seres vivos, es decir concibe al ser humano como un ser vivo entre otros<sup>17</sup>, asimismo busca garantizar el desarrollo normal y permanente, es decir un desarrollo no artificial. Para Zafaroni “si bien este texto de la Constitución boliviana [Artículo 33] enuncia la cuestión ambiental como un derecho de carácter social y económico, encabezando el capítulo referido a tales derechos, y con ello parece inclinarse por la tendencia *ambientalista*, prevalente de considerarlo un derecho de los humanos, en su texto no deja de referirse a *otros seres vivos*, lo que importa reconocerles derechos”<sup>18</sup>.

Respecto a los derechos de otros seres vivos, debe mencionarse que los derechos de los animales ya fueron motivo de debates en el siglo XIX, ya sea porque se prohibía el maltrato y crueldad hacia los animales, o porque se empezaba a debatir acerca de si los animales tienen o no derechos.

En 1975 Peter Singer desarrolló una defensa de los derechos de los animales en su obra *Liberación Animal*, considerada un hito para los esfuerzos de declaraciones de derechos para los animales. Asimismo debe destacarse la exposición de la hipótesis *Gaia* (nombre de la titanide Tierra en la mitología griega) de James Lovelock, fundamentación publicada también durante los

17 Sin embargo el debate sobre lo que se concibe como otros seres vivos se complejiza. “Si bien es probable que la mayoría de las personas estén de acuerdo en proteger a las especies nobles – ballenas, leones, elefantes –, resulta mucho más difícil convencerlas de que todas las especies microscópicas merecen el mismo interés y protección, y mucho más si les habla de insectos, musgos, hongos y virus, a pesar que todos ellos son seres vivos en aquello que llamamos en su sentido más amplio ‘el medio ambiente’. Durante años, por ejemplo, existió una controversia acerca de si los últimos ejemplares conocidos del virus de la viruela debían destruirse. Algunos medioambientalistas insistían en que debían conservarse, basándose en que un principio fundamental de protección de la biodiversidad es no permitir la destrucción de ninguna especie, mientras que a las autoridades internacionales de la salud les preocupaba el que en el futuro pudieran surgir brotes epidémicos de esos virus” (Colin Crawford en Hardin, Stone y otros, 2009 :23-24).

18 Zafaroni en Acosta y Martínez, 2011: 105

años 70 del siglo XX, para quien la tierra es un ente viviente, no en el sentido de un animal sino en el de un sistema que se auto-regula, genera las condiciones mismas para la vida, es decir es autopoietica. Desde esta perspectiva, los seres humanos no son algo externo a *Gaia* sino que son parte de ella.

Para el teólogo Leonardo Boff la tesis de Gaia de Lovelock puede ser una buena manera de comprender la *Pachamama* de los indígenas.

*“La tierra es un organismo vivo, es la pachamama de nuestros indígenas, la Gaia de los cosmólogos contemporáneos”<sup>19</sup>.*

Si bien la Constitución boliviana sólo hace mención a la pachamama en el preámbulo, se podría señalar que la narrativa de los derechos ambientales está impregnada por esta concepción y a la vez relacionada a la noción de vivir bien, que supone una armonía entre la humanidad y la naturaleza, porque no se diferencian.

El paradigma vivir bien o *suma qamaña* presenta un ápice de un proceso civilizatorio distinto posible de entender en relación a la noción de desarrollo sustentable (creación y recreación interna del desarrollo ambiental sobre la base de los modelos civilizatorios propios que generen una gestión local y endógena) y que es intertextual, es decir que se complementa discursivamente con los otros principios ético-morales.

En consecuencia, es posible que se esté delante de un cambio de paradigmas (en tanto ejes ordenadores de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales) que no son ajenos a los derechos humanos y que nos exigen una lectura distinta, por lo menos de tolerancia si no de hospitalidad ante la presencia

---

19 Boff citado por Zafaroni en Acosta y Martínez, 2011: 84

de la alteridad.

En un texto escrito para el Defensor del Pueblo, Marcelo Fernández Osco señala que:

Los Derechos Humanos vistos desde el mundo indígena por su propia naturaleza tienen globalidad y deben ser entendidos como un todo indivisible e interconectado. En suma, la integralidad que implican en la práctica arranca de su origen único y común, que a su vez es cultural, emotivo, medioambiental, geográfico y cosmológico. Misma perspectiva en la que se articulan los fundamentos humanos indígenas, que no conciben al sujeto desligado de su multidimensionalidad, donde no hay normas abstractas, pues la relación jaqi (individuo social), comunidad y autoridad, divinidades, animales, plantas y el cosmos, constituyen una cadena intrínseca que otorga y garantiza la generación de derechos de vida<sup>20</sup>.

Por otro lado debe señalarse que conforme a lo dispuesto por el numeral 1 del párrafo II del Artículo 299, la temática ambiental es una competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas. Asimismo el numeral 5 del párrafo I del Artículo 302 delimita como competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos la preservación, conservación y contribución a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos dentro de su jurisdicción.

Es decir la garantía en el ejercicio del derecho al medio ambiente compromete al Estado en todos sus niveles. Es un derecho transversal que puede expresarse no sólo en el Derecho Constitucional o el Derecho Ambiental, pues es parte del Derecho Internacional (en el cual ha tenido un reciente desarrollo), del Derecho

---

20 Fernández, 2008:20

Administrativo (debido a las competencias de los gobiernos autónomos para la gestión ambiental), del Derecho Civil (la gestión de daños ambientales mediante mecanismos jurídicos de materia civil), del Derecho Fiscal (gravámenes ambientales, incentivos tributarios por reducciones de contaminación), del Derecho Penal (régimen de delitos y sanciones penales) entre otras disciplinas.

## 2.3 Acciones de defensa del medio ambiente

El derecho al medio ambiente establecido en el Artículo 33 se presenta como un derecho de pertenencia difusa, es decir un derecho cuya defensa y protección no se encuentra sólo en la esfera individual, colectiva, estatal o internacional, sino que supone la concurrencia de todas estas esferas.

La Constitución Política del Estado presenta como acción de defensa para evitar la vulneración del derecho al medio ambiente a la Acción Popular.

La Acción Popular es una garantía constitucional, es decir un medio procesal idóneo y efectivo y de naturaleza tutelar, que tiene por objeto la protección inmediata y efectiva del derecho al medio ambiente (y de otros derechos e intereses colectivos), contra los actos u omisiones ilegales o indebidos de autoridades públicas o personas particulares que los restrinjan, supriman o amenacen con su restricción o supresión.

Esta acción es sumarísima, es decir su tramitación es rápida y sin dilaciones; es tutelar, es decir ampara los derechos e intereses colectivos relacionados al medio ambiente y otros de

similar naturaleza colectiva; es una acción principal y directa, no es subsidiaria, es decir que no precisa agotar previamente ninguna otra vía legal (jurisdiccional o administrativa); finalmente es imprescriptible y no tiene caducidad, es decir que el derecho de accionar no desaparece, no se lo pierde con el transcurso del tiempo, y en consecuencia esta acción puede ser planteada en cualquier momento.

Sin embargo el Artículo 34 no se refiere directamente a la Acción Popular, la cual es una acción de defensa constitucional, sino que se refiere a las acciones legales, es decir a las acciones que se desprenden de leyes sustantivas (que declaren o desarrollen derechos) y adjetivas (que establezcan procedimientos ordinarios o especiales).

Por acciones legales, entonces, se entiende al derecho que tienen las personas de entablar un procedimiento judicial, o administrativo para oponerse a las acciones u omisiones, tanto del Estado como de particulares, que infrinjan o amenacen con vulnerar los derechos al medio ambiente. Estas acciones legales se basan en el conjunto de posibilidades que el sistema normativo habilita para la defensa del derecho al medio ambiente, es decir que estas normas deben prever los derechos establecidos en la Constitución, y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, conforme a lo establecido en el Artículo 256 y 410.

Las acciones legales, en consecuencia, pueden ser acciones administrativas, acciones civiles, acciones penales, acciones propias de la jurisdicción agroambiental y acciones que se desprendan de jurisdicciones especiales, conforme a lo establecido en el párrafo I del Artículo 179 que señala que existirán jurisdiccio-

nes especializadas establecidas por ley.

Conforme a lo establecido en el Artículo 34, todas estas acciones podrán ser ejercitadas por cualquier persona a título individual, es decir por si misma, y en el caso de representar a una colectividad tendrá que poseer un poder notarial expreso. Esta ampliación de legitimación activa tiene como condición que la acción legal sea interpuesta en busca de defender el derecho al medio ambiente.

Las instituciones públicas, como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público o la Procuraduría General del Estado, deberán continuar con sus acciones de oficio, es decir que no se liberan de actuar por el ejercicio de acciones de defensa por parte de particulares.

#### *Acciones de defensa, un breve acercamiento*

Se entiende por acciones de defensa al derecho a entablar un procedimiento judicial o administrativo para oponerse a las acciones u omisiones de los particulares y las autoridades públicas que infrinjan las normas de medio ambiente. Estas acciones contribuyen a subsanar las deficiencias en la aplicación del derecho medioambiental y por ende a defender y proteger el medio ambiente.

Las acciones de defensa son un imperativo que se encuentran en instrumentos internacionales de derechos humanos, así el Principio 10 de La Declaración de Principios sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río del año 1992 (instrumento internacional de defensa de derechos del medio ambiente) establece que los Estados deben proporcionar un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos para una efectiva protección a los

derechos al medio ambiente. Asimismo el Convenio de Aarhus de 1998 señala que cada Estado tendrá previsto el derecho de todo ser humano a entablar los procesos administrativos y o judiciales para impugnar las acciones u omisiones que deriven en amenaza o daño al derecho al medio ambiente.

Las acciones de defensa pueden ser interpuestas tanto por personas particulares como por personas jurídicas, entre estas últimas las asociaciones ecologistas.

#### *Procedimientos administrativo y contencioso administrativo*

Procedimiento Administrativo, conforme a la normativa que lo regule. El procedimiento administrativo procede ante cualquier denuncia ambiental que evidencia una infracción administrativa. El procedimiento debe poder iniciarse de oficio o a solicitud de parte. Conforme a lo dispuesto en el Artículo 34 la persona que inicie un procedimiento administrativo ambiental sólo tendrá que presentarse a título individual o en representación de una colectividad, no será necesario que argumente interés legítimo, por la naturaleza del derecho que se busca tutela. Para accionar un procedimiento administrativo no es preciso contar con el patrocinio de un abogado. Por esta vía se puede solicitar la nulidad de algunos actos, el cese de la actividad o inactividad dañosa.

Procedimiento contencioso administrativo, es decir la denuncia a autoridad judicial en los casos en los que la Administración Pública es una de las partes que por acción u omisión vulnera derechos ambientales. La naturaleza de este procedimiento se encuentra en que el particular considera que ostenta un derecho legítimo que la Administración Pública estaría amenazando con



vulnerar o que mediante actos u omisiones lo hubiera vulnerado. Mediante esta vía se puede solicitar la nulidad de los actos de la Administración Pública, el cese de la actividad dañosa y la correspondiente indemnización del daño causado que puede consistir en acciones para reparar el daño ambiental, y finalmente la adopción de medidas en las que la Administración Pública esté obligada a realizar alguna prestación específica.

Debe anotarse la responsabilidad de las entidades territoriales autónomas respecto al derecho al medio ambiente, esta responsabilidad es una competencia concurrente -la legislación corresponde al nivel central y los otros niveles ejercen las facultades reglamentaria y ejecutiva-, conforme lo establece el numeral 1 del párrafo II del Artículo 299: *preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.*

El desarrollo de la competencia concurrente ampliará el radio de acciones legales para la defensa del Derecho del medio ambiente al ámbito del Derecho Administrativo.

#### *Procedimientos ordinarios en materia penal y civil.*

La jurisdicción ordinaria es la jurisdicción genérica, la que conoce de manera general la mayoría de los inconvenientes entre las personas, es decir los conflictos relacionados a la vida cotidiana: conflictos civiles, de negocios comerciales, conflictos familiares, de relaciones laborales y conflictos penales, entre otros.

Respecto a acciones penales, debe señalarse que conforme a lo establecido en el párrafo I del Artículo 347 de la Constitución, los delitos ambientales son imprescriptibles. Es decir se puede iniciar una acción penal en cualquier momento, en tanto se

tengan los suficientes indicios y pruebas de la comisión de delito penal. Los delitos se consignan en el Código Penal, y el procedimiento en el Código de Procedimiento Penal. La acción penal puede ser a título individual o en representación de una colectividad, en este caso se puede entablar una querrela, sin liberar al Ministerio Público de instaurar la acción penal pública, conforme a lo establecido en el Artículo 225.

Respecto a las acciones civiles, si bien éstas están pensadas para defender derechos individuales y conflictos entre particulares. Doctrinalmente se posee dos vías para acciones legales en materia civil: la responsabilidad civil por daños al medio ambiente, y la acción negatoria.

La función de la responsabilidad civil por daños no es preventiva sino indemnizatoria o reparadora del daño causado. Para que curse una responsabilidad civil por daños debe existir un daño y una actividad humana que lo provoca, ya sea por omisión o por acción. El daño debe ser sufrido por el particular, ya sea en sus bienes patrimoniales, ya sea en su salud o en su bienestar físico y mental. Este daño debe ser consecuencia del daño al medio ambiente. La responsabilidad civil por daños sólo se ocupará del daño a la persona, del daño al particular y no así del daño al medio ambiente, en consecuencia esta acción debe ser planteada buscando la conexitud entre el daño al medio ambiente y el daño a la persona particular.

La acción negatoria es aquella que puede ejercer el propietario o poseedor de una inmueble contra todo tipo de molestias o perturbaciones realizadas por un tercero. Esta acción permite incluir en las molestias y perturbaciones actividades dañosas. Estas actividades dañosas pueden serlo también al medio ambiente,

sin embargo la acción sólo procede para proteger los derechos de propiedad y posesión del bien inmueble.

#### *Procedimientos de la jurisdicción agroambiental*

Finalmente cabe destacar el conjunto de acciones que son posibles por la vía o jurisdicción agroambiental. Esta jurisdicción atiende demandas sobre *actos que atenten contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente; y demandas sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies o animales*, conforme a lo establecido en el Artículo 189.

#### *Acción Popular*

La Acción Popular es una garantía constitucional, es decir un medio procesal idóneo y efectivo y de naturaleza tutelar, que tiene por objeto la protección inmediata y efectiva de los derechos e intereses colectivos, contra los actos u omisiones ilegales o indebidos de autoridades públicas o personas particulares que los restrinjan, supriman o amenacen con su restricción o supresión.

La Acción Popular, posee las siguientes características:

- (1) Es sumarísima, es decir su tramitación es rápida y sin dilaciones;
- (2) Es de naturaleza tutelar, es decir ampara los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza colectiva.
- (3) Es una acción principal y directa, no es subsidiaria, es decir que no precisa agotar previamente ninguna otra vía legal (jurisdiccional o administrativa).
- (4) Es una acción imprescriptible y no tiene caducidad, es decir

que el derecho de accionar no desaparece, no se lo pierde con el transcurso del tiempo, y en consecuencia esta acción puede ser planteada en cualquier momento. Esta característica guarda concordancia con la imprescriptibilidad de los delitos ambientales establecido en el parágrafo I del Artículo 347.

Se denomina Acción pues se caracteriza por ser un pedido voluntario concreto, un movimiento/preensión para la defensa de derechos.

La Acción Popular tiene varios antecedentes en el Constitucionalismo latinoamericano, puede hallarse esta acción en el Constitucionalismo venezolano (ya desde el siglo XIX), en el Constitucionalismo colombiano (desde el año 1901 y en la actual Constitución de 1991), en el Constitucionalismo panameño (desde 1941), en el Constitucionalismo salvadoreño (desde 1950), en el Constitucionalismo brasileño (desde 1988), así como en el Constitucionalismo peruano.

Conforme a su ubicación en el texto constitucional, la Acción Popular es una garantía constitucional destinada a restablecer el imperio de los derechos e intereses colectivos. Dicho de otra manera, la acción popular se caracteriza por poseer un carácter preventivo y restaurador de los derechos e intereses colectivos. Ésta se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

La protección a los derechos colectivos e intereses colectivos presenta un nuevo dialogo entre Estado y Sociedad, pues la Constitución reconoce derechos no sólo a individuos sino también a

colectividades, y reconoce no sólo intereses particulares sino también intereses colectivos.

Lo *colectivo*, en este caso, hace referencia a lo propio del pueblo (o de una parte de él). En el término *colectivo* se conserva aún la raíz latina *con* (conjuntamente) y *legere* (leer, hablar, en este caso), es decir aquel vínculo intersubjetivo de experiencia que permite al colectivo existir, enunciarse, hablar en conjunto, como una forma de subjetividad distinta a la individual<sup>21</sup> y en un devenir comunidad.

“Los derechos colectivos, según la doctrina del Derecho Constitucional de los Derechos Humanos, son aquellos que responden a una concepción del hombre como miembro de una colectividad, de un pueblo, y vinculado a un entorno territorial y cultural [...] son derechos inherentes a las colectividades humanas, como las minorías étnicas o políticas, o los grupos religiosos y al hombre como sujeto universal de derechos”<sup>22</sup>.

Conforme al tenor literal del Artículo 135, la Acción Popular tutela los siguientes derechos e intereses colectivos:

Derecho al patrimonio público

Derecho al espacio público

Derecho a la seguridad

Salubridad pública

Derecho al medio ambiente

El Artículo 135 establece que la *Acción Popular procederá*

---

21 Es necesario reparar en que el reconocimiento de derechos colectivos es a la vez el reconocimiento del individuo como parte de la comunidad, en consecuencia son derechos que protegen una faceta distinta de la subjetividad individual, es decir protegen a una subjetividad colectiva de la cual es parte.

22 Rivera, 2011:494

*contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar otros derechos o intereses colectivos de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución.*

Será el Tribunal Constitucional Plurinacional el que determine los contenidos de estos otros derechos e intereses colectivos, sin embargo cabe destacar, entre otros, el derecho a la libre determinación de los pueblos y naciones indígena originario campesinos (Artículo 2), así como el disfrute de todos sus derechos colectivos (Artículo 30); el derecho al acceso a los servicios públicos (Artículo 20); los derechos de los usuarios y consumidores (artículos 75 y 76); los derechos de las personas privadas de libertad (artículos 73 y 74); los derechos de las personas con discapacidad (artículos 70, 71 y 72); los derechos de las personas adultas mayores (artículos 67, 68 y 69) y los derechos de la niñez, adolescencia y juventud (artículos 58, 59, 60 y 61).

Finalmente debe señalarse que conforme a lo establecido en el Informe de Mayoría de la Comisión 3 (Derechos, Deberes y Garantías) de la Asamblea Constituyente deberían considerarse los derechos a la moral administrativa y la libre competencia económica<sup>23</sup>.

### *Obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio*

Cabe anotar la cualidad de la actuación *'de oficio'*. El oficio, del latín *officium*, hace referencia a un deber, a aquello que debe

23 Debe señalarse que el Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia de 1991 señala "La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella", en consecuencia la redacción del informe de mayorías de la Comisión de derechos, deberes y garantías de la Asamblea Constituyente boliviana posee una fuerte influencia de la legislación Colombiana. Asimismo en Colombia la Ley 472 de de 1998 desarrolló lo establecido en el Artículo 88 de la Constitución Política del Estado de Colombia en lo que respecta a las Acciones Populares.

hacer, que se está llamado y obligado a hacer, pues de otra manera deja de ser.

Tómese por ejemplo al Ministerio Público y al Defensor del Pueblo. El Ministerio Público está llamado a defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad (Artículo 225), y en consecuencia su *officium* se encuentra en el actuar defendiendo la legalidad y los intereses de la sociedad. La Defensoría del Pueblo, conforme a lo establecido en el Artículo 218, vela por la vigencia y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos establecidos en el Constitución, y en consecuencia su *officium* se encuentra en que desarrolle estas labores.

Por lo señalado hay un oficio que deben cumplir estas instituciones. Hay una responsabilidad en su misma naturaleza institucional que los obliga, los constriñe a actuar de oficio.

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 34, el ejercicio de cualquier acción legal, por una persona, ya sea título individual o en representación de una colectividad no libera a las instituciones públicas a actuar de oficio, es decir a ejercitar las acciones legales correspondientes en cumplimiento de su naturaleza institucional.

Tanto la Defensoría del Pueblo como el Ministerio Público son las instituciones públicas que están llamadas a actuar de oficio ante la vulneración de derechos al medio ambiente, establecidos en el Artículo 33. Asimismo la Procuraduría General del Estado podrá actuar si ante la vulneración de derechos al medio ambiente se lesionan intereses del Estado, conforme a lo establecido en el Artículo 229.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto; Martinez, Esperanza. 2012. Mercados de carbono. Quito – Ecuador: Abya Yala.
- Acosta, Alberto; Martinez, Esperanza. 2011. La Naturaleza con Derechos. Quito – Ecuador: Abya Yala.
- Acosta, Alberto; Martinez, Esperanza. 2009. Derechos de la Naturaleza. Quito – Ecuador: Abya Yala.
- Arias, Miguel Ángel. 2006. Desarrollo sustentable. Una propuesta ante la desilusión del progreso. En <http://www.ambiental.ws/anea>. Visitada en fecha 14 de septiembre de 2012.
- Anton Mellón, Joan. 2003. Ideologías y Movimientos Políticos Contemporáneos. España: Tecnos.
- Baldassarre, Antonio. 2001. Los derechos sociales. Bogotá – Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Bedregal, Andrea. 2012. Memoria de Trabajo Dirigido. Asociación PRODENA. La Paz – Bolivia: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.
- Constitución Política del Ecuador 2008. Texto de distribución gratuita. Asamblea Constituyente del Ecuador.
- Courtis, Christian (Coord). 2006. Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica. España: Trotta.



Descola, Philippe. 2012. Más allá de naturaleza y cultura. Buenos Aires – Argentina: Amorrortu.

Fernández Osco, Marcelo. 2008. Desatando invisibilidades, promoviendo pluriversidades: pluralismo, derechos humanos e interculturalidad. La Paz – Bolivia: Ediciones del Defensor del Pueblo de Bolivia.

Flores, Teresa. 2005. Derechos y Deberes Ambientales. La Paz – Bolivia: Lidema

Flores, Teresa. 2005b. Desarrollo sostenible y Asamblea Constituyente. La Paz – Bolivia: Plural.

Franza, Jorge. 2007. Manual de derecho de los recursos naturales y protección del medio ambiente. Buenos Aires – Argentina: Ediciones Jurídicas.

George. 1994 en *El Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano*, 2003. Defensor del Pueblo de México.

Grosfoguel, Ramón. 2010. La descolonización de la Economía Política. Bogotá – Colombia: Kimpress – Universidad Libre de Colombia.

Hardin, Garret; Stone, Christopher; Rose, Carol. 2009. Derecho Ambiental y Justicia Social. Bogotá – Colombia: Siglo del hombre.

Huanca Ayaviri, Felix. 2012. Derecho Ambiental. La Paz – Bolivia:  
El Original.

Jacobs, Michael. 1991. La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro. Barcelona – España: Fuhem – Icaria.

Jaquenod, Silvia. 2006. En Defensa de la Naturaleza. España: Dykinson.

LIDEMA. 2005, 2006, 2007, 2008. Documentos y Cartillas varias sobre temas de medio ambiente.

Lohman, Larry. 2012. Mercados de carbono. Quito – Ecuador: Abya Yala.

Mann, Charles. 2006. 1491. Una nueva historia de las Américas antes de Colón. Madrid – España: Taurus.

Martines. 2001 en *El Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano*, 2003. Defensor del Pueblo de México

Monedero, Juan Carlos. 2008. Los disfraces del Leviatán. Venezuela: Río Orituco.

Nino, Carlos. 1989. Ética y derechos humanos. Buenos Aires – Argentina: Astrea.

Ruiz y Martinez en *El Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano*, 2003. Defensor del Pueblo de México

Pachango, en *El Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano*, 2003. Defensor del Pueblo de México.

Raña Arana, Walter Alfredo. 2007. *Constitucionalización del Derecho al Medio Ambiente, un aporte a la Asamblea Constituyente*. Sucre – Bolivia: Ediciones del Tribunal Constitucional del Bolivia.

REPAC. 2006. *Compilación de documentos y propuestas. Documentos no publicados*.

Rivera, José Antonio. 2011. *Jurisdicción Constitucional. Procesos Constitucionales en Bolivia*. Cochabamba – Bolivia: Kipus.

Rojas, Farit. 2009. *Derechos Humanos y Medio Ambiente*. La Paz – Bolivia: Defensor del Pueblo de Bolivia.

Rosati, Horacio. 2003. *Derecho Ambiental Constitucional*. Argentina: Santa Fé.

Reboratti, Carlos. 2006. *La Naturaleza y nosotros: el problema ambiental*. Buenos Aires – Argentina: Capital Intelectual.

Rojas, Farit. 2008. *El Derecho de los derechos: un balance crítico*. La Paz – Bolivia: Ediciones del Defensor del Pueblo de Bolivia.

Sevilla, Eduardo. 2011. *Sobre los orígenes de la agroecología en el pensamiento marxista y libertario*. La Paz – Bolivia: Plural.

Singer, Peter. 1999. *Liberación Animal*. Madrid – España: Trotta.

Szabó, Henriette. 2008. *Diccionario de la Antropología boliviana*. Santa Cruz – Bolivia: Aguaragüe.

Temple, Dominique. 2003. *Las estructuras elementales de la reciprocidad*. La Paz – Bolivia: Plural.

Zizek, Slavoj. 2006. *Mirando el sesgo. Una introducción a Jacques Lacan a través de la cultura popular*. Buenos Aires – Argentina: Paidós.

Zizek, Slavoj. 2008. *Cómo leer a Lacan*. Buenos Aires - Argentina: Paidós.

Zizek, Slavoj. 2011. *Bienvenidos a tiempos interesantes*. La Paz – Bolivia: Vicepresidencia del Estado.

### **Páginas WEB:**

Desechos tóxicos en Bolivia. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/envian-desechos-toxicos-de-gran-bretana-a-bolivia-41993.html> Visitada en fecha 3 de octubre de 2012.

Medio Ambiente. Disponible en <http://memoria.com.mx/node/91> Visitada en fecha 3 de octubre de 2012.

Desarrollo sustentable. Disponible en <http://www.scielo.br./pdf/asoc/n10/16893.pdf> Visitada en fecha 3 de octubre de 2012.

Hipótesis Gaia. Disponible en <http://www.jameslovelock.org> Visitada en fecha 3 de octubre de 2012.

Medio Ambiente y desarrollo sostenible. Disponible en <http://www.pnuma.org>

### **Documentos Legales**

Constituciones de Bolivia 1826 – 2005.

Ley N°3942 de 21 de octubre de 2008.

### **Archivos, actas y resoluciones del constituyente**

Acta de Acuerdo de las Organizaciones del Pacto de Unidad, Constitución Política Del Estado Boliviano de mayo de 2007.

Informes de la Comisión 16 (Recursos Naturales Renovables, Tierra – Territorio y Medio Ambiente) de la Asamblea Constituyente.

Informes de la Comisión 3 (Derechos, Deberes y Garantías) de la Asamblea Constituyente.

Proyecto de Texto Constitucional ajustado en el H. Congreso Na-

cional, octubre de 2008, Ley 3942 de 21 de Octubre de 2008.

Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (RE-PAC). Constitución Política del Estado. Aprobada en Grande de noviembre de 2007.

Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (RE-PAC). Nueva Constitución Política del Estado. Versión Oficial, Aprobada en Grande, en Detalle y en Revisión de diciembre de 2007.

## **TERCEIRA PARTE - BRASIL**





# DEMOCRACIA, CONSTITUIÇÃO E MEIO AMBIENTE NO BRASIL

Rodrigo de Souza Tavares<sup>1\*</sup>

## RESUMO

O presente capítulo pretende abordar aspectos teóricos implicados na junção entre democracia e a tutela jurídica do meio ambiente, visando, em seguida, aplicá-los à análise de alguns mecanismos da Constituição brasileira. Considerando a complexidade inerente aos temas escolhidos, organizamos o presente capítulo em torno das seguintes questões principais: a) como princípio, devemos privilegiar aspectos democráticos ao pensarmos sobre modelos de tomada de decisão ambiental? b) conferindo preferência ao princípio democrático, o que distintos modelos democráticos (representativo, participativo e deliberativo) podem nos oferecer na análise da tomada de decisão em matéria ambiental e; c) como se articulam os distintos modelos democráticos com os mecanismos constitucionais brasileiros de tutela do meio ambiente? Ao longo do percurso, oferecemos alguns apontamentos críticos sobre os limites e possibilidades da democracia ambiental brasileira.

**Palavras-chave:** Democracia; Constituição; Meio Ambiente; Direito Constitucional Ambiental; Democracia Ambiental; Brasil.

---

<sup>1\*</sup> Professor Adjunto do Departamento de Direito Público da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

## ABSTRACT

This chapter aims to address theoretical aspects involved with the joint venture between democracy and the legal protection of the environment, targeting, afterwards, to apply them to the analysis of constitutional mechanisms. Considering the complexity of the chosen themes, we organize this chapter around the following main issues: a) should we favor democratic aspects whenever we think about institutions of environmental decision-making? b) giving preference to the democratic principle in environmental decision-making, what the different democratic models (representative, participative, and deliberative) could tell us? c) how to articulate the different democratic models with the constitutional mechanisms of environmental protection inscribed in Brazilian constitution? Along the way, we offer some critical notes about the limits and possibilities of the Brazilian environmental democracy.

**Keywords:** Democracy ; Constitution; Environment; Environmental Constitutional Law; Environmental Democracy; Brazil.

## Introdução

Na Grécia antiga, por volta de 500 a.c., surgiu uma nova forma de organização política, marcada pela igualdade e pela participação dos cidadãos nas decisões concernentes aos destinos da comunidade. Essa forma peculiar de tomada de decisão sobre o destino comum da *pólis*, conhecida como democracia, foi inventada e reinventada diversas vezes, encontrando manifestações na

República Romana, em clãs Vikings, ou em cidades-Estado da península itálica<sup>2</sup>. Atualmente, ela espalhou-se aos quatro cantos do planeta e, impulsionada pelos novos meios de comunicação de massa, segue em franco processo de expansão, como se pôde acompanhar pelos recentes eventos da Primavera Árabe<sup>3</sup>.

A frase de Lincoln, proferida no discurso de Gettysburg, condensa em poucas palavras o ideal democrático, ao mencionar a existência de uma forma de “Governo do povo, para o povo e pelo povo”. Contudo, essa síntese apenas toca a superfície de um conceito multifacetado e em constante mutação. O problema desta fórmula reside na vagueza do conceito de *demos*, por ele tantas vezes reiterado. A disputa em torno do reconhecimento como parte do povo e, portanto, da condição de sujeito político, digno de igual respeito e consideração, está na base de conflitos diversos, tais como aqueles vividos entre cidadãos, metecos e estrangeiros na Grécia antiga, ou nas recentes revoluções do oriente médio. Em função da sua essência igualitária, a democracia fez surgir ao longo da história um estado de perene conflito e crítica em relação aos limites da autoridade instituída, pois como diz Rancière<sup>4</sup>, a democracia é um governo anárquico, que se funda em nada mais que a ausência de qualquer título para governar.

Em síntese, pode-se afirmar que a essência igualitária da democracia fornece ingredientes básicos, que se mesclam às circunstâncias de cada cultura e do momento histórico onde a mesma se concretiza. Isso torna extremamente difícil qualquer aproximação analítica, gerando uma miríade de adjetivos para

2 DAHL, Robert A. **On democracy**. New Haven: Yale University Press, 2000.

3 HOWARD, Philip N.; HUSSAIN, Muzammil M. **Democracy's fourth wave?: digital media and the Arab Spring**. New York: Oxford University, 2013.

4 RANCIERE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014, p. 57.

o termo<sup>5</sup>. Portanto, variações no conceito de democracia podem gerar distintos modelos normativos e mecanismos institucionais para sua implementação.

Além disso, o cruzamento entre democracia e meio ambiente, objeto central deste capítulo, acrescenta um componente explosivo num cenário previamente conturbado. Como incorporar uma nova ordem de atores – a fauna, a flora, as espécies, a biodiversidade, ou até mesmo a natureza em si – no discurso democrático? E como fazê-lo sem descuidar de outras fragilidades já conhecidas pela democracia, tais como desigualdades econômicas, injustiças sociais, assimetrias de poder, etc.? Diante destes desafios, veremos adiante que, no plano teórico, a construção do conceito de democracia ambiental requer certo esforço argumentativo.

Do ponto de vista empírico, existem alguns indícios, embora ainda controvertidos, sobre a existência de uma correlação positiva entre a presença de regimes democráticos e a manutenção de melhores indicadores de preservação ambiental<sup>6</sup>. Por outro lado, no plano teórico, chama atenção o fato de que as questões técnicas, inerentes à tomada de decisão em matéria ambiental, reconfiguram a delicada relação entre cidadania, expertise e democracia<sup>7</sup>, um problema que é foco de reflexão ao menos desde que Platão propôs o ideal uma República governada por reis filósofos. Estes pontos denunciam como a junção da democracia com o enfrentamento das questões ambientais traz à tona uma série de desdobramentos que merecem análise mais detida.

5 COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. *World politics*, v. 49, n. 03, p. 430-451, 1997.

6 BUITENZORGY, Meilanie; MOL, Arthur PJ. Does democracy lead to a better environment? Deforestation and the democratic transition peak. *Environmental and Resource Economics*, v. 48, n. 1, p. 59-70, 2011; MIDLARSKY, Manus I. Democracy and the environment: an empirical assessment. *Journal of Peace Research*, v. 35, n. 3, p. 341-361, 1998.

7 FISCHER, Frank. *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Reorienting Policy Inquiry. OUP Oxford, 2009.

Por fim, vale ressaltar que neste capítulo pretendemos abordar a relação entre o conceito de democracia e a tutela do meio ambiente mantendo foco nas especificidades da realidade constitucional brasileira. Conforme dito anteriormente, cada regime democrático representa uma conformação histórica de um ideal, realizada dentro de limites e possibilidades contingentes. A atual democracia brasileira foi gestada numa transição lenta, gradual e segura a partir de um regime ditatorial, processo que se inicia no final da década de 70 e culmina com a promulgação da Constituição de 1988<sup>8</sup>. No que tange à tutela do meio ambiente, nossa Constituição foi extremamente inovadora e generosa. Porém, a manifestação do constituinte originário encontra limites fáticos em nossa cultura política, com seus resquícios de autoritarismo e paternalismo, e nas potencialidades da sociedade civil organizada, que ainda busca autonomia e fortalecimento frente ao Estado. Sendo assim, a partir dessa contextualização histórica, será possível compreender melhor certos limites impostos ainda hoje à consolidação da democracia brasileira, bem como seus desdobramentos para a tutela jurídica do meio ambiente.

Considerando a complexidade inerente a aproximação entre democracia e meio ambiente, organizamos o presente capítulo em torno das seguintes questões: a) como princípio, devemos privilegiar os aspectos democráticos ao pensarmos sobre modelos de tomada de decisão ambiental? b) conferindo preferência ao princípio democrático na tomada de decisão ambiental, quais os distintos modelos democráticos que podem ser conjugados à tomada de decisão em matéria ambiental e; c) como se articulam os distintos modelos democráticos aos mecanismos constitucionais

8 REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: Do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

de tutela do meio ambiente. Esperamos, dessa forma, alcançar algum grau de clareza e sistematização na exposição, que objetiva apenas conferir uma visão ampla dos mecanismos de tutela ambiental presentes na Constituição brasileira, com os olhos voltados à democratização da solução das questões ambientais.

## Autocracia, Tecnocracia ou Democracia Ambiental?

Antes de adentrarmos no âmago da nossa investigação, que trata da articulação entre democracia, constituição e meio ambiente, cumpre responder uma questão de ordem. Devemos resolver a premente crise ambiental por meios democráticos? Afinal, existem distintas propostas políticas, mesmo no interior do movimento ecológico, para enfrentar estes desafios<sup>9</sup>. Alguns fatores podem nos levar a uma resposta negativa para essa pergunta, tais como os impulsos egoístas do ser humano na exploração de bens comuns ou a complexidade técnica das questões ambientais. Se estivermos convencidos sobre o peso do primeiro fator – o egoísmo – podemos preferir um modelo autoritário de decisão, que retire do povo o poder de dirimir controvérsias sobre o meio ambiente. Por outro lado, se restarmos convencidos pelo segundo argumento – a limitação epistêmica – podemos preferir um modelo de tomada de decisão ambiental centrado em especialistas com credenciais técnico-científicas, numa espécie de tecnocracia ambiental. Em seguida, iremos analisar brevemente cada um destes argumentos, finalizando por defender um modelo democrático de

9 PAROLA, Giulia. *Environmental Democracy at the Global Level: Rights and Duties for a New Citizenship*. De Gruyter, 2013, p. 38.

decisão sobre as questões ambientais.

O argumento do egoísmo e a solução autoritária encontram seu maior expoente na obra de Garrett Hardin, sobre a “tragédia dos comuns”<sup>10</sup>, onde o autor expõe a metáfora de um pasto comum, cujos recursos são explorados à exaustão por uma comunidade de pastores. Estes indivíduos, agindo racionalmente para maximizar seus interesses pessoais, crescem paulatinamente seus rebanhos, acabando por causar uma tragédia comunitária. Para Hardin<sup>11</sup>, a metáfora ilustra com exatidão os problemas enfrentados atualmente com a superexploração dos recursos naturais e a crise ecológica dela decorrente. E, para contorná-la, o autor propõe uma política estatal autoritária, centrada principalmente na privatização dos bens comuns e no controle de natalidade.

Embora, bastante persuasivo, esse argumento pode ser posto de lado com certa facilidade, dentro do escopo deste trabalho, que se limita a uma análise da realidade brasileira. Primeiramente, parece-nos que o direito constitucional positivo de nosso país oferece alguma resistência à adoção de modelos autoritários ou privatistas quando tratamos de meio ambiente. A indisponibilidade do regime político democrático e o caráter difuso dado aos bens ambientais pela Constituição de 1988 tornam imperativo que as decisões envolvendo o meio ambiente sejam derivadas da vontade popular, parecendo minar propostas noutro sentido. Ademais, ainda que estivéssemos dispostos a fazer concessões, o argumento não parece prosperar mesmo no plano teórico. Contrariando as previsões do autor, Elinor Ostrom<sup>12</sup>, ganhadora do Prê-

10 HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, 162: 1243-1248, 1968.

11 *Idem*.

12 OSTROM, Elinor. *Governing the commons*. Cambridge university press, 2015.

mio Nobel de Economia, demonstrou que existem formas sustentáveis para a gestão dos bens comuns, apoiando-se num amplo leque de estudos empíricos, abrangendo colônias de pescadores, sistemas coletivos de irrigação, exploração de recursos florestais, etc. Ou seja, parece que Hardin retratou a realidade com tintas demasiadamente pessimistas, pois a tendência egoísta pode ser contrabalanceada pelo altruísmo e pela cooperação.

O próximo argumento diz respeito à complexidade técnica das questões ambientais. Na maior parte das vezes, as questões ambientais são circundadas por um espesso véu de conhecimentos científicos. Este entrelaçamento resta patente em polêmicas tais como a extensão da contribuição antrópica para o aquecimento global ou sobre os riscos da introdução de organismos geneticamente modificados em ambientes naturais. Considerando essa circunstância, alguns autores defendem que seria mais conveniente relegar a solução de controvérsias ambientais para órgãos com capacidades epistêmicas mais robustas e, portanto, mais aptos para lidar com questões técnico-científicas. Um autor que condensa esta linha de pensamento é Cass Sunstein<sup>13</sup>. Para este, algumas falhas cognitivas recorrentes na população leiga<sup>14</sup>, tais como a superestimação ou subestimação de riscos, justificariam a criação de instituições estatais dotadas de certa autonomia frente ao sistema político e à opinião pública. Esse pensamento subjaz o fortalecimento das chamadas Agências Reguladoras. Todavia, para alguns críticos, ele está fundado numa premissa falaciosa.

Segundo Latour<sup>15</sup>, existe no pensamento ocidental um mito

---

13 SUNSTEIN, Cass R. **Laws of fear**: Beyond the precautionary principle. Cambridge University Press, 2005.

14 Grande parte do programa de pesquisa de Sunstein se fundamenta na análise do impacto das chamadas heurísticas e vieses que, na sua concepção, são espécies de falhas recorrentes nos processos humanos de cognição.

15 LATOUR, Bruno. **Politics of nature**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.



fundador, que ilustra a inviabilidade da convivência harmônica entre os campos da política e da ciência. Trata-se este da alegoria da Caverna de Platão. Nesta conhecida passagem, um dos ocupantes da caverna liberta-se dos grilhões e alcança a luz exterior, deixando de vislumbrar apenas as sombras projetadas nas paredes. Na interpretação de Latour<sup>16</sup>, as sombras representam o caótico mundo social e político, e a luz exterior seria a “realidade em si”, acessada pelo conhecimento filosófico (posteriormente transformado em conhecimento científico, pelo processo moderno de autonomização das ciências).

Assim, são apenas os *experts* que detém o passaporte que lhes permite ir ao mundo das ideias e depois voltar ao interior da caverna para comunicar aquilo que puderam contemplar. Aos demais homens, ainda agrilhoados, caberia apenas aceitar o testemunho da verdade, vindo daqueles que vislumbraram a luz. Noutra passagem, Latour afirma que tal mito instaura uma Constituição com duas Casas Legislativas: uma delas seria composta por coisas desprovidas de voz, mas imbuídas de autoridade (natureza objetiva); a outra seria composta por seres falantes, porém sem autoridade (sociedade)<sup>17</sup>. Através da alegoria da caverna, os cientistas adquirem o fabuloso poder de dar voz às coisas inanimadas e assim fazer cessar o burburinho incessante dos homens que disputam seus arranjos de convivência no meio social.

Em que pese a idiosincrasia do vocabulário e do pensamento de Latour, sua construção é de fato bastante plausível quando analisamos a introdução de questões científicas no âmbito político. Assim, no campo ambiental, podemos observar que argu-

---

<sup>16</sup> *Idem*, p. 10-18.

<sup>17</sup> *Idem*, p.17.

mentos científicos servem, por vezes, como trunfos que anulam a discussão política. Latour<sup>18</sup> propõe a superação desse impasse através da eliminação da dicotomia sociedade/natureza por uma coletividade, onde humanos e não-humanos encontram-se reunidos numa única assembleia. O resultado desta coligação seria a anulação da divisão ontológica entre o mundo dos fatos e o mundo dos valores, aproximando, assim, a ciência da política.

Seguindo caminho argumentativo diferente, Dan Kahan *et. al.*<sup>19</sup> chega a uma conclusão bastante parecida. Valendo-se de métodos da psicologia experimental, o autor elabora um estudo sobre a relação entre visões de mundo e as avaliações sobre riscos –inclusive ambientais. Nessa investigação identificou que pessoas com distintos perfis políticos – empregando as dicotomias conservadores/liberais e igualitários/hierárquicos – analisam riscos de maneira enviesada, de maneira a sustentar suas crenças prévias. Assim, verificou que questões polêmicas sobre meio ambiente, longe de serem resolvidos por critérios exclusivamente técnicos, objetivos, e imparciais, acabam por serem decididas de forma a acomodar determinada visão de mundo. A partir desses resultados, o autor critica propostas de desenhos institucionais propondo isolar órgãos supostamente técnicos dos foros democráticos de deliberação.

Em síntese, ainda que a introdução de argumentos técnico-científicos, típicos das questões ambientais, possam gerar tensões no horizonte da política, cremos que a melhor forma de tratar o tema será pelo aprofundamento da discussão em espaços de democráticos. Ao invés de aderir a arranjos que visam contornar a política, buscando ilusórios parâmetros objetivos, propugnamos

---

18 *Idem*, p. 53-90.

19 KAHAN, Dan M. *et. al.* Fear of Democracy: A Cultural Evaluation of Sunstein on Risk. *Harvard Law Review*, Vol. 119, 2006.

pela radicalização da democracia no que tange à gestão dos bens ambientais, patrimônio comum da humanidade. Obviamente, é claro que uma visão democrática da tomada de decisão ambiental não diminui a importância da participação de órgãos técnicos ou da expertise de peritos, todavia a comunicação entre estas esferas deve ocorrer de maneira que o conhecimento técnico possa informar, ao invés de obstruir, a deliberação democrática.

## Modelo de Democracia

Conforme mencionamos, a ideia de democracia como ‘o governo do povo’ carrega inúmeras possibilidades de interpretação. Quem forma o povo? Qual será a forma deste governo? Ao longo da história, muitas variações sobre estes temas já foram defendidas teoricamente e implementadas na prática.

Neste capítulo iremos apresentar, de maneira bastante sucinta, dois modelos amplos de democracia, que parecem englobar muitos outros, cujas nuances teóricas não serão aqui tratadas<sup>20</sup>. Estes modelos são: a) a democracia representativa (uma forma de governo onde representantes, periodicamente escolhidos pelo povo, exercem o governo em seu nome); b) a democracia participativa (forma de governo onde o povo está diretamente envolvido na tomada de decisão sobre assuntos públicos). Ao lado destes modelos, será apresentado um terceiro, que escapa em certa medida à dicotomia, pois seu foco principal não está na estrutura do governo, mas sim na maneira ou qualidade do seu exercício. Este modelo é chamado de: c) democracia deliberativa.

---

20 HELD, David. **Models of democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006.

### Democracia representativa, participativa e deliberativa

Se olharmos de maneira distanciada, tentando nos despir ao máximo de nossa própria experiência institucional, percebemos que é no mínimo curioso que a democracia tenha se consolidado em quase todo o mundo sob a forma representativa, ou seja, através da escolha de representantes eleitos pelo povo para exercer, de forma delegada, a atividade política. Se voltarmos ao passado, veremos que a eleição periódica de representantes pelo povo não é um elemento essencial à democracia. Na Grécia antiga, a totalidade dos “cidadãos livres” exercia a condução dos negócios públicos reunidos, na maior parte das vezes, em praça pública. Ademais, a escolha de governantes era feita principalmente por sorteio, e não por sufrágio popular. Quais foram os caminhos que levaram a que o regime do povo, pelo povo e para o povo fosse exercido através da delegação de poderes para um pequeno número de representantes eleitos?

A experiência contemporânea da democracia representativa tem raiz sobretudo na história política inglesa. Desde a idade média, a disputa entre a Coroa e os nobres deu origem à criação de instituições visando assegurar aos nobres meios de participação efetiva nas decisões sobre questões do seu interesse. Em 1332, durante o Reinado de Eduardo III, foi instituída uma assembleia paralela a dos nobres, composta por representantes dos condados e das cidades. No decorrer dos séculos, esse arranjo deu origem à Câmara dos Lordes e à Câmara dos Comuns, que compõem hoje o parlamento bicameral inglês <sup>21</sup>.

Tais práticas inspiraram a construção de obras clássicas da filosofia política. John Locke escreveu seu Tratado do Governo

---

21 THOMPSON, Faith. *A Short History of Parliament, 1295-1642*. University of Minnesota Press, 1953.

Civil<sup>22</sup> sob o impacto direto da Revolução Gloriosa<sup>23</sup>. Nesta obra o autor descreve o parlamento como órgão soberano, central para a configuração do Estado e composto por representantes do povo. John Stuart Mill<sup>24</sup> também defendeu um modelo representativo da democracia. Em sua opinião, um governo democrático, onde todos os cidadãos participassem da vida política, traria a vantagens evidentes no que tange ao conhecimento do bem comum e no engajamento cívico dos cidadãos. Todavia, diante da impossibilidade de implementar a participação em comunidades de grandes proporções, Mill preferia a democracia representativa como um modelo que, embora seja o segundo melhor, seria ao menos viável. Outros defensores do modelo representativo mostram menos apreço ao engajamento cívico de todos os cidadãos, justificando o modelo com base nos pretensos perigos da democracia direta. Madison [*O Federalista*, n.º. 10] demonstra clara desconfiança em relação à participação popular direta<sup>25</sup>.

No século XX, algumas premissas empíricas das teorias da democracia representativa foram criticadas por Joseph Schumpeter<sup>26</sup>. Segundo o autor, a visão tradicional sobre representação política pressupõe que os cidadãos escolham seus representantes segundo critérios racionais, para que estes persigam então o bem. Todavia, tal visão seria irrealista, por pressupor um consenso sobre o que

22 LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 2006.

23 Também conhecida como Segunda Revolução Inglesa, a Revolução Gloriosa foi um movimento revolucionário, ocorrido na Inglaterra entre os anos de 1688 e 1689. Foi através desta revolução que se consolidou a troca do absolutismo monárquico pela monarquia parlamentar na Inglaterra.

24 MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

25 HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **The federalist papers**. New York: Oxford University Press, 2008. Para uma visão abrangente do elitismo político presente no contexto da Revolução Americana ver: GARGARELLA, Roberto. **The Legal Foundations of Inequality: Constitutionalism in the Americas, 1776–1860**. Cambridge University Press, 2010.

26 SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, socialism and democracy**. London: Routledge, 2006.

é o bem comum e, também, um alta grau de racionalidade dos agentes ao deliberar sobre suas próprias preferências<sup>27</sup>. Na visão de Schumpeter, não é o povo que controla a democracia, mas sim as elites políticas que, num regime de concorrência, usam sua expertise para captar os votos da população, normalmente desinformada e incapacitada para deliberar sobre assuntos de caráter político<sup>28</sup>. Tais críticas acabaram por impulsionar uma reconfiguração da teoria democrática a partir da segunda metade do século XX.

Uma visão alternativa à democracia representativa resgata a participação direta da população na gestão da *polis*, elemento este que já era essencial na democracia clássica. Entretanto, a nova realidade imposta pelas democracias contemporâneas, cuja escala impede a mera repetição das assembleias atenienses, impôs a rediscussão de mecanismos que possibilitem a participação política no contexto das sociedades de massa. Desde a década 70 do século passado, sobretudo em virtude do descrédito das instituições representativas para veicular as crescentes demandas sociais, renova-se o interesse pela teoria da democracia participativa.

Na visão de Barber<sup>29</sup>, a democracia participativa é uma forma de autogoverno, onde os cidadãos realizam ativamente, e com elevada frequência, decisões sobre questões que envolvem políticas fundamentais para a comunidade. Outra característica importante desta vertente da teoria democrática diz respeito à ampliação da esfera da arena política para além das fronteiras do Estado. Não se trata apenas de discutir a conformação do direito ao voto ou da participação popular em órgãos deliberativos instituídos na estrutura estatal. Como ressalta Donatella

27 *Idem*, p. 250-252.

28 *Idem*, p. 269-273.

29 BARBER, Benjamin R. **Strong democracy**: Participatory politics for a new age. University of California Press, 2003.

della Porta (2013), movimentos sociais, trabalhistas, órgãos de classe e outras entidades da sociedade civil organizada também respondem por grande parte dos avanços democráticos conquistados ao longo dos séculos XIX e XX, conferindo amplo espaço de participação política aos cidadãos. Atualmente, a internet e as novas mídias sociais ampliam ainda mais a capilaridade da atividade política.

As críticas dirigidas à democracia representativa também promoveram o desenvolvimento da teoria democrática deliberativa. Essa visão coloca ênfase na construção argumentativa das preferências individuais, que é deslocada das instâncias pré-políticas para o centro dos procedimentos democráticos de deliberação. Segundo o modelo representativo, os indivíduos escolhem representantes para levar adiante a defesa de suas preferências. Por sua vez, esses representantes tomariam decisões, com base no princípio majoritário, agregando assim as preferências individuais e as transformando no “bem comum”. Podemos perceber que, nessa visão, resta pouco espaço para o intercâmbio e a modificação de opiniões, pois os atores entram na arena política como delegados de grupos de interesses pré-fixados.

A teoria da democracia deliberativa, ao contrário, preconiza que a legitimidade das decisões políticas depende da troca de argumentos entre agentes racionais. Para Rawls<sup>30</sup>, por exemplo, um desafio central da política contemporânea seria lidar com a circunstância de que numa sociedade, os cidadãos mantêm distintas concepções sobre modos de vida, que são, porém, igualmente merecedoras de respeito. Diante deste “fato do pluralismo” o autor busca defender um modelo de democracia constitucional

---

30 RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2. Ed. [tradução: Dinah de Abreu Azevedo]. São Paulo: Ática, 2000.

capaz de viabilizar um consenso sobreposto das várias doutrinas morais abrangentes. A chave para alcançar tal consenso seria exatamente o recurso à razão pública, que, em seu entendimento, consistiria no uso da razão por cidadãos em situação de igualdade, com o intuito de alcançar o bem público e debater questões fundamentais de justiça. Em síntese, o ponto central das várias vertentes da democracia deliberativa consiste na necessidade de justificação de todas as decisões que afetam os interesses da coletividade através do recurso a razões que os cidadãos não poderiam, razoavelmente, deixar de assentir<sup>31</sup>.

## Mecanismos da Democracia Ambiental na Constituição Brasileira

Os modelos democráticos anteriormente expostos estão associados a grandes escolhas de desenho institucional no plano constitucional, tais como os sistemas de governo parlamentarista ou presidencialista, a separação das funções essenciais do Estado em órgãos independentes, os sistemas eleitorais, etc. Entretanto, para compreender e aprimorar o funcionamento de uma democracia constitucional, também é necessário olhar para as pequenas engrenagens do sistema, ou seja, seus pequenos mecanismos de desenho institucional<sup>32</sup>. A Constituição brasileira, por exemplo, enuncia o princípio democrático já no seu art. 1º, parágrafo único, ao dizer que: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta

31 GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. *Revista brasileira de estudos constitucionais*, v. 1, n. 1, p. 17-78, 2007.

32 VERMEULE, Adrian. *Mechanisms of democracy: institutional design writ small*. New York: Oxford University Press, 2007.



constituição”.

Ao longo do seu texto, confere densidade ao princípio democrático prescrevendo os direitos políticos, os procedimentos de escolha dos membros dos poderes legislativo, executivo e judiciário, o processo legislativo, a iniciativa popular de leis, os referendos e plebiscitos, o acesso à justiça para defesa de interesses coletivos e difusos, etc.

No presente item pretendemos expor alguns mecanismos encontrados na Constituição brasileira, aptos a promover os valores que emanam dos distintos modelos democráticos antes apresentados, em sua interface com a tutela do meio ambiente. Todavia, cabe dizer que tal sistematização, reunindo modelos e mecanismos democráticos, será feita a partir de critérios em certa medida *ad hoc*. Pois, do ponto de vista prático, cada mecanismo pode se enquadrar como componente de mais de um modelo democrático. Exemplificando, a legislação ambiental, considerada a expressão da vontade da maioria da população e veiculada por seus representantes, pode ser enquadrada como um instrumento típico da democracia ambiental representativa. Todavia, ela também pode ser vista como fruto de um processo de deliberação pública racional, envolvendo o intercâmbio de argumentos entre representantes e representados. Enfim, quando abandonamos o plano puramente teórico e entramos na discussão sobre mecanismos institucionais concretos, a fronteira entre os modelos e mecanismos da democracia é bastante tênue.

## Mecanismos representativos

Como mecanismos típicos do modelo democrático representativo na esfera ambiental podemos elencar: a) a manifestação do Poder Constituinte em matéria de meio ambiente<sup>33</sup>; b) o exercício pelo Poder Legislativo das funções legislativa e fiscalizatória na seara ambiental; c) o exercício do poder de polícia e a execução de políticas públicas em matéria ambiental no âmbito do Poder Executivo.

O direito ambiental brasileiro se estrutura a partir da manifestação do Poder Constituinte originário que, de forma explícita e implícita, se referiu amplamente ao meio ambiente. Nossos principais compromissos políticos em matéria ambiental encontram-se plasmados na Constituição de 1988, documento produzido por uma Assembleia de representantes eleitos pelo povo, após um longo interstício ditatorial. A partir deste alicerce, é erigida a legislação ambiental brasileira infraconstitucional, que tutela de forma específica e minuciosa inúmeros aspectos do meio ambiente. A falta de unidade da legislação ambiental é contrabalanceada pela necessária filtragem e interpretação das leis com os olhos voltados aos dispositivos ambientais da Constituição.

Sem dúvida alguma, o núcleo da tutela constitucional do meio ambiente encontra-se na no Capítulo VI, do Título VIII, da CRFB, dedicado integralmente ao tema. Ainda que este capítulo

33 É óbvio que, para a teoria constitucional, não existe nenhum tipo de forma pré-estabelecida para o exercício do poder constituinte originário. Todavia no caso da Constituição brasileira de 1988, a opção pela eleição de parlamentares para uma Assembleia Nacional Constituinte, e posterior continuidade dos mesmos na função legislativa ordinária, aproximam nossa Constituição do modelo representativo. Todavia, vale lembrar também sua origem marcadamente participativa, decorrente da absorção de emendas populares na constituinte de 87-88. Em matéria ambiental, tais emendas foram de grande importância. Todo o capítulo da Constituição sobre Política Urbana (art. 182 ss.), por exemplo, foi elaborado com base em proposta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Para uma visão detalhada do jogo parlamentar por trás da constituinte ver: PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2008; para uma visão sobre a utilização das emendas populares ver: MICHILES, Carlos et al. **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

tenha se resumido a um único artigo constitucional representou importante atestado de reconhecimento do caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O *caput* do artigo 225 é bastante denso do ponto de vista normativo, ao estatuir que: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Inúmeras são as implicações hermenêuticas deste preceito normativo, que impõem verdadeira revolução à dogmática constitucional tradicional, ao prever um direito fundamental de titularidade difusa e um dever de solidariedade intergeracional.

Além deste capítulo específico, encontramos menções explícitas ao meio ambiente como um vetor axiológico a ser ponderado diante de outros valores constitucionais. Neste sentido, o constituinte tomou o cuidado de afirmar que a defesa do meio ambiente é um princípio que rege também a Ordem Econômica (art. 170, inc. VI), a Política Agrícola e Fundiária (art. 186, inc. II), as ações do Sistema Único de Saúde (art. 200, VII) e a Comunicação Social (art. 220, §3º, inc. II). O constituinte também tutelou de maneira implícita o meio ambiente quando mencionou diversos bens ambientais. São exemplos dessa tutela oblíqua os dispositivos que tratam dos recursos hídricos (arts. 20, §1º; 21, inc. XIX; 22, inc. IV; 231, §3º), do solo (arts. 24, inc. VI; 30, inc. VIII; 176), da fauna e da flora (arts. 23, inc. VII; 24, inc. VI; 225, inc. VII), entre outros.

Com base nos parâmetros materiais criados pelo constituinte e seguindo os ditames formais do processo legislativo, a democracia ambiental representativa se desenvolve através da

atividade legiferante dos parlamentos. Em nosso país, a tutela legislativa do meio ambiente foi atribuída a todos as esferas da federação. O artigo 21 da CRFB confere competência privativa à União para legislar sobre bens ambientais primordiais, como a água (inc. IV) e recursos minerais (inc. XII), ou atividades sensíveis para a manutenção do equilíbrio ecológico, como produção de energia (inc. IV) trânsito e transporte (inc. XI). O artigo 24 da CRFB confere competência concorrente à União, Estados e DF para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Finalmente, embora não haja atribuição explícita de competência legislativa aos Municípios para legislar sobre o meio ambiente, é pacífico na doutrina e jurisprudência brasileira que os municípios podem legislar sobre a matéria com esteio no artigo 30 a CRFB, incs. I e II, que atribuem competência aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber. A superposição da competência legislativa ambiental é um fator que, por um lado, amplia seu escopo protetivo, mas, por outro, gera arestas que acabam aparadas no âmbito da jurisdição constitucional<sup>34</sup>.

Ainda no âmbito do Poder Legislativo, a função fiscalizatória, também deve ser incluída entre os mecanismos democráticos de representação, que podem ser dirigidos ao tratamento das questões ambientais. Tal função pode ser exemplificada pela criação de comissões temáticas de meio ambiente nas casas legislativas. O artigo 58 da CRFB prevê a criação de comissões, permanentes e temporárias, em ambas as casas legislativas que

<sup>34</sup> Ver item 4.3.

compõem o Congresso Nacional. As comissões, no desempenho da função fiscalizatória parlamentar, podem convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições, solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. O artigo 32, inc. XIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, institui a Comissão Permanente de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

No Senado Federal, o meio ambiente aparece ao lado de outros temas no art. 102-A, do Regimento Interno, que delimita as atribuições da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle. Por simetria, os Estados e Municípios podem (e frequentemente o fazem) instituir suas próprias Comissões Permanentes para tratar de questões ambientais. Outro mecanismo digno de consideração diz respeito ao controle de políticas públicas de meio ambiente realizada pelo Tribunal de Contas, órgão de assessoria do legislativo no tocante ao controle externo da administração pública. Conforme enunciam os arts. 70 e 71 da CRFB, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Com a edição da Portaria n° 383, de 05-8-1998, que “aprova a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental”, esse órgão passou a exercer um papel relevante na fiscalização de políticas públicas ambientais.

Finalmente, cumprirá ao Poder Executivo, a implementação

da Política Ambiental definida na Constituição e na legislação infraconstitucional. Considerando que pela dicção da Constituição de 1988 a escolha da Chefia do Poder Executivo, em todas as esferas federativas, se dá mediante sufrágio popular, pode-se inferir que a gestão de políticas ambientais será realizada no Brasil por órgãos cuja legitimação popular é delegada a partir do topo da estrutura, por assim dizer. A definição da estrutura fundamental de gestão pública ambiental no Brasil encontra-se definida em âmbito infraconstitucional, sobretudo na Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

## Mecanismos Participativos

Problemas ambientais são radicalmente políticos, na medida em que envolvem diretamente os interesses das presentes e futuras gerações de seres humanos e não humanos. Qualquer decisão em matéria ambiental diz respeito à totalidade dos seres vivos, tornando necessário o alargamento do próprio conceito da política. Nesse sentido a participação popular é um poder/dever vinculado não só à garantia de autogoverno dos cidadãos, mas também a responsabilidade moral destes frente a outras formas de vida.

No plano internacional, a garantia de participação da população na tomada de decisão sobre o meio ambiente encontra lugar de destaque em diversos documentos. Na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 o tema foi abordado no Princípio de nº 10, cujo enunciado assevera que: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interes-

sados [...]”. Ainda na mesma década foi realizada, em 1998, no âmbito das Nações Unidas, a chamada Convenção Aarhus. Neste documento, a informação, a participação nos processos de tomada de decisão e o acesso à justiça estruturaram-se como um tripé que sustenta a democracia ambiental em nível global<sup>35</sup>.

Na Constituição da República Federativa do Brasil a participação comunitária encontra paralelos da tríade adotada em Aarhus. Nela estão previstos instrumentos aptos a viabilizar o direito à informação ambientais relevantes, a participação efetiva nos processos de tomada de decisão ambiental e o acesso à justiça para tutela do meio ambiente. Estes instrumentos estão espalhados ao longo do texto constitucional e encontram ampla regulamentação na legislação.

A começar pelo direito a informação, consta como cláusula geral, inscrita no no inciso XXXIII, do art. 5º, da Constituição Federal que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]”. Para concretizar tal preceito, no que tange especificamente às informações ambientais, foi promulgada a Lei 10.650/03, que obriga todos os órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA “a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda [...]”. Esta lei configura instrumento fundamental de participação, haja vista que a estar informado é pré-requisito essencial para uma tomada de decisão eficaz, mormente em questões ambientais, normalmente

---

35 WATES, Jeremy. The Aarhus Convention: a driving force for environmental democracy. *Journal for European Environmental & Planning Law*, v. 2, n. 1, p. 2-11, 2005.

circundadas de grande complexidade técnica<sup>36</sup>. Confirmando sua credencial democrática, a lei afirma que qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, pode ter acesso às referidas informações, mediante interposição de requerimento escrito (art. 2º, §1º, da Lei 10.650/03).

Quanto, ao segundo elemento da tríade de Aarhus, a participação efetiva nos processos de tomada de decisão, encontramos instrumentos que viabilizam sua realização nas deliberações ambientais encetadas no seio dos três Poderes. Em seguida, apresentaremos brevemente alguns exemplos.

Começando pelo Poder Legislativo, podemos ressaltar os mecanismos de participação direta no processo legislativo, previstos no art. 14, incs. I, II e III, da CRFB, que preveem, respectivamente, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Regulamentados pela lei 9.709/98, tais instrumentos são definidos como “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. O plebiscito é convocado anteriormente e o referendo posteriormente à edição de ato legislativo. Esses instrumentos de participação direta no governo democrático são, em tese, perfeitamente aplicáveis à tutela do meio ambiente, dada a notória relevância e o caráter eminentemente público das questões ambientais. Todavia, não existe ainda no plano federal registro da realização de plebiscito ou referendo envolvendo a temática do meio ambiente.

A iniciativa popular, por sua vez, consiste na possibilidade da população deflagrar o processo legislativo, mediante a apre-

---

<sup>36</sup> Além da previsão em legislação específica, hoje, o acesso à informação ambiental pode ser obtido por via da Lei n.º. 12.527/11 (Lei de acesso à informação pública).



sentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, requisitos dispostos no art. 61, §2º, da CRFB. Quanto aos Estados e Municípios, a constituição delega ao escopo da legislação estadual (Art. 27, §4º, da CRFB) e das leis orgânicas municipais (art. 29, XIII, da CRFB) a regulamentação da iniciativa popular nos seus respectivos espaços de autonomia política. Seguindo tendência louvável, todos os Estados da Federação constitucionalizaram o tema, fortalecendo assim tais mecanismos participativos. Em alguns Estados, previu-se expressamente a possibilidade de iniciativa popular para proposta de emenda constitucional<sup>37</sup>, além de rito privilegiado para a tramitação de projetos de lei de origem popular<sup>38</sup>. Em relação aos Municípios, conforme mencionado anteriormente, existe a possibilidade de previsão da iniciativa popular no âmbito das leis orgânicas, que poderá obviamente ser manejada em matéria ambiental, considerando a competência suplementar do município para legislar sobre questões de interesse local. Ademais, considerando questões referentes ao meio ambiente urbano, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) facilita a participação popular nas ações de planejamento urbano, mediante a criação de alguns institutos jurídicos, entre eles destacando-se a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43, IV).

---

37 Em relação a iniciativa popular para projetos de emenda à Constituição Federal, embora não haja previsão explícita para tanto, há doutrina que defende essa possibilidade, com base numa interpretação sistemática do texto constitucional. Por todos ver: SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

38 TEIXEIRA, Leandro Arantes. **A iniciativa popular de lei no contexto do processo legislativo: problemas, limites e alternativas**, 2008. Disponível em: < <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/10190> > Acesso em: 14 ago. 2016.

Para ilustrar o emprego da iniciativa popular das leis na tutela do meio ambiente, cumpre destacar o Projeto de Lei que propõe o fim do desmatamento no Brasil, cuja formulação e recolhimento das assinaturas foi empreendido pela ONG *Greenpeace*<sup>39</sup>, e que foi entregue ao Congresso Nacional, em outubro de 2015. No âmbito Estadual, em Minas Gerais, encontra-se em fase de recolhimento de assinaturas o projeto de lei de iniciativa popular “mar de lama nunca mais”, que estabelece normas de segurança para barragens destinadas à disposição final ou temporária de rejeitos de mineração, em reação ao desastre ambiental de Mariana<sup>40</sup>. Por fim, o quantitativo elevado de 5.570 entes municipais que integram a federação brasileira permite supor que a iniciativa popular de leis em matéria ambiental encontra número significativo nessa esfera, conveniente seria uma análise empírica desse universo, objeto este que, entretanto, escapa ao escopo do presente trabalho.

Durante a tramitação do processo legislativo, seja de quem tiver sido a sua iniciativa, a participação popular poderá ser viabilizada por meio da realização de audiências públicas. No processo legislativo federal, esse mecanismo está previsto entre as atribuições das já aludidas comissões temáticas de meio ambiente, instituídas no regimento interno de cada uma das casas que compõem o Congresso Nacional (art. 58, §2º, inciso II, da CRFB). As audiências poderão ser realizadas por iniciativa das comissões ou mediante requerimento de entidade da sociedade civil (art. 255, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; art. 93, §1º, do Regimento Interno do Senado Federal). Tais audiências, todavia,

---

39 GREENPEACE. Desmatamento Zero. 2015. Disponível em: < <http://www.desmatamentozero.org.br/> > Acesso em: 14 ago. 2016.

40 AMMP. Mar de Lama Nunca Mais. Disponível em: < <http://www.mardelamanuncaMais.com.br/> > Acesso em: 14 ago. 2016.

terão caráter meramente opinativo, não vinculando a tomada de decisão legislativa posterior<sup>41</sup>.

No contexto do Poder Executivo, a Constituição de 1988 prevê a participação do usuário na administração pública direta e indireta (Art. 37, §3º, da CRFB), o que fundamenta a criação de instrumentos consensuais de ação administrativa<sup>42</sup>. Porém, mesmo na vigência da Constituição de 1969, a participação e o controle social na gestão ambiental já se encontravam institucionalizados desde a estruturação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), no bojo da lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Seguindo o mandamento preconizado no art. 225, *caput*, da CRFB, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, a referida lei organiza um sistema complexo, que promove meios de circulação de informações, bem como mecanismos de deliberação e decisão em matéria ambiental, composto por órgãos nos quais há representação das três esferas da federação e da sociedade civil. Nesse sistema destacam-se os chamados Conselhos Ambientais, que ao longo do tempo consolidaram-se como importantes canais de mediação entre o Poder Executivo e a sociedade civil organizada na construção de políticas ambientais. Desponta nesse sentido, no âmbito federal, a participação no plenário do CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, de 21 (vinte e um) representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil e 8 (oito) representantes de entidades empresaria-

---

41 A título de exemplo, diversas audiências públicas foram realizadas no Congresso Nacional, durante a tramitação do PL 1876/99, que deu origem ao Novo Código Florestal. Sobre sua elaboração ver: AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Novo Código florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

42 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 231, p. 129-156, 2003.

riais, ao lado dos representantes da União, dos Estados, dos Municípios e do Ministério Público (art. 5º, do Decreto 99.274/90). No âmbito regional e local, compete a legislação de cada ente federativo instituir Conselhos Ambientais, que estarão inseridos na estrutura do SISNAMA (art. 6º, incisos V e VI, da Lei 6938/81). Segundo informações do Ministério do Meio Ambiente (2016), todos os Estados da federação possuem conselho ambiental instituído por lei. Quanto aos municípios, aproximadamente 68% destes instituíram Conselhos Municipais de Meio Ambiente<sup>43</sup>

No que concerne especificamente à atividade de licenciamento ambiental, um dos principais instrumentos de gestão pública ambiental, percebe-se ampla preocupação normativa, desde os alicerces constitucionais, com a participação popular. O texto constitucional dispõe que compete ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (art. 225, §1º, inc. IV). Como visto, a publicidade mencionada neste dispositivo é pré-requisito para uma participação eficaz da população na tomada de decisão ambiental. Em consonância com a matriz constitucional, outros mecanismos infraconstitucionais facilitam a agregação de informações conjugada com meios efetivos de participação popular. Ao lado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA, previu-se a publicação de Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, que sumariza as conclusões e torna mais acessíveis ao público leigo o teor do Estudo de Impacto Ambiental, realizado por equipe técnica multidisciplinar. Na regula-

---

43 IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. 2013. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/> > Acesso em: 14 ago. 2016.

ção sobre licenciamento, previu-se ampla publicidade a tais documentos (respeitado, todavia, o segredo industrial), bem como a possibilidade de que a sociedade civil ofereça comentários aos mesmos (art. 11 Resolução n° 1/86 do CONAMA). Existe ainda no procedimento de licenciamento a previsão de importantíssimo mecanismo de participação, qual seja, a realização de audiências públicas. Estas serão realizadas de ofício pelo órgão ambiental licenciador, ou mediante requerimento formulada por entidade da sociedade civil, pelo Ministério Público, ou, ainda, por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos (art. 2°, da Resolução n° 9/87 do CONAMA). A realização da audiência, uma vez solicitada pela sociedade ou pelo Ministério Público, será obrigatória, podendo acarretar a nulidade da licença concedida acaso não ocorra (art. 2°, §2°, da Resolução n° 9/87 do CONAMA).

Ademais, ainda a título exemplificativo, a participação comunitária também foi prevista com amplitude no âmbito dos conselhos gestores de unidades de conservação, espécie de espaços territoriais especialmente protegidos, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente destacados no texto constitucional (art. 225, §1°, inc. III, da CRFB). Diversos setores, tais como organizações da sociedade civil e representantes de população tradicional residente, onde houver, têm assento nestes conselhos (Lei 9985/00).

Por fim, encerrando os instrumentos constitucionais que permitem a participação comunitária no desenvolvimento de políticas ambientais, encontram-se mecanismos processuais colocados à disposição dos cidadãos para tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>44</sup>. Em primeiro lugar, destacamos a Ação

44 Em virtude do caráter não exaustivo do presente capítulo, deixamos de abordar outros instrumentos processuais de tutela do meio

Popular, prevista no art. 5º, inc. LXXIII, da CRFB. O instrumento concede legitimidade para qualquer cidadão propor ação visando anular ato que atente contra interesses difusos, dentre eles destacando-se o meio ambiente. Em segundo, podemos mencionar a Ação Civil Pública, inscrita no art. 129, inc. III da CRFB, um dos principais instrumentos disponibilizados ao Ministério Público para defesa dos interesses da sociedade. No nível infraconstitucional, a Lei 7.347/85 estende a legitimidade para propositura da Ação Civil Pública em matéria ambiental para outros órgãos e autoridades públicas, contudo, confere também legitimidade ativa para associações civis, constituídas há pelo menos um ano, com o propósito de tutelar interesses difusos (art. 5º, inc. V, alíneas *a* e *b*, da Lei 7.347/85).

Não obstante a potencialidade destes institutos para o exercício da cidadania ambiental, a *práxis* brasileira apresenta uma baixa efetividade destes instrumentos jurisdicionais de participação direta em matéria ambiental<sup>45</sup>. Segundo a percepção da cientista política Cristiana Losekann<sup>46</sup>, “apesar das possibilidades abertas de acesso à justiça e de participação, as associações usam pouco o recurso da ação civil pública de forma direta, dando preferência à representação junto ao Ministério Público”.

Parece-nos que alguns fatores confluem para que os mecanismos jurisdicionais de viés participativo, elencados na Consti-

ambiente que também permitem a participação popular na solução de conflitos ambientais, tais como o Mandado de Segurança, o Mandado de Injunção ou o Habeas Data. Sem menosprezar sua importância, parece-nos que representam um canal de participação ancilar, se comparados à Ação Civil Pública e à Ação Popular Ambiental.

45 Sobre a falta de mobilização social e o impacto da desigualdade no recurso aos mecanismos jurídicos de participação ambiental, no Rio de Janeiro, ver: FUKS, Mario. *et. al.* Do discurso ao recurso: uma análise da proteção judicial ao meio ambiente do Rio de Janeiro. **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Editora da Unicamp, p. 189-216, 1996.

46 LOSEKANN, Cristiana. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. **Ambient. soc.**, v. 15, n. 1, p. 179-200. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414753X2012000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X2012000100012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 Ago. 2016.

tuição, não alcancem suas plenas possibilidades. O paternalismo fortemente presente na cultura política brasileira predispõe instituições públicas de defesa dos interesses coletivos à uma atuação hipertrofiada. Numa pesquisa que visava descrever a percepção de integrantes do Ministério Público sobre seu próprio papel institucional<sup>47</sup>, 84% dos entrevistados concordaram fortemente com a seguinte afirmação: “a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos [...]”. Além disso, cientistas políticos apontam que, não obstante a contínua expansão da sociedade civil organizada no Brasil, impulsionada nas últimas décadas sobretudo pelo processo de redemocratização, esta ainda oscila entre autonomia e dependência política frente ao Estado<sup>48</sup>. Tais conjecturas corroboram os dados apontando que 95% das Ações Cíveis Públicas propostas são movidas pelo Ministério Público<sup>49</sup>. Outro sintoma neste sentido foi a extensão da legitimidade ativa para propositura de Ação Cível Pública à Defensoria Pública, operada por força da Lei n. 11.448/07. A necessidade de inclusão de um órgão constitucionalmente responsável pela defesa dos hipossuficientes entre os legitimados para propositura da Ação Cível Pública, plenamente justificada segundo a realidade de desigualdades do nosso país, demonstra ainda mais a dependência da sociedade brasileira, frente ao Estado, na defesa de direitos difusos. Em síntese, para que a participação popular na política ambiental possa deslan-

47 ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Rev. bras. Ci. Soc.*, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 08 Ago. 2016

48 AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opin. Pública*, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762012000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 08 Ago. 2016.

49 RT informa, n. 37, jun. de 2005, p. 5.

char de fato, será necessário um duplo movimento, de um lado será preciso fortalecer as organizações da sociedade civil e de outro esperar um arrefecimento do paternalismo estatal.

## Mecanismos Deliberativos

Quando tratamos do modelo da democracia deliberativa, torna-se essencial uma apreciação qualitativa do funcionamento das instituições, em detrimento da mera discussão sobre formatos institucionais<sup>50</sup>. Com isto queremos dizer que os mecanismos anteriormente apresentados como avatares da democracia representativa ou participativa podem estar mais ou menos de acordo com os ideais da democracia deliberativa, dependendo do seu funcionamento concreto. Em outras palavras o ideal da democracia deliberativa pode ser implementado por distintos canais democráticos, desde que as decisões políticas, sejam produzidas em espaços de deliberação pública, onde indivíduos racionais possam trocar argumentos e buscar consensos razoavelmente justificados.

Portanto, excluídos os mecanismos já tratados – legislativos, executivos e judiciais de participação popular – na chave dos da democracia deliberativa ambiental iremos listar alguns instrumentos jurisdicionais de tutela do meio ambiente, cuja iniciativa não decorre diretamente do exercício do direito de ação por cidadão ou associação civil. Tal opção foi feita porque, vistos pelo pris-

50 Todavia, o viés normativo da teoria da democracia deliberativa não exclui que sejam aprofundados e debatidos desenhos institucionais tendentes a promover uma melhor qualidade da deliberação democrática. Neste sentido, ver a proposta de Ackerman e Fishkin (*Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press, 2005) sobre a criação de um novo feriado nacional, “O Dia da Deliberação”, com uma série de atividades projetadas para fomentar uma cultura política deliberativa no seio da população. Especificamente em relação à discussão sobre desenhos institucionais que promovam formas deliberativas para a solução de questões ambientais ver a obra: SMITH, Graham. *Deliberative democracy and the environment*. London: Routledge, 2003.



ma dos dois outros modelos de democráticos, tais instrumentos apresentam algumas objeções quanto a sua legitimidade política. Do ponto de vista do modelo representativo, o Poder Judiciário carece de legitimação pela via do sufrágio popular. Portanto, a judicialização de políticas ambientais, assim como a de qualquer área da vida, abre espaço à conhecida crítica contramajoritária<sup>51</sup>. Da perspectiva da participação, conforme mencionamos no item anterior, tais instrumentos denotam certo grau de paternalismo e uma visão ainda passiva da cidadania, pois confiam ao Estado, na figura do Ministério Público e de outras instituições públicas, o protagonismo na tutela dos interesses difusos. Todavia, vale ressaltar novamente que, de outras objeções quanto aos limites dos mecanismos democráticos representativos e participativos para lidar com os problemas ambientais, o modelo da democracia deliberativa oferece um padrão normativo para crítica e/ou justificação da atuação de quaisquer instituições públicas no trato de questões de política ambiental<sup>52</sup>, e não apenas daquelas ligadas ao exercício do poder jurisdicional.

Entre os mecanismos jurisdicionais aptos a veicular questões de política ambiental, cuja iniciativa não decorre diretamente da atuação de entidades da sociedade civil organizada, encontra-se a já citada Ação Civil Pública ambiental, quando proposta por órgãos públicos elencados no art. 5º, da Lei 7.347/85. O referido

---

51 BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch**: the Supreme Court at the bar of politics. New Haven: Yale University Press, 1986.

52 Smith (*idem*), por exemplo, aponta outro problema nas concepções democráticas que se fundam principalmente em modelos de agregação de preferências individuais. Em sua opinião, as questões de política ambiental envolvem, frequentemente, o sopesamento de valores conflitantes sobre o meio ambiente. As divergências existentes no interior do próprio movimento ambientalista - dividido entre conservacionistas, preservacionistas, ecosocialistas, defensores da ecologia profunda, etc. - demonstram a pluralidade de valores e concepções de justiça que estão imbricadas na formulação de políticas ambientais. Tendo em vista este "fato do pluralismo razoável dos valores ambientais" o autor aposta na introdução de mecanismo deliberativos para aprimorar os processos de tomada de decisão na matéria.

artigo confere legitimidade ativa para propor Ação Civil Pública ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações). Conforme já mencionado, a conjugação entre paternalismo e falta de autonomia da sociedade civil organizada no Brasil são fatores que contribuem para a hipertrofia do manejo de Ações Cíveis Ambientais por órgãos estatais, mormente pelo Ministério Público.

Outro vetor importante de judicialização de políticas ambientais no Brasil tem sido o recurso aos mecanismos de jurisdição constitucional, com o intuito de salvaguardar a supremacia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e demais normas que compõem o núcleo ambiental da Constituição brasileira. O Supremo Tribunal Federal – STF – decidiu, nos últimos anos, alguns casos paradigmáticos sobre o meio ambiente, enfrentando diversos casos difíceis. Apenas para citar alguns exemplos, o STF já se debruçou sobre os seguintes temas que envolvem diretamente o Direito Constitucional Ambiental<sup>53</sup>: a) federalismo e repartição de competências ambientais (ADPF 234; ADI 3937 – proibição da comercialização e transporte de amianto); b) equacionamento entre atividade econômica e proteção ambiental (ADI 3540 – supressão de cobertura vegetal em Áreas de Preservação Permanente) ; c) aplicação do princípio da precaução (ADPF 101 – importação de pneumáticos); d) delimitação do estatuto jurídico dos animais (proibição de rinhas de galo – ADI 3776; ADI 1856); e) imputabilidade penal da pessoa jurí-

53 Para uma análise pormenorizada de *leading cases* brasileiros sobre Direito Constitucional Ambiental ver: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

dica independente de responsabilidade penal individual de seus agentes (RE 548.181).

As Ações Civis Públicas Ambientais e a Jurisdição Constitucional Ambiental trazem para dentro do Poder Judiciário a tarefa de dirimir controvérsias sobre valores socioambientais conflitantes. Ocorre que o desacordo razoável sobre tais valores traz consigo um ônus de legitimação democrática para sua solução e ao judiciário carece a legitimação pelo sufrágio popular que naturalmente respalda a atuação dos poderes Legislativo e Executivo nessa seara. Ao assumir o controle da atividade discricionária envolvida na formulação e execução de políticas públicas ambientais, ou a função de criação do direito inerente ao controle de constitucionalidade das normas, recai sobre o judiciário um elevado ônus argumentativo para justificar suas decisões. Em suma, déficit democrático *prima facie* dos órgãos judiciários acarretam uma “expectativa deliberativa” majorada<sup>54</sup>

Especialmente em relação ao âmbito da jurisdição constitucional, sua atuação poderá estar legitimada se compatível com padrões éticos de deliberação. Esta deverá ser pautada em princípios de justiça política, constitucionalmente protegidos, e que possam ser considerados justificados argumentativamente por cidadãos racionais e razoáveis. Nesse sentido, encontra-se a concepção de Rawls<sup>55</sup> que apresenta os Tribunais Constitucionais como foros exemplares para seu ideal de razão pública.

Como forma de contornar às críticas atreladas à dificuldade contramajoritária, o STF apropriou-se da categoria de “represent-

---

54 FERREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. Constitutional Courts as Deliberative Institutions. In: SADURSKI, Wojciech (Ed.). *Constitutional Justice, East and West*. Kluwer Law International, 2002.

55 RAWLS, op. cit., p.

tação argumentativa”<sup>56</sup>, uma das vertentes legitimadoras da jurisdição constitucional que pode ser inserida no âmbito da teoria democrática deliberativa <sup>57</sup> Tal categoria analítica, formulada por Robert Alexy<sup>58</sup>, atribui às Cortes Constitucionais o papel de “instância de reflexão do processo político”, apta a corrigir os desvios de representantes eleitos em relação aos direitos fundamentais.

Neste sentido, a sobreposição das decisões da Corte Constitucional sobre a vontade dos representantes eleitos se justifica na medida em que os argumentos por ela espostos respeitem as regras do discurso prático racional e sejam capazes de criar discussão e convencimento reflexivo, ecoando na população. Em vista destes parâmetros normativos elevados, vê-se que: “a representação do povo pelo tribunal constitucional tem um viés mais idealístico do que aquela realizada pelo parlamento”<sup>59</sup>. Todavia, o escrutínio mais detido sobre as práticas institucionais do STF levanta suspeição quanto à qualidade da deliberação realizada no âmbito desta corte, se comparados ao horizonte teórico por ela própria invocado. No que tange à análise dos argumentos e procedimentos deliberativos envolvidos na realização de audiências públicas e na intervenção de *amicus curiae* junto ao STF, alguns autores apontam indícios da prevalência retórica dos institutos, em detrimento de um verdadeiro aprimoramento das capacidades deliberativas da corte<sup>60</sup>.

56 Ver o voto do Min. Gilmar Ferreira Mendes na ADI n.3510. Vale ressaltar que, embora o julgamento da ação tenha girado em torno da constitucionalidade da pesquisa com células tronco embrionárias, esta teve por objeto a constitucionalidade de dispositivos da Lei 11.105/05 - Lei de Biossegurança - norma cujas implicações ambientais são evidentes.

57 MENDES, Conrado. **Constitutional courts and deliberative democracy**. New York: Oxford University Press, 2013.

58 ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55-66, mar. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47413>> . Acesso em: 15 Ago. 2016.

59 *Idem*, p.66.

60 MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. Representação argumentativa: fator retórico ou

Por fim, para responder à indagação sobre o grau de aderência dos ideais da democracia deliberativa diante do uso concreto das Ações Civis Públicas Ambientais e da atuação do STF no seio da jurisdição constitucional de fundo ambiental, cumpriria realizar uma análise mais profunda da jurisprudência sob este recorte. Uma investigação deste porte não poderia ser feita no presente capítulo, cujas aspirações são tão-somente exploratórias. Entretanto, o debate levantado pela teoria constitucional brasileira frente aos fenômenos da judicialização das questões de moralidade política no Brasil e o crescente ceticismo em relação ao ativismo judicial<sup>61</sup> já levantam uma bandeira vermelha sobre o caráter democrático e deliberativo da justiça ambiental brasileira.

## Conclusão

Ao longo deste capítulo procuramos apresentar os aspectos teóricos implicados na junção entre democracia e a tutela jurídica do meio ambiente. A tarefa não é simples, pois, como visto, o conceito de democracia encontra diversas possibilidades de interpretação. Para simplificar nossa exposição, nos concentramos na análise dos modelos representativo, participativo e deliberativo, que cobrem um grande espectro da teoria democrática contemporânea. Além disso, a incorporação das questões ambientais nesse cenário conceitual previamente conturbado faz crescer exponen-

mecanismo de legitimação da atuação do Supremo Tribunal Federal?. *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza*, p. 1345-1354, 2008.

61 Para críticas ao ativismo judicial ver: (VIEIRA, José Ribas; TAVARES, R. S.; VALLE, V. R. L. *Diálogos institucionais e ativismo*. Curitiba: Juruá, 2010; STRECK, L. *et. al.* Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um "terceiro turno da constituinte". *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*. Disponível em: <<http://www.rechtd.unisinos.br/pdf/84.pdf>> . Acesso em: 10 ago. 2011.

cialmente o número pontos para reflexão. Mesmo assim, ultrapassadas algumas objeções preliminares, concluímos que o respeito ao princípio democrático deve nortear a tomada de decisão ambiental, em detrimento de soluções autoritárias ou tecnocráticas.

Tendo por base os modelos democráticos previamente definidos, buscamos articulá-los com o quadro constitucional brasileiro. Em linhas gerais, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 está repleta de mecanismos aptos a ensejar a democratização da tomada de decisão sobre questões de meio ambiente, em quaisquer das vertentes teóricas privilegiadas. Entretanto, essa nota de ufanismo constitucional deve ser relativizada diante das dificuldades concretas impostas à efetivação de uma democracia ambiental em nosso país. No âmbito das instâncias representativas, infelizmente vivemos entre marchas e contramarchas, como testemunha o retrocesso alcançado na tutela jurídica do meio com a recente aprovação do Novo Código Florestal. Do ponto de vista da participação, não obstante o promissor arsenal de ferramentas postos à disposição da população, uma cultura política paternalista, associada a uma sociedade civil timidamente organizada, fazem com que estes mecanismos sejam subaproveitados ou demasiadamente dependentes da atuação dos Poderes Públicos. Por fim, a ideia da democracia deliberativa, que ofereceria remédios aos limites dos outros modelos, encontra-se presente no discurso jurídico brasileiro, mas seu alcance concreto no que toca a mudança das práticas institucionais ainda é uma incógnita. Estas notas de precaução não devem ser consideradas como uma pá de cal nestas questões, ao contrário cremos que elas apresentam pontos estratégicos de monitoramento e intervenção para aqueles que pretendem construir de uma verdadeira democracia ambiental no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, B; FISHKIN, J. S. *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press, 2005.

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55-66, mar. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47413> > . Acesso em: 15 Ago. 2016.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Rev. bras. Ci. Soc.*, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999 . Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=en&nrm=iso) > . Acesso em: 08 Ago. 2016

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opin. Publica*, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012 . Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762012000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200006&lng=en&nrm=iso) > . Acesso em: 08 Aug. 2016.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. *Novo Código florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BARBER, Benjamin R. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. University of California Press, 2003.

- BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. New Haven: Yale University Press, 1986.
- BUITENZORGY, Meilanie; MOL, Arthur PJ. Does democracy lead to a better environment? Deforestation and the democratic transition peak. *Environmental and Resource Economics*, v. 48, n. 1, p. 59-70, 2011.
- CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M (Orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. *World politics*, v. 49, n. 03, p. 430-451, 1997.
- DAHL, Robert A. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 2000.
- FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. Constitutional Courts as Deliberative Institutions. In: SADURSKI, Wojciech (Ed.). *Constitutional Justice, East and West*. Kluwer Law International, 2002.
- FISCHER, Frank. *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry: Reorienting Policy Inquiry*. OUP Oxford, 2009.
- FUKS, Mario. *et. al.* Do discurso ao recurso: uma análise da proteção judicial ao meio ambiente do Rio de Janeiro. Incertezas de sustentabilidade na globalização. Campinas: Editora da Unicamp, p. 189-216, 1996.



- GARGARELLA, Roberto. *The Legal Foundations of Inequality: Constitutionalism in the Americas, 1776–1860*. Cambridge University Press, 2010.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. *Revista brasileira de estudos constitucionais*, v. 1, n. 1, p. 17-78, 2007.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, 162: 1243-1248, 1968.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.
- HELD, David. *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- HOWARD, Philip N.; HUSSAIN, Muzammil M. *Democracy's fourth wave?: digital media and the Arab Spring*. Oxford University Press on Demand, 2013.
- KAHAN, Dan M. et. al. Fear of Democracy: A Cultural Evaluation of Sunstein on Risk. *Harvard Law Review*, Vol. 119, 2006.
- LATOUR, Bruno. *Politics of nature*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 2006.

LOSEKANN, Cristiana. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. *Ambient. soc.*, v. 15, n. 1, p. 179-200. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414753X2012000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X2012000100012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 Ago. 2016.

MENDES, Conrado. *Constitutional courts and deliberative democracy*. New York: Oxford University Press, 2013.

MICHILES, Carlos et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIDLARSKY, Manus I. Democracy and the environment: an empirical assessment. *Journal of Peace Research*, v. 35, n. 3, p. 341-361, 1998.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. Representação argumentativa: fator retórico ou mecanismo de legitimação da atuação do Supremo Tribunal Federal?. *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*, Fortaleza, p. 1345-1354, 2008.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 231, p. 129-156, 2003.
- OSTROM, Elinor. *Governing the commons*. Cambridge university press, 2015.
- PAROLA, Giulia. Environmental Democracy at the Global Level: Rights and Duties for a New Citizenship. De Gruyter, 2013, p. 38.
- PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2008.
- RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: Do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- RAWLS, John. *O liberalismo político*. 2. Ed. [tradução: Dinah de Abreu Azevedo]. São Paulo: Ática, 2000.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. London: Routledge, 2013.

SILVA, José Afonso da. Processo constitucional de formação das leis. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SMITH, Graham. Deliberative democracy and the environment. London: Routledge, 2003.

STRECK, L. *et. al.* Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um “terceiro turno da constituinte”. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). Disponível em: <<http://www.rechtd.unisinos.br/pdf/84.pdf>> . Acesso em: 10 ago. 2011.

SUNSTEIN, Cass R. Laws of fear: Beyond the precautionary principle. Cambridge University Press, 2005.

THOMPSON, Faith. A Short History of Parliament, 1295-1642. University of Minnesota Press, 1953.

VERMEULE, Adrian. Mechanisms of democracy: institutional design writ small. New York: Oxford University Press, 2007.

VIEIRA, José Ribas; TAVARES, R. S.; VALLE, V. R. L. Diálogos institucionais e ativismo. Curitiba: Juruá, 2010.

WATES, Jeremy. The Aarhus Convention: a driving force for environmental democracy. Journal for European Environmental & Planning Law, v. 2, n. 1, p. 2-11, 2005.

# BREVE PANORAMA DO DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL BRASILEIRO<sup>1</sup>

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel<sup>2\*</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apresentar, de forma breve e panorâmica, os dispositivos, princípios e institutos relativos à proteção ambiental presentes na constituição do Brasil. Para tanto, faremos uma pesquisa bibliográfica a partir de alguns dos mais reconhecidos estudiosos das letras jurídicas ambientais nacionais, bem como utilizaremos julgados do Supremo Tribunal Federal em que são interpretados tais dispositivos, princípios e institutos. Serão apresentadas as principais referências expressas do texto, dentro e fora do capítulo especificamente dedicado à matéria, além da divisão das competências constitucionais. Sem a pretensão de esgotar todos os possíveis assuntos e detalhes possíveis, tentaremos apresentar para os leitores nacionais e estrangeiros, com brevidade e certa consistência, os institutos e as normas constitucionais, deixando o caminho aberto para futuros aprofundamentos temáticos.

---

<sup>1</sup> Este trabalho consiste em versão resumida e atualizada de artigo publicado em outra obra coletiva (no prelo).

<sup>2\*</sup> É Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGDIR/UERJ), graduado em Direito (UFRJ) e mestre em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF). É Professor do Curso de Direito do Polo Universitário de Volta Redonda da Universidade Federal Fluminense, onde lidera o Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito (GEMADI). Integra o quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da mesma Universidade. Contato: pedroavzaradel@id.uff.br.

**Palavras chaves:** Constituição Brasileira - Proteção Ambiental

## RESUMEN

El artículo tiene como objeto enseñar los dispositivos, los orígenes y respectivos institutos para la protección ambiental en la constitución brasileña de una manera panorámica. Para esto, haremos una investigación bibliográfica desde algunos de los especialistas más acreditados de las cartas jurídicas ambientales nacionales, tan bien como usaremos decisiones de la Corte Suprema. Serán presentadas las principales referencias expresadas del texto, dentro y afuera de la parte específicamente dedicada al tema, además de la división de las competencia constitucionales. Sin la pretensión de vaciar todas las asignaturas posibles y los detalles posibles, trataremos de presentar los institutos y las normas constitucionales, y así de dejar el camino abierto para futuros ahondamientos temáticos para los lectores nacionales y extranjeros.

**Palabras-claves:** Constitución Brasileña - Protección Ambiental

## Introdução

Por possuir biomas ricos em biodiversidade, com espécies de fauna e flora ainda desconhecidas; abrigar a maior bacia hidrográfica do mundo e possuir uma extensa legislação especializada, o Brasil é atualmente uma importante referência em questões am-

bientais. No plano internacional, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, o país passou a adotar uma postura ativa na negociação de tratados voltados para a proteção ambiental.

Contudo, existem contradições que merecem consideração. De um lado, a riqueza do patrimônio natural, a extensa legislação ambiental e a postura brasileira no plano internacional são, de fato, positivas. De outro, a implementação das principais leis ambientais é extremamente deficitária, fato este comprovado por crises de origem ambiental como a hídrica e a energética e pela reiterada repetição de “acidentes” e desastres ditos “naturais” de grandes proporções cujos riscos estariam, tem tese, geridos de forma satisfatória caso a legislação existente fosse mais efetiva. A esta face problemática pode-se acrescentar, ainda, a recente pressão exercida por grupos de interesse no Congresso Nacional no sentido de revogar e/ou modificar importantes dispositivos da legislação ambiental.

No que se refere ao Brasil, antes de 1988 não existia tratamento constitucional das questões ambientais. Desde 1934, as constituições anteriores atribuíram à União a competência para legislar sobre água, energia, florestas, caça e pesca. A importância do ambiente, enquanto um todo ou conjunto, ainda não era devidamente reconhecida ao ponto de se elevar o mesmo ao patamar de um bem protegido constitucionalmente. Por isso, cuidava-se antes, sobretudo, de tutelar bens e recursos naturais importantes para a garantia de atividades econômicas.

Paulo Afonso Leme Machado destaca que um dos textos propostos inicialmente à última Assembleia Constituinte resultou do trabalho conduzido pela Associação Brasileira de Direito do Meio

Ambiente, após seminários e curso com a colaboração de professores estrangeiros<sup>3</sup>.

Conforme o melhor entendimento, consagra-se o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental. Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou o entendimento de que “trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano”<sup>4</sup>.

Considerando que a dignidade da pessoa humana e a cidadania consistem em fundamentos da ordem constitucional (art. 1o), parece que a defesa do meio ambiente está estruturada a partir de uma visão antropocêntrica, embora mitigada pelos fatos de o texto reconhecer a interdependência entre os seres humanos e o seu entorno, de incluir os interesses das gerações futuras e de vedar mais tratos aos demais seres vivos não humanos (art. 225)<sup>5</sup>.

Sem prejuízo de um capítulo específico (art. 225), a Constituição Brasileira traz normas pulverizadas ao longo do texto, erigindo um sistema protetivo constitucional sem precedentes no Brasil. Por uma questão de prioridade, focaremos aqui as principais referências explícitas, embora reconheçamos que existam outras implícitas importantes.

## Do Capítulo Constitucional específico

Como dito, a Constituição Brasileira de 1988 separou um capítulo específico para a proteção ambiental. O Capítulo VI, inti-

3 MACHADO, Paulo A. Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 147.

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF. Ministro Relator: Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 01/09/2005. Brasília: 2005. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 13 ago 2012.

5 C.F., dentre outros, ANTUNES, Paulo Bessa De. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 66.



tulado “Do Meio Ambiente”, encontra-se dentro do Título VIII, que dispões sobre a Ordem Social e disciplina outros direitos fundamentais como os direitos à saúde (art. 196), à educação (art. 205), dentre outros.

Destaca-se aqui o papel central do caput do artigo 225, segundo o qual, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Para Paulo Afonso Leme Machado, o uso da palavra “todos”, pronome indefinido, ao qualificar os titulares do direito consagrado no artigo 225, impede qualquer exclusão, abrangendo mesmo aqueles seres humanos não residentes no Brasil<sup>6</sup>. No mesmo sentido é o posicionamento de Paulo de Bessa Antunes<sup>7</sup>.

Não obstante, com a devida vênua aos ilustres mestres, considerando as limitações espaciais de nossa ordem constitucional, bem como o disposto no artigo 5o, *caput*, parece-nos que tal direito pode ser garantido aos brasileiros e estrangeiros que residem no Brasil e às gerações que virão a habitar o país no futuro.

O meio ambiente protegido constitucionalmente é aquele “ecologicamente equilibrado” e não qualquer qualidade de ambiente. Isto porque apenas um ambiente com tal equilíbrio propicia condições para o desenvolvimento pleno dos seres humanos e demais seres vivos. Como destaca Édis Milaré, a Constituição consagrou ao meio ambiente equilibrado como indisponível, o que fica nítido quando se vê que este deve ser preservado e garantido para as gerações presentes e futuras<sup>8</sup>. Bem ilustra Paulo

6 Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 148.

7 ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2015, p. 66.

8 MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 174.

Afonso Leme Machado que, “o equilíbrio ecológico não significa uma permanente inalterabilidade das condições naturais”<sup>9</sup>.

O artigo 225 da Constituição Federal atual estabelece o dever do Poder Público e da coletividade de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Neste ponto, cabe primeiramente registrar que a expressão Poder Público deve ser entendida aqui no seu sentido mais amplo, alcançando todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e seus poderes constituídos. De outro lado, “a ação da coletividade, diferentemente da do Poder Público, em geral é facultativa<sup>10</sup>.

No que se refere ao Poder Público, suas obrigações estão constitucionalmente definidas no § 1º do artigo em cotejo. Observe-se o parágrafo aludido determina o que incumbe ao “Poder Público”, sem restringir essas obrigações a um determinado ente específico, deixando claro que tais atribuições são comuns - conforme veremos adiante. Passamos a elencar os dispositivos e a fazer breves comentários, acompanhados, quando oportuno, das interpretações conferidas pelo Supremo Tribunal Federal e das principais normas infraconstitucionais que os concretizam.

O inciso I do § 1º determina o dever do Poder Público de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”. Neste aspecto, cumpre destacar que a ordem constitucional busca não apenas preservar mas também restaurar aqueles processos ecológicos essenciais (como, por exemplo, o ciclo de renovação da água potável). Isto nos remete à uma ideia de melhoria desses processos negativamente afetados, tais como de áreas ambientalmente de-

---

9 MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 151.

10 *Idem*. *Ibidem*, p. 154.

gradadas com relevantes atributos ambientais, não apenas para as gerações presentes, mas também para as futuras. No plano infraconstitucional, a citada Lei 6.938/81 estabelece em seu artigo 2o o objetivo de “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida [...]”.

Em seguida, o inciso II do mesmo parágrafo impõe a obrigação de “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético”.

Conforme Paulo Afonso Leme Machado esse patrimônio consiste no: “[...] conjunto de material genético, aí compreendido todo o material de origem vegetal, animal, microbiana ou de outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade, com valor real ou potencial, que possa ser importante para as gerações presentes e futuras”<sup>11</sup>.

Ao comentar este dispositivo, Édis Milaré afirma que “preservar a diversidade significa reconhecer, inventariar e manter o leque dessas diferenças de organismos vivos. Nesse sentido, quanto mais diferenças existirem, maiores serão as possibilidades de vida e de adaptação às mudanças”<sup>12</sup>.

Aqui cabe destacar a tutela da nossa diversidade, o que nos remete aos incisos I (ao ‘manejo ecológico das espécies’) e III (à criação de espaços apropriados a tal finalidade), mas também mecanismos que garantam sua integridade, mesmo diante de técnicas de manipulação genética. Neste último aspecto, destacamos a Lei 11.105/05, que, dentre outras coisas, “estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envol-

---

11 Idem. *Ibidem*, p. 161-62.

12 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 178.

vam organismos geneticamente modificados”<sup>13</sup>.

Quanto maior for a biodiversidade, maiores são a resiliência dos ecossistemas e a nossa capacidade de adaptação. Por exemplo, quanto maior for a variedade de batatas existentes, maior será a nossa capacidade de adaptação no caso de uma praga, que dificilmente afetará todas as espécies igualmente, visto que umas provavelmente serão imunes ou mais resistentes do que outras.

De notória importância, o inciso III determina que sejam definidos, em todas as unidades da Federação, “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Esses espaços são fundamentais, especialmente para: garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais, garantindo o manejo ecológico de ecossistemas e espécies; preservar nossa biodiversidade, de modo a evitar que espécies da fauna e da flora entrem em risco de extinção; favorecer modos de vida considerados tradicionais adotados por populações cuja interação com o ambiente nesses espaços favorece todos os aspectos antecedentes.

Num sentido amplo<sup>14</sup>, os ETEPs são concretizados através de 3 institutos jurídicos: (i) as Unidades de Conservação - UCs; (ii) as áreas de preservação permanente - APPs; (iii) as áreas de reserva

---

13 BRASIL. Lei 11.105, de 25 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória no 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei no 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm). Acesso em 06 dez 2015.

14 Nesse sentido, C.F., dentre outros, MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 184.

legal florestal - ARLFs. O primeiro instituto está disciplinado pela Lei 9.985/00<sup>15</sup>, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Os outros dois institutos estão disciplinados, atualmente, pela Lei 12.651/12, que institui o Código Florestal em vigor<sup>16</sup>.

Essa divisão entre os institutos disciplinados por duas leis e regimes jurídicos distintos também pode ser percebida nos entendimentos do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do dispositivo constitucional em comento.

De um lado, já decidiu o STF em algumas oportunidades, ao examinar conflitos envolvendo Unidades de Conservação, que “o art. 225, § 1º, III, somente exige a edição de lei para a alteração ou supressão de um espaço territorial delimitado de especial proteção ambiental, previamente criado por ato do poder público, este precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade”<sup>17</sup>.

De outro, ao analisar o regime jurídico de supressão de áreas de preservação permanente, então disciplinadas pela Lei 4.771/65 e por suas alterações (segundo Código Florestal, atualmente revogado), a Corte Suprema decidiu que “ Somente a alteração e a

---

15 Idem. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em 06 dez 2015.

16 Idem. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm). Acesso em 06 dez 2015.

17 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.4.218 AgR/DF. Relatada pelo Min. Luiz Fux e julgada pelo Tribunal Pleno em 12 de dez. de 2012. Dentre outros precedentes no mesmo sentido, podemos citar o Mandado de Segurança MS 26.064, Relatado pelo Min. Eros Grau e julgado pelo Pleno em 17 de jun. de 2010 e o Agravo Regimental nos autos do Recurso Extraordinário RE 417.408-AgR, relatado pelo Min. Dias Toffoli e julgado pela Primeira Turma em 20 de mar. de 2012.

supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal”<sup>18</sup>.

Cabe destacar que, no primeiro caso, das Unidades de Conservação, o surgimento do ETEP decorre de ato público específico, precedido de estudos atinentes à sua localização e consulta pública igualmente específicos.

Já no segundo caso, das áreas de preservação permanente, o surgimento da proteção decorre, na maioria dos casos, diretamente da lei florestal, que, igualmente, prevê critérios para a autorização de intervenções no espaço e supressões da vegetação nele existente.

Paulo Afonso Leme Machado, ao recordar os debates durante a Assembleia Constituinte, defende a interpretação de que seria sempre necessária a aprovação por lei, para que fossem devidamente considerados os interesses ambientais quando de uma alteração ou supressão. O citado autor posiciona-se de forma crítica ao posicionamento do Supremo na ADI 3.540: “o que foi escrito e pensado pelos constituintes é diferente do que foi decidido”<sup>19</sup>.

Por sua vez, o inciso IV do aludido § 1º, obriga o Poder Público a “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental [EIA], a que se dará publicidade” (grifamos).

Por mais óbvio que possa parecer, esse estudo deve ser elaborado na fase preliminar, quando ainda é possível alterar o pla-

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF. Ministro Relator: Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 01/09/2005. Brasília: 2005. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 13 ago 2012.

19 MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 169.

nejamento para incluir todas as medidas de cuidado e prevenção ambientais, ao invés de esperar que os problemas apareçam para serem depois “remediados”.

Numa interpretação literal, o dispositivo confere caráter constitucional ao EIA e ao seu respectivo relatório - Rima, exigido, em regra, na fase preliminar ou prévia do licenciamento ambiental. Contudo, como o EIA consiste apenas numa das possíveis avaliações de impacto, parece ser a melhor interpretação a de que os empreendimentos capazes, ainda que de forma potencial, de causar a significativa degradação ambiental, devam passar por um procedimento de avaliação prévia no qual seja garantida a realização dos estudos ambientais necessários à avaliação dos impactos efetivos e/ou potenciais, das medidas mitigatórias possíveis e das medidas compensatórias eventualmente necessárias.

Vale dizer que esses estudos devem ser observados como uma oportunidade de busca da maior eficiência ambiental, com o potencial de agregar valor ao projeto ou atividade, por exemplo, com a redução de riscos e custos.

De acordo com a Lei 6.938/81, recepcionada pela Constituição, cabe ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), a edição de normas técnicas e regulamentadoras em matéria ambiental. No se tange especificamente ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e ao seu respectivo relatório (RIMA) ganham destaque as resoluções n. 1/1986, n. 9/1987 e 237/1997.

A partir da previsão constitucional, ficou a exigência do EIA/RIMA subordinada à verificação por parte da Administração Pública Ambiental da possibilidade de uma atividade causar a “significativa degradação do meio ambiente”, conceito jurídico

indeterminado a ser verificado com base na discricionariedade técnica, em cada caso concreto, pelo órgão competente. Essa avaliação sobre a ocorrência, mesmo que potencial, de significativa degradação ambiental deve ser feita pelo órgão competente com base nos critérios presentes na legislação.

Nesse sentido, o STF julgou, nos autos da ADI n. 1.086/SC, inconstitucional a Lei Estadual que dispensava determinados empreendimentos da exigência constitucional do EIA/RIMA. Conforme a ementa do julgado, a aludida lei, “ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal”<sup>20</sup>.

Igualmente relevantes são os precedentes das ADIs n. 252-MC e 1.505. Na primeira, cuja medida cautelar fora julgada em 2005, afirmou-se, ao analisar lei estadual, a inconstitucionalidade de se submeter à prévia autorização legislativa “o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas e potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”<sup>21</sup>. Na segunda, a corte declarou inconstitucional o dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo que “que submete o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA - ao crivo de comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa”<sup>22</sup>.

Como vimos o texto Constitucional exige que se dê publi-

---

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.086/SC. Julgada pelo Tribunal Pleno em 10 ago. 2001.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3.252/RO. Relatada pelo Min. Gilmar Mendes e julgada pelo Tribunal Pleno em 6 de abr de 2005. Até o presente momento, não temos conhecimento da decisão final de mérito.

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.1.505/ES. Relatada pelo Min. Eros Grau e julgada pelo Tribunal Pleno em 24 de nov. de 2004.



dade ao EIA. Segundo Paulo Afonso Leme Machado, “deixar o estudo à disposição do público não é cumprir o preceito constitucional, pois - salvo melhor juízo - o sentido da expressão “dará publicidade” é publicar - ainda que em resumo - o Estudo de Impacto em órgão de comunicação adequado”<sup>23</sup>. Para o autor, a exigência de audiência pública decorreria implicitamente do mesmo dispositivo<sup>24</sup>. Na prática, diversos órgãos ambientais disponibilizam o RIMA em seus portais na rede mundial de computadores. Alguns portais de órgãos ambientais e do Ministério Público, divulgam estudos na íntegra.

Já o inciso V do § 1o do artigo 225 determina a que o Estado controle “a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. Para tanto, poderão ser usadas avaliações de impacto ambiental, padrões de qualidade, dentre outros instrumentos. Veja-se que aqui, na mesma forma que no inciso VII, impõe-se a tutela dos riscos de lesões graves, extraindo-se da leitura destes, dentre outros dispositivos constitucionais, o princípio da precaução<sup>25</sup>.

Consta do inciso VI a obrigação de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. Neste ponto, cabe sublinhar que o texto constitucional em muito se assemelha à previsão da Política Nacional do Meio Ambiente, que, desde 1981 prevê, como “princípio”, no inciso X do artigo 2o, a “educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na

23 MACHADO, Paulo A. Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 167.

24 Loc. Cit.

25 CF, neste sentido, MACHADO, Paulo A. Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 163.

defesa do meio ambiente”<sup>26</sup>.

Após o comando constitucional, aprovou-se a Política Nacional de Educação Ambiental, Lei 9.795/99, que trouxe diretrizes para o cumprimento desta atribuição. Consta do artigo primeiro da citada lei o conceito legal de educação ambiental, entendida como “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente [...]”<sup>27</sup>.

O sétimo e último inciso impõe ao Poder Público a obrigação de “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

Bem esclarece Édis Milaré, ao comentar o conceito de fauna, que “aqui se incluem os animais, sejam domesticados ou não, da fauna terrestre (p. ex. os silvestres e os alados ou avifauna) e da fauna aquática (p.ex. os peixes que constituem a ictiofauna)”<sup>28</sup>.

Por sua vez, sublinha Paulo Afonso Leme Machado que “o texto constitucional fala em ‘práticas’ - o que quer dizer que há atos cruéis que acabam tornando-se hábitos, muitas vezes chamados erroneamente de manifestações culturais”<sup>29</sup>.

Sobre essas práticas culturais, merece destaque a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre as chamadas rinhas de galo (combates violentos que terminam muitas vezes com a morte desses animais) e sobre a chamada “farra do boi”. Sobre as

26 AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Reflexões sobre ética ambiental e educação ambiental. In: Educação ambiental: premissa inafastável ao desenvolvimento econômico sustentável. 1a ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2014, v.1, p. 147-170.

27 BRASIL. Lei 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm). Acesso em 13 set. 2015.

28 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 192.

29 MACHADO, Paulo A. Leme. Ob. Cit., p. 164. Em igual diapasão, MILARÉ, Édis. Ob. Cit, p. 196).

rinhas de galo, o STF já declarou inconstitucionais leis dos Estados do Rio de Janeiro<sup>30</sup>, Santa Catarina<sup>31</sup>e Rio Grande do Norte<sup>32</sup> que disciplinavam tais “combates” e autorizavam a submissão dos animais a tratamento cruel.

Como bem ilustra uma dessas decisões, “a promoção de briga de galos, além de caracterizar prática criminosa tipificada na legislação ambiental, configura conduta atentatória à Constituição da República, que veda a submissão de animais a atos de crueldade, cuja natureza perversa, à semelhança da “farra do boi”, não permite sejam eles qualificados como inocente manifestação cultural, de caráter meramente folclórico”<sup>33</sup>.

No que tange à chamada “farra do boi”, cumpre destacar a decisão da mesma Corte, nos autos do Recurso Extraordinário 153531/SC, na qual ficou assentado que “a obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do inciso VII do artigo 225 da Constituição Federal, no que veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade”<sup>34</sup>.

Aqui vale frisar, por mais óbvio que seja, que tratam-se de vedações constitucionais, sem exceção. No plano infraconstitucional, tanto a pesca no período de reprodução das espécies (prática que gera risco de extinção) quanto o tratamento cruel dos

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.856/RJ. Relatada pelo Min. Carlos Velloso e julgada pelo Tribunal Pleno em 3 de set. de 1998. A medida cautelar foi confirmada no julgamento do mérito definitivo pelo Pleno, ocorrido em 26 de maio de 2011, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello.

31 Idem. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.514/SC. Relatada pelo Min. Eros Grau e julgada pelo Tribunal Pleno em 29 de jun. de 2005.

32 Idem. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.776/RN. Relatada pelo Min. Cezar Peluso e julgada pelo Tribunal Pleno em 14 de jun. de 2007.

33 Idem. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.856/RJ. Relatada pelo Min. Celso de Mello e julgada pelo Tribunal Pleno em 26 de mai. de 2011.

34 Idem. Recurso Extraordinário 153.531. Relato pelo Min. Francisco Rezek e julgado pela Segunda Turma em 3 de jun. de 1997.

animais não humanos consistem em crimes ambientais<sup>35</sup>.

Atualmente, existe um julgamento em curso sobre a prática cultural das vaquejadas realizadas no norte e no nordeste brasileiros. Questiona-se, nos autos da ADI 4983 lei estadual cearense que disciplina tal prática. Sem pretender adentrar neste tópico, nem muito menos esgotá-lo, espera-se que o STF mantenha neste caso específico o entendimento firmado nos precedentes anteriores e citados acima<sup>36</sup>.

Cabe acrescentar às lições acima que, igualmente, são vedadas as práticas que coloquem em risco a função ecológica desempenhada pela fauna. Como exemplo de função ecológica, podemos citar a dispersão de sementes de frutos ingeridos por pequenos mamíferos e por aves que habitam certos biomas, importantes para a manutenção das características desses ambientes naturais.

No que tange ao § 2o, este prescreve regra específica para o setor de mineração, segundo a qual, “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”. Como bem destaca Édis Milaré, trata-se de uma solução possível, “uma recuperação que visa assegurar um determinado uso humano na área degradada”<sup>37</sup>.

Aqui nos parece que, como toda exceção, deva o dispositivo ser interpretado de forma restrita, no sentido de ser aplicado aos impactos inerentes e inevitáveis desse setor. Nesta esteira, podemos afirmar que se “busca disciplinar casos em que os danos

---

35 BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, artigos 32 e 34. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm). Acesso em 13 nov. 2015.

36 Idem. ADI 4983. Relatada pelo Min. Marco Aurélio e pendente de julgamento pelo Pleno em agosto de 2016.

37 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 197.

ambientais são irreversíveis em razão da própria natureza da atividade mineraria. Por exemplo, uma montanha de minério exposto, após ser explorada, provavelmente deixará existir, não sendo possível reconstituí-la. Como toda exceção, a norma do citado parágrafo deve ser interpretada de forma restrita”<sup>38</sup>.

Feita à exceção de cunho constitucional, passamos a analisar, no parágrafo seguinte, a regra da reparação integral e das três esferas autônomas de responsabilização decorrentes de atos danosos ao ambiente. Nos termos do § 3o, “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Neste aspecto, a reparação integral do dano somente não será exigível quando for factualmente impossível, visto que, salvo o disposto no § 2o, não houve graduação ou exceção na obrigação de reparar prevista na Constituição.

No que se refere à responsabilidade civil, desde a Lei 6.938/81, o Brasil adota a responsabilidade objetiva e solidária pelos danos ambientais causados. Conforme lição concisa de José Afonso da Silva, “na responsabilidade fundada na culpa (subjativa) a vítima tem que provar não só a existência do nexo ente o dano e a atividade danosa, mas também – e especialmente – a culpa do agente. Na responsabilidade objetiva por dano ambiental bastam a existência do dano e nexo com a fonte poluidora ou degradadora”<sup>39</sup>.

Importante sublinhar que o Superior Tribunal de Justiça ao julgar o Recurso Especial n. 442586, considerou a Política Nacional de Meio Ambiente e consignou na ementa do julgado que

38 CF. AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; FARIAS, Talden Q.; COUTINHO, Isabela E. Cury. Breves apontamentos sobre a tragédia da Samarco. Fórum de Direito Urbano e Ambiental (Impresso), v.1, p.31 - 47, 2016.

39 SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2004, p.312.

depreende-se dessa lei a responsabilidade pelo risco integral, não sendo aplicáveis, portanto, a força maior, o caso fortuito e o fato de terceiro com excludentes da obrigação de responder pelos atos lesivos ao ambiente<sup>40</sup>. Este entendimento foi ratificado em outros julgados da mesma corte, podendo-se citar, dentre os mais recentes, o ocorrido no Recurso Especial 1346430/PR<sup>41</sup>.

Sem prejuízo de tal obrigação, os atos lesivos sujeitarão o autor às sanções administrativas e penais, desde que, obviamente, estejam definidos como infração administrativa e crime, respectivamente, em momento prévio a ocorrência. Em ambos os casos deverão ser observadas as garantias da ampla defesa e da duração razoável do processo (administrativo ou judicial), consoante o disposto no artigo 5o, incisos LV e LXXVIII, da Constituição Federal.

O direito penal ambiental apenas veio a ter tratamento sistematizado com a edição da Lei de Crimes Ambientais (LCA), Lei 9.605/98<sup>42</sup>. Antes desse diploma, os crimes ambientais estavam espalhados em diversas leis, como, apenas para citar alguns exemplos, nas de parcelamento do solo (6.766/79), agrotóxicos (7.802/89) e proteção à fauna (5.197/67), dentre outras. Se é bem verdade que a edição da LCA não acabou com a presença de tipos penais ambientais em outros diplomas legais, fato é que houve um avanço no sentido da sistematização desse ramo.

Sendo o meio ambiente um bem difuso, toda a coletividade é sujeito passivo dos crimes contra ele cometidos. Por essa razão, o instrumento processual adequado e previsto no artigo

---

40 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 442586/SP. Primeira Turma, julgado em 26/11/2002.

41 Idem. Recurso Especial 1346430/PR. Julgado pela Quarta Turma em 18 out. 2012. Publicado no DJe em 21 nov. 2012.

42 Idem. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm). Acesso em 13 nov. 2015.

26 da LCA é a Ação Penal Pública<sup>43</sup>, a cargo do Ministério Público<sup>44</sup>. Essa Lei prevê na parte inicial do artigo segundo que, “quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade”<sup>45</sup>.

A Lei 9.605/1998 prevê em seu artigo 3º a responsabilidade penal das pessoas jurídicas “nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade”.

Havendo previsão expressa constitucional e disciplina infraconstitucional, não se pode negar a possibilidade de se responsabilizar penalmente as pessoas jurídicas. Esse foi o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos autos do Recurso Especial n. 610114/RN<sup>46</sup>, dentre outros julgados. De acordo com a já superada jurisprudência da citada corte, “excluindo-se da

---

43 Idem. Ob.cit..

44 BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, art. 129, inc. I.

45 Idem. Ob. Cit.

46 Esse foi o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) num dos primeiros em mais importantes julgados sobre essa questão, nos autos do Recurso Especial n. 610114/RN. Vale reproduzir os trechos da ementa a seguir: “[...] A Lei ambiental, regulamentando preceito constitucional, passou a prever, de forma inequívoca, a possibilidade de penalização criminal das pessoas jurídicas por danos ao meio-ambiente. [...] III. A responsabilização penal da pessoa jurídica pela prática de delitos ambientais advém de uma escolha política, como forma não apenas de punição das condutas lesivas ao meio-ambiente, mas como forma mesmo de prevenção geral e especial. IV. A imputação penal às pessoas jurídicas encontra barreiras na suposta incapacidade de praticarem uma ação de relevância penal, de serem culpáveis e de sofrerem penalidades. V. Se a pessoa jurídica tem existência própria no ordenamento jurídico e pratica atos no meio social através da atuação de seus administradores, poderá vir a praticar condutas típicas e, portanto, ser passível de responsabilização penal. VI. A culpabilidade, no conceito moderno, é a responsabilidade social, e a culpabilidade da pessoa jurídica, neste contexto, limita-se à vontade do seu administrador ao agir em seu nome e proveito[...] XI. Há legitimidade da pessoa jurídica para figurar no pólo passivo da relação processual-penal. XII. Hipótese em que pessoa jurídica de Direito privado foi denunciada isoladamente por crime ambiental porque, em decorrência de lançamento de elementos residuais nos mananciais dos Rios do Carmo e Mossoró, foram constatadas, em extensão aproximada de 5 quilômetros, a salinização de suas águas, bem como a degradação das respectivas faunas e floras aquáticas e silvestres. A atuação do colegiado em nome e proveito da pessoa jurídica é a própria vontade da empresa. [...] XV. As ausências de identificação das pessoas físicas que, atuando em nome e proveito da pessoa jurídica, participaram do evento delituoso, inviabilizam o recebimento da exordial acusatória. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 610114/RN. Julgado pela Quinta Turma em 17 nov 2005. Publicado no DJ de 19 dez 2005, p. 463).

denúncia a pessoa física, torna-se inviável o prosseguimento da ação penal, tão somente, contra a pessoa jurídica. Não é possível que haja a responsabilização penal da pessoa jurídica dissociada da pessoa física, que age com elemento subjetivo próprio”<sup>47</sup>.

Como visto, tal entendimento do STJ, condicionava a persecução penal da pessoa jurídica à prática do fato criminoso por pessoa física pertencente à sua estrutura. Não obstante, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, ao examinar a aplicação de sanções penais aos chamados entes morais do ponto de vista constitucional (art. 225, § 3o) trouxe novos contornos jurídicos à questão, desatrelando as responsabilidades das pessoas físicas e jurídicas, acabando com a exigência da coautoria necessária. Conforme a ementa do julgado, “O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação”<sup>48</sup>.

No que refere às infrações administrativas, estão igualmente disciplinadas de forma geral pela LCA. De acordo com o artigo 70, “considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. Note-se que esta definição é ampla e fluída, o que gera certos questionamentos por parte da doutrina.

Para Vladimir Passos de Freitas em sua obra, “poderão surgir

---

47 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Habeas Corpus 24239/ES. Julgado pela Sexta Turma em 10 jun 2010. Publicado no DJe 01 jul 2010.

48 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 548181/PR. Relatado pela Ministra Rosa Weber e julgado pela Primeira Turma em e ago. 2013. Cabe ressaltar que esse julgamento foi no âmbito da Primeira Turma e que houve dois votos vencidos dos Ministros Luiz Fux e Marco Aurélio.



hipóteses em que a previsão legal seja ampla e a autoridade administrativa venha a regulamentar as formas possíveis de infração. Todavia, a lei terá que aludir ao fato genérico que representa a infração, e à penalidade consequente”<sup>49</sup>.

Sobre este ponto, ao interpretar o citado conceito, o Superior Tribunal de Justiça manifestou-se da seguinte forma sobre o tema: “no campo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas (ou tipo genérico) consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando-se a especificação daquelas e destas para a regulamentação, por meio de Decreto”<sup>50</sup>.

A LCA reafirmou o compromisso com a garantia da ampla defesa no artigo 70, § 4º: “as infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório”. Na esfera da União, aplicam-se as regras gerais trazidas pela Lei 9.605/98, pela Lei do Processo Administrativo Federal - Lei 9.874/99, e pelo Decreto 6.514/08. Nos Estados e municípios deverão ser averiguadas as normas que suplementarão a LCA neste aspecto.

Nos termos do § 4º do artigo 225, “a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

Como bem coloca Édís Milaré, a noção aqui de patrimônio nacional deve ser a mais ampla possível, no sentido de riqueza,

49 FREITAS, Mariana A. Passos de; FREITAS, Vladimir Passos de. Direito Administrativo e Meio Ambiente. Curitiba: Juruá, 2014, p. 119.

50 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1137314/MG. Julgado pela Segunda Turma em 17 nov. 2009. Publicado no DJe em 04 mai. 2011.

e não de patrimônio da União, o que é reforçado pelo fato de tais biomas e macrorregiões não constarem do elenco de bens cujo domínio a ela se atribui no artigo 20 da Constituição<sup>51</sup>.

Nos autos do Mandado de Segurança n. 22.164/SP, o STF decidiu que a regra do parágrafo em questão não gera impedimento às ações de expropriação para fins de reforma agrária<sup>52</sup>. Já no julgamento do Recurso Extraordinário 134.297, ocorrido no mesmo ano e sob a mesma relatoria, ficou esclarecido que o aludido § 4º

[...] além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias a preservação ambiental<sup>53</sup>.

Outros ecossistemas importantes acabaram não consignados no dispositivo: a caatinga, o cerrado e os pampas. Isto não significa que não sejam objeto de proteção pelo direito ambiental, visto que integram o conceito de meio ambiente.

De acordo com o § 5º do mesmo artigo em comento, “são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”.

Ilustra Édis Milaré que o conceito de terras devolutas nos remete à história do Brasil, à distribuição de glebas durante o período colonial à disciplina jurídica trazida após a independência

---

51 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 201-202.

52 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.164. Relatado pelo Min. Celso de Mello e julgado pelo Tribunal Pleno em 30/10/1995.

53 Idem. Recurso Extraordinário 134.297/SP. Relatado pelo Min. Celso de Mello e julgado pela Primeira Turma em 13 de jun. de 1995.

com o Estatuto da Terra de 1850<sup>54</sup>. Por sua vez, ao comentar o § 4º do art. 225, Paulo de Bessa Antunes argumenta que “cuida-se, obviamente, de uma exceção, pois se impede que os Estados alienem tais terras ou façam quaisquer transações que importem em sua alienação e do bens de valor ambiental nela contemplados, haja vista que imóveis por determinação legal”<sup>55</sup>.

Essas terras são bens públicos de domínio da União, quando “indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental” (art. 20, inc. II). Nos demais casos, serão de domínio dos Estados membros (art. 26, IV). Ao comentar o instituto das terras devolutas no atual quadro constitucional, Édis Milaré ressalta que:

É preciso ressaltar que o fato de o legislador constituinte distinguir, no art. 225, § 5º, s CF, as terras devolutas das arrecadas pelos Estados por ações discriminatórias, deixa claro que a indisponibilidade independe da ação discriminatória. Isto é, as terras devolutas, ainda não arrecadas ou arrecadas por processo discriminatório ou em processo de arrecadação, são indisponíveis. Por esse motivo, a indisponibilidade não pressupõe a arrecadação, com o julgamento final da ação de discriminação: é determinada em razão da origem do seu domínio e da finalidade a que se destina. [...]

Portanto, é certo que, após a arrecadação e incorporação ao patrimônio público da União, através de ação discriminatória, tais bens não perdem a indisponibilidade. Assim, União, como detentora do domínio, só pode dispor dessas terras devolutas na estrita conformidade da *intentio legis*, ou seja, com o cuidado de preservar os ecossistemas que abrangem ou dos quais elas fazem parte<sup>56</sup>.

---

54 MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 203-206.

55 ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2015, p. 76.

56 MILARÉ, Edis. Ob. cit, p. 204-205.

Por fim, o último parágrafo do artigo 225 impõe que “as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas”. Tal forma de geração de energia possui um regime que não se esgota no dispositivo aqui reproduzido.

Admitidas somente para fins pacíficos, as atividades nucleares são atribuições da União, a quem compete legislar sobre o assunto de forma privativa (art. 22, inc. XXVI), bem como “explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados”, atendidas as condições estabelecidas pela Constituição e pela legislação infraconstitucional pertinente. No que se refere aos danos decorrentes desta atividade, não importa se ambientais ou de outra natureza, a responsabilidade será objetiva, por previsão expressa no texto constitucional (art. 21, inc. XXIII).

## Demais Dispositivos ao Longo do Texto

Da leitura do artigo 225, especialmente de seu primeiro parágrafo, pode-se perceber a presença de certos institutos e obrigações transversais (ex. EIA/RIMA, responsabilidade por atos lesivos) e uma certa preponderância de dispositivos que tem como objetivo o que costumamos a chamar de meio ambiente natural - aquele cuja configuração é estabelecida por fatores externos à ação humana (ex. praias, grutas, florestas, etc.). Contudo, o texto da Constituição Brasileira de 1988 traz regras, dispersas ao lon-

go do texto, que cuidam de outras manifestações ou dimensões do entorno que cerca os seres humanos e que lhes possibilita, quando em equilíbrio, pleno desenvolvimento. Além do meio ambiente natural, a norma constitucional não deixa de alcançar os ambientes urbano (artificial ou construído pelo homem), cultural (o conjunto de bens com referências culturais reconhecidas) e do trabalho (onde desenvolvemos atividades laborais).

O fato de se estabelecer o dever de proteger o ambiente para não apenas para o Poder Público, mas também para a coletividade (art. 225, *caput*) é corroborado pela previsão, na própria Constituição, de instrumentos apropriados para seu cumprimento tais como a Ação Popular Constitucional (art. 5º, LXXIII), a Ação Civil Pública (art. 129, III e § 1º) e os direitos de obter informações de caráter geral e de peticionar junto à Administração Pública (art. 5º, XIV e XXXIII).

Em princípio, a Ação Popular poderá ser proposta por “qualquer cidadão”, visando anular ato lesivo ao ambiente. Buscando estimular o uso de tal instrumento, o artigo 5o, inciso LXXIII, isenta a parte autora do pagamento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, “salvo comprovada má-fé”.

Sobre a legitimidade para propositura de tal ação, não obstante haver a Lei 4.717/65 a exigir a qualificação da parte autora com a comprovação dos gozo regular de seus direitos políticos, Paulo Afonso Leme Machado defende que esta exigência não foi recepcionada pela ordem constitucional de 1988, e que qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no país poderia ajuizar a demanda com fundamento direto no *caput* do artigo 5o e no citado inciso<sup>57</sup>. Em sentido contrário, Paulo de Bessa Antunes entende

57 MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 158.

que o cidadão, “[..] no caso, é o eleitor em dia com suas obrigações eleitorais”<sup>58</sup>.

Esta dimensão ecológica do princípio democrático é de suma importância na medida em que muitas vezes é o próprio Estado que ameaça e lesa o ambiente, através da prestação de serviços públicos, da organização e execução de obras, etc. Daí ser essencial a previsão não somente do dever de proteção por parte da coletividade, mas dos instrumentos necessários para que ela possa influir nos rumos da política e da proteção ambientais.

Já a Ação Civil Pública aparece como atribuição do Ministério Público (art. 129, III e § 1º), podendo também ser proposta por outras pessoas (ex. Associações), o que, na prática, já era possível desde a Lei da Ação Civil Pública - Lei 7.347/85.

Todas as manifestações do que cerca os seres humanos devem, respeitadas as suas particularidades, estar em estado de equilíbrio, sem o que não se permite seu desenvolvimento pleno. Na prática, essas dimensões estão presentes muitas vezes de forma simbiótica. No meio urbano existem elementos do patrimônio cultural, diversos ambientes de trabalho específicos e, por vezes, florestas ou fragmentos florestais consideráveis. No ambientais natural podem existir elementos do patrimônio cultural e atividades laborais diversas.

No que se refere ao ordenamento constitucional do meio ambiente urbano, artificial ou construído (cuja configuração decorre de ações humanas), a Constituição deu atenção especial às cidades, à disciplina da ocupação do solo e às regiões metropolitanas.

O artigo 182 do texto maior estabelece que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal,

---

58 ANTUNES, Paulo Bessa De. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2015, p. 66.

conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Da mesma forma que os ecossistemas desempenham funções ecológicas essenciais à manutenção da vida, também os centros urbanos possuem funções socioais (ex. garantir uma mobilidade eficiente, espaços de moradia e lazer, etc.) que devem ser desempenhadas satisfatoriamente, com a finalidade de se garantir a qualidade de vida das pessoas. Considerando que a maior parte das pessoas vive hoje em cidades, estas disposições são de suma importância.

Como vimos, a execução da política urbana está a cargo, principalmente, do Poder Público municipal. Dentre as atribuições desses entes locais, podemos destacar duas previstas no artigo 30, incisos V e VIII: “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”; [...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

No que se refere às atribuições da União federal destacamos a prevista no artigo 21, inciso XX: “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Embora seja da União a competência para estabelecer normas gerais sobre o tema (vide o item sobre competências, mais adiante), é dos municípios a competência para aprovar o chamado Plano Diretor, considerado instrumento básico da política urbana (art. 182, § 1o).

Voltando ao artigo 182, em seu § 4º percebemos que a Cons-

tituição faculta o uso de instrumentos somente aos municípios, desde haja “lei específica para área incluída no plano diretor”, para que seja dado o correto aproveitamento ao solo urbano. Esses instrumentos, aplicáveis de forma sucessiva são:

- “I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

Tais instrumentos foram disciplinados pela Lei conhecida como Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01<sup>59</sup>. Este diploma, conforme o parágrafo único de seu artigo inaugural, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. A preocupação ambiental aparece em outros vários dispositivos da lei.

Por fim, nos termos da Constituição, podem os Estados “mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25, § 3o).

Note-se que a Constituição não fez, expressamente, qualquer exigência quanto à aprovação de tal planejamento pelo municípios envolvidos. Não obstante, podemos sustentar tal exigência

59 BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 13 dez. 2015.



do ponto de vista constitucional a partir da autonomia política que estes entes locais possuem para se auto organizarem, especialmente se olharmos para o artigo 18<sup>60</sup>, bem como a partir do protagonismo que lhe confere o artigo 182.

Sobre esta possibilidade, foi editado o chamado Estatuto da Metrópole - Lei 13.089/15<sup>61</sup>. A Lei prevê que a Região Metropolitana consiste numa “aglomeração urbana que configure uma metrópole” (art. 2o, VII) e que nesses espaços o planejamento será feito a partir de um “plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual” (art. 10). Embora não tenhamos como objetivo neste trabalho esgotar o assunto, parece-nos que esta nova lei vai no sentido contrário da lógica estabelecida da Constituição de 1988, que procurou dotar os municípios não apenas de autonomia política, mas também de protagonismo no planejamento e na implementação nas políticas urbanas.

Passamos a cuidar do chamado “meio ambiente cultural”. Conforme a leitura dos artigos 215 e 216 o conceito de patrimônio cultural abrange bens, práticas e até inventos, de natureza tangível e intangível, que fazem referência ao processo de civilização brasileiro e aos grupos e etnias que contribuíram nesse processo. Estão incluídos nesse conjunto, por exemplo “obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais” e “conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” (art. 216, IV e V).

60 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988, art. 18 “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

61 Idem. Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm#art24](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm#art24). Acesso em 13 dez. 2015.

Cabe ao Estado garantir o exercício de direitos e práticas culturais, bem como que todos possam ter pleno acesso aos bens integrantes do patrimônio cultural, apoiar e incentivar as manifestações culturais e sua difusão (art. 215).

Além disso, “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (art. 216, § 1º). Percebe-se que o elenco aqui é meramente exemplificativo. Poderão ser utilizados, por exemplo, mecanismos de incentivo, em consonância com o *caput* do artigo 215.

Com a Emenda Constitucional 48, de 10 de agosto de 2005<sup>62</sup>, foi acrescentado o § 3º ao artigo 215, com a obrigação do Poder Público elaborar um Plano Nacional de Cultura, aprovado por lei editada pelo Congresso Nacional. O plano, que terá alcance plurianual, deverá, dentre outros fatores, dispor sobre a “valorização da diversidade étnica e regional” (art. 215, § 3º).

Recentemente, com a Emenda Constitucional n. 71<sup>63</sup>, de 29 de novembro de 2012, foi acrescentado o artigo 216-A, instituindo o Sistema Nacional de Cultura. Nos termos do citado artigo, esse sistema, “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano,

62 BRASIL. Emenda Constitucional 48, de 10 de agosto de 2005. Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm#art1). Acesso em 15 set. 2014.

63 BRASIL. Emenda Constitucional n. 71, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm). Acesso em 15 set. 2014.

social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”. O dispositivo elenca uma série de princípios e remete a disciplina do tema à lei federal.

A última das chamadas manifestações do ambiente disciplinada pela constituição federal consiste no chamado meio ambiente laboral ou do trabalho. A expressão aparece de forma expressa no artigo 200, que elenca as atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS), trazendo no inciso VIII, a de “colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

Neste ponto, cabe também citar o artigo 7º da Constituição, que prevê nos incisos XXII e XXIII, como direitos dos trabalhadores: “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei”.

Considerando os efeitos nocivos do trabalho em ambientes insalubres, bem como as atividades que são, em regra, penosas ou perigosas, as normas que disciplinam o meio ambiente do trabalho devem assegurar que o trabalhador possa desempenhar seu laboro com dignidade e que suas atividades profissionais não lhe prejudiquem a saúde, impeçam ou dificultem o seu desenvolvimento enquanto ser humano.

Por isso, não se admitem trabalhos extremamente degradantes ou cuja rotina desrespeite requisitos para a proteção da saúde do trabalhador como, por exemplo, a adoção de equipamentos individuais de segurança e proteção, a observância de intervalos mínimos obrigatórios de descanso entre as jornadas laborais, etc.

As normas sobre segurança e medicina do trabalho decorrem, no plano infraconstitucional, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Este diploma, em seu artigo 200, atribui ao Minis-

tério do Trabalho a competência para regulamentar os aspectos técnicos elencados de forma exemplificativa, podendo-se citar, a título de exemplo, “medidas de prevenção de acidentes e os equipamentos de proteção individual” e “proteção do trabalhador exposto a substâncias químicas nocivas, radiações ionizantes e não ionizantes, ruídos, vibrações e trepidações ou pressões anormais ao ambiente de trabalho”<sup>64</sup>.

Na ordem econômica, a defesa do meio ambiente aparece como um dos princípios elencados no artigo 170, juntamente com a função social da propriedade (incs. III e VI). Aliás, a exigência constitucional do cumprimento da função não apenas social mas também ambiental da propriedade imóvel fica cristalino na leitura dos artigos 182 e 186. O primeiro sujeita a propriedade urbana às regras contidas no plano diretor - instrumento básico da tutela do ambiente urbano. O segundo exige que a propriedade rural atenda, dentre outros critérios, ao uso racional dos recursos naturais e à proteção ambiental. Esta ideia conduziu a mudanças na legislação infraconstitucional. Veja-se o seguinte dispositivo do atual Código Civil - Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002:

Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que seja injustamente a possua ou a detenha.

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercitado em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (grifou-se)<sup>65</sup>.

---

64 BRASIL. Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm). Acesso em 28 ago 2014.

65 Idem. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/)

Considerando os aspectos sociais e ambientais que transparecem da leitura do artigo 170 e sua conjugação com os controles sobre métodos e atividades previstos no artigo 225, pode-se concluir que o texto constitucional brasileiro atual consagrou, de forma implícita, o princípio do desenvolvimento sustentável.

Sobre este princípio, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta da Inconstitucionalidade 3.540, em 2005, consignou o seguinte:

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações<sup>66</sup>.

Tal princípio orienta que as atividades devem ser desenvolvidas de forma a não prejudicar as gerações presentes e futuras, garantindo para ambas um ambiente ecologicamente equilibrado. Isto significa dizer que o desenvolvimento é algo desejável do ponto de vista da proteção ambiental, uma vez que a vida em condições de subdesenvolvimento produz fatores de degradação ambiental considerável - caso de populações que sobrevivem sem os serviços como: (i) fornecimento de água encanada; (ii) coleta e

L10406compilada.htm. Acesso em 28 ago 2014.

66 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF. Ministro Relator: Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 01/09/2005.

tratamento de esgotos sanitários e (iii) coleta regular e disposição adequada de resíduos sólidos.

Mais do que sustentável do ponto de vista ecológico, o desenvolvimento aqui deve também ser socialmente inclusivo. Vale lembrar que, além do artigo 170, *caput*, deixar claro que a ordem econômica, “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, elenca como princípio desta ordem, no inciso VII, a “redução das desigualdades regionais e sociais” - também prevista no artigo 3o como objetivo do Estado Brasileiro.

Dessa forma, não se pode pensar a questão econômica de forma desconectada da ambiental, nem tampouco ambas em descompasso com os aspectos sociais. Deve-se, portanto, buscar, por meio da atividade econômica, a redução simultânea das desigualdades socioambientais, sendo constitucionalmente intoleráveis situações de reforço ou piora em tais desigualdades, de injustiça socioambiental.

Por fim, o final do texto constitucional, precisamente os artigos 231 e 232, traz o regime de proteção dos indígenas, aos quais se reconhece o direito originário sobre as terras tradicionalmente por eles ocupadas e necessárias à manutenção do seu modo de vida e do equilíbrio ambiental desses espaços, garantindo os recursos naturais dos quais dependem. Essas terras integram o domínio da União, nos termos do artigo 20, inc. XI.

Consagra o texto Constitucional, em favor deles, a posse e o usufruto permanente dessas terras (§ 2o), que devem ser demarcadas pela União Federal. Ainda, essas terras “são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis” (§ 4o).

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, “a Carta Política, com a outorga domínial atribuída à União, criou, para esta, uma propriedade vinculada ou reservada, que se destina a garantir aos índios o exercício dos direitos que lhes foram reconhecidos constitucionalmente (CF, art. 231, §§ 2º, 3º e 7º), visando, desse modo, a proporcionar às comunidades indígenas bem-estar e condições necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições<sup>67</sup>.”

Deve-se registrar, na esteira do entendimento do STF na Petição 3388, que se cuida de terras (unidade sociocultural) e não de território (unidade político-jurídica, reconhecida os termos dos artigos 18 e 33). Para a egrégia corte, “a Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão-só, em ‘terras indígenas’. A traduzir que os ‘grupos’, “organizações”, “populações” ou “comunidades” indígenas não constituem pessoa federada”<sup>68</sup>.

Veda-se no Texto Maior a remoção dos povos indígenas das terras tradicionalmente por eles habitadas, “salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato tão logo cesse o risco”(§ 5o).

Pela leitura do dispositivo parece claro que os indígenas apenas poderão ser removidos de suas terras em caráter excepcional e temporário, quando houver risco grave o bastante para o eles ou para a soberania do país (por exemplo, em regiões de fronteira),

---

67 Idem. Recurso Extraordinário n. 183.188. Relatado pelo Min. Celso de Mello e julgada pelo Tribunal Pleno em 19 mar. 2009.

68 Idem. Ibidem.

o que reforça o dever do Estado de respeitar a posse e o uso por eles das terras que tradicionalmente habitam.

O artigo 231 sujeita à aprovação pelo Congresso Nacional e à oitiva das comunidades indígenas afetadas “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais” em suas terras, sendo-lhes “assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei” (§ 3o).

A esse respeito, cumpre citar o entendimento do Supremo Tribunal Federal nos autos do Agravo Regimental em Ação Civil Originária ACO 876/BA, em que se discutiu, cautelarmente, a integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Conforme a aludida Corte, “havendo, tão somente, a construção de canal passando dentro de terra indígena, sem evidência maior de que recursos naturais hídricos serão utilizados, não há necessidade da autorização do Congresso Nacional”<sup>69</sup>.

O artigo 232 garante aos indígenas a legitimidade processual para defender os seus interesses e direitos, estabelecendo a intervenção obrigatória do Ministério Público “em todos os atos do processo”. Em outra passagem, precisamente no artigo 129, inciso V, a Constituição prevê como atribuição do *Parquet* a defesa desses interesses.

## Divisão Constitucional de Competências

Sendo a República Federativa do Brasil um Estado Federativo, cujos entes são dotados de autonomia política e administra-

---

69 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Medida Cautelar na Ação Civil Originária 876/BA. Relatada pelo Min. Menezes Direito e julgada pelo Tribunal Pleno em 19 de dez. de 2007.



tiva, faz-se mister que haja uma divisão de tarefas, atribuições, ou, ainda, competências. Num Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade impõe que o exercício das atribuições materiais ou executivas (p. ex. o exercício do Poder de Polícia Ambiental) seja feito na forma da lei.

Nossa ordem constitucional faz tal distribuição com tratamentos distintos às competências materiais ou executivas (tratadas, sobretudo, nos artigos 21, 23, 30 e 225) e formais ou legislativas (dispostas nos artigos 22 e 24). Passamos a analisar, de forma panorâmica, as regras sobre competências materiais e formais no texto maior de 1988.

## 2.1 Competência legislativa

A Constituição Federal prevê em seu artigo 24 a técnica da chamada competência legislativa concorrente, segundo a qual cabe à União editar leis nacionais de caráter geral e aos Estados-membros suplementar tal legislação de acordo com suas peculiaridades nos casos arrolados, alguns dos quais tratam de questões ambientais.

Podemos citar os seguintes incisos: “VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”. Os parágrafos do citado artigo esclarecem toda a sistemática dessa atribuição legislativa.

Como bem esclarece Paulo Afonso Leme Machado, “a Cons-

tituição brasileira não conceitua norma geral. Resta à doutrina e à jurisprudência essa tarefa”<sup>70</sup>. Segundo Paulo de Bessa Antunes, a ausência de uma Lei sobre normas gerais faz com que o Direito Ambiental esteja se convertendo em Ambiental Federal, com a diminuição das possibilidades de normas estaduais e da importância dos Estados-membros. O autor sugere como saída o ajuizamento de uma Ação de Inconstitucionalidade por Omissão<sup>71</sup>.

Alguns pontos parecem pacíficos no conceito de norma geral. Tal norma deve possibilitar uma abordagem uniforme das questões ambientais nos vários Estados-membros. Por essa razão, deve trazer conceitos, princípios, diretrizes e instrumentos. Da mesma forma, não pode esgotar a matéria legislada, uma vez que não se pode excluir a competência suplementar dos Estados, cujo exercício atrela-se às peculiaridades de cada um deles.

Existe um precedente do STF nos autos da ADI 2.396/MS, que enfrentou conflito entre norma geral federal que permitia e norma estadual que vedava diversos usos do amianto, no sentido de que quando se está diante de uma lei suplementar, deve-se esperar que ela “preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta”. Existe a possibilidade de mudança no entendimento do STF com base na ADI 3.937/SP, que também trata da proibição por parte de um Estado da venda de amianto. No caso, ainda pendente do julgamento final de mérito, negou-se a medida liminar de suspensão da lei estadual<sup>72</sup>.

Não obstante, ao que tudo indica, o que está em jogo não é

---

70 MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 146.

71 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 101-104.

72 Idem. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.937/SP. Relatada pelo Ministro Marco Aurélio e julgada pelo Tribunal Pleno em 4 de jun. de 2008.

a prevalência da lei estadual mais restritiva, mas sim a mudança de entendimento sobre a norma geral, confrontando-se a Lei 9.055/95 com a Convenção n. 162 a Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto 126/1991.

Ainda, cumpre ressaltar que, como bem esclarece Paulo de Bessa Antunes, não existe na constituição o critério de prevalência da norma mais restritiva<sup>73</sup>. Isso que nos leva a concluir que uma norma em tese mais protetiva do meio ambiente, caso editada em desacordo com as regras de competência estabelecidas no artigo 24 da Constituição será nula.

A competência suplementar só existe em função da existência de normas gerais. Entretanto, não se pode permitir, contudo, que os Estados fiquem “reféns” da edição, muitas vezes morosa, de leis pela União. Por isso, conforme o § 3o do artigo 24, na ausência de norma geral sobre determinado tema, estes possuem competência plena.

Conforme Paulo Afonso Leme Machado, “essa competência chamada ‘plena’, entretanto, sofre dupla limitação - qualitativa e temporal: a norma estadual não pode exorbitar da peculiaridade ou do interesse próprio do Estado e terá que se ajustar ao disposto em norma federal ambiental superveniente”<sup>74</sup>.

Nos termos do § 4o do artigo 24, “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”. A título de exemplo, o Estado do Rio de Janeiro, na ausência de norma geral nacional, editou em 2003 a Lei nº 4191, que “dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências”. Posteriormente, em 2010, a União

---

73 ANTUNES, Paulo de Bessa. Ob. Cit., p. 109-110.

74 MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, p. 145.

editou a Política Nacional para essa matéria (Lei 12.305). Logo, os dispositivos da Lei estadual de 2003 contrários ao que dispõe a lei geral de 2010 ficam com sua eficácia suspensa.

## 2.2 Competências Administrativas

O artigo 23 da Constituição Federal estabelece, em seu inciso VI, a competência comum a todos os entes para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”<sup>75</sup>. O parágrafo único do citado artigo delegou ao legislador ordinário a tarefa de, por Lei Complementar, disciplinar as competências comuns, visando à cooperação entre os entes federativos.

Segundo Andreas Krell, “esse dispositivo foi incluído no texto constitucional devido às experiências negativas da Federação Brasileira com a atribuição de um grande número de competências administrativas concorrentes para todas as esferas estatais”<sup>76</sup>.

Em princípio seria editada apenas um diploma para todos os temas de competência comum. Contudo, após Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006<sup>77</sup>, o referido parágrafo teve sua redação alterada, passando a prever “leis complementares”.

De um lado, o fato de a Constituição atribuir a todos os entes o dever de controlar a poluição e proteger o meio ambiente se mostra vantajoso na medida em que, havendo omissão de uma esfera (ex. Município), os demais entes poderão atuar, não dei-

---

75 BRASIL. Ob. Cit., art. 23.

76 KRELL, Andreas J.. *Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 101.

77 Idem. Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1). Acesso em 10 jan. 2015.

xando descoberto o interesse em questão. Nenhum dos entes federados pode renunciar à sua atribuição constitucional, conforme ratificado pela Suprema Corte, ao julgar lei estadual que limitava a atuação do próprio ente na tutela do patrimônio cultural<sup>78</sup>.

De outro, essa mesma múltipla atribuição não raras vezes gerava (e ainda o faz) situações nas quais o conjunto de entes não deseja agir, procurando justificar sua omissão com argumento de que seria o caso de atuação de outra(s) esfera(s). Outras vezes o conflito é inverso: todos os entes querem atuar, sendo o exemplo mais claro a aplicação de multas quando de um “acidente” ou incidente lesivo ao meio ambiente. Nesses últimos casos, o que se percebe é uma sobreposição de esforços, com decisões múltiplas e diferentes do Poder Público, que traduz não apenas uma insegurança jurídica por parte dos empreendedores, mas também uma atuação morosa, custosa e ineficiente do Estado.

Segundo Paulo de Bessa Antunes, a prática de ações antagônicas, descoordenadas e de viés político na seara ambiental nos levaria conclusão de que se pratica um federalismo competitivo e não cooperativo com propõe o texto constitucional<sup>79</sup>.

Recentemente, algumas discussões foram aparentemente superadas com a edição da Lei Complementar n. 140/11<sup>80</sup>, que visa a evitar a sobreposição ineficiente de esforços e, de forma geral, fortalece o exercício das competências comuns pelos Municípios

---

78 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.544/RS. Relatada pelo Min. Suplúveda Pertence e julgada pelo Tribunal Pleno em 28 de jun. de 2006.

79 Ob. Cit, p. 121.

80 Idem. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm). Acesso em 31 out 2012.

em matéria ambiental. A questão da atuação desses entes locais, sobretudo no que se refere ao licenciamento, despertava divergências doutrinárias e jurisprudenciais.

Buscando evitar a sobreposição ineficiente e custosa de esforços, a Lei Complementar 140 estabeleceu taxativamente as hipóteses em que cada ente realizará o licenciamento de atividades, bem como determinou que tal controle prévio será realizado numa única esfera de competência (art. 13).

Em breves linhas, a União fica responsável pelo licenciamento das atividades e tipologias elencadas no artigo 7o, bem como daquelas localizadas em Unidades de Conservação Federais, com a exceção das denominadas Áreas de Proteção Ambiental APAS<sup>81</sup>. A Lei abre a possibilidade de definição, a partir de ato do Poder Executivo, de outras tipologias a serem licenciadas pela União, o que nos parece inconstitucional, já que definição dessas competências deveria resultar de lei e não atos normativos secundários. Esta possibilidade foi concretizada com o (inconstitucional) Decreto 8.437/15<sup>82</sup> que colocou a cargo da União, no artigo 3o, licenciar, dentre outras, atividades envolvendo rodovias e hidrovias federais.

Aos municípios ficou atribuído o licenciamento de atividades de impacto local - cuja definição ficou, de forma inconstitucional, atrelada a atos dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, bem como daquelas que estiverem localizadas dentro de Unidades de Conservação Municipais, com exceção das chamadas APAS (art. 9, XIV).

Ao comentar esses controversos dispositivos, assim se posi-

81 As APAs são Unidades de Conservação de uso sustentável e admitem em grau considerável a presença de pessoas e atividades antrópicas. Estão disciplinadas na Lei 9.985/2000, que será analisada de forma sucinta adiante.

82 BRASIL. Decreto 8.437, de 22 de abril de 2015

ciona Paulo Afonso Leme Machado:

O estabelecimento da tipologia pelo Poder Executivo para o licenciamento ambiental (art. 7o, XIV, 'h') e a tipologia definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (art. 9, XIV, 'a') violam o art. 170, parágrafo único, da Constituição que diz: “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização, salvo nos casos previstos em lei” [...] e essa criação de novas licenças ambientais, sem ser por lei, é que está vedada pela Constituição, evitando-se a hipertrofia do Poder Executivo”<sup>83</sup>.

Ao que tudo indica, assiste razão ao citado doutrinador, considerando-se, dentre outros argumentos: o princípio da legalidade (art. 37, *caput*), o comando constante do artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a previsão de que as atividades somente estarão sujeitas à autorização caso nos casos de exigência em lei (art. 170, § único).

Acrescentamos que a definição das competências municipais por Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, prevista no artigo 9o, inciso XIV, da LC 140, parece também esbarrar na autonomia constitucional municipal (CRFB, art. 18).

Por fim, aos Estados foi atribuído o licenciamento dos empreendimentos localizados dentro de Unidades de Conservação Estaduais, com exceção das chamadas APAS, bem como daquele não atribuíveis nem à União nem aos Municípios (art. 8o, incs. XIV e XV).

No caso das atividades localizadas no interior das APAS, o artigo 12 da LC 140 determina que o ente responsável seja definido a partir dos critérios dos artigos 7o (atividades e situações em que

83 MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 185; 186.

o licenciamento será da União), 9o (existência ou não de impacto local) e 8 (competência estadual residual).

Conforme o sistema da LC 140, caso um ente não tenha órgão devidamente capacitado ou não possua conselho deliberativo voltado para questões ambientais, outro ente atuará de forma supletiva (art. 15), conforme o critério da proximidade. Ainda, a Lei complementar em questão associa as competências originárias para licenciar e fiscalizar. Assim, caso haja a fiscalização e a imposição de multas por vários entes, o diploma estabelece que prevalecerá a multa imposta pelo ente responsável pelo licenciamento (art. 17). Esses dispositivos poderão ajudar a diminuir os casos de conflitos de competência que submetidos à apreciação do Poder Judiciário.

## Conclusões

Acreditamos que tenhamos conseguido apresentar, de forma panorâmica e concisa, os aspectos mais importantes da tutela constitucional do meio ambiente no Brasil, tendo como parâmetro a Constituição de 1988. Como vimos, a ordem constitucional em vigor estabelece um novo paradigma de proteção ambiental, em comparação com as ordens anteriores, coroando um movimento de aprovação de políticas e instrumentos nacionais voltados para este tema.

Não obstante um dos principais e antigos problemas diz respeito à baixa implementação da legislação ambiental existente. Em nosso modesto entender, este fato está relacionado, especialmente, dentre outros fatores: à baixa prioridade na contratação de



recursos humanos - especialmente na insuficiente realização de concursos públicos para a Administração Pública Ambiental em todas as suas esferas; à insuficiência de recursos e materiais (instalações inadequadas, ausência de equipamentos básicos, etc.) nos órgãos e entidades que cuidam da matéria.

Atualmente, passamos a contar com um fenômeno novo, que possui potencial para agravar os problemas antigos e gerar outros: ao invés de fortalecer a implementação de leis ambientais, mesmo após presenciar tragédias e eventos que demonstram claramente os resultados de sua baixa efetividade, a União, alguns Estados e Municípios estão, em sentido contrário, elaborando e aprovando leis que fragilizam a proteção ambiental, quando comparamos as exigências legais novas com as antigas, sem adotar qualquer medida para alterar o quadro de sucateamento dos órgãos e entidades públicas dedicados à tutela desse interesse difuso. Estes retrocessos legislativos provavelmente aumentarão a judicialização das questões e conflitos, bem como dificultarão o controle prévio de riscos ambientais.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo Bessa De. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2015.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. *Mudanças Climáticas: uma análise dos impactos sobre o meio ambiente e os direitos humanos*. *Lex Humana*. , v.2, p. 11, 2010.

\_\_\_\_\_. Inventários de gases de efeito estufa e mercado de emissões: instrumentos para o desenvolvimento sustentável e uma economia verde de baixo carbono no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, v. 1, p. 267-278, 2012.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre ética ambiental e educação ambiental In: *Educação ambiental: premissa inafastável ao desenvolvimento econômico sustentável*. 1a ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2014, v.1, p. 147-170.

\_\_\_\_\_; FARIAS, Talden Q.; COUTINHO, Isabela E. Cury. Breves apontamentos sobre a tragédia da Samarco. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental (Impresso)*. , v.1, p.31 - 47, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

\_\_\_\_\_. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 134.297/SP. Relatado pelo Min. Celso de Mello e julgado pela Primeira Turma em 13 de jun. de 1995.

- \_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 22.164. Relatado pelo Min. Celso de Mello e julgado pelo Tribunal Pleno em 30/10/1995, DJ 17-11-1995, p.39206.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 153.531. Relado pelo Min. Francisco Rezek e julgado pela Segunda Turma em 3 de jun. de 1997.
- \_\_\_\_\_. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.856/RJ. Relatada pelo Min. Carlos Velloso e julgada pelo Tribunal Pleno em 3 de set. de 1998.
- \_\_\_\_\_. Lei 9.795/1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.086/SC. Julgada pelo Tribunal Pleno em 10 ago. 2001.
- \_\_\_\_\_. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.1.505/ES. Relatada pelo Min. Eros Grau e julgada pelo Tribunal Pleno em 24 de nov. de 2004.
- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 442586/SP. Primeira Turma, julgado em 26/11/2002.
- \_\_\_\_\_. Lei 11.105, de 25 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1o do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3.252/RO. Relatada pelo Min. Gilmar Mendes e julgada pelo Tribunal Pleno em 6 de abr de 2005.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.514/SC. Relatada pelo Min. Eros Grau e julgada pelo Tribunal Pleno em 29 de jun. de 2005.

- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 48, de 10 de agosto de 2005. Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF. Ministro Relator: Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 01/09/2005.
- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal e Justiça. Recurso Especial n. 610114/RN. Julgado pela Quinta Turma em 17 nov 2005. Publicado no DJ de 19 dez 2005.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.544/RS. Relatada pelo Min. Supúlveda Pertence e julgada pelo Tribunal Pleno em 28 de jun. de 2006.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.776/RN. Relatada pelo Min. Cezar Peluso e julgada pelo Tribunal Pleno em 14 de jun. de 2007.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Medida Cautelar na Ação Civil Originária 876/BA. Relatada pelo Min. Menezes Direito e julgada pelo Tribunal Pleno em 19 de dez. de 2007.

- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.937/SP. Relatada pelo Ministro Marco Aurélio e julgada pelo Tribunal Pleno em 4 de jun. de 2008.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Petição 3388/Roraima. Relatada pelo Min. Carlos Britto e julgada pelo Tribunal Pleno em 19 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 183.188. Relatado pelo Min. Celso de Mello e julgada pelo Tribunal Pleno em 19 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.856/RJ. Relatada pelo Min. Celso de Mello e julgada pelo Tribunal Pleno em 26 de mai. de 2011.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1346430/PR. Julgado pela Quarta Turma em 18 out. 2012. Publicado no DJe em 21 nov. 2012.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.4.218 AgR/DF. Relatada pelo Min. Luiz Fux e julgada pelo Tribunal Pleno em 12 de dez. de 2012
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 71 , de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 548181/PR. Relatado pela Ministra Rosa Weber e julgado pela Primeira Turma em e ago. 2013.
- \_\_\_\_\_. Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4983. Relatada pelo Min. Marco Aurélio e pendente de julgamento pelo Pleno em agosto de 2016.
- FREITAS, Mariana A. Passos de; FREITAS, Vladimir Passos de. Direito Administrativo e Meio Ambiente. Curitiba: Juruá, 2014.
- KRELL, Andreas J.. Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental. Porto Alegre:, Livraria do Advogado, 2004, p. 101.

MACHADO, Paulo A. Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2014,

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso da. Direito Constitucional Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2004.



# CIDADANIA E MOVIMENTOS AMBIENTAIS NO BRASIL

Carla Appollinario de Castro<sup>1\*</sup>

## RESUMO

O presente capítulo tem por objetivo analisar a relação entre o exercício da cidadania e os movimentos ambientais no Brasil, a partir dos anos 1970. Para tanto, em um primeiro momento, será realizada uma reconstrução histórica do delineamento da cidadania no Brasil, a fim de contextualizar o emergente protagonismo do indivíduo-cidadão. Em um segundo momento, a partir do contexto social, econômico e político apresentado no item anterior, discutiremos o surgimento das Organizações Não Governamentais (ONGs), bem como seu papel de ator social relevante em nosso cenário de redemocratização e de amadurecimento das formas de participação social. Por fim, apresentaremos um panorama acerca da atuação dos principais movimentos ambientais brasileiros, com ênfase nas experiências do WWF-Brasil (Fundo Mundial para a Natureza), do GRUDE (Grupo de Defesa Ecológica), do Greenpeace e da Fundação S.O.S Mata Atlântica. Neste tópico, também serão abordadas as intervenções mais recentes de movimentos considerados historica-

1\* Mestre e doutora em Ciências Sociais e Jurídicas pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). Professora permanente do PPGSD, da Linha de Pesquisa *Relações de Trabalho, Direitos Sociais e Instituições* e Professora Adjunta-A do Departamento de Direito de Volta Redonda (UFF/PUVR). Pesquisadora-Coordenadora do GEMUT - Grupo de Estudos sobre o Mundo do Trabalho e do SEXUS - Grupo de Estudos sobre Sexualidades, Democracia e Direitos Humanos.

mente como sociais, mas que passaram a incorporar a dimensão ambiental em suas lutas, como é o caso do MST (Movimento dos sem Terra), do Movimento dos Atingidos pela Vale (do Rio Doce) e do MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens). Utilizaremos como métodos de pesquisa a revisão de literatura, assim como o levantamento de dados e notícias sobre a atuação dos movimentos ambientais brasileiros divulgadas na mídia impressa e eletrônica. Esperamos, dessa forma, contribuir para o debate acadêmico acerca do exercício da cidadania no Brasil a partir da dimensão ambiental da vida social, que impõe cada vez mais desafios aos diversos atores sociais e econômicos que dela participam e dependem.

**Palavras chave:** Cidadania; Movimentos ambientais no Brasil; Organizações Não Governamentais (ONGs)

## RESUMEN

Este capítulo tiene como objetivo analizar la relación entre los movimientos de ciudadanía y ambientales de Brasil, a partir de la década de 1970. Por lo tanto, en un primer momento, habrá una reconstrucción histórica del diseño de la ciudadanía en Brasil con el fin de contextualizar el papel emergente de los ciudadanos individuales. En una segunda etapa, a partir del contexto social, económico y político presentado en la sección anterior, vamos a discutir la creación de organizaciones no gubernamentales (ONG), así como su papel como actor social relevante en nuestro escenario de democratización y madurar

formas de participación social. Por último, presentaremos una visión general sobre el desempeño de la principal movimiento ambiental de Brasil, con énfasis en las experiencias de WWF-Brasil (Fondo Mundial para la Naturaleza), la GRUDE (Grupo Ecológico de Defensa), Greenpeace y Fundación Bosque S.O.S Atlántico. En este tema, los más recientes movimientos intervenciones consideradas históricamente como social también será abordado, pero que comenzaron a incorporar la dimensión ambiental en sus luchas, como el MST (Movimiento de los Sin Tierra), del Movimiento de Afectados por Vale (del Rio Doce) y MAB (Movimiento de afectados por Represas). Vamos a utilizar como revisión de la literatura métodos de investigación, así como la recopilación de datos y noticias sobre las actividades del movimiento ambiental brasileña publicada en medios impresos y electrónicos. Esperamos así contribuir al debate académico sobre la ciudadanía en Brasil a partir de la dimensión ambiental de la vida social, que impone cada vez más desafío a los diversos actores sociales y económicos que participan y confían.

**Palabras clave:** Ciudadanía; Movimientos ambientales en Brasil; Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

## Introdução

As últimas décadas têm sido marcadas pelo debate acerca do que podemos denominar de “questão ambiental” e sobre o papel da sociedade (em geral<sup>2</sup>) no processo de produção e consumo de

2 Estamos nos referindo aos distintos atores sociais envolvidos na dinâmica social ambiental e mais especificamente ao Estado, aos

mercadorias, com repercussão direta sobre o meio ambiente.

Aqui, e em todo o texto, adotaremos o conceito de “questão ambiental” no sentido de considerá-la como o conjunto de expressões, consequências, desafios e contradições decorrentes da formulação, implementação e gerenciamento de políticas públicas no mundo contemporâneo, bem como das demandas sociais por uma nova natureza e pela politização e publicização dos aspectos relacionados ao meio ambiente, que emergem a partir da crise ambiental e de situações de incerteza, que exigem do Poder Público (e seu conjunto de instituições políticas e administrativas) intervenções efetivas mais além da mera regulamentação legal e repressão, tal como sugerido por Leila da Costa Ferreira<sup>3</sup>.

As transformações contemporâneas realizadas na produção e no consumo de mercadorias fizeram emergir “novos” problemas decorrentes do processo de acumulação, o que parece revelar a necessidade de se situar a discussão acerca das consequências provocadas pelo capitalismo contemporâneo sobre o meio ambiente a partir de uma nova formulação que procura aliar desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, surgem problemas como: crise ambiental, o papel do Estado e seu aparato político-administrativo na gestão do meio ambiente e na preservação da natureza, limites ecossistêmicos, participação política e gestão democrática da natureza, no bojo da redefinição da própria relação entre o Estado e a So-

---

movimentos sociais ambientais, aos sindicatos, às sociedades científicas, aos empresários, às empresas, isto é, a todos que, de certo modo, politizam e tornam públicas as questões inerentes ao meio ambiente que, antes, eram consideradas como próprias e exclusivas do aparato político-administrativo oficial, tal como observado por Leila da Costa Ferreira (FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998).

3 FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

cidade Civil, com destaque para o papel do indivíduo cidadão, que passaremos a abordar.

## 1.1 O papel do cidadão: cidadania no Brasil e o emergente protagonismo do indivíduo-cidadão:

O presente trabalho tem como uma de suas questões norteadoras o surgimento do protagonismo do cidadão na questão ambiental e sua estreita ligação com o exercício da cidadania.

Entretanto, antes de nos debruçarmos sobre o papel do cidadão nas questões que envolvem a natureza, é preciso analisar a problemática da inserção social promovida por meio da dinâmica pautada, única e exclusivamente, pela inserção do trabalhador no mercado formal de trabalho. Para compreendê-la, é preciso, pois, retomarmos a discussão sobre o delineamento da cidadania no cenário político, econômico e social brasileiro.

As contribuições de Thomas H. Marshall, embora bastante criticadas, sobretudo, por seu viés liberal, são o ponto de partida para todo e qualquer debate envolvendo o delineamento da cidadania em alguns dos principais países do globo terrestre e apesar de seu intuito não ter sido o de elaborar uma teoria da cidadania propriamente dita.

Assim, a partir de suas formulações, temos que a cidadania, de uma forma geral, se delineou a partir do acúmulo dos direitos civis, políticos e sociais, durante os séculos XVIII, XIX e XX, como pode ser observado na tabela abaixo:

**TABELA 1 - HISTORIOGRAFIA DOS DIREITOS CIVIL,  
POLÍTICOS E SOCIAIS (SÉCULOS XVIII – XX)**

DIMENSÕES / ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	DIREITOS CIVIS	DIREITOS POLÍTICOS	DIREITOS SOCIAIS
PROCESSO HISTÓRICO	ESTADO LIBERAL	ESTADO DEMOCRÁTICO	ESTADO DE BEM- ESTAR SOCIAL
SÉCULO	XVIII	XIX	XX

Elaboração própria, a partir de MARSHALL, 1967<sup>4</sup>.

Uma síntese das principais críticas a ele direcionadas leva em consideração a existência de:

- 1) uma limitação do quadro teórico ao caso da Inglaterra e dos EUA (uma vez que, *na Alemanha*, a sucessão dos direitos teria sido invertida, mantendo-se a seguinte ordem: direitos civis, sociais e políticos e, *no caso da França*, as dimensões de direitos não podem ser consideradas assim tão dissociadas);
- 2) falta de percepção quanto às possíveis contradições entre as espécies de direitos (pois a combinação entre as três dimensões de direitos – civil, política e social – nem sempre se dá de forma tão harmoniosa como pretendeu o autor);
- 3) uma explícita redução do problema da desigualdade social a uma questão de cidadania;
- 4) desatenção quanto às particularidades e especificidades, sobretudo econômicas, que marcaram a experiência inglesa; e
- 5) uma construção etapista e linear, a partir do acúmulo das dimensões de direito, que caracterizaria o processo de configuração da cidadania, resultando no caráter evolutivo-linear de sua abordagem.<sup>5</sup>

4 MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

5 No mesmo sentido, ver especialmente: FRAGALE FILHO, Roberto; ALVIM, Joaquim Leonel de Rezende. Trabalho informal e cidadania: uma proporcionalidade necessariamente inversa? In: JEAMMAUD, Antoine. \_\_\_\_\_. *Trabalho, cidadania & magistratura*. Rio de Janeiro:

No Brasil, as formulações de Marshall foram, em certa medida, debatidas, implícita ou explicitamente, por Wanderley Guilherme dos Santos e por José Murilo de Carvalho. O primeiro parte da década de 30 (ou seja, da Era Vargas) para sustentar que essa época corresponde ao início de um processo em que foi possível perceber uma dinâmica bastante acelerada de regulação social, principalmente, durante o período 1931-1940, a partir de uma farta legislação social, previdenciária e sindical, cujo ápice é a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º/05/1943).

O autor<sup>6</sup> observa que passavam a ter status de cidadãos - não todos os membros da comunidade - mas sim, aqueles que se encontravam amparados por qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. Neste sentido, é possível observar que a o delineamento da cidadania se dava muito mais a partir do acesso aos direitos sociais do que à participação na formação da vontade política.

A partir daí, a cidadania revelou seu perfeito acoplamento com a inserção social por meio do mercado [formal] de trabalho (i.e., com as profissões regulamentadas) e os direitos do cidadão passaram a ser, desde essa época, restritos ao conjunto de direitos inerentes ao lugar ocupado pelo trabalhador no processo produtivo, se reconhecido por lei. Em contrapartida, pré-cidadãos seriam todos aqueles que a lei desconhece, ou seja, os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos com ocupações não regu-

Edições Trabalhistas, 2000, p. 93-112; ABREU, Haroldo. *Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008; YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993; FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 1986; PEREIRA, Potyara. O Estado de Bem Estar e as Controvérsias da Igualdade. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 1986, n. 20; e BARBALET, J.M. *A cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

6 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Do laissez-faire repressivo à cidadania em recesso". In: *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

ladas por lei, incluindo os autônomos, os domésticos, os artistas, as prostitutas etc. Por isso, ele denominou todo esse processo de “cidadania regulada”<sup>7</sup>, ou seja, a cidadania que era regulada pelo Estado. Com relação a este aspecto, não podemos deixar de registrar o caráter profundamente ambivalente da inclusão social que, ao mesmo tempo em que inclui determinadas categorias ou segmentos da sociedade, exclui outros tantos, remontando a esta época grande parcela da nossa histórica exclusão social.

José Murilo De Carvalho parte do mesmo cenário analisado por Wanderley Guilherme dos Santos e igualmente ressaltou a importância da Era Vargas (a “Era dos Direitos Sociais”), especialmente, no que diz respeito à proteção social<sup>8</sup>. Ele também mostra o quanto o projeto de cidadania foi bastante enfatizado a partir da integração social pelo trabalho, apesar de ter sido pouco verificável na prática.

Entretanto, o historiador percorre caminho bem distinto do adotado por Wanderley G. dos Santos, e analisa a cidadania no Brasil, utilizando o modelo analítico e paradigmático proposto por Marshall.

Sua conclusão é no sentido de contextualizar o processo de delineamento histórico de direitos como uma “estadania”, em contraposição, à cidadania, na medida em que o período exigiu uma orientação social mais voltada para o Estado do que para a representação política. Além disso, para ele, a cronologia e a lógica sequencial das dimensões de direitos, proposta por Marshall (definidoras do status de cidadania), no contexto brasileiro, teria

---

7 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “Do laissez-faire repressivo à cidadania em recesso”. In: *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

8 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.



sido invertida<sup>9</sup>.

Assim, de acordo com Carvalho<sup>10</sup>, verifica-se que, no Brasil, a sequência foi marcada, sucessivamente, pelos direitos sociais (acompanhados da supressão dos direitos políticos e redução dos direitos civis), seguidos dos direitos civis e, por fim, dos direitos políticos.

Uma perfeita ilustração do quanto a inserção no mercado formal de trabalho contribuía para o status de cidadão pode ser observada na citação abaixo, que reflete um texto que era impresso na Carteira de Trabalho e Previdência Social dos trabalhadores desta época:

#### A CARTEIRA PROFISSIONAL

Por menos que pareça e por mais trabalho que dê ao interessado, a carteira profissional é um documento indispensável à proteção do trabalhador. Elemento de qualificação civil e de habilitação profissional, a carteira representa também título originário para a colocação, para a inscrição sindical e, ainda, um instrumento prático do contrato individual de trabalho. A carteira pelos lançamentos que recebe, configura a história de uma vida. Quem a examina, logo verá se o portador é um temperamento aquietado ou versátil; se ama a profissão escolhida ou ainda não encontrou a própria vocação; se andou de fábrica em fábrica, como uma abelha, ou permaneceu no mesmo estabelecimento, subindo a escala profissional. Pode ser um padrão de honra. Pode ser uma advertência<sup>11</sup>.

Conforme se extrai da citação acima, é possível perceber o quanto a inserção social foi pautada a partir da inserção do trabalhador no mercado formal de trabalho. Entretanto, com o advento dos fenômenos da globalização neoliberal, financeirização da

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988, p. 255.

economia mundial<sup>12</sup>, reestruturação produtiva e do desemprego estrutural/crônico<sup>13</sup>, o modelo de cidadania pautado pela inserção do indivíduo no mercado formal de trabalho (inerente à sociedade salarial) foi paulatinamente substituído pelo modelo de cidadania pautado pelo consumo (de bens duráveis e não duráveis, materiais e imateriais), agora, mais compatível com o padrão de acumulação flexível.

No âmbito específico da organização da produção, emerge desse novo cenário o padrão de acumulação do capital (mais) flexível, em que novas tecnologias passam a se caracterizar como fator determinante para aquilo que parece ser uma revitalização do próprio sistema produtor de mercadorias, dado o seu uso social, caracterizado por David Harvey:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas.

---

12 Ou seja, o ressurgimento e a consolidação de uma forma específica de acumulação de capital, pautada pela supremacia da forma “capital-dinheiro”, centralizado nos grandes bancos e nos fundos de pensão, sobre o capital produtivo (em especial, o industrial), tal como sugerido por François Chesnais, ao elaborar a “teoria do regime de acumulação financeirizado” (CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005).

13 O desemprego estrutural ou crônico é a expressão utilizada por Mészáros para se referir ao que a maioria dos autores denomina de desemprego estrutural, pois – na visão do autor – o que diferencia efetivamente o desemprego atual do antigo (cíclico) é o fato dele representar um limite absoluto do sistema do capital, restando, portanto, insuperável (MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 17). A expressão “desemprego cíclico” designa a situação dos trabalhadores que ficavam desempregados, à espera de uma vaga de emprego e que, de fato, eram absorvidos pelo mercado de trabalho de acordo com os ciclos de expansão do capitalismo. Na atualidade, o desemprego estrutural é marcado pelo fato de os trabalhadores terem sido aliçados de forma permanente ou ainda por jamais terem ingressado no mercado formal de trabalho.

ficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como a “Terceira Itália”, Flandres, os vários vales e gargantas do silício, para não falar da vasta profusão de atividades em países recém-industrializados<sup>14</sup>.

O mesmo autor, ao analisar esse conjunto de importantes transformações, de forma mais detida, sustenta que:

Isso sugere que a tensão que sempre existiu no capitalismo entre monopólio e competição, entre centralização e descentralização de poder econômico, está se manifestando de modos fundamentalmente novos. Isso, porém, não implica necessariamente que o capitalismo esteja ficando mais ‘desorganizado’, como sugerem Offe (1985) e Lash e Urry (1987). Porque o mais interessante na atual situação é a maneira como o capitalismo está se tornando cada vez mais organizado através da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis nos mercados de trabalho, nos processos de trabalho e nos mercados de consumo, tudo isso acompanhado por pesadas doses de inovação tecnológica, de produto e institucional<sup>15</sup>.

A nova forma de organização da produção (transformação objetiva) culminou na emergência de uma nova forma de organização e mobilização social (transformação subjetiva), na qual os indivíduos são instados a manifestar maior participação, seja na forma individual (por meio do consumo responsável), seja na forma da ação coletiva (entorno dos aspectos inerentes à questão ambiental), contribuindo para a politização e publicização da problemática que envolve o meio ambiente.

14 HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1994, p. 140.

15 HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1994, p. 150-151.

Podemos destacar como marcos históricos e jurídicos da internalização da questão ambiental no cenário brasileiro: *i*) a criação da SEMA – Secretaria do Meio Ambiente, no âmbito do Ministério do Interior (por meio do Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973); *ii*) a edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação); *iii*) a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (que trouxe regra específica para o meio ambiente ecologicamente equilibrado, em seu artigo nº 225); e *iv*) a criação do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (por meio da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989).

No campo mundial, um importante marco foi o Relatório Brundtland<sup>16</sup>, de 1987, ao definir o desenvolvimento sustentável, como aquele “que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”<sup>17</sup>.

Sob influência do recém-editado conceito de desenvolvimento sustentável, a Constituição Federal brasileira, ao tratar do meio ambiente, em seu artigo nº 225, passou a garantir que: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-

---

16 A Comissão Brundtland elaborou o relatório intitulado “Nosso Futuro Comum” (também conhecido como Relatório Brundtland), cujas conclusões foram apresentadas, em 1987, na Assembleia Geral da ONU tendo como itens mais significativos: *i*) a percepção de que muitas tendências do desenvolvimento resultam em um número maior de pessoas pobres e miseráveis, além de causarem danos ao Meio Ambiente; *ii*) a necessidade de uma mudança no estilo do desenvolvimento que atendesse às necessidades das gerações presentes e futuras; e *iii*) apresentou o conceito de “desenvolvimento sustentável” adotado até os dias atuais. In: ONUBR. *A ONU e o meio ambiente*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 20/04/2016.

17 ONUBR. *A ONU e o meio ambiente*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 20/04/2016.

-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A partir desse momento, é possível observar que, não apenas o Poder Público, mas também a coletividade passou a ter o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, ingressam no debate acerca da questão ambiental atores sociais relevantes tais como os indivíduos (cidadãos-consumidores) e as empresas e, junto com eles, temas como o consumo sustentável e a responsabilidade social nos negócios ou responsabilidade social corporativa.

O consumo sustentável diz respeito à conscientização do consumidor quanto à sua responsabilidade no ato de consumir o que requer mudanças de atitudes. Em decorrência, passam a ser frequentes questionamentos tais como por que comprar/consumir? Ou quando consumir? Também passa a fazer parte do cotidiano do indivíduo cidadão-consumidor, neste cenário, a maior preocupação em adquirir produtos e serviços de empresas que sejam social e ambientalmente responsáveis.

Daí a importância da responsabilidade social corporativa, que:

pressupõe consciência e compromisso das empresas com mudanças sociais. Impõe que elas reconheçam sua obrigação não só com acionistas e clientes, mas também com os seres humanos, com a construção de uma sociedade mais justa, honesta e solidária, uma sociedade melhor para todos, assim, ela é uma prática moral. É uma prática orientada pela ética, que vai além das obrigações legais e econômicas, rumo às sociais, respeitando-se a cultura e as necessidades e desejos das pessoas<sup>18</sup>.

Entretanto, nesta nova cultura, como mostram Frazão, Costa e Neves, temos como pressuposto o fato de a empresa não dever

---

18 PASSOS, Elizete. *Ética nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 166.

ser apenas:

um agente econômico, produtor de riqueza e gerador de lucros, mas também um agente social, com participação e influência sobre a comunidade, empregados e não empregados, e com atuação sobre o meio ambiente, tendo como objetivo não só o retorno aos acionistas, mas também a geração de bem-estar social, desenvolvimento da comunidade onde atua, colabora na preservação do meio ambiente e cria condições de trabalho favoráveis<sup>19</sup>.

Neste tópico, vimos a importância dos atores sociais que manifestam suas atuações a partir de ações individuais na sociedade civil: o indivíduo cidadão-consumidor e as empresas (como conjunto de pessoas, bens e capital). Igualmente importante é analisar os atores sociais que protagonizam suas ações de forma coletiva na sociedade civil, o que faremos a seguir.

## 1.2 O papel das Organizações Não Governamentais (ONGs)

A partir do contexto social, econômico e político apresentado no item anterior, discutiremos o surgimento das Organizações Não Governamentais (ONGs), bem como seu papel de ator social relevante em nosso cenário de redemocratização e de amadurecimento das formas de participação social. Antes, contudo, é preciso resgatar quais são as principais associações e organizações da sociedade civil, reunidas sob a forma de ações coletivas, que

19 FRAZÃO, Maria de Fátima Araújo; COSTA, Silvana Salomão; NEVES, Fernanda Nassif de Oliveira. *A dimensão ética da responsabilidade social nas organizações*. In: Revista Maiêutica. Salvador, v. 1, n. 2/3, p. 196-210, set. 2006/abr. 2007. Disponível em: [http://www.fbb.br/downloads/maeutica\\_v1\\_n23\\_a4.pdf](http://www.fbb.br/downloads/maeutica_v1_n23_a4.pdf). Acesso em: 02/02/2011.

atuam em razão de problemas sociais, econômicos, culturais e ambientais públicos com vistas à superação das desigualdades sociais e regionais.

Uma importante contribuição para este aspecto do debate é fornecida por Maria da Glória Gohn, que aponta os principais atores sociais que protagonizam as ações coletivas na sociedade civil, a saber:

as redes associativas e de mobilização estruturadas em movimentos sociais, Organizações Não Governamentais - ONGs, as associações de bairro e as associações comunitárias, as entidades assistenciais, as organizações criadas por empresas a partir de políticas de responsabilidade social ou responsabilidade civil, as organizações populares que atuam junto de mediadores como as entidades articuladoras e fóruns, e os diversos conselhos de gestão pública compartilhada existentes<sup>20</sup>.

Todos esses atores sociais coletivos podem ser aglutinados em quatro sujeitos sócio-políticos, como sugere a autora, em:

- a) Movimentos sociais – considerados como categorias empíricas (podendo ser localizados territorialmente), ou como categoria conceitual, conforme definiu Melucci (1994) – uma forma de estruturação de relações sociais.
- b) As ONGs, entidades assistenciais e entidades do mundo empresarial articuladas pelo chamado Terceiro Setor.
- c) Os fóruns, plenárias e articulações nacionais e transnacionais.
- d) Conselhos gestores de projetos, programas ou políticas sociais. São ativos sociais pelo papel que desempenham no jogo político democrático<sup>21</sup>.

---

Deste conjunto de sujeitos sócio-políticos, selecionamos dois

20 GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 39.

21 GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 39-40.

a serem abordados de forma mais crítica, a saber: os movimentos sociais e as Organizações Não-Governamentais – ONGs (que são o objeto do presente tópico).

Os movimentos sociais<sup>22</sup> são os pilares das ações coletivas mais expressivas no Brasil desde 1970, tendo sido fundamentais no processo de redemocratização e de consolidação da democracia no cenário brasileiro, portanto, para a história política do país, embora com avanços e refluxos, pois:

[...] eles geram solidariedade social e coesão, eles impulsionam as pessoas sem auferirem nenhuma renda. Eles mobilizam ideias e valores e geram saberes e aprendizado coletivo; enquanto isso, a maioria das chamadas ações cívicas são organizadas de cima para baixo, permanecem autocentradas e autorreferenciadas, limitando-se ao desempenho de uma estratégia de sobrevivência ou uma ação cultural, sem desenvolver, na maioria das vezes, potencial para autonomia e autodesenvolvimento das ações<sup>23</sup>.

Com relação à importância dos movimentos sociais, seguimos os passos de Bourdieu, ao afirmar que:

A história social ensina que não existe política social sem um movimento social capaz de impô-la, e que não é o mercado, como se tenta convencer hoje em dia, mas sim o movimento social que “civilizou” a economia de mercado, contribuindo ao mesmo tempo enormemente para sua eficiência<sup>24</sup>.

E Bourdieu continua, na medida em que os movimentos sociais:

22 Para um aprofundamento sobre a definição do que são movimentos sociais, remetemos para: GONH, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997; MELUCCI, Alberto. *Nomads of the present. Social Movements and individual needs in contemporary society*. Philadelphia: Temple University Press, 1989a; MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os Movimentos Sociais? *Revista Lua Nova*, São Paulo, 1989b; MELUCCI, Alberto. A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Vozes, 2001; e TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

23 GONH, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 40-41.

24 BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 19.



[...] criam ou recriam formas de ação originais, em seus fins e meios, de forte conteúdo simbólico. Orientam-se para objetivos precisos, concretos e importantes para a vida social [...] Exaltam a solidariedade, que é o princípio tácito da maioria de suas lutas, além de se esforçarem para exercê-la tanto por sua ação (encarregando-se de todos os 'sem-') como pela forma de organização de que são dotados<sup>25</sup>.

Uma perfeita síntese dos principais eixos temáticos que organizaram os movimentos sociais na história recente brasileira pode ser observada abaixo:

- 1) Movimentos sociais ao redor da questão urbana;
- 2) Movimentos em torno da questão do meio ambiente: urbano e rural;
- 3) Movimentos identitários e culturais: gênero, etnia, gerações;
- 4) Movimentos de demandas na área do direito;
- 5) Movimentos ao redor da questão da fome;
- 6) Mobilizações e movimentos sociais na área do trabalho;
- 7) Movimentos decorrentes de questões religiosas;
- 8) Mobilizações e movimentos rurais;
- 9) Movimentos sociais no setor de comunicações; e
- 10) Movimentos sociais globais<sup>26</sup>.

A partir de 1990 foi possível notar que os movimentos sociais contribuíram para a emergência de formas mais institucionalizadas de organizações populares, tais como os fóruns nacionais de luta pela moradia popular, o Fórum da Participação Popular e o Orçamento Participativo – OP<sup>27</sup>.

Mas a origem de outras formas de organizações populares também pode ser observada, como mostra Maria da Glória Gohn, pois

25 BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, 64-65.

26 GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 44.

27 GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 41-42.

A partir dos anos de 1990, a nova política de distribuição e gestão dos fundos públicos, em parceria com a sociedade organizada, focalizada não em áreas sociais (como moradia, saúde, educação etc.), mas em projetos pontualizados, como crianças, jovens, mulheres etc., contribuiu para desorganizar as antigas formas dos movimentos com suas demandas e reivindicações<sup>28</sup>.

Emerge desse novo cenário que:

A palavra de ordem dos novos projetos e programas passou a ser: ser propositivo e não apenas reivindicativo, ser ativo e não apenas um passivo reivindicante. Muitos movimentos se transformaram em ONGs ou se incorporaram às que já os apoiavam. A atuação por projetos exige resultados e tem prazos. Criou-se uma nova gramática onde mobilizar deixou de ser uma diretriz para o desenvolvimento de uma consciência crítica, ou para protestar nas ruas. Mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais, a maioria dos quais já vinha totalmente pronto e atendia a pequenas parcelas da população. Em vários casos, o militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais<sup>29</sup>.

Assim, as ONGs, já existentes e as novas, passaram a cumprir papel de atores sociais relevantes, não apenas na tarefa de mobilização/organização, mas, principalmente, na participação de formulação de projetos sociais e até mesmo políticas públicas, protagonizando ativamente a repartição dos recursos oriundos dos fundos públicos.

Além da metamorfose política das ações coletivas, as ONGs

---

28 GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 43.

29 GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 43.

também cumprem papel econômico relevante, pois enquanto os regimes neoliberais foram implantados, “as ONGs foram sendo financiadas para oferecer projetos de ‘auto-ajuda’, ‘educação popular’, treinamento profissional etc.”, como revela James Petras<sup>30</sup>. Ou seja, nos países que experimentaram o receituário neoliberal, enquanto a política macroeconômica passava por reformas estruturais, a política microeconômica passava a ser pautada por políticas assistencialistas focalizadas, muitas das quais sob a idealização e execução de ONGs voltadas para os propósitos acima descritos.

Convém ressaltar que as ONGs, atualmente, atuam em um contexto econômico bem específico, à medida que o capitalismo, em seu estágio neoliberal, apresenta quatro pilares bem demarcados, que o distinguem de todos os seus ciclos anteriores, sendo eles: **i) abertura comercial** (redução das tarifas alfandegárias aliada à eliminação das barreiras legais às importações); **ii) privatização da produção de mercadorias e de serviços** (sobretudo, sob a forma de mercantilização da educação, da saúde e da previdência social); **iii) desregulamentação e/ou flexibilização do mercado de trabalho**; e **iv) redução dos gastos sociais do Estado**<sup>31</sup>.

A funcionalidade do Terceiro Setor (composto por ONGs, associações, fundações) à implantação da globalização neoliberal, foi bem observada por Carlos Montañó, uma vez que ele – o Terceiro Setor – tem sido utilizado como meio, isto é, como instrumento para: **i) justificar e legitimar o processo de desestruturação da Seguridade Social e desresponsabilização do Estado na inter-**

30 PETRAS, James. *Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa*. Blumenau, Furb, 1999, 45. Col. Sociedade e Ambiente, n°3.

31 BOITO JÚNIOR, Armando. Neoliberalismo e corporativismo de Estado no Brasil. In: ARAÚJO, Ângela (org.). *Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2002, p. 61-62.

venção social (por meio da compensação das atividades sociais precarizadas ou extintas); **ii**) desonerar o capital da responsabilidade de co-financiar as respostas às refrações da “questão social” mediante políticas sociais estatais; **iii**) despolarizar os conflitos sociais dissipando-os e pulverizando-os, e transformar as lutas contra a reforma do Estado em parcerias com o Estado; **iv**) criar a cultura/ideologia do “possibilismo” (dedicando-se a fazer o que é possível de ser realizado dentro das tendências atuais sem criticar o que é imodificável, ou seja, as reformas estatais e produtivas, o neoliberalismo e a globalização); **v**) reduzir os impactos (negativos ao sistema) do aumento do desemprego; **vi**) localizar e trivializar a questão social e a auto-responsabilizar os próprios indivíduos pelas respostas às sequelas da exclusão social<sup>32</sup>.

Nesse sentido, seguindo os passos de Carlos Montanõ<sup>33</sup>, nossa crítica é enfática à atuação desses novos atores sociais (ONGs) quando, aliados ao Estado e ao mercado, servem de meros instrumentos, para minimizar ainda que aparentemente as contradições entre classes, fomentando a maior aceitação e menor resistência ao receituário neoliberal.

No âmbito do presente texto, interessam-nos, em especial, as lutas, as ações coletivas, as mobilizações e os movimentos sociais que se desenvolveram em torno da questão do meio ambiente (urbano e rural), aos quais passaremos a nos dedicar no próximo subitem.

---

32 MONTANÕ, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2007, 232-241.

33 MONTANÕ, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2007, 241.

## 1.3 Os movimentos ambientais

A seguir apresentaremos um panorama acerca da atuação dos principais movimentos ambientais com atuação no contexto brasileiro, alguns dos quais que se misturam ou se confundem com ONGs, com ênfase nas experiências do WWF-Brasil (Fundo Mundial para a Natureza), do GRUDE (Grupo de Defesa Ecológica), do Greenpeace e da Fundação S.O.S Mata Atlântica. Neste tópico, também serão abordadas as intervenções mais recentes de movimentos considerados historicamente como sociais, mas que passaram a incorporar a dimensão ambiental em suas lutas, como é o caso do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), do Movimento dos Atingidos pela Vale (do Rio Doce) e do MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens).

Como revela Maria da Glória Gohn:

Os movimentos ambientalistas nos lembram que, além da pobreza e do desemprego, a situação ambiental das cidades deve também ser vista como prioritária, lixo, água, esgoto e poluição atmosférica são seus principais problemas. (...) É preciso cuidar não apenas do zoneamento urbano; mas, também, atentar para os Planos Diretores das cidades, aqueles que definem o que será feito com as cidades, e que dizem respeito também aos seus espaços públicos<sup>34</sup>.

Vejamos, abaixo, uma síntese das principais características de alguns movimentos ambientalistas com atuação em nosso cenário, cuja ordem de apresentação não guarda qualquer relação com sua importância, menor ou maior projeção.

---

34 GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 84.

**TABELA 2 - MOVIMENTOS AMBIENTALISTAS  
BRASILEIROS e/ou COM ATUAÇÃO NO BRASIL**

NOME	TIPO DE ATUAÇÃO	LOCAL DE ATUAÇÃO	ANO DE FUNDAÇÃO (NO BRASIL)	PAUTA (PRINCIPAIS REINVIDICAÇÕES)
WWF-BRASIL  (FUNDO MUNDIAL PARA A NATUREZA)	ONG	Em todo o território nacional e, em especial, na(o):  • Amazônia • Pantanal • Mata Atlântica • Cerrado	1971	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudanças Climáticas e Energia</li> <li>• Desenvolvimento Sustentável</li> <li>• Agricultura</li> <li>• Água</li> <li>• Programa de Ciências</li> <li>• Educação para sociedades sustentáveis</li> <li>• Projeto Ecodrones Brasil</li> </ul>
GRUDE  (GRUPO DE DEFESA ECOLÓGICA)	ASSOCIAÇÃO CIVIL  (de caráter sócio-ambientalista, sem fins lucrativos)	Rio de Janeiro	1986  Atividades foram encerradas em 2014.	Objetiva melhorar a qualidade de vida da população através da defesa e proteção: <ul style="list-style-type: none"> <li>• do meio ambiente</li> <li>• da biodiversidade</li> <li>• dos recursos naturais</li> <li>• de áreas ecologicamente importantes</li> </ul> Estimula a implementação efetiva de unidades de conservação.

GREENPEACE	ONG	<p>Em todo território nacional.</p> <p>A sede fica em São Paulo</p> <p>Tem escritórios em Manaus e em Brasília.</p>	1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger a floresta amazônica, bioma de grande biodiversidade, habitat de milhares de espécies, milhões de pessoas e fundamental para o equilíbrio climático do planeta.</li> <li>• Estimular o investimento em energia renovável e eficiência energética, reduzindo as emissões de gases do efeito estufa, que causam aquecimento global.</li> <li>• Defender os oceanos com a criação de uma rede de unidades de conservação e o estímulo da pesca sustentável.</li> <li>• Trabalhar pela paz, enfrentando as causas de conflito e eliminando a produção de energia e armas nucleares.</li> <li>• Incentivar a agricultura segura e sustentável, rejeitando os organismos geneticamente modificados.</li> </ul>
------------	-----	---	------	--

DEMOCRACIA AMBIENTAL NA AMÉRICA LATINA:  
 UMA ABORDAGEM COMPARADA

<p>FUNDAÇÃO                  S.O.S. MATA                  ATLÂNTICA</p>	<p>ONG</p>	<p>Regiões da Mata                  Atlântica</p>	<p>1986</p>	<p>d) Sensibiliza a comunidade para o exercício de uma cidadania ambiental, responsável e comprometida com o futuro do nosso território, o bioma Mata Atlântica, patrimônio da humanidade.</p> <p>di) Propõe o reconhecimento do nosso vínculo, solidariedade, respeito e integração com a natureza.</p> <p>dii) Alertar, informar, educar, mobilizar e capacitar para o exercício da cidadania, catalisando as melhores práticas, os conhecimentos e as alianças.</p>
---	------------	---	-------------	--



<p>MST</p> <p>(MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA)</p>	<p>Movimento-estratégia</p>	<p>Está presente em 24 estados nas cinco regiões do país.</p>	<p>1984</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratização do acesso à terra.</li> <li>• Desenvolvimento e ampliação da agroindústria local</li> <li>• Educação</li> <li>• Mudança do modelo tecnológico agrícola brasileiro (pautado pelos oligopólios e pelas multinacionais) para um modelo que considere as especificidades da natureza, comprometido com a atual e as futuras gerações, além dos problemas sociais da fome e do desemprego, incluindo o repúdio ao uso dos agrotóxicos. Estimula a implementação efetiva de unidades de conservação.</li> </ul> <p>Os principais objetivos são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Luta pela terra</li> <li>• Luta pela reforma agrária</li> <li>• Transformação social</li> </ul> <p>As principais bandeiras são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura</li> <li>• Reforma agrária</li> <li>• Combate à violência sexista</li> <li>• Democratização da comunicação</li> <li>• Saúde pública</li> <li>• Desenvolvimento</li> <li>• Diversidade étnica</li> <li>• Sistema político</li> <li>• Soberania nacional e popular</li> </ul>
--	-----------------------------	---	-------------	---

DEMOCRACIA AMBIENTAL NA AMÉRICA LATINA:  
 UMA ABORDAGEM COMPARADA

<p>MOVIMENTO DOS ATINGIDOS PELA VALE (DO RIO DOCE)</p>	<p>Movimento-estratégia de Articulação Internacional</p>	<p>Em todas as áreas de atuação da empresa Vale do Rio Doce</p>	<p>2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atua denunciando violações sistemáticas de direitos humanos provocadas pela mineração, em especial pela Vale S.A., e os impactos que a empresa causa sobre as comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas, camponesas, trabalhadores/as e de populações urbanas empobrecidas em diferentes partes do Brasil e do mundo.</li> </ul>
<p>MAB  (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS)</p>	<p>Movimento popular, reivindicatório e político. Nacional, autônomo, de massa, de luta, com direção coletiva em todos os níveis.</p>	<p>Em todo o território nacional, com foco nas comunidades atingidas por barragens.</p>	<p>1991</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifica que o problema central está no modelo energético.</li> <li>• Palavra de ordem: TERRA SIM, BARRAGEM NÃO!</li> <li>• A luta pelo direito a ter terra, casa, vida digna aliada à ideia de que é possível ter dignidade sem necessitar construir as barragens.</li> </ul>

Elaboração própria, a partir das informações disponibilizadas nos sites dos movimentos ambientalistas.

Todos os movimentos acima descritos, além de outros que não puderam ser abordados aqui, têm se pautado, de forma direta ou indireta, pela politização e publicização dos aspectos relacionados ao meio ambiente, passando a exigir do Poder Público (e seu conjunto de instituições políticas e administrativas) intervenções efetivas, além da mera repressão.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Haroldo. *Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.
- BARBALET, J.M. *A cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.
- BOITO JÚNIOR, Armando. Neoliberalismo e corporativismo de Estado no Brasil. In: ARAÚJO, Ângela (org.). *Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2002, p. 59-87.
- BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > . Acesso em: 20/06/2016.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

FRAGALE FILHO, Roberto; ALVIM, Joaquim Leonel de Rezende. Trabalho informal e cidadania: uma proporcionalidade necessariamente inversa? In: JEAMMAUD, Antoine. \_\_\_\_\_. *Trabalho, cidadania & magistratura*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2000, p. 93-112.

FRAZÃO, Maria de Fátima Araújo; COSTA, Silvana Salomão; NEVES, Fernanda Nassif de Oliveira. *A dimensão ética da responsabilidade social nas organizações*. In: Revista Maiêutica. Salvador, v. 1, n. 2/3, p. 196-210, set. 2006/abr. 2007. Disponível em: [http://www.fbb.br/downloads/maieutica\\_v1\\_n23\\_a4.pdf](http://www.fbb.br/downloads/maieutica_v1_n23_a4.pdf). Acesso em: 02/02/2011.

FUNDAÇÃO S.O.S MATA ATLÂNTICA. *Quem somos?* Disponível em: < <https://www.sosma.org.br/quem-somos/historia/> > . Acesso em: 20/06/2016.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988.

GREENPEACE. *Greenpeace no Brasil*. Disponível em: < <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/quemsomos/Greenpeace-no-Brasil/> > . Acesso em: 20/06/2016.

GRUDE - GRUPO DE DEFESA ECOLÓGICA. Disponível em: < <http://www.grude.org.br> > . Acesso em: 20/06/2016.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1994.

MAB - MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. *Quem somos?* Disponível em: < <http://www.mabnacional.org.br/content/quem-somos> > . Acesso em: 20/06/2016.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELUCCI, Alberto. *Nomads of the present. Social Movements and individual needs in contemporary society*. Philadelphia: Temple University Press, 1989(a).

\_\_\_\_\_. Um objetivo para os Movimentos Sociais? *Revista Lua Nova*, São Paulo, 1989(b).

\_\_\_\_\_. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.

MST - MOVIMENTO DOS SEM TERRA. *Quem somos?* Disponível em: < <http://www.mst.org.br/quem-somos/> > . Acesso em: 20/06/2016.

MONTANÕ, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2007.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS PELA VALE (DO RIO DOCE). Disponível em: < <https://atingidospelavale.wordpress.com/> > . Acesso em: 20/06/2016.

ONUBR. *A ONU e o meio ambiente*. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/> > . Acesso em: 20/04/2016.

PASSOS, Elizete. *Ética nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2004.

PEREIRA, Potyara. O Estado de Bem Estar e as Controvérsias da Igualdade. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 1986. n. 20.

PETRAS, James. *Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa*. Blumenau, Furb, 1999. Col. Sociedade e Ambiente, nº3.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “Do laissez-faire repressivo à cidadania em recesso”. *In: Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

WWF-Brasil. *Quem somos?* Disponível em: <[http://www.wwf.org.br/wwf\\_brasil/](http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/)> . Acesso em: 20/06/2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.





## **QUARTA PARTE - COLOMBIA**



# EL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCION COLOMBIANA DE 1991, ¿UTOPIA O REALIDAD?<sup>1</sup>

Luis Fernando Macías Gómez<sup>2\*</sup>

## RESUMEN

Las constituciones han adquirido en el presente siglo un valor supremo en todas las sociedades, no solamente como factor de regulación del funcionamiento del Estado sino como elemento cohesionador de la sociedad. Uno de los aspectos que resalta este aspecto es el medio ambiente, tema que se ha convertido en un interés de Estado, siendo incorporado en muchas constituciones del mundo. En América Latina ha habido dos momentos. El primero que fue el de la transición ocurrida a finales de los ochenta y comienzos de los noventa y la segunda la que se genera en el presente siglo, como un intento de modificar el modelo de desar-

<sup>1</sup> Este texto corresponde, con algunos ajustes, a un capítulo del libro nuestro: MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando, *Introducción al derecho ambiental colombiano*, LEGIS, Bogotá, 1998.

<sup>2\*</sup> Abogado Universidad Externado de Colombia, doctor en ciencias políticas Universidad de París III – Universidad Externado de Colombia, maestría en filosofía política París I, Maestría en estudio de sociedades latinoamericanas opción ciencias políticas Instituto de Altos Estudios de América Latina París III, master interactivo en derecho ambiental universidad del país Vasco, Candidato a Doctor de la Universidad Externado de Colombia y París III, es socio fundador de Macías Gómez & Asociados, ha ejercido la profesión de abogado desde 1987 y el derecho ambiental desde 1993; se ha desempeñado como Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente (1994 – 1997), tiempo durante el cual también fue Secretario General Encargado de ese mismo Ministerio. Desde 1987 ha sido profesor en diversas universidades nacionales y en el exterior. En 1997 fue desingado miembro de la Comisión Revisora de la Legislación Ambiental creada por la ley 99 de 1993. Desde 2007 ha sido designado como miembro en calidad de experto del grupo asesor en derecho ambiental del Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA. Es arbitro del centro de arbitraje y conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Ambiental, ha publicado libros sobre derecho ambiental y filosofía política, así como diversos artículos en revistas nacionales y extranjeras.

rollo. Colombia no ha sido ajena a este fenómeno y desde 1991 se incorpora el medio ambiente en la Constitución. Esta incorporación ha adquirido diversas dimensiones en cada artículo que hace referencia al tema. Uno es que el medio ambiente se convierte en fundamento del Estado, además se torna en un derecho colectivo, fija un nuevo modelo de desarrollo, condiciona la propiedad y la libertad de empresa, fija criterios de política internacional y hace parte de las funciones misionales de algunas instituciones creadas por la Constitución.

**Palabras Claves:** Arte de gobernar; constitución, Constitucionalización; Desarrollo Sostenible; Estado; Medio Ambiente.

## ABSTRACT

Throughout all societies, the Constitutions have acquired a supreme value in the present century, not only as a factor of control for the functionality of states, but as a cohesive element of the society. One of the details that highlight this aspect is the environment, topic that has become an essential part of the interest. In Latin America there have been two specific moments. The first one, which occurred at the end of the 80s and beginning of the 90s; and the second one, that is happening this century, as an attempt to change the development system. Colombia has not been unrelated to this phenomenon and since 1991 the environment issue is included in its Constitution. This integration has acquired different dimensions in every article regarding this topic. One is that the environment becomes an essential part of the State; it

also becomes a collective right, establishes a new development system, qualifies the property and the entrepreneurial freedom, sets criteria of international politics and is part of the missionary functions of some institutions created by the Constitution.

**Key words:** Art of ruling; Constitution, constitutionalisation; Sustainable Development; State; Environment

El medio ambiente ha adquirido tal importancia que en la actualidad se ha incorporado en las constituciones de diversos países. Curiosamente, este fenómeno ha sido producto, al menos en América Latina, de procesos de transición y reformas profundas al Estado. Esto lleva a pensar que el medio ambiente hace parte esencial de la búsqueda de nuevas forma de gobernar la sociedad y el Estado, convirtiéndose además en elemento articulador e integrador del tejido social. Más aún se ha transformado en un nuevo interés y seguridad nacional de los Estados.

Así las cosas, se hace necesario, en consecuencia, incluir en las constituciones el concepto ambiental, en una perspectiva de derecho fundamental, como de componente del desarrollo.

Colombia no es ajena a esa problemática y por tal motivo se incluyeron en la Constitución de 1991 una serie de referencias al tema, las cuales se pueden agrupar por campos de influencia.

Este artículo busca ser una forma pedagógica de mostrar la importancia del medio ambiente en la constitución del país. Para ello se parte de una aproximación teórica que hace referencia a la necesidad de incluir la cuestión en las nuevas constituciones, sobre todo en aquellos Estados que intentan hacer un nuevo pacto de gobernabilidad. Posteriormente se hacen algunos plantea-

mientos en torno a Colombia, donde el sustento es el mismo que se presenta en otros países, pero con varios años de antelación.

## 1. Aproximación teórica

Para analizar un tema de estas características es necesario recurrir a explicaciones teóricas que se salen de un marco puramente jurídico. La Constitución no es más que la organización del poder y del Estado, lo cual exige explicaciones desde esa óptica.

El objetivo último de toda constitución es lograr un mejor gobierno. Se entiende por tal la acción de dirigir, conducir a los hombres, las cosas y las relaciones que surgen entre uno y otro, o entre sí, respectivamente. Dentro de estos elementos se encuentra lógicamente la naturaleza y el medio ambiente.

El arte de gobernar debe partir de una serie de conocimientos, de saberes que permitan prever posibles escenarios futuros con el fin de hacer posible una acción del Estado eficaz. En suma, el arte de gobernar se comprende como una «articulación de un proceso de decisión política, de las condiciones de su aplicación en términos de eficacia y legitimidad en situaciones políticas determinadas».<sup>3</sup>

La legitimidad debe buscarse entonces en las constituciones como la fuente de un poder legal y legítimo. Es decir, con origen en el pueblo, quien actúa como poder constituyente o a través de sus representantes. A partir de las constituciones se logra el consenso de la sociedad en torno de valores que adquieren fuerza jurídica vinculante cuando son consagrados en los textos de las

3 LAZZERI, Christian y REYNIE, DOMINIQUE. *Le pouvoir de la raison d'Etat*. PUF, París, 1992, pág. 9.

cartas fundamentales.

Ahora bien, el medio ambiente se convierte en un valor susceptible de constitucionalizarse en una *situación política* precisa. La finitud de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente estaban conduciendo a una problemática social y económica de imprevisibles consecuencias. Era necesario, entonces, dar respuestas concretas y rápidas, para lo cual se necesitaban instrumentos legales que dieran una imagen de legitimidad a las acciones requeridas.

La Constitución es, después de que se establece el Estado de derecho, el único mecanismo viable para organizar el Estado de acuerdo con unos objetivos y valores precisos.

El medio ambiente, convertido en un paradigma de obligatoria inclusión en la acción de los Estados, debe introducirse en las constituciones. Aparece así convertido en un nuevo *derecho fundamental*, de obligatoria protección por parte del Estado y deber de los ciudadanos. Se requieren normas que desarrollen ese punto, por eso «puede afirmarse que el futuro de la materia [el medio ambiente] se orientará hacia la sistematización normativa interna e internacional del derecho ambiental, a la creación de los correspondientes órganos de tutela, y a la definición de los procedimientos que hagan posible y faciliten la exigibilidad del respeto a tales derechos»<sup>4</sup>.

La constitucionalización del medio ambiente está íntimamente ligada con la creación de nuevos derechos colectivos y como un nuevo derecho humano fundamental. Además, da lugar a que surja una nueva rama del derecho: el derecho ambiental, en la

---

4 BRUNICELLI, Marco Tulio. «El derecho al ambiente sano como derecho humano fundamental». En: *Revista fundación de DERECHOS humanos*, Venezuela, N° 8-9, octubre-marzo de 1995, pág. 4.

medida que aparece un nuevo interés jurídicamente tutelable.

En suma, el objetivo de incluir el medio ambiente en las constituciones no es más que un intento por crear variables en torno a un nuevo arte de gobernar. «La existencia de una norma constitucional que garantice la protección del medio ambiente y la ecología concebida como deber del Estado y como derecho-deber de los ciudadanos, favorece la marcha de la legislación, puesto que a partir de ello el sistema en su conjunto encontrará el sostén en un nuevo régimen institucional propio»<sup>5</sup>.

Son las constituciones contemporáneas, es decir aquellas que han sido elaboradas a partir de la década de los años setenta, las que reconocen este nuevo valor como parte fundamental de la acción de los Estados y de los ciudadanos. Entre ellas tenemos la Constitución de España de 1978; la de Portugal de 1976; la de Panamá de 1972; Cuba, en 1976; la de Chile de 1980; la de Brasil de 1988.

En una segunda ola de constitucionalismo en el continente, las constituciones de los países en los cuales se hacen reformas a partir de nuevos paradigmas políticos, se incorpora nuevamente el tema a nivel constitucional. Es el caso sobre todo de la República Bolivariana de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Llegando en el segundo de los países a reconocerse derechos a la naturaleza.

Coincide este auge con la crisis económica sufrida en ese período, en el primer periodo, y con las reformas al modelo económico que sustentan la segunda ola. El medio ambiente no está desligado de la economía, hace parte de un nuevo esquema de desarrollo. Por una parte, sirve de respuesta a una serie de de-

---

5 KORS, Jorge A. «Nuevas tecnologías y derecho ambiental». En: *Revista del derecho industrial*., Buenos Aires, N° 41, mayo-agosto de 1992, pág. 401.



mandas de la sociedad, y por otra, hace frente a una limitación de un desarrollo tecnológico incontrolable.

El desarrollo económico y tecnológico sin ningún tipo de control pone en riesgo la existencia del hombre en la Tierra. Se hace necesario conciliar la tensión existente entre el desarrollo y el medio ambiente, de lo contrario se llegaría a la autodestrucción del modelo económico, causado por una sobreutilización y explotación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Ese momento crítico vivido en los años setenta coincide igualmente con una agitación social en todas las sociedades y en todos los niveles. Las sociedades de consumo son puestas en duda, la concepción del hombre como simple instrumento económico es violentamente contestada. Se presenta una encrucijada: responder a las demandas sociales sin cambiar los modelos de desarrollo existentes. Se llega incluso a replantear las relaciones del hombre con la naturaleza.

El sistema político debía reformarse, los nexos de las relaciones sociales y de éstas con el Estado debían buscar nuevos vínculos. Esto se logra, entre otros puntos que sirven al mismo objetivo, incluyendo el medio ambiente como un paradigma nuevo en esas relaciones.

A partir de ese momento la protección del medio ambiente se convierte en una necesidad de profundización de la democracia. Se establecen obligaciones de protección al medio ambiente simultáneamente con principios que buscan cambiar el modelo de desarrollo. El mejoramiento de la calidad de vida está íntimamente ligado a la conservación de los recursos naturales y la protección ambiental.

Este problema desborda las fronteras nacionales y se convier-

te en materia internacional. En la Conferencia de Estocolmo en 1972 se consagra un nuevo paradigma: el medio ambiente, como derecho fundamental y condición de mejoramiento de vida, bajo un nuevo modelo de desarrollo, es decir el desarrollo sostenible. Esta declaración en su primer principio sostiene:

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que se le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

Se observa que el medio ambiente se convierte en un nuevo derecho humano, al mismo tiempo que impone obligaciones para transformar los esquemas de desarrollo para hacerlo efectivo.

Se inicia una proliferación de acuerdos internacionales que buscan establecer obligaciones a los Estado para proteger el medio ambiente, o que lo tienen como objeto de las relaciones internacionales. El proceso de globalización e internacionalización de todas las relaciones posibles aceleran esta transformación. «La reconciliación entre medio ambiente y desarrollo se sella de manera espectacular a nivel internacional, revelando un cambio radical de las mentalidades»<sup>6</sup>. El medio ambiente adquiere carta de ciudadanía internacional, antes de obtenerla nacionalmente.

Es claro, según lo anterior, que la internacionalización del tema y la necesidad de incluirlo dentro de las políticas públicas de los Estados impone la necesidad de introducirlo también en las constituciones de diferentes Estados. A partir de allí una constitución que se precie de ser moderna y democrática contemplará el ambiente como derecho fundamental y como orien-

6 MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Le droit de l'environnement*, Colección ¡Que Sais-Je!, PUF, París, 1993, pág. 4.

tador del proceso de desarrollo. El medio ambiente equivale en las constituciones modernas lo que en los orígenes del Estado de derecho eran las libertades individuales. Como diría CARL SCHMITT, es un ideal de constitución proteger el medio ambiente como obligación del Estado, y derecho-deber de los ciudadanos. Pero simultáneamente buscar los mecanismos de un desarrollo que mejoren las condiciones de vida sin destruir los recursos naturales y el medio ambiente<sup>7</sup>.

La Constitución permite que las relaciones sociales se enmarquen dentro de un principios de armonía, no ausente de conflictos, para que las diferencias que surjan se resuelvan dentro de un marco normativo preestablecido. La constitucionalización del medio ambiente busca, además, que las relaciones sociales sean también armónicas con la naturaleza.

En los países en los cuales las constituciones no han sido reformadas, y que por lo tanto no contienen la protección del medio ambiente como parte de sus principios, ha sido la jurisprudencia la que ha permitido elevar a rango de derecho fundamental la protección ambiental. Tal es el caso de Alemania y Estados Unidos, entre otros.

La constitucionalización del medio ambiente se convierte en una necesidad de legitimidad de los Estados. Empero, fue el derecho internacional quien primero se preocupó por esa problemática.

Al ser la Constitución la representación material de un pacto de convivencia ciudadana que orienta la acción del Estado, es allí donde se hace necesario cambiar las estructuras de las relaciones entre el Estado y la Sociedad. El medio ambiente se convierte

7 CARL SCHMITT se refería al ideal de constitución como aquella en que al mismo tiempo que se adoptaba la organización del Estado se protegía al ciudadano contra los abusos de ese mismo Estado. Al respecto puede verse: SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución (Verfassungslehre)*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, pág. 62.

en valor supremo para lograr ese nuevo pacto. Tal es el caso de Colombia, en donde la Constitución de 1991 contiene una multiplicidad de artículos referentes al medio ambiente.

## 2. La referencia ambiental en la Constitución Colombiana de 1991

La Constitución de 1991 es el resultado de un intento por resolver una crisis institucional, política y social en Colombia. Dentro de los múltiples temas que incluyó se encuentra el tema ambiental.

La Asamblea Constituyente que elaboró la nueva Carta del país pretendió ser el espacio para lograr el consenso que estaba demandando la sociedad. La radicalidad del conflicto no deja ver, sin embargo, otros temas diferentes a aquellos que intentan resolverlo.

El medio ambiente aparece como un valor supremo, formando parte de ese nuevo pacto que pretende ser la nueva Constitución. Así lo demuestran los numerosos artículos que hacen referencia al asunto. Sin embargo, para analizar su importancia debe hacerse un estudio retrospectivo. Se debe partir de la importancia que ha adquirido hoy para reconocer su valor al momento de discutirse.

La inclusión del medio ambiente se encuentra dentro de la misma lógica seguida en el mundo de un nuevo contrato no sólo social sino con la naturaleza. Es así como en la *Gaceta Constitucional* del 24 de abril de 1991, se lee lo siguiente: «La nueva Constitución debe sentar las bases jurídicas para que sea posible un desarrollo basado en un nuevo pacto con la naturaleza».

Dos puntos resaltan esta afirmación. El primero muestra que el problema ambiental se toma como un factor de desarrollo y no

puramente conservacionista. El segundo, apunta a reivindicar la corriente de pensamiento del contrato natural. Es decir, que aquel no es posible si no se logra antes un acuerdo con la naturaleza. Así las cosas, la constitución aparece no exclusivamente como un nuevo pacto social, sino que por primera vez en la historia constitucional colombiana se hace un pacto con la naturaleza.

Más allá de una concepción filosófica lo que se busca es señalar que la constitucionalización del medio ambiente se enmarca dentro de una moderna concepción. El derecho a un ambiente sano se reconoce como un derecho fundamental, pero simultáneamente se señala la necesidad de un cambio en el modelo de desarrollo.

Se había dicho antes que la importancia de la constitucionalización del medio ambiente debía mirarse retrospectivamente. En efecto, los conflictos económicos, sociales y étnicos se orientan hacia la temática ambiental. Es el medio ambiente el espacio donde confluyen esos conflictos. Y la solución se busca y justifica a partir de la protección ambiental.

La dinámica que ha adquirido este tema puede conducir a que la conflictividad nacional se circunscriba en torno a la temática ambiental. La interpretación constitucional adquiere una nueva lógica, hasta ahora desconocida. De ser así, el medio ambiente puede convertirse en un paradigma de solución de conflictos o, en el peor de los casos, en su radicalización. La búsqueda de espacios democráticos que ha caracterizado el derecho ambiental en otros países puede ser en Colombia la exploración de espacios no violentos para resolver los conflictos.

De esta forma, la constitucionalización del medio ambiente puede ser realidad en la medida que contribuya a ganar esos espacios que la sociedad colombiana siempre ha rastreado, en caso

contrario no pasará de ser una utopía más, en el sentido negativo del concepto, a la cual se ha habituado nuestra sociedad.

Hasta el momento, el desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, ha contribuido al optimismo, sin embargo la radicalización diaria de los conflictos puede conducir a un cambio de esa dinámica.

La consagración del medio ambiente en la Constitución colombiana ha estado relacionada con un reconocimiento de la pluralidad étnica de la nación. En efecto, las múltiples culturas de las comunidades autóctonas de nuestro país (negras e indígenas) no pueden verse desligadas del contexto natural donde habitan.

En la medida en que el medio ambiente aparece ligado a un modelo de desarrollo que busca un mejoramiento en las condiciones de vida de la población, inmediatamente el tema se ve atado a la problemática social del país.

Las normas de la Constitución consagradas al asunto se invocan cada vez que se presenta un conflicto en el cual se ve involucrado lo social y ambiental. A partir de esa situación se buscan acciones políticas concretas para resolverlo. De esta forma la Carta adquiere significación como sustento de tales acciones. Las normas dejan de ser simples abstracciones para convertirse en acción. Ésta se logra mediante los mecanismos establecidos en los principios fundamentales o en algunas leyes. Mientras esto sea posible, la Constitución ecológica de la cual se vanagloria Colombia es una realidad.

Ahora bien, cuando se lee la Constitución y se encuentran una serie de artículos referentes al tema, surge la pregunta: *¿todos esos artículos tiene un mismo significado o, por el contrario, representan diferentes esferas dentro del Estado?*

La respuesta se intenta a partir de la clasificación de esos artículos en diferentes campos de acción que comprende la estructura de la Constitución. En efecto, se tiene que los artículos analizados se pueden agrupar en seis campos. El primero se refiere al medio ambiente como derecho colectivo, fundamental y principio rector del Estado; el segundo, a los artículos que hacen relación a un nuevo modelo de desarrollo; el tercero tipifica el medio ambiente como paradigma; el cuarto caracteriza una nueva concepción de la economía, la propiedad y la empresa; el quinto hace referencia al medio ambiente como componente de la política internacional, y el último se relaciona directamente con la estructura organizativa y funcional del Estado.

Se verán ahora cada uno de estos grupos con una breve explicación de los artículos que lo conforman.

## 2.1. El medio ambiente como fundamento y principio rector del Estado

Este grupo está conformado por los siguientes artículos:

- *Artículo 7º*: Se refiere a la obligación de proteger la diversidad étnica, que tiene una estrecha y tradicional dependencia con los recursos biológicos.

- *Artículo 8º*: Hace referencia a la obligación que tiene el Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación; es entonces un principio rector de aquél.

- *Artículo 49*: Establece la obligación del Estado de garantizar el saneamiento ambiental y la salud de la población. En este caso se refiere a un principio rector o parte programática de la Constitución.

- *Artículo 67*: La educación debe formar a los colombianos para que protejan el medio ambiente. Es decir que el tema se convierte en fundamento de la formación de los ciudadanos.

- *Artículo 80*: Es obligación del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para lograr su conservación, restauración o sustitución. Además debe prevenir los factores de deterioro ambiental. En este artículo se establece una obligación que intenta ser no sólo fundamento del Estado sino principio de un nuevo modelo de desarrollo. Es decir, el desarrollo sostenible, al cual apunta la obligación, se convierte en fundamento y principio rector del Estado colombiano.

- *Artículo 81*: La prohibición de fabricar, importar, poseer o utilizar armas químicas, biológicas y nucleares, así como prohibir el ingreso de desechos tóxicos al territorio nacional, inscriben el medio ambiente como parte de la soberanía del Estado y como un interés de éste; es decir, hace parte de la seguridad nacional del país. Es interesante observar que este artículo impide que Colombia se vincule a cualquier carrera armamentista que conlleve la destrucción del planeta. Con este artículo se cumple, parcialmente, uno de los principios de Río de Janeiro, según el cual la paz no es un problema desligado del medio ambiente.

- *Artículo 82*: Se eleva a rango constitucional la protección del espacio público, haciendo parte del medio donde se desarrolla la vida urbana. Este principio es tal vez el menos respetado, dado el carácter de privado que tiene en nuestro país el espacio público.

- *Artículo 95, numeral 8º*: El ciudadano tiene como deber proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. Es la contrapartida del medio ambiente como derecho. Este artículo debe analizarse en concordancia con



aquellos que hacen referencia a la propiedad y a la economía, por cuanto es partir del deber ciudadano de proteger el medio ambiente que se pueden restringir ciertas libertades económicas.

- *Artículo 215*: Otorga la posibilidad de decretar un estado de excepción en virtud de situaciones que afecten el orden ecológico. Eleva el medio ambiente a rango de razón de Estado. Debe tenerse en cuenta que este artículo hace referencia igualmente a factores económicos y sociales, con lo cual se quiere indicar que esos aspectos no pueden verse desligados. Tal vez se podría llegar a afirmar que este estado de excepción hace referencia a situaciones de orden ecológico que puedan afectar el orden económico. De ser así se estaría ante una típica concepción economicista del medio ambiente. Empero, será la práctica de estas medidas las que indicarán el rumbo que seguirá el estado de excepción.

## 2.2. El medio ambiente como derecho colectivo, social o fundamental

Vale la pena aclarar que el artículo 67, que hace referencia al derecho a la educación podría hacer pensar que ésta otorga el derecho para exigir una educación con un objetivo claro de protección al medio ambiente. Sin embargo, consideramos que este artículo sólo debe incluirse en el punto anterior.

Entre los artículos que se refieren al medio ambiente como derecho tenemos:

- *Artículo 79*: Otorga a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano y a participar en las decisiones que puedan afectarlo. Es este artículo al cual se refieren todos los ciudadanos

cada vez que existe un conflicto en torno a una problemática ambiental. A partir de él la Corte Constitucional ha creado una verdadera doctrina tendiente a proteger el medio ambiente.

- *Artículo 88*: Establece las acciones populares como derecho para proteger el medio ambiente. Se reafirma entonces el carácter colectivo del derecho a un medio ambiente sano.

- *Artículo 330, párrafo*: Otorga a las comunidades indígenas el derecho a que se respete su integridad cultural, social y económica, cuando quiera que se exploten recursos naturales en los territorios indígenas.

### 2.3. El medio ambiente como paradigma de un nuevo modelo de desarrollo

En este grupo de artículos se establece el vínculo entre medio ambiente y desarrollo, así como la existencia de una tensión entre uno y otro. Estos artículos son:

- *Artículo 80*: Establece la obligación del Estado de proteger los recursos naturales para alcanzar el desarrollo sostenible. Este tema podría ser el objeto de un trabajo independiente, motivo por el cual se afirmará solamente que en Colombia, por mandato constitucional, el desarrollo debe ser sostenible. Se eleva a rango constitucional un modelo de desarrollo que actualmente es el paradigma de las economías de prácticamente todos los países.

- *Artículo 333*: La libertad económica se podrá restringir por razones ambientales. Además, establece que las empresas tienen obligaciones, entre ellas, la protección al medio ambiente, como lo ha señalado en algunas ocasiones la Corte Constitucional.

- *Artículo 334*: El Estado podrá intervenir en la economía con el fin de preservar el medio ambiente. Ésta es tal vez una de las últimas excusas que tiene el Estado para intervenir en el proceso económico. Empero, esta facultad coloca al medio ambiente, conjuntamente con el concepto de desarrollo sostenible, como centro del debate en torno a la naturaleza y a las características del Estado actual.

- *Artículo 339*: El Plan Nacional de Desarrollo debe ser parte de los objetivos nacionales que en él se establezcan. Debe entenderse que es a partir de este plan que se puede hacer efectivo el desarrollo sostenible.

- *Artículo 340*: Organiza el Consejo Nacional de Planeación, integrado, entre otros, por sectores ecológicos. Es desarrollo del derecho que tiene la comunidad de participar en las decisiones que afecten el medio ambiente. También establece un nuevo esquema de elaboración del plan de desarrollo.

- *Artículo 361*: Las entidades territoriales deben destinar el porcentaje que reciben por concepto de regalías a la protección ambiental. Debe analizarse en concordancia con el artículo 360 que establece las condiciones para explotar los recursos naturales no renovables.

## 2.4. El medio ambiente como condicionante de la propiedad privada, la economía y las empresas

Es en estos artículos donde se manifiesta con mayor fuerza el tremendo conflicto, y en ocasiones contradicción, entre medio

ambiente y sistema de propiedad privada y libre empresa. Estos últimos principios son el fundamento y razón de ser de la democracia occidental la cual, sin embargo, puede verse limitada por razones y exigencias ambientales.

Ha sido la interpretación jurisprudencial la que ha delineado el alcance de dicha limitación y los criterios prioritarios de aplicación. Los artículos son:

- *Artículo 58*: Establece que a la propiedad le es inherente una función ecológica. *¿Cuál es el límite de esa función?, o mejor, ¿dónde se inicia la función ecológica de la propiedad?* Son preguntas cuya respuesta depende de varios factores, que sólo serán resueltos en la medida que se desarrolle jurisprudencialmente esa característica.

- *Artículo 63*: Señala el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables los bienes de uso público y los parques naturales.

- *Artículo 66*: Establece la posibilidad de regular el crédito agropecuario, teniendo en cuenta las calamidades ambientales. Norma que busca resaltar la importancia del campo y la fragilidad de éste ante la imprevisibilidad de la naturaleza y el ambiente.

Por último, puede hacer parte también de este grupo el artículo 333 anteriormente explicado.

## 2.5. El medio ambiente como componente de la política internacional

La política internacional del país no podía ser ajena a la importancia del tema, tanto más cuanto que, como se dijo, fueron las exigencias internacionales las que condujeron a elevar el me-

dio ambiente a rango constitucional.

*Artículo 226:* Señala que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones ecológicas. El medio ambiente hace parte de la agenda internacional, en la medida que se promueva su posicionamiento a nivel internacional. Las relaciones entre los países no se circunscriben solamente a aspectos económicos, políticos o sociales sino también a los aspectos ambientales, que son motivo para que los Estados discutan sus relaciones.

## 2.6. El medio ambiente con relación a la estructura organizativa y funcional del Estado

Todos los aspectos declarativos sobre el tema ambiental requieren instrumentos para ser operativos dentro del funcionamiento y estructura del Estado. En tal sentido un número importante de artículos se refieren al tema. Unos para hacer racional la función de los diferentes organismos que conforman el Estado, otros como parte del control de los diferentes organismos y en general el medio ambiente formando parte de la acción del Estado. Entre estos artículos tenemos:

- *Artículo 267:* El control fiscal debe incluir una valoración de los costos ambientales.
- *Artículo 268, numeral 7º:* Es función del Contralor General de la República presentar al Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
- *Artículo 277, numeral 4º:* Es función del Procurador General de la Nación defender los intereses colectivos y en espe-

cial el ambiente.

- *Artículo 282, numerales 1º y 5º*: Es función del Defensor del Pueblo orientar a los ciudadanos para proteger sus derechos, entre ellos el del medio ambiente. Además, puede interponer las acciones populares.

- *Artículo 289*: Faculta a los departamentos y municipios fronterizos para adelantar programas de preservación ambiental en forma directa y conjunta con la entidad territorial limítrofe.

- *Artículo 300, numeral 2º*: Corresponde a las asambleas departamentales expedir las disposiciones relacionadas con el medio ambiente.

- *Artículo 302*: La ley puede indicar a los departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal, diferentes de las señaladas en la Constitución, teniendo en cuenta, entre otros factores, el ecológico.

- *Artículo 310*: Se señala la protección especial del medio ambiente y los recursos naturales del archipiélago de San Andrés y Providencia.

- *Artículo 313, numeral 9º*: Es función de los concejos municipales dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio.

- *Artículo 317*: Se establece que un porcentaje del gravamen sobre la propiedad inmueble se podrá destinar, por mandato de ley, al manejo y conservación del medio ambiente.

- *Artículo 330, numeral 5º*: Establece la función a las autoridades de los territorios indígenas de velar por la preservación de los recursos naturales.

- *Artículo 331*: Se crea la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, encargada de recuperar, entre otros

puntos, el aprovechamiento y preservación del ambiente y los recursos naturales renovables.

## Conclusión.

Se ha visto que son varios los artículos que en la Constitución Política de Colombia hacen referencia de manera directa al medio ambiente. No se incluyen aquellos que de una u otra forma tienen relación con éstos.

El medio ambiente se ha convertido en los albores del siglo XXI en el paradigma que guía las acciones de los Estados. Se exige, en consecuencia, hacerlo parte de su estructura. Son las constituciones el instrumento mediante el cual aquellos valores de la sociedad se garantizan o simplemente adquieren fuerza jurídica.

Colombia no escapa a este movimiento, y es así como en la Constitución de 1991 se establecen una serie de aspectos referentes al tema. Se ha pretendido reducir el articulado a un aspecto de protección como derecho colectivo, sin embargo, como se ve, son muchos los temas relacionados con el medio ambiente.

Naturalmente, en la parte programática de la Constitución, es decir, en el establecimiento del derecho a un ambiente sano, se desarrolla toda una serie de principios orientan la relación de la sociedad y el Estado. Esa relación influirá en el desarrollo de los demás artículos.

La constitucionalización del medio ambiente apuntaba a convertirse en un intento por resolver gran parte de la problemática socioeconómica, fuente de múltiples conflictos. Es un nuevo modelo de desarrollo lo que está en juego. En la medida que se

logren alcanzar niveles mejores de desarrollo económico, social y político, la consagración del medio ambiente en la Constitución será una realidad. Es decir, la efectividad de la protección al medio ambiente no debe tomarse en forma puntual o coyuntural; es en una perspectiva de cambio de paradigma de desarrollo que adquiere vigencia y eficacia. Lo contrario sería continuar concibiendo el medio ambiente como una utopía inalcanzable e idealista, o sea, en su acepción negativa. Sólo en la medida que exista la capacidad de comprender que hoy por hoy el medio ambiente es la única utopía, ésta sí en su comprensión positiva, como valor supremo para alcanzar una mejor forma de vivir. Ése es el dilema, no sólo nuestro sino de la humanidad entera.

## Bibliografía

- Brunicelli, Marco Tulio. «El derecho al ambiente sano como derecho humano fundamental». En: *Revista fundación de derechos humanos*, Venezuela, N° 8-9, octubre-marzo de 1995..
- Kors, Jorge A. «Nuevas tecnologías y derecho ambiental». En: *Revista del derecho industrial*, Buenos Aires, N° 41, mayo-agosto de 1992.
- Lazzeri, C - Reynie, D (1992). *Le pouvoir de la raison d Etat*. PUF: París.
- Macías Gómez, Luis Fernando, *Introducción al derecho ambiental colombiano*, LEGIS, Bogotá, 1998.



Morand-Deville, J (1993). *Le droit de l'environnement*, Colección  
*¿Que Sais-Je?*, PUF: París.

Schmitt, C (1982). *Teoría de la Constitución (Verfassungslehre)*,  
Alianza Editorial: Madrid.



# LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA<sup>1</sup>

Gloria Amparo Rodríguez<sup>2\*</sup>

## RESUMEN

El concepto de participación se caracteriza por múltiples interpretaciones o por la pluralidad de significados que a lo largo del tiempo ha tenido dependiendo de las condiciones o intereses sociales y políticos. Cuando en materia ambiental tomamos parte, nos involucramos o desempeñamos un papel en una situación determinada, es posible hacer realidad la incidencia en la gestión ambiental, elemento fundamental para el establecimiento de un sistema democrático de gobierno. El presente texto hace referencia a la forma como en Colombia los procesos en los cuales se promueve la participación y se garantiza la generación de políticas públicas, se logra una gestión ambiental incluyente. Así las cosas, se establece que la mencionada labor ambiental es una tarea que cumplen todos los sectores, donde la responsabilidad es compartida en la misión de proteger los recursos naturales y el entorno.

---

1 Este trabajo es uno de los resultados del proyecto de investigación "La Participación en Materia AMBIENTAL", que se viene desarrollando desde el año 2008 en la Línea de Investigación en Derecho Ambiental de la Facultad de Jurisprudencia.

2\* Profesora Titular. Directora del Grupo de Investigación en Derecho Público y de la Línea de Investigación y Especialización en Derecho Ambiental de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas y Máster en Medio Ambiente y Desarrollo, [gloria.rodriguez@urosario.edu.co](mailto:gloria.rodriguez@urosario.edu.co).

**Palabras clave:** gestión ambiental, participación, democracia

## ABSTRACT

The concept of participation is characterized by multiple interpretations and meanings, it has had during its evolution, under different social and political conditions. When we engage or have a role in a given situation in the environmental field, it is possible to have a real impact on environmental management, which is essential in a democratic system of government. This paper refers to the scheme of these participatory processes in Colombia, a scenario that promotes and ensures participation to generate public policies for an inclusive environmental management. The aim is to present a framework in which environmental participation is a task that fulfill all sectors. Our objective is to emphasize that the responsibility for participation is shared by all sectors, which share a single purpose: to protect natural resources and the environment.

**Keywords:** Democracy, environmental management, participation

## Introducción

La participación se constituye en la forma como se relacionan diferentes actores para solucionar problemas, tomar decisiones, manifestar intereses o enfrentar la violación de sus derechos. En Colombia, la Asamblea Nacional Constituyente efectuada en 1991, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco

jurídico “democrático y participativo” definiendo al Estado como “social de derecho” reconstituyéndolo bajo la forma de república “democrática, participativa y pluralista”, lo cual entraña para la Corte Constitucional (Sentencia C-150/15) que:

“Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente”.

En este orden de ideas, el Estado social de derecho, a diferencia del Estado liberal clásico, se edifica a partir del principio de solidaridad, que cobra vigencia para orientar la política pública y la acción administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, especialmente de las clases menos favorecidas<sup>3</sup>. La restricción del ámbito de acción de los gobernantes es una garantía de no abuso del poder, ya que los obliga a actuar exclusivamente en los términos que las leyes lo permitan<sup>4</sup>. A través de dicho control ciudadano, es dable superar la ineficiencia administrativa y la desviación de los fines esenciales de las instituciones públicas.

3 PARDO SCHLESINGER, Cristina (2011). “Reflexiones sobre el carácter participativo de nuestra democracia”. En: Retos de la democracia y de la participación ciudadana. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, P. 57

4 HUERTA OCHOA, Carla (2001). Mecanismos constitucionales para el control del poder político. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, México, 1998, segunda edición, México.

Es así como en la actualidad, la participación se constituye en el fundamento principal del Estado social de derecho, en el cual se da la interacción entre los individuos, la sociedad y el mismo Estado en pro de una verdadera democracia participativa. En consecuencia, dicho derecho puede presentarse en el orden político, administrativo, económico, social, cultural o ambiental; puede ejercerse de manera individual o colectiva, facilitando la organización, articulación e incidencia de la sociedad en el devenir de su destino, constituyéndose además en la forma de expresión ciudadana y de la democracia. En este contexto, para la Corte Constitucional (Sentencia T-350/14):

“La democracia participativa encuentra sustento constitucional en diferentes normas más allá de los artículos 1º, 2º y 3º de la Carta Política. El derecho a la participación fue reconocido como fundamental a partir del artículo 40 superior. Así entonces, se previó la posibilidad de los ciudadanos de hacerse partícipes a través del voto, pero también se permitió que hicieran parte de todos los mecanismos de participación democrática (artículo 103), constituir partidos, movimientos o agrupaciones políticas, revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa legislativa (artículos 154 y 375), acceder a cargos públicos e interponer acciones judiciales en defensa de la Constitución y la Ley (artículo 242)”.

Lo anterior significa además, que la participación es un mecanismo de socialización y toma conjunta de las decisiones, que posibilita el establecimiento de reglas claras para una verdadera democracia, que generan el consenso y el acceso ciudadano a la toma de decisiones; de igual forma la participación hace viable la gestión y el efectivo el equilibrio en las fuerzas sociales en pos de un acaecer que refleje los intereses de toda la colectividad y, de

esta manera, contribuye a fortalecer la credibilidad en la institucionalidad y el redimensionamiento del sector público.

De otro lado, la participación en materia ambiental tiene que ver con la posibilidad de incidencia de las comunidades en los aspectos, decisiones, gestión y políticas en el marco del uso, manejo, aprovechamiento, exploración, explotación, conservación, protección, administración y/o afectación de los recursos naturales y del ambiente, siendo deber del Estado, promover desde la reglamentación, la planeación, programación, seguimiento, vigilancia, evaluación y control de los proyectos en esta materia. En efecto, en Colombia todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual forma los planes de gestión de las instituciones públicas deben hacer explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia (Ley 1757 de 2015, artículo 2).

La intervención de la ciudadanía en la política y la gestión ambiental, se constituye en una forma de control de la democracia y en consecuencia, la importancia de los sistemas de control radica en que son establecidos para proteger valores que por la naturaleza del poder tienden a ser subyugados, pues quien ostenta el ejercicio del poder desea incrementarlo e imponer su voluntad arbitrariamente sin importar el perjuicio que pueda causar a los demás.

Así las cosas, en los Estados democráticos la participación se constituye en eje fundamental del ordenamiento constitucional, lo cual implica el deber de adoptar decisiones que garanticen los

derechos ambientales y la implementación de medidas que posibiliten la protección de los recursos naturales además de la incidencia directa de las comunidades en aquello que le interesa, mediante el establecimiento de espacios o mecanismos que promuevan diversas formas de participación democrática.

Teniendo en cuenta estas premisas, y considerando que las decisiones no pueden tomarse a espaldas de las comunidades, el presente texto propugna por la inclusión y la deliberación ciudadana en la política y la gestión ambiental en Colombia. Para ello el texto presenta algunas reflexiones sobre la democracia participativa, además de los aspectos más relevantes y el alcance de la participación y los roles de los diferentes actores en los asuntos ambientales.

## 1. Democracia Participativa

El corazón de la democracia es el respeto de los derechos de la persona. El fin último y fundamento mismo de la organización política democrática es la dignidad humana, la cual solamente puede ser garantizada mediante la efectiva protección de los derechos fundamentales. La democracia participativa es un principio material que permea tanto la parte dogmática como orgánica de la Constitución. Ella exige la reinterpretación del ejercicio del poder desde la esencia de los derechos de participación. De esta forma, la recuperación de la legitimidad institucional inspiró la consagración de diversos mecanismos de participación a lo largo del texto constitucional. La transformación del sistema político y de las relaciones Estado-sociedad se refleja en el concepto mismo



de soberanía popular (Constitución Política art. 2).

Para el profesor Monroy Cabra<sup>5</sup>, los elementos esenciales de la democracia tienen que ver entre otros elementos, con la soberanía popular, la participación que puede ser directa o mediante la elección de representantes, el consenso, el pluralismo político e ideológico, el respeto de las minorías y la primacía del derecho. En este contexto, la democracia es la única forma de gobierno que permite subordinar los intereses particulares, por sectores o gremiales, al interés del cuerpo social en su conjunto<sup>6</sup>.

De lo anterior se deriva como lo plantea la Corte Constitucional (Sentencia C-180 de 1994), que el fortalecimiento de la democracia participativa trae consigo la consagración de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con los siguientes objetivos:

- a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas;
- b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular;
- c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y,
- d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.

Los mecanismos de participación permiten no solo la elección popular, sino la adopción de decisiones incluyentes, la intervención en la determinación de políticas públicas, la incidencia

5 MONROY CABRA, Marco Gerardo (2011). "La democracia representativa y participativa". En: Retos de la democracia y de la participación ciudadana. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.

6 SÁNCHEZ, Calos Ariel (2000) *La participación ciudadana y comunitaria*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, D.C., P. 25.

directa en la gestión administrativa, política, social, cultural y ambiental, además de la posibilidad de incidencia democrática en el devenir del Estado.

Actualmente, es posible afirmar que se plantea en nuestra normatividad una democracia en la cual se eligen representantes, pero también las personas hacen parte de los procesos decisorios del Estado dado que según la Constitución Política de 1991 se consagró que:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general” (Subrayado fuera del texto).

Lo anterior significa que con la democracia participativa, el Estado y la sociedad actúan de forma conjunta para construir un escenario de convivencia que conjugue los intereses y necesidades presentes tanto en la esfera de lo público como de lo privado. Esto explica la posibilidad de participar en los procesos de planeación y decisión, teniendo en cuenta que los individuos no son sólo actores pasivos de los procesos de desarrollo sino que son los protagonistas de los mismos, por lo que la participación democrática en Colombia, se constituye en un elemento del desarrollo integral además de la justificación del Estado en la garantía de los derechos de las personas.

En el actual modelo, la relación del Estado con las personas, se fundamenta en la oportunidad que tienen de participar en la gestión pública y de incidir en las medidas que se relacionan con su calidad de vida o la satisfacción de sus necesidades básicas. Se

entiende entonces, que el pueblo no está subordinado a la gestión estatal sino que por el contrario, se constituye en un sistema que funciona por y para el bienestar de la comunidad. Fruto de estas condiciones, la participación puede ser entendida como una acción incluyente, es decir, que integra y articula a los diversos partícipes de las dinámicas sociales.

Ha sido así como a partir de la expedición de la Constitución de 1991 la participación aparece como un principio, un derecho, un deber y un mecanismo para la democracia. Por todo lo anterior, es un parámetro de constitucionalidad en la gestión del país que, como su nombre lo indica, señala la posibilidad de tomar parte en la vida social no sólo como miembro de una comunidad sino también como titular de derechos y deberes que implican un ejercicio consciente y responsable, lo que abre la posibilidad de utilizar herramientas otorgadas por la ley a quienes gozan de capacidad jurídica plena para tomar decisiones y hacer parte de algo sin ningún tipo de representación.

En dicho contexto, la participación en asuntos ambientales se constituye en la acción social que permite la interacción entre diferentes actores relacionados con los proyectos y las decisiones ambientales; es además, un proceso mediante el cual se puede incidir en las decisiones que se toman en diversos escenarios ambientales constituyéndose en la forma de intervención social para hacer realidad el derecho a gozar de un ambiente sano y el cual debe darse en todos los niveles de la toma de decisión. Se presenta en situaciones especiales en las cuales, es posible que, así se tengan intereses diferentes, se cuente con la oportunidad de lograr de forma conjunta, un propósito, un proyecto o una decisión sobre un determinado asunto de carácter ambiental. Las

decisiones ambientales no pueden ser tomadas solo por la institucionalidad y solo con el conocimiento de los expertos, deben incluir a las comunidades, y en especial, aquellas que pueden ser impactadas de forma negativa o positiva por las mismas.

De esta forma, la incidencia o participación ambiental debe darse cuando se van a establecer políticas ambientales, cuando se van a adoptar normas o cuando se van a dar autorizaciones para la realización de proyectos, obras o actividades que puedan generar deterioros a los recursos naturales o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, es decir aquellas que requieren licencias ambientales o también en aquellos casos en los cuales se va a autorizar un permiso o autorización ambiental para el uso o afectación de un recurso natural renovable.

Los casos en los cuales se presenta la participación en asuntos ambientales se caracteriza por el surgimiento de diversos intereses en relación con los recursos y los proyectos, por la incidencia de diversos actores sociales e institucionales y por la aparición de diferentes manifestaciones a favor o en contra en relación con la decisión que se pretenda tomar, tema que será desarrollado en el presente texto.

Bajo este contexto es importante señalar que, la participación ambiental en las últimas décadas ha sido una preocupación mundial que ha tomado mucha relevancia, adquiriendo un papel significativo en el ejercicio de la democracia que tiene en cuenta los contenidos que involucran los recursos naturales y el ambiente. Si no son los usuarios de los elementos que componen el espacio en el que viven quienes se hacen parte de los procesos de gestión y planificación y adquieren conciencia de la especial sensibilidad

que implica el uso y manejo de los mismos para procurar su conservación, el futuro del planeta podría estar en manos de quienes simplemente buscan un provecho económico de los recursos o no conocen el carácter finito de éstos.

## 2. Aspectos Sociales

Lo ambiental es un asunto estratégico y una condición básica para la supervivencia humana, el ambiente es un asunto que afecta a todos directa e inmediatamente de una u otra manera. No existe una sola persona en la tierra que pueda afirmar que lo ambiental no es un asunto importante, tanto así que el ordenamiento jurídico ha reconocido el carácter público de los recursos naturales que son además, de protección colectiva. Así las cosas, contribuir en la sostenibilidad del medio ambiente es una tarea en exceso compleja sin la participación de todos. La gestión ambiental es una función esencialmente pública compartida por el Estado, la esfera productiva y las personas, lo cual señala que existen múltiples actores vinculados desde diferentes sectores.

En Colombia, con la preocupación de la Constitución Nacional por la protección del medio ambiente, el artículo 79 buscó garantizar a los ciudadanos la posibilidad de participar en las decisiones que puedan afectar su derecho a gozar de un medio ambiente sano. Por ello, la participación ambiental viene promoviéndose desde hace muchos años, buscando la incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas y sobre los proyectos y programas referentes a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Dicha participación en materia ambiental

debe darse a través de la intervención en la toma de decisiones de planes, programas, políticas y normas; en la gestión ambiental y en las actividades que pretenden revertir los riesgos o afectaciones ambientales.

La participación ambiental cuenta con tres elementos que son indispensables para su ejercicio: el acceso a la información, el acceso a la justicia y el derecho específico a participar como se menciona en la Declaración de Río de Janeiro, la cual ha sido incorporada a la legislación colombiana. No es posible hablar del acceso a la participación sin considerar primero la posibilidad de contar con información suficiente para entrar a ser parte del escenario participativo, es decir, que el acceso a la información es un presupuesto indispensable de la existencia del derecho a participar. No es suficiente poder acceder a los escenarios y mecanismos de participación si no se ha conocido previamente la información del asunto en el que se pretende incidir. Por eso este también es un derecho, el derecho fundamental a la información<sup>7</sup>.

De esta forma, la sociedad requiere del acceso a la información, la cual tiene que ver con la capacidad de solicitar y conocer datos, documentos y demás información que el ciudadano considere de interés o necesidad. Está sustentado en Colombia en los Artículos 15, 20 y 23 de la Constitución política y tiene tres estados de aplicación: (1) forma activa cuando soy yo quien brinda la información, (2) forma pasiva cuando la solicito y, (3) neutra cuando puedo conocer qué existe sobre mí, en bases de datos tanto públicas como privadas.

En materia ambiental, la sociedad requiere de cualquier información escrita, visual, o en cualquier forma de base de datos, de

7 OROZCO J., ASTORGA, A. y AGUILAR G. (2004). *Manual de participación pública*. San José, Costa Rica. UICN.

que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que le afecte o pueda llegar a afectarle y para ello es importante tener en cuenta que la posibilidad de acceder a la información ambiental incluye el acceso a planes, programas, proyectos y disposiciones que tengan impacto sobre el medio ambiente.

Con el fin de hacer realidad el derecho a la participación y la información, en Colombia se ha creado el Sistema de Información Ambiental (SIAC), que es el conjunto integrado de actores, políticas, procesos y tecnologías implicados en la gestión de información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible.

Por su parte, el acceso a la justicia implica que toda persona pueda acudir a los organismos judiciales cuando sus derechos de acceso a la información y a la participación han sido vulnerados. Particularmente en materia ambiental, el acceso a la justicia ha sido un instrumento para la protección del derecho a un ambiente sano en Colombia, por medio de diversas acciones como las acciones populares y de grupo, entre otras. Así, el derecho a participar tiene que ver con el derecho de todas las personas de conocer, intervenir en la decisión en actividades, obras o proyectos que involucran sus intereses.

### 3. Alcance de la Participación

Partimos por señalar que la participación permite profun-

dizar en las situaciones reales y las problemáticas ambientales así como las posibles formas de manejarlas y solucionarlas. En consecuencia, la incidencia social representa la construcción colectiva de lo público y contribuye a superar las dificultades de inoperancia que en muchos casos se presenta por parte del Estado o los dueños de los proyectos.

A través de procesos de participación se puede no solo defender el ambiente y los recursos naturales, sino evitar la transgresión a las normas ambientales, garantizando su efectivo cumplimiento y evitando posibles infracciones. Los procesos de incidencia social permiten eliminar cualquier forma o práctica de discriminación por asuntos ambientales; hace transparentes los procesos de decisiones relacionadas con proyectos, obras o actividad que generan efectos ambientales; garantizar la legitimidad de la institucionalidad con competencias en estos asuntos a través de la creación de espacios de intervención real en la toma de decisiones y en la realización de proyectos.

Así las cosas, con el fin de lograr la confianza en las políticas públicas ambientales, la participación comunitaria debe promoverse desde su concepción hasta la aplicación definitiva. De esta forma se garantiza la transparencia y la toma de decisiones administrativas o legislativas en asuntos ambientales. Lo anterior conlleva a procesos participativos en decisiones ambientales relacionadas con actividades específicas, en cuanto a los planes, programas proyectos y políticas ambientales y en materia legislativa.

Adicional a lo anterior, la democracia y la experiencia emergen como dos ideales a conciliar en lo que respecta a la participación en materia ambiental. Una característica universal de los problemas actuales en este ámbito, es el -cada vez- mayor



nivel de conocimiento científico y técnico-tecnológico requerido para comprender, mitigar y prevenir la degradación y el daño al ambiente. Ello pone de frente al proceso tradicional de toma de decisiones en lo ambiental un gran reto, ya que usualmente se caracteriza por llevarse a cabo por funcionarios elegidos o designados que actúan para representar a sus electores, o que son elegidos mediante cooptación para favorecer determinados intereses políticos; ejerciendo su autoridad sin los fundamentos ni conocimientos científicos ni técnicos requeridos para la toma de decisiones en pro del interés general<sup>8</sup>.

Las comunidades que pueden sentirse afectada por las decisiones que se toman sin su consentimiento, pueden encontrar en los procesos de participación instancias que posibiliten recurrir las diferencias, encontrar puntos de encuentro ante intereses aparentemente contrapuestos y una evaluación juiciosa sobre las problemáticas y las posibles salidas de solución.

El lograr evitar daños ambientales y las afectaciones al entorno o a la salud derivadas de éstos, encuentran sustento en la participación que debe promoverse en un Estado social de derecho. Dicho derecho que aplica para todas las personas que quieran defender sus derechos, termina por beneficiar a la comunidad y al logro del desarrollo sostenible. En consecuencia, es necesario tener presente la obligación a los gestores públicos de respetar los mecanismos y espacios de participación.

Procesos idóneos de participación hace que la sociedad tenga acceso a mecanismos expeditos de información para que se logre llegar a acuerdos. Cuando esto no es posible, intervienen las ins-

---

<sup>8</sup> DEPOE, S. P., DELICATH, J. W., & Elsenbeer, M. F. A. (2004). *Communication and public participation in environmental decision making*. Albany: State University of New York Press, p. 15

tancias judiciales que pueden impartir órdenes directas y hacer respetar los derechos, lo cual potencializa la comunicación y las relaciones tanto con el Estado y los dueños de los proyectos como entre comunidades, permitiendo el intercambio cultural.

Las acciones que realizan las instituciones estatales encuentran en los procesos de participación orientaciones claras sobre las expectativas ciudadanas en un ambiente de confianza donde se localizan oportunidades para ofrecer información adecuada, intercambiar opiniones y entender las razones que llevan a posiciones contrarias a los intereses para la toma con legitimidad de decisiones que tienen que ver con proyectos, planes, programas o normas, que atiendan a las expectativas de todos los sectores que pueden verse involucrados.

Es importante que en la realización de obras o proyectos que generan afectaciones ambientales, se cuente con procesos participativos en todas las etapas. Desde la planeación, instalación, construcción, montaje y operación hasta el seguimiento, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación de todas las acciones, usos del espacio, actividades e infraestructura relacionados y asociados con su desarrollo, es necesario involucrar a las comunidades que pueden ser afectadas por los proyectos.

Lo anterior quiere decir que la participación en asuntos ambientales debe darse antes de la toma de la decisión mediante la cual se otorga una autorización, una concesión, una licencia o un permiso ambiental y una vez se toma la misma, para hacer evaluación y control respectivo. El requisito *sine qua non* en todas estas etapas es la adecuada información, la cual puede ser suministrada por diferentes medios para garantizar que llegue efectivamente a las comunidades.

De otro lado, en el caso de la expedición de las leyes ambientales, es deber del legislador lograr la legitimación de sus decisiones a través de la participación. Así, al no bastar el simple acuerdo de la mayoría, es necesario tener en cuenta a los destinatarios de las normas, cuya participación en su elaboración le otorgará ese plus de legitimidad necesario para su sustento teórico, así como para su eficiencia práctica<sup>9</sup>. Desde el momento de la formación o diseño de la propuesta legislativa o administrativa, hasta lograr el texto definitivo, el desarrollo y la discusión en las instancias correspondientes, deben verificarse procesos de participación.

Cualquier proceso de participación no solo debe garantizar la posibilidad de informarse o conocer los proyectos, sino también de incidir y ser escuchados al momento de tomar las decisiones. Un ejercicio real y efectivo de la participación también posibilita la presentación de alternativas, propuestas, opiniones y objeciones que deben ser tenidas en cuenta. Esto implica además responsabilidades para quien participa.

#### 4. Los Roles de Los Diferentes Actores

Para lograr hablar de procesos inclusivos de participación en materia ambiental debe contarse con la intervención de delegados de las instituciones y de las comunidades tanto del orden nacional y regional como del local. Los representantes de las personas naturales o jurídicas que tienen que ver con la decisión que pretenda adoptarse, deben poder aportar o contribuir a ésta y ser

---

<sup>9</sup> BALLESTEROS-PINILLA, Gabriel (2010). *"La participación en asuntos ambientales y su tutela en el Convenio de Aarhus"*. Universitas. Bogotá, Colombia No. 121:19-48

facilitadores de los procesos.

También deben tenerse en cuenta en este escenario de participación, los medios de comunicación y las organizaciones públicas, privadas, étnicas, comunitarias, organizaciones no gubernamentales ONG, etc., que juegan un papel importante en las decisiones ambientales. Para ello, es indispensable que la divulgación de la información sea asumida ante la opinión pública de manera responsable, transparente y objetiva y que los diversos actores puedan estar capacitados sobre las diferentes posibilidades de participación para garantizar su idónea intervención.

De igual forma, los actores deben prepararse con antelación para contar con conocimientos técnicos que permitan el ejercicio de la participación y la gestión institucional cualificada. De esta manera, hay ocasión de llegar con argumentos contundentes que permita incidir de forma positiva en la decisión que se pretenda adoptar. Las voces de los implicados que incluyen diversos saberes y puntos de vista sobre los proyectos, se constituyen en ejercicio de la democracia participativa y en un valor agregado al momento de tomar la decisión final, la cual debe ser argumentada con elementos no solo técnicos sino también sociales, económicos, ambientales y culturales.

En este contexto también es relevante el papel de la rama judicial en esta materia. Como lo plantea<sup>10</sup>, el nuevo papel de los jueces se puede observar en cuatro tendencias generales: en primer lugar, los jueces recurren cada vez más a los derechos fundamentales como soporte de las decisiones. Cuando se trata de derechos de tercera generación como el derecho a un ambiente

---

10 AZUELA, Antonio (2014). "Introducción". En: Jueces y conflictos urbanos en América Latina. Coordinadores Antonio Azuela y Miguel Ángel Cancino. Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México, p. 7.

sano, esto ha despertado grandes expectativas entre quienes se movilizan por esas causas.

En segundo lugar, han aparecido en la escena judicial nuevos actores. El litigio de “interés público” comienza a ser una realidad y los conflictos urbano-ambientales están en el centro de esta tendencia. A veces esto ocurre mediante la creación de órganos especializados relativamente autónomos (procuradores, defensores del pueblo, ministerios públicos, Ombudsman); otras veces son organizaciones sociales las que han logrado erigirse en participantes activos en los procesos jurisdiccionales mediante la ampliación de la legitimación para acceder a la justicia, en la cual los propios jueces han sido protagonistas fundamentales.

Una tercera vertiente según Azuela<sup>11</sup>, es la defensa creciente de los derechos de propiedad, muy propia de la era neoliberal, sobre todo frente a las regulaciones urbanísticas y ambientales y a las expropiaciones. Finalmente, es notable el aumento de conflictos entre órganos del estado por temas urbanos y ambientales (por ejemplo en torno a grandes proyectos) que son llevados ante las altas cortes. Todo lo anterior representa transformaciones importantes dentro del campo jurídico, donde los jueces juegan un papel fundamental en la protección y en la solución de los conflictos ambientales.

Crear una cultura de la participación en cada uno de los procesos ambientales, implica que desde la concepción de las políticas, programas y proyectos hasta su etapa final para generar una mayor confianza, se debe contar con la aceptación y pertenencia de las comunidades. Promover la articulación social y la rearticu-

---

11 AZUELA, Antonio (2014). “Introducción”. En: Jueces y conflictos urbanos en América Latina. Coordinadores Antonio Azuela y Miguel Ángel Cancino. Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México, p. 8.

lación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en pos de la profundización de la democracia, haciendo posible distintas perspectivas de visión del problema, que buscan que lo público no se agote en lo estatal<sup>12</sup>.

La participación se constituye en un imperativo de la democracia, de la gestión y de la justicia ambiental dado que mejora la solución de las tensiones ambientales, previene posibles impactos ambientales y contribuye al crecimiento económico sustentable. El discurso y la simple consagración de mecanismos de la participación no son suficientes, se requiere entonces de la práctica democrática en diferentes escenarios y para ello, es necesario contar con la plena conciencia de la importancia que tiene incidir en las decisiones ambientales y de la necesidad de crear alianzas que posibiliten de modo inclusivo solucionar los problemas ambientales.

La sociedad colombiana ha tenido que enfrentar la escalada de los conflictos ambientales donde encuentran limitados espacios que le permite conocer de manera restringida los proyectos objeto de decisiones ambientales. Esto evidencia muchas deficiencias en la práctica de la democracia participativa, impidiendo la construcción de un devenir que garantice mejores condiciones, calidad de vida, satisfacción de las necesidades básicas, apropiación del territorio, protección de los recursos naturales y reproducción de la cultura.

La gestión ambiental es una tarea que cumplen todos los sectores, donde la responsabilidad es compartida en aquellos asuntos relacionados con los recursos naturales y el entorno. Para lograr una solución integral a los problemas ambientales que se suscitan, deben existir procesos incluyentes que facilite la parti-

---

12 SÁNCHEZ, Calos Ariel (2000) *La participación ciudadana y comunitaria*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, D.C., p. 31.

cipación organizada de la sociedad, de las instituciones y de los dueños de los proyectos.

En el marco del Estado democrático y social de derecho, para el logro de los objetivos de la participación se han establecido diferentes mecanismos de participación ciudadana, los cuales pueden ser de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la ley<sup>13</sup>. Es así como en asuntos ambientales podemos destacar los siguientes mecanismos de participación:

- La audiencia pública ambiental que tiene por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad, o entidades públicas y privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad, los impactos que éste puede generar o genere, y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos. Igualmente la audiencia busca abrir espacios para recibir opiniones, información y documentos de los interesados, que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas.
- La intervención en procedimientos ambientales, mediante la cual se da la posibilidad a cualquier persona, ya sea natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, de intervenir en los procedimientos

13 Importante aclarar que los mecanismos de participación de origen popular son la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular. Adicionalmente, debe tenerse presente que la participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana (Ley 1757 de 2015, artículo 3).

administrativos que adelanta la autoridad ambiental para a la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias ambientales de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de normas y regulaciones ambientales.

- El derecho de petición que consiste en la posibilidad que tiene cualquier persona, ya sea natural o jurídica, mayor o menor de edad, nacional o extranjera, dirigirse respetuosamente ante las autoridades, en forma verbal o escrita, con el fin de obtener información y recibir una pronta respuesta. En materia ambiental este mecanismo permite que se solicite información a la autoridad con funciones ambientales con relación a los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana, y sobre el monto y utilización de los recursos financieros que están destinados a la preservación del ambiente.
- Las veedurías ciudadanas permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia, fiscalización y evaluación sobre la gestión pública que realizan las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como las entidades públicas o privadas, o las organizaciones no gubernamentales que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato, o de la prestación de un servicio público.
- La Consulta Previa que es un derecho fundamental, que se debe garantizar cada vez que se pretendan adoptar: a) medi-



das administrativas como la expedición de una licencia o un permiso ambiental para la explotación de recursos naturales o la realización de proyectos y b) Medidas Legislativas, como la expedición de normas que involucren o afecten a estos pueblos indígenas y demás grupos étnicos. En el caso de explotación de recursos naturales, la Corte Constitucional (Sentencia SU-039/97) señala que con la consulta previa se debe buscar:

“Que la comunidad tenga un *conocimiento pleno* sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución. Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una *afectación o menoscabo* a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares. Que se le dé la oportunidad para que *libremente y sin interferencias* extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, *valorar conscientemente* las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, *pronunciarse* sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una *participación activa y efectiva* en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada”.

- La acción popular es un mecanismo de carácter judicial que tiene como objetivo la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos, contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar estos derechos, los cuales pertenecen por

su naturaleza a todas las personas integrantes de una comunidad o grupo, pero a ninguno de ellos en particular, y mediante los cuales se garantizan las condiciones básicas para su desarrollo integral. La acción popular tiene una finalidad preventiva, reparadora y restablecedora. Su objetivo es público y no persigue intereses subjetivos o pecuniarios sino proteger a la comunidad en su conjunto y respecto de sus derechos e intereses colectivos.

- La acción de grupo es una garantía constitucional que permite a un número plural de personas acudir ante la justicia para reclamar el reconocimiento y la reparación de un daño ocasionado a un derecho o interés colectivo, cuando el daño sea producido por la misma causa para todos. Esta acción sirve para proteger a un grupo de personas que han sido afectadas por la misma causa. La acción de grupo se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios. Su finalidad es por consiguiente reparadora, dado que con ella se puede conseguir el pago de una suma de dinero para reparar los daños ocasionados.

En consecuencia, el rol de los diferentes actores dentro de la participación ambiental comprende diversos escenarios de trabajo en pos de la protección de los recursos naturales y del entorno. Para su cabal cumplimiento es importante examinar los derechos y las responsabilidades, redireccionar de manera adecuada los procesos de decisión y de formulación de políticas además de precisar los escenarios y mecanismos de participación que se han establecido para mejorar la gestión ambiental y lograr una democracia participativa.

## Conclusiones

Amplios procesos de participación pueden lograr el apoyo, el reconocimiento y la legitimidad de las decisiones. Estos escenarios facilitan la discusión sobre las percepciones y criterios para la adopción de planes o proyectos concertados, permitiendo además, establecer mecanismos y procedimientos para dar continuidad al proceso, vigilancia y seguimiento a los proyectos. En igual sentido, los diversos actores deben tener la posibilidad de proponer acciones, programas o actividades que permita de forma aunada lograr solución a las tensiones ambientales.

Teniendo en cuenta los planteamientos anteriores, en la actualidad es imperativo garantizar la participación en la política y la gestión ambiental, para lo cual es indispensable establecer idóneos espacios y mecanismos de participación tanto en lo social como en lo político, a través de los cuales es posible ofrecer legitimidad al ejercicio del poder y de la actividad pública y privada en cuanto a los temas ambientales.

En este contexto, proponemos promover la cogestión o colaboración armónica en la gestión pública ambiental, permitiendo además acentuar la descentralización de la administración y equilibra el desarrollo de las regiones bajo los principios de protección de los recursos naturales y del ambiente. De esta forma, es posible superar una gestión administrativa que responde a beneficios o intereses personales dejando a un lado la obtención de los fines esenciales del Estado social y ambiental de derecho.

El proceso mediante el cual los ciudadanos asumen el compromiso de trabajar por la solución de problemas públicos y privados relacionados con el ambiente y los recursos naturales, es la participación, que a través de la utilizando de diversos mecanis-

mos contribuye a garantizar el derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano, a superar las formas de discriminación, al desarrollo sostenible y al logro de la democracia con la justicia ambiental.

## Bibliografía

AZUELA, Antonio (2014). “*Introducción*”. En: *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. Coordinadores Antonio Azuela y Miguel Ángel Cancino. Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México.

BALLESTEROS-PINILLA, Gabriel (2010). “*La participación en asuntos ambientales y su tutela en el Convenio de Aarhus*”. Universitas. Bogotá, Colombia No. 121:19-48.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-150/15, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-180/94, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-039/97, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonel.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-350/14, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.

- DEPOE, S. P., DELICATH, J. W., & Elsenbeer, M. F. A. (2004). *Communication and public participation in environmental decision making*. Albany: State University of New York Press.
- HUERTA OCHOA, Carla (2001). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, México, 1998, segunda edición, México.
- MONROY CABRA, Marco Gerardo (2011). “*La democracia representativa y participativa*”. En: *Retos de la democracia y de la participación ciudadana*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
- NARANJO, Vladimiro (2000). *Teoría Constitucional e Instituciones políticas*. Bogotá: Editorial Temis. Bogotá.
- OROZCO J., ASTORGA, A. y AGUILAR G. (2004). *Manual de participación pública*. San José, Costa Rica. UICN.
- PARDO SCHLESINGER, Cristina (2011). “*Reflexiones sobre el carácter participativo de nuestra democracia*”. En: *Retos de la democracia y de la participación ciudadana*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
- RODRIGUEZ, Gloria Amparo, MUÑOZ, Lina (2009). *La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio*. Bogotá, Universidad del Rosario.
- SÁNCHEZ, Calos Ariel (2000) *La participación ciudadana y comunitaria*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, D.C.



## **QUINTA PARTE - VENEZUELA**





# DERECHO AL MEDIO AMBIENTE EN VENEZUELA<sup>1</sup>

Jose Luis Villegas Moreno<sup>2\*</sup>

“El ambiente humano y el ambiente natural se degradan juntos, y no podremos afrontar adecuadamente la degradación ambiental si no prestamos atención a causas que tienen que ver con la degradación humana y social. De hecho, el deterioro del ambiente y el de la sociedad afectan de un modo especial a los más débiles del planeta.”  
(Carta Encíclica, Laudato sí, p.37)

## RESUMO

O planejamento constitucional das políticas ambientais na Venezuela se constitui, desde o direito ao ambiente, nas base seguintes: a normativa constitucional se apresenta com a intenção de contemplar os planos diferentes de incidência da temática globalmente; Sua orientação é dinâmica tendo em vista que as políticas ambientais devem facilitar o desenvolvimento pleno da pessoa e a qualidade da vida; Supõe um planejamento positivo, assim que não só envolva algumas diretrizes básicas de tendentes de ação

<sup>1</sup> Trabajo para ser incluido en la obra colectiva “Democracia ambiental y cuestiones socio-ambientales en América Latina: un abordaje comparado”, coordinado por el programa de Posgraduación en Derecho Constitucional de la Universidad Federal Fluminense, Brasil.

<sup>2\*</sup> Doctor en Derecho. Especialista en Derecho Administrativo. Profesor Titular de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental en la Universidad Católica del Táchira, Venezuela. Coordinador Académico de la Cátedra Fundacional sobre medioambiente y municipio en la Ucat. Miembro del Comité Científico de la OICI. Miembro fundador del Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal. Miembro de la Asociación Española e iberoamericana de profesores e investigadores de Derecho administrativo. Director de la Revista Tachirense de Derecho.-Colaborador en el Observatorio de Políticas Ambientales, Editorial Aranzadi, 2015, 2016.

para conservar e defender, mas também restabelecer o ambiente e uma concepção concreta da interação existente entre o homem e o ambiente. Na Venezuela um marco legal geral para as políticas ambientais que é a Lei Orgânica da Atmosfera e também existem outras a regular a proteção específica de áreas como água, diversidade biológica, florestas, desenvolvimento sustentável, espaços aquáticos, resíduos, e uma Lei Penal da Ambiental. Aos poderes públicos encomenda a Constituição de 1999 a função de proteger o ambiente. A execução deste comando constitucional é levada a cabo fundamentalmente por normas de Direito público, o que é consequência do caráter de interesse ou coletivo jurídico que têm o ambiente e da necessidade que sua proteção seja realizada conforme os ditames do desenvolvimento sustentável. Sendo o Estado que tem a obrigação principal na preservação, as pessoas têm o dever de colaborar na conservação e restabelecimento do meio ambiente nos casos em que é degradado pela atividade do homem ou que sejam feridos os direitos da natureza.

**Palavras chave:** Política - Direito Ambiental - Constitucional - Lei e desenvolvimento - Poder Público - Participação - Conservação - Estado - Pessoas

## RESUMEN

El planteamiento constitucional de la política medioambiental en Venezuela se construye, desde el derecho al medio ambiente, sobre la base de las siguientes premisas: La normativa constitucional se presenta como un intento de contemplar globalmente

los distintos planos de incidencia de la temática ambiental; Su orientación es dinámica en cuanto que la política medioambiental se dirige a posibilitar el pleno desarrollo de la persona y la calidad de la vida; Supone un planeamiento positivo, en cuanto entraña unas directrices básicas de acción tendentes no sólo a conservar y defender, sino también a restaurar el medio ambiente , e implica, una concepción concreta de la interacción existente entre el hombre y el medio ambiente. En Venezuela existe una ley marco, general, para la política medio ambiental y protección del medio ambiente que es la Ley Orgánica del Ambiente, y también existen leyes para regular la protección específica de áreas como agua, diversidad biológica, bosques, desarrollo sustentable, espacios acuáticos, residuos, etc. Y una Ley Penal del Ambiente. A los poderes públicos encomienda la Constitución de 1999 la función de proteger el ambiente. El cumplimiento de este mandato constitucional se lleva a cabo fundamentalmente mediante normas de Derecho público y el papel central lo desempeña la Administración, lo que es consecuencia del carácter de interés o bien jurídico colectivo que tiene el medio ambiente y de la necesidad de que su protección se realice, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable. Siendo el Estado quien tiene la principal obligación en la preservación del ambiente, en virtud de la participación y la corresponsabilidad, las personas tienen el deber de colaborar en la conservación y restablecimiento del ambiente en aquellos casos en que sea degradado por la actividad del hombre o incluso por hechos de la naturaleza.

**Palabras clave:** Política - Derecho Medio -mbiental - Constitucional - Ley Desarrollo - Poder Público - Participación - Conser-

vación Estado - Personas

## Constitución Ambiental

La Constitución de 1999 acoge una concepción global o integral del tema ambiental , por lo que constituye una base programática del modelo de Estado, un principio político que se manifiesta de diversas maneras en el texto constitucional. De alguna manera el llamado espíritu de Río estuvo rondando a la Asamblea Nacional Constituyente.

El artículo 127 de la Constitución de 1999, en lo que constituye una previsión verdaderamente novedosa, reconoce a todos el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado , prescribiendo a la par el deber de conservarlo apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. En efecto, el Artículo 127 establece:

“Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. **El Estado protegerá el ambiente**, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.

**Es una obligación fundamental del Estado**, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vi-

vas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley”.(negritas nuestras).

Este derecho es individual y colectivo<sup>3</sup>. En sintonía con el reconocimiento de este derecho, el mismo artículo acoge el mandato constitucional de que el Estado proteja el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. También se establece una obligación fundamental para el Estado de garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos. Todo ello con la activa participación de la sociedad, dejando al legislador ordinario encargado de velar por esa especial protección. La imposición de deberes constitucionales es otra de las características del Estado social que acompaña al reconocimiento de derechos sociales. El reconocimiento del derecho implica, por sí solo, el deber de todos de soportar sacrificios para el mejor ejercicio del derecho. Pero la imposición del deber ambiental refuerza el ejercicio del derecho al ambiente. La autónoma regulación constitucional del deber vincula más intensamente a todos en la tarea de preservar el entorno. Con el deber se incorpora a los particulares a la conservación de los bienes ambientales, obligándoles a contribuir, en la medida que el legislador determine, al objetivo final de lograr el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Los particulares, sujetos del deber constitucional, no solo deben omitir cualquier actividad lesiva del ejercicio del derecho a disfrutar del entorno, sino que están

---

3 VILLEGAS MORENO, José Luis: *El derecho al ambiente como derecho social colectivo*, Revista de Derecho Administrativo N° 18, Sherwood, 2004.

obligados de forma más intensa a contribuir a su preservación.

Llama la atención en la norma que las generaciones futuras tengan derechos: “Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro...”(art.127). ¿Es posible admitir la existencia dentro del ordenamiento jurídico constitucional de derechos ambientales para las generaciones futuras?, ¿cuál es su fundamento?, ¿cuál es su contenido obligacional?. Estamos ante un principio de solidaridad intergeneracional. León Jiménez<sup>4</sup> se plantea que los derechos ambientales de las generaciones futuras pasan a convertirse en un derecho a la solidaridad del presente: las generaciones presentes vienen obligadas a dejar un planeta en condiciones de habitabilidad ambiental dignas y favorecedoras de la calidad de vida para estos seres humanos que están por venir. En suma, el fundamento de la obligación de solidaridad de la persona con el planeta y, a través de la misma, también con las generaciones futuras, radica en su identificación con el mismo y en la necesidad del hombre de cuidar el actual equilibrio planetario para sobrevivir en el presente y en el futuro, fundamento que encuentra su expresión más acabada y demostrable de su validez en la confusión y sutil interacción entre ambos.<sup>5</sup>

Al tiempo que consagra el derecho a “disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, el art. 127 constitucional recoge el “deber de conservarlo”. Este deber se refuerza con la posible imposición de sanciones penales y administrativas y con la obligación de reparar el daño causado. Como ocurre con el derecho, también el deber ha de concretar-

---

4 LEON JIMENEZ, Fernando: ¿Derechos ambientales de las generaciones futuras?, [www.cica.es](http://www.cica.es), de 22-05-2009.

5 LEON JIMENEZ, ob.cit.

se legalmente. Su desarrollo infraconstitucional, precisa el deber abstracto que la Constitución impone.

Los artículos 128 y 129 de la Constitución consagran la evaluación de impacto ambiental como técnica fundamental de protección del medio ambiente, al igual que se vincula directamente la ordenación del territorio con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. En efecto, dichos artículos establecen:

Artículo 128: “El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento”.

Aunque la ordenación del territorio no corresponde a una materia que se comprenda dentro del derecho ambiental<sup>6</sup>, ya que ésta debe contemplar aspectos ambientales y de otra índole como seguridad y defensa, turísticos, económicos, etc, acertadamente el constituyente la introduce dentro de este artículo con la idea de acercarla más a los principios ambientales y a las premisas del desarrollo sustentable que deben inspirar una futura ley de Ordenación del Territorio.

Artículo 129: “Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxi-

---

6 MACHADO, Rafael: La Revolución Ambiental, Mérida 2001.

cas y peligrosas.

En los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que afecten los recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviere expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultara alterado, en los términos que fije la ley”.

En este artículo destacamos la constitucionalización de la obligatoriedad de los estudios de impacto ambiental y sociocultural, ya que si bien son referidos por la LOA y regulados por una norma técnica como son las Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente de 13-03-96, esta obligación queda en la cúspide del ordenamiento jurídico en ese contexto de Estado Ambiental de Derecho al que nos estamos refiriendo en este trabajo.

También destacamos lo referente a los riesgos tecnológicos ambientales, como riesgos intolerables, y el mandato al legislador para que por ley establezca el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas. Esta disposición está relacionada con la potestad del Estado establecida en el artículo 156.9 de la Constitución.

De igual forma queda en este artículo constitucionalizada la cláusula de protección ambiental obligatoria en todos los contratos suscritos por la República y demás permisos.

Finalmente, adquieren fundamento constitucional, entre otros temas, la obligatoriedad de la educación ambiental, (artículo 107) y de manera capital, las limitaciones a la libertad económica por razones de protección del medio ambiente u otras de interés social, según consagra el artículo 112 de la Constitución. La información



a la que tienen derechos los ciudadanos (143 constitucional) para que a través de ella puedan ser partícipes de la gestión ambiental. En el artículo 299 constitucional se proponen los principios del sistema socioeconómico de la República, incluyendo la protección del ambiente y la sustentabilidad. En el artículo 326 constitucional se establecen los principios de seguridad de la Nación, incluyendo como uno de sus fundamentos la conservación ambiental.

Podemos en una primera aproximación decir que el planteamiento constitucional de la política medioambiental en nuestro sistema<sup>7</sup> se construye sobre la base de las siguientes premisas:

- a. La normativa constitucional se presenta como un intento de contemplar globalmente los distintos planos de incidencia de la temática ambiental;
- b. Su orientación es dinámica en cuanto que la política medioambiental se dirige a posibilitar el pleno desarrollo de la persona y la calidad de la vida;
- c. Supone un planeamiento positivo, en cuanto entraña unas directrices básicas de acción tendentes no sólo a conservar y defender, sino también a restaurar el medio ambiente , y
- c. Implica, por último, una concepción concreta de la interacción existente entre el hombre y el medio ambiente.

En desarrollo de esta determinación constitucional, están las bases para consolidar un Estado Ambiental de Derecho en Venezuela, que como afirma Jordano Fraga<sup>8</sup> significa que la preocupación ambiental sea la determinante en la forma de Estado de

---

7 VILLEGAS MORENO, José Luis: *Manual de Derecho Administrativo Ambiental*, Ucat, San Cristóbal, 2014.

8 JORDANO FRAGA, Jesús: *El Derecho ambiental del siglo XXI*, documento en línea [www.cica.es](http://www.cica.es), Revista Ambiental.

nuestros días.

La doctrina del Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional de fecha 25-06-03 ( caso Alcalde del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui vs. Sentencia de la CPCA) reconoce la configuración del derecho al medio ambiente como de tercera generación, su carácter colectivo, y la necesidad de su protección desde el Estado como derecho prestacional<sup>9</sup>. En efecto, estableció la Sala:

“...en la Constitución se consagra de una manera novedosa y de avanzada la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, como parte integrante de los llamados derechos de la tercera generación, pues su protección no sólo propende a favorecer a un grupo determinado en un momento determinado, sino al colectivo y para generaciones presentes y futuras, de allí la enorme responsabilidad de los operadores de justicia llamados a ponderar los derechos individuales frente al colectivo, máxime en el caso de autos, por tratarse de una zona enclavada dentro de un territorio declarado como Parque Nacional.”

En otra decisión de fecha 18-05-09 N°601, la Sala Constitucional ha declarado con lugar un amparo constitucional interpuesto por un grupo de ciudadanos abrogándose la representación de intereses difusos y colectivos, contra un desarrollo habitacional autorizado por la Administración competente. En este caso la Sala ha reconocido la importancia transversal de la variable ambiental al resaltar que:

“...los derechos ambientales a la par del derecho a la seguridad alimentaria se caracterizan en que su tutela se dirige fundamentalmente a la protección de generaciones futuras, lo que necesariamente comporta la posibilidad de determinar la incidencia de cualquier medida sobre el interés general, ya que el equilibrio ecológico y los bienes jurídico ambien-

---

9 ARAUJO JU?REZ: José, Introducción al Derecho Administrativo Constitucional, Editorial Paredes, Caracas 2009.

tales son considerados por la constitución... como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad y ,en ese contexto, no basta sostener en materias de especial sensibilidad por el interés común inserto, contraponer la posibilidad de que se generen perjuicios de carácter económico –derecho a la libertad económica o a la propiedad-, sin vincular esa supuesta afectación particular a daños de carácter colectivo o general actuales y futuros....”.

## Configuración legal

En Venezuela existe una ley marco, general, para la política medio ambiental y protección del medio ambiente que es la Ley Orgánica del Ambiente, y también existen leyes para regular la protección específica de áreas como agua, diversidad biológica, bosques, desarrollo sustentable, espacios acuáticos, residuos, etc. Cuyo análisis no será objeto de este trabajo. Así las cosas, la Ley Orgánica del Ambiente, fue publicada en la Gaceta Oficial Número 5.833 Extraordinario del 22 de diciembre de 2006, y viene a sustituir a la publicada en la Gaceta Oficial Número 31.004 de fecha 16 de junio de 1976. Establece su entrada en vigencia a los seis meses de su publicación. Consta de once Títulos y su contenido se desarrolla así: el Título I, se refiere a las disposiciones generales. El Título II relacionado a la Organización Institucional; el Título III, ha sido denominado: de la Planificación del Ambiente. El Título IV ha sido dedicado a la Educación Ambiental y la Participación Ciudadana; por su parte el Título V regula lo relativo a los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica, encontramos el Título VI de la Investigación e Información Ambiental. El Título VII, está dedicado al

Control Ambiental; el Título VIII trata el tema de los Incentivos Económicos Y Fiscales, el Título IX, contiene las Medidas y Sanciones Ambientales, el Título X se refiere a la jurisdicción especial penal ambiental, y finalmente el Título XI contiene las Disposiciones Transitorias. Destacamos también la ley Penal del Ambiente, en el ámbito represivo, de 02-05-2012, Gaceta oficial N°39913. Esta sustituye a la Ley Penal del Ambiente de 1992. Destacamos en este trabajo una ley ambiental de gran importancia que ha entrado en vigencia recientemente (febrero de 2016). Se trata de la ley especial sobre Calidad de las aguas y del aire, totalmente novedosa en Venezuela. La reciente regulación con rango legal de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, en lo concerniente a la calidad de las aguas y del aire y su respectiva gestión, constituye un notable avance en la configuración del Estado ambiental de Derecho, pues siendo que la nueva normativa tiene origen en su predecesora de jerarquía sublegal, ésta adquiere un adecuado encaje constitucional al establecer límites a la propiedad privada y a la libertad de empresa por razones ambientales a través de leyes y además porque precisa los derechos, los deberes y las consecuencias del incumplimiento de la normativa jurídica y técnica. Cabe mencionar que este texto legal no deroga toda la normativa técnica, que debiendo adaptarse a los criterios contemplados en la ley, ésta delegó muchos aspectos a la regulación reglamentaria, en virtud de garantizar una mayor capacidad de adaptación a futuros cambios, para garantizar la protección de la calidad de las aguas y el aire, así como la gestión de residuos, desechos líquidos y molestias ambientales.

## El Medio Ambiente Como Derecho Fundamental

El disfrute del medio no es sólo un goce personalísimo y en soledad (*uti singulis*), sino colectivo (*uti socius*), como advierte Canosa.<sup>10</sup> La dimensión colectiva del derecho deriva de su ejercicio universal. Los bienes ambientales están a la libre disposición de todos, sin que puedan admitirse discriminaciones arbitrarias. En todo caso, el disfrute del entorno posee siempre una dimensión individual, espiritual a intangible.

La clasificación más frecuente que se suele atender a la hora de agrupar los derechos humanos es aquella que los divide en derechos civiles y políticos económicos, sociales y culturales; y, últimamente, de solidaridad.<sup>11</sup>

La doctrina considera el tratamiento jurídico del medio ambiente como un derecho humano componente de los llamados "derechos de la tercera generación", o "derechos de la solidaridad", junto a otros derechos que conforman esta nueva generación, como son el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, la autodeterminación de los pueblos, la propiedad del patrimonio común de la humanidad, los derechos de los consumidores o la libertad informática.<sup>12</sup> Se habla de generaciones de derechos humanos, porque poco a poco se han ido propugnando, reconociendo formalmente y aplicando en un cierto iter cronológico que no se ha detenido. Así desde hace algunos años se habla de la primera, segunda y tercera generación. Incluso ya se apunta a una cuarta

---

<sup>10</sup> Ob.cit.

<sup>11</sup> LOPERENA ROTA, DEMETRIO, "Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección", documento en línea: [www.cica.es](http://www.cica.es), Revista Ambiental.

<sup>12</sup> LOPERENA ROTA, ob.cit

generación de derechos humanos<sup>13</sup>

En definitiva, como acertadamente señala Fernández Segado<sup>14</sup>, los valores sociales del hombre de las postrimerías de nuestro siglo han dado vida a otros tantos derechos originales perfectamente ubicables dentro de la tercera generación con fundamento en la solidaridad.

Se les denomina derechos humanos de tercera generación, por el hecho de distinguirse etapas distintas dentro del proceso de desarrollo de los derechos humanos, caracterizadas por un diferente grado de reconocimiento y protección.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo ha reconocido el carácter de tercera generación de los derechos ambientales al establecer:

“en la Constitución se consagra de una manera novedosa y de avanzada la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, como parte integrante de los llamados derechos de la tercera generación, pues su protección no sólo propende a favorecer a un grupo determinado en un momento determinado, sino al colectivo y para generaciones presentes y futuras, de allí la enorme responsabilidad de los operadores de justicia llamados a ponderar los derechos individuales frente al colectivo, máxime en el caso de autos, por tratarse de una zona enclavada dentro de un territorio declarado como Parque Nacional.”(25-06-03, caso del Alcalde del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui).

También se habla de derechos crédito para referirse a aquellos invocables por el ciudadano ante el Estado al asumir éste último no ya el papel de garante de la seguridad sino la realización de

---

13 VICENTE, Teresa. *Justicia Ecológica y Protección del Medio Ambiente*, Editorial Trotta, 2002.

14 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado Social*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado N° 83, UNAM (1995) 564

los objetivos sociales.<sup>15</sup> Como señala Jordano Fraga la dimensión colectiva del derecho deriva de su ejercicio universal. Los bienes ambientales están a la libre disposición de todos, sin que puedan admitirse discriminaciones arbitrarias.<sup>16</sup>

Uno de los últimos derechos incorporados al elenco de derechos sociales, es el de gozar del medio ambiente.<sup>17</sup> El derecho a disfrutar del entorno tiene naturaleza compleja. De un lado es un derecho de autonomía, pero por otro lado se trata de un derecho prestacional, porque puede reclamarse al Estado para que ponga a disposición de los titulares los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para el desarrollo de la persona.<sup>18</sup> El maestro Araujo-Juárez sostiene que existen un conjunto de derechos fundamentales cuyo objeto primordial consisten en prestaciones a cargo de los poderes públicos que buscan la elevación o, al menos, el mantenimiento de ciertas condiciones de vida, de manera que en ellos el elemento prestacional se entiende como su objeto nuclear, y que por ello se denominan derechos fundamentales prestacionales. De ahí que es importante insistir en que en los derechos fundamentales prestacionales, la prestación constituye el objeto de la obligación constitucional estatal, es decir, lo que la doctrina alemana ha calificado de “procura existencial”<sup>19</sup>. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha reconocido este carácter prestacional de los derechos ambientales al establecer que:

---

15 PINILLA, A: *Los derechos humanos de tercera generación en la dinámica de la legitimidad democrática, en el Fundamento de los Derechos Humanos, por Muguera y otros, Editorial Debate.*

16 Ob. Cit.

17 CANOSA, ob.cit.

18 ARAUJO JUAREZ, JOSE, “El amparo constitucional y los derechos fundamentales prestacionales”, *Revista de Derecho Administrativo, Editorial Sherwood, N° 4, 1998.*

19 Ob. cit.

“...la Sala debe analizar hasta qué punto es judicialmente exigible la tutela de estos derechos alegados. Así, en el marco de la situación jurídica concreta, y salvo el derecho de propiedad, los derechos cuya lesión se invocó son derechos cuya satisfacción requiere, necesariamente, de prestaciones desplegadas por los Poderes Públicos, es decir, derechos sociales o, más específicamente, derechos prestacionales cuya garantía es exigible a los órganos del Poder Público y, específicamente, a la Administración Pública...” (Sentencia N° 1632 de 11-08-06, en el caso del Lago de Valencia).

Sin embargo no ha existido unanimidad doctrinal respecto al reconocimiento de un derecho humano a un medio ambiente adecuado. Se discute si este derecho fundamental sea un derecho al medio ambiente o un derecho a la calidad de vida. En este sentido, el fin que perseguiría el Derecho y la política medioambiental es conservar, defender, restaurar y mejorar el medio ambiente, en orden a alcanzar metas antropocéntricas, como la calidad de vida del hombre y el desarrollo de su personalidad<sup>20</sup>.

Las dificultades consisten en la propia naturaleza del medio en sentido ecológico, integrado tanto por ?condiciones existenciales? (aire, agua, luz, presión, suelo, salinidad, humedad, temperatura...) como por las especies y las relaciones entre ellas y el medio, incluyendo todas las relaciones que el hombre establece con el medio natural en su conjunto. Tampoco la noción de medio ambiente tiene de por sí una significación prescriptiva, por lo que axiológicamente se hace referencia a él como un valor calificado de “adecuado para el desarrollo de la persona”, dimensión que halla su expresión más precisa en el concepto de “calidad de vida”. En este sentido, la ?calidad de vida? se re-

---

20 VICENTE, Ob cit.



fiere a que la evolución ha de tender a la satisfacción de las necesidades básicas para el desarrollo del hombre y la posibilidad de su existencia. Otras dificultades de dogmática jurídica apuntan a la necesidad de una redefinición del concepto de soberanía, a la ausencia de normas vinculantes, o a los obstáculos que el ejercicio procesal de este derecho plantea.<sup>21</sup>

Existe, sin embargo, un sector doctrinal que, aun reconociendo los problemas que afronta, insiste en el reconocimiento de un derecho fundamental al medio ambiente, es decir, ¿la configuración del derecho a un medio ambiente adecuado como un auténtico derecho humano?, un derecho que se plasma progresivamente en documentos jurídicos, sin haber culminado su proceso de consolidación. Para algunos ¿no se trata de distinguir el derecho humano al medio ambiente y el derecho a su protección, sino más bien de profundizar y avanzar en el concepto de los derechos de tercera generación o de la solidaridad, derechos que se caracterizan por llevar implícitos el deber de su protección?.<sup>22</sup> Para el profesor Demetrio Loperena el derecho al medio ambiente adecuado no se ejerce frente al Estado. El derecho a la protección del medio ambiente adecuado sí se ejerce frente al Estado. Son dos derechos de naturaleza diferente, que, al menos en el plano de la teoría jurídica conviene tenerlos debidamente diferenciados.<sup>23</sup>

La doctrina del Tribunal Supremo de Justicia ha venido reconociendo el carácter de derecho difuso del medio ambiente, aunque a veces de manera poco precisa hablando indistintamente

---

21 VICENTE, Ob cit.

22 VICENTE, Ob cit.

23 LOPERENA, DEMETRIO, "Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección", documento en línea: [www.cica.es](http://www.cica.es), Revista Ambiental.

de derecho e interés difuso y colectivo<sup>24</sup>. Así ha establecido que:

“... el interés difuso se refiere a un bien que atañe a todo el mundo, a personas que en principio no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, sino que es un bien asumido por ciudadanos que sin vínculo jurídico entre ellos se ven lesionados o amenazados de lesión. Ellos se fundan en hechos genéricos, contingentes, accidentales o mutantes que afectan a un número indeterminado de personas y que emanan de sujetos que deben una prestación genérica o indeterminada. Los daños al ambiente o a los consumidores por ejemplo, así ocurran en una determinada localidad, tienen efectos expansivos que perjudican a los habitantes de grandes sectores del país y hasta el mundo, y responden a la prestación indeterminada de protección al ambiente o a los consumidores....”(Sentencia de la Sala Constitución de 30-06-00, caso Defensoría del Pueblo).

En otra decisión importante la Sala Constitucional de forma más directa se ha referido al perfil del derecho al ambiente como derecho difuso, al señalar:

“...el incumplimiento por parte del Estado de su obligación de garantizar el desenvolvimiento de la población en un ambiente sano libre de contaminación establecida en el último párrafo del mencionado artículo 127 constitucional, genera un derecho difuso en los ciudadanos, dada la indeterminación objetiva de la prestación debida por el Estado para cumplir la obligación...”(Sentencia de 04-11-03).

Así las cosas, compartimos la idea de que el medio ambiente adecuado no es un fruto del desarrollo social sino un *præius* para su existencia. Es un derecho vinculado a la propia vida humana. El medio ambiente adecuado precede lógicamente al

24 VILLEGAS MORENO, José Luis: La protección jurisdiccional de los intereses difusos y colectivos, Eiv, Caracas 1999.

propio Derecho: sin medio ambiente adecuado no hay hombre, ni sociedad, ni derecho<sup>25</sup>.

## Conceptualización

El artículo 127 constitucional consagra el derecho al ambiente de la siguiente manera:

“... Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado”.

En desarrollo de este contenido constitucional el artículo 3 de la LOA define ese ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado como predicable de ese derecho al ambiente, cuando los elementos que lo integran se encuentran en una relación de interdependencia armónica y dinámica que hace posible la existencia, transformación y desarrollo de la especie humana y demás seres vivos.

Alberto Blanco-Uribe ha dedicado un completo y valioso trabajo a analizar la definición del derecho-deber individual y colectivo al ambiente en el derecho constitucional comparado, y al referirse al artículo 127 constitucional considera que se trata de un novedoso derecho de solidaridad definido como el derecho a la conservación ambiental. Y señala que su contenido debe consistir en la implementación de procedimientos legales que garanticen el ejercicio efectivos de los derechos humanos a la información, a la participación y al debido proceso.<sup>26</sup> Este autor lo ha definido

25 LOPERENA, ob.cit.

26 BLANCO-URIBE, Alberto: La definición del derecho-deber individual y colectiva al ambiente en el derecho constitucional comparado, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2005.

como el derecho individual y colectivo al mantenimiento balanceado, en condiciones de sustentabilidad, de los bienes ambientales (agua, suelo, aire, flora, fauna, paisaje, ecosistemas naturales, hábitat humanos ) para el disfrute físico y espiritual de cada vez mejores condiciones de vida.<sup>27</sup> Meier considera que la constitución configura un derecho humano concebido bajo el principio de la equidad intergeneracional y de la tutela de los intereses difusos asociados a dicha protección. Se configura así un derecho deber humano, un cometido función y una obligación estatal, y como un valor transversal que afecta a la mayor parte de las políticas públicas.<sup>28</sup> Machado ensaya una definición del derecho fundamental al ambiente y lo concibe como el derecho natural del hombre y de la sociedad de procurarse salud y bienestar físico y espiritual a través del control de sus propias actividades, para evitar que produzcan desequilibrios ecológicos, o ejerzan cualquier otra influencia perjudicial en su entorno, atentando contra una tranquilidad e integridad idealmente concebida.<sup>29</sup> Demetrio Loperena entiende que el derecho al medio ambiente adecuado es el derecho a usar y disfrutar de una biósfera con determinados parámetros físicos y biológicos de modo que pueda desarrollarse con la máxima plenitud nuestra persona. Siendo así el uso de los bienes ambientales el núcleo esencial del derecho.<sup>30</sup> Para Canosa sin entrar a definirlo este derecho comprende el derecho a gozar del medio, el derecho a que tal medio se preserve y del derecho de reacción ante las lesiones de los dos derechos anteriores.

---

27 BLANCO-URIBE, Alberto: Situación del derecho al ambiente en Venezuela, Revista de Derecho Público, N° 51, Ejev.

28 MEIER, Henrique: El derecho ambiental y el nuevo milenio, Ediciones Homero, Caracas 2003.

29 MACHADO, Rafael: La revolución ambiental, Mérida 2001.

30 LOPERENA ROTA, Demetrio: El derecho al medio ambiente adecuado, Civitas, Madrid 1998.

## El papel de la administración en la defensa del medio ambiente <sup>31</sup>

A los poderes públicos encomienda el artículo 127 de la Constitución de 1999 la función de “*proteger el ambiente*”.<sup>32</sup> El cumplimiento de este mandato constitucional se lleva a cabo fundamentalmente mediante normas de Derecho público y el papel central lo desempeña la Administración, lo que es consecuencia del carácter de interés o bien jurídico colectivo que tiene el medio ambiente y de la necesidad de que su protección se realice, como dice la Constitución, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable (art.128 constitucional), esto es, interviniendo en la utilización y disfrute de los recursos para evitar su pérdida o deterioro (art. 77 LOA). Se trata pues de *prevenir* los daños ambientales, para lo cual la Administración utiliza toda la gama de técnicas de prestación, de limitación y de fomento que arbitra el ordenamiento jurídico. Las normas e instrumentos del derecho privado van a desempeñar un papel que puede calificarse de *subsidiario* de esta protección administrativa, en cuanto en este ámbito de lo que se trata es de la tutela y reparación de intereses privados cuando ya han sido conculcados, una vez que han fallado los mecanismos de prevención, lo que se lleva a cabo por medio de las normas de vecindad, por la doctrina del abuso de derecho, y, en especial, por las reglas de responsabilidad por daños. El sistema de represión penal tiene por su parte, tal y como se configura en nuestro ordenamiento jurídico, un papel de *refuerzo*, de *cierre* del sistema jurídico- administrativo de tutela ambiental, representado por los contenidos de la Ley Penal del Ambiente.

---

31 Ver Fundamental la obra de LOZANO, Blanca: Derecho Ambiental Administrativo, Dykinson, Madrid 2000.

32 VILLEGAS MORENO, José Luis: Manual de Derecho Administrativo Ambiental, Ucat, San Cristóbal 2014.

La primera nota que caracteriza la acción de la Administración en defensa del medio ambiente es por tanto su carácter preventivo (art. 28 LOA). En el desempeño de esta función de protección del medio ambiente, la Administración utiliza una enorme variedad de técnicas jurídicas, herederas en gran parte de instrumentos arbitrados, con anterioridad al surgimiento del Derecho ambiental como valor autónomo, para la gestión de recursos naturales de especial valor para la vida social y económica (los montes, las aguas, las minas, la caza y la pesca), o para la protección de la salubridad e higiene (medidas de policía sanitaria en las ciudades), y procedentes en otros casos de instrumentos específicamente ambientales, que son por lo general de origen estadounidense, como es el caso del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y sociocultural (artículos 84-85 LOA).

Con arreglo al criterio del efecto que la actividad administrativa causa en la libertad de acción y los derechos de los particulares, estas técnicas tienden a situarse en dos polos antagónicos de la acción administrativa, pues o bien suponen medidas de limitación o policía, que restringen, fuertemente en ocasiones, la esfera de libertad privada, o bien tratan de buscar la colaboración de los ciudadanos a través de fórmulas de incentivación o desincentivación de la iniciativa privada, englobables, en un sentido amplio, en la conocida tradicionalmente como actividad de fomento.

El objetivo que persiguen ambos tipos de medidas es el mismo: evitar que el potencial destructivo de la civilización moderna, abandonados los mecanismos del libre mercado, conduzca a un deterioro irreversible de nuestro ecosistema. La incapacidad del mercado abandonado a sí mismo para proveer a las necesidades humanas sin poner en peligro el medio ambiente se explica, en

términos económicos, por la existencia de costes ambientales que escapan del sistema de precios. Los precios, que sirven de guía a las decisiones de consumidores y productores, no reflejan los costes y beneficios derivados del uso del medio ambiente, dando lugar a lo que se conoce *como externalidades negativas*<sup>33</sup>: cuando un agente económico realiza una actividad de producción o consumo para su propio beneficio, no tiene que soportar los costes ambientales que esta actividad provoca, pues, al no reflejarse en los precios, estos costes o efectos negativos son “externos” a la misma y repercuten en el conjunto de la sociedad, por lo que el agente económico, llevado por el objetivo de maximización de la utilidad o del beneficio que dirige sus decisiones, tenderá a explotar al máximo el medio ambiente, más allá de lo que resulta racional para la preservación futura de los recursos naturales.

La defensa y restauración del medio ambiente se configura así como un título de intervención de la Administración en la actividad y los derechos de los particulares, expresamente reconocido por nuestra Constitución cuando asigna a los poderes públicos una acción tuitiva para la defensa y restauración del medio ambiente que ha de apoyarse en “la indispensable solidaridad colectiva” (arts.127-129 constitucionales).

Esta intervención de la Administración en la actividad de los particulares para la defensa y restauración del medio ambiente permite además con frecuencia dirimir los conflictos concretos entre particulares que causa la tensión medio ambiente- desarrollo, pues hay que tener en cuenta que las actividades lesivas del entorno suelen menoscabar también directamente derechos o intereses particulares (lo que explica que las primeras normas

33 Vid. LOZANO, Blanca, ob.cit.

protectoras del ambiente surgieran en el ámbito del derecho privado), por lo que la Administración cuando concede o deniega, por ejemplo, una licencia para la instalación de una industrial molesta o insalubre, ejerce también, junto a la del bien colectivo medio ambiente, una actividad arbitral entre los administrados.

Para la defensa y restauración del medio ambiente la Administración establece también servicios públicos cuya prestación contribuye a la protección del entorno. Para definir una actividad como servicio público es preciso, como señala el profesor Araujo Juárez<sup>34</sup>, conjugar una *perspectiva material*, en función de la cual deben considerados servicios públicos exclusivamente aquellas actividades cuya finalidad es presentar una utilidad necesaria para el normal desenvolvimiento de la vida social, con una *perspectiva formal*, en virtud de la cual el dato básico es que el Estado u otro ente territorial asuma el deber y la responsabilidad de garantizar su prestación asegurando su realización por terceros. Dado el carácter pluridisciplinar que reviste a protección del medio ambiente son muchos los servicios públicos que de un modo u otro contribuyen a la protección del entorno, aunque podemos destacar algunos que presentan un carácter marcadamente ambiental, como es el caso, por ejemplo, de las actividades de recogida, valoración y eliminación de residuos urbanos, que se atribuye a los municipios como servicio obligatorio (Ley de la Basura y Ley Orgánica del Poder Público Municipal) pudiendo ejercerlas bien directamente a través de órganos o entidades propias, o bien indirectamente, confiando su prestación a un sujeto diverso, normalmente una empresa privada, mediante las formas de gestión indirecta previstas en la legislación sobre régimen local (LOPPM).

34 ARAUJO JUAREZ, José: Manual de Derecho de los Servicios Públicos, Vadell Hermanos, Caracas 2003.



Otro servicio que por considerarse esencial queda reservado a las entidades locales y que tiene gran trascendencia desde el punto de vista ambiental es el abastecimiento y depuración de aguas de las poblaciones pudiendo ejercerlas bien directamente a través de órganos o entidades propias, o bien indirectamente, confiando su prestación a un sujeto diverso, normalmente una empresa privada, durante las formas de gestión indirecta previstas en la legislación<sup>35</sup>, específicamente en los contenidos de la Ley de Agua Potable y Saneamiento. La gestión de residuos no urbanos, tanto los peligrosos como los no peligrosos, no se reserva en cambio a la Administración, limitándose ésta, de conformidad con el régimen jurídico que establece la Ley de Basura, a regular, limitar y disciplinar la actividad de los particulares mediante la aplicación de técnicas de intervención administrativa tanto más intensas cuanto mayor sea el peligro o impacto de los residuos para el medio ambiente. Se trata en todos estos casos de actividades de gran trascendencia para el entorno, de “servicios públicos ambientales” cuyo estudio desborda sin embargo la pretensión de este trabajo pero que forma parte fundamental de nuestra línea de investigación al respecto.

La Administración actúa, según lo hasta aquí expuesto, como principal defensora del interés colectivo medio ambiente, pero en ocasiones puede aparecer también como potencial agresora del mismo. Esta paradójica situación es fruto, como señala el profesor Martín Mateo:

“...de la constatada ampliación de competencias públicas materializadas en proyectos e iniciativas de gran envergadura, de trascendencia para el medio y de la dispersión de responsabilidades en múltiples orga-

---

35 VILLEGAS MORENO, José Luis: Derecho Administrativo Municipal, Sin Límite, San Cristóbal 2007.

nismos y entes que propenden a defender celosamente sus funciones y a anteponer quizá los intereses que sectorialmente administran a los más amplios y globales que se concitan en la defensa del ambiente”<sup>36</sup>.

La Administración debe estar sujeta también a los postulados ambientales cuando lleva a cabo cualquier actividad o proyecto potencialmente lesivo del entorno y sometido por ello a normas ambientales: obras públicas sometidas a evaluación de impacto, actividades clasificadas, vertidos, operaciones de producción y gestión de residuos, etc. Esta doble condición de la Administración, como defensora del bien jurídico situado bajo su tutela pero a la vez potencial agresora del mismo, constituye una singularidad del Derecho Ambiental que explica la importancia que en este ámbito tiene la participación pública en la defensa del medio ambiente, y ha conducido al desarrollo de técnicas de auto-control de la Administración, como es el caso de la evaluación de impacto ambiental cuando se aplica a proyectos de iniciativa pública, procedimiento mediante el cual se introduce la variable ambiental en la toma de decisión a través de la elaboración por la autoridad ambiental de un informe (la Declaración de Impacto Ambiental) que tiene carácter vinculante para el órgano administrativo que ha de ejecutar el proyecto<sup>37</sup>.

## Orden Público Ambiental

Las obligaciones de las Administraciones públicas en relación a la protección ambiental, así como el principio de responsabili-

---

36 MARTIN MATEO, Ramón: Manual de Derecho Ambiental, Thomson-Aranzadi, Madrid 2003.

37 LOZANO, ob.cit.

dad administrativa en su más amplia y protectora concepción, están en la actualidad fuera de duda. Consecuentemente también lo están, como contrapartida de lo anterior, los derechos de los particulares a un ambiente adecuado, a que la Administración tome todas las medidas necesarias a la protección del ambiente y a obtener reparación por los daños patrimoniales antijurídicos que puedan sufrir por la acción o la inacción administrativa.

Desde la Constitución de 1999, existe un orden público ambiental determinado (artículos 127-129), reconocido específicamente en la vigente Ley Orgánica del Ambiente (art.6). Tal orden público ambiental es una categoría jurídica que legitima la potestad (poder-deber) ordenadora del Estado en materia de conservación, defensa y mejora ambiental. En particular, funciona como base o fundamento para el ejercicio de facultades normativas (poder de policía) que se traducen en prohibición, restricción y control de actividades capaces de degradar o alterar el bien jurídico ambiental. Este orden público ecológico es la base ideológica que legitima –y exige– todas las medidas de control, regulación, vigilancia y prohibición de esas actividades, es decir, la llamada policía administrativa en lo ambiental o policía ambiental.

Este bien jurídico es tutelado tanto administrativa como judicialmente, teniendo los órganos correspondientes competencia material para la aplicación de sanciones en materia ambiental (artículos 108-129 LOA) y para conocer de las controversias sobre el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales renovables, y los jueces, además para ampliar sanciones en materia de delitos contra el ambiente, así como para dictar medidas cautelares o de seguridad que sean necesarias en el curso de un

proceso, a fin de evitar consecuencias degradantes para aquél.

En relación a la tutela administrativa, ella se materializa, en primer lugar en la categoría-actividad de policía administrativa en lo ambiental, mediante modalidades de prevención (medidas de seguridad), represión (sanciones administrativas) y reparación o restauración (medidas complementarias a las sanciones administrativas); policía ambiental que puede verse desde un triple ángulo normativo, orgánico-funcional y material. Por otra parte, y concretamente en el orden nacional, dicha tutela administrativa corresponde en la actualidad al Ministerio del Poder Popular de Ecosocialismo y Aguas (antiguo Ministerio del Ambiente) como Autoridad Nacional Ambiental (art. 18 LOA).

Así las cosas lo que queremos destacar es que existe un orden público ecológico o ambiental que faculta e impone el ejercicio de una policía administrativa en lo ambiental o policía ambiental, mediante la cual deben evitarse y controlarse las actividades degradantes del ambiente. Se trata de una potestad y, por tanto, de una facultad-deber de la Administración Pública. Y como reverso de tal obligación administrativa los particulares tienen un derecho a la protección ambiental y a la reparación, por parte de la Administración, por los daños que les cause el ejercicio inadecuado o la ausencia de ejercicio de su potestad administrativa.

## Conclusión

A pesar del contexto jurídico descrito en Venezuela encontramos mucha distancia entre el bloque de legalidad y constitucionalidad ambiental y la realidad cotidiana para que se disfrute de

un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado.

En materia de derecho a un ambiente sano, 2014 fue un año preocupante en Venezuela, siendo su epílogo en el período la eliminación del Ministerio del Ambiente como institución cuyas responsabilidades quedaron, por un tiempo, en un limbo. La medida fue ejecutada de manera inconsulta e improvisada por el presidente Nicolás Maduro en septiembre de 2014. La decisión no contempló una evaluación del ente, su importancia en el cumplimiento de los mandatos de la Constitución y las posibles repercusiones al no contarse con un organismo encargado de velar por el diseño y promoción de políticas públicas en materia ambiental y por el cuidado del ambiente. En este contexto el saldo ambiental durante 2014 es negativo, siendo la temática de la basura y el estado de los parques nacionales las situaciones relevantes.<sup>38</sup>

Las principales preocupaciones de los Venezolanos, identificadas por VITALIS39 con el apoyo de 67 expertos en su consulta ambiental 2015 fueron :Deterioro de la calidad de agua y merma de la producción de agua en embalses y cuencas hidrográficas, deficiente manejo de los Residuos y Desechos sólidos, pérdida de la Biodiversidad, falta de institucionalidad y gobernabilidad ambiental, deficiente Gestión Urbana, minería ilegal al sur de Venezuela, carencia de programas de Educación Ambiental y Contaminación ambiental. Para el año 2015, los problemas relacionados con el agua, tal como la merma en la calidad y disponibilidad de agua, constituyeron el primer problema ambiental señalado por los expertos, a diferencia de años anteriores donde el manejo inadecuado de los residuos y desechos sólidos prevalecía.

---

38 PROVEA: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela 2014: Derecho a un ambiente sano. P.91 y ss. [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve)

En contraste con estas investigaciones no gubernamentales tenemos la posición oficial del Gobierno que difunde a través de un extenso documento que Venezuela Sí cumple los objetivos de Desarrollo del Milenio.<sup>39</sup> En lo referente al objetivo 7 sobre garantizar la sostenibilidad del medio ambiente este documento dice:

“En estos 14 años de Revolución se ha logrado estructurar un marco jurídico que garantiza dichos derechos, aunado a los planes nacionales de desarrollo consolidando una nueva geopolítica nacional, protegiendo los espacios para conservar los recursos naturales, elevando los niveles de conciencia ambiental, preservando el equilibrio del ecosistema y la biodiversidad, así como la promoción al desarrollo de un modelo de producción sustentable, disminuyendo el impacto ambiental de la intervención del hombre y reduciendo los niveles de contaminación de las aguas. En nuestro Plan de la Patria 2013-2019, legado de nuestro Comandante Hugo Chávez, se hace énfasis en la especial atención que la Revolución le ha dado al tema ambiental, el cual establece: “Contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana”. Este Quinto Objetivo plantea un modelo alternativo y socialista en el tratamiento del ecosistema, en constituir el ecosocialismo en una política pública nacional”.

## BIBLIOGRAFIA

ARAUJO JUAREZ, JOSE, “El amparo constitucional y los derechos fundamentales prestacio?nales”, Revista de Derecho Administrativo, Editorial Sherwood, N? 4, 1998.

---

39 Venezuela cumple los objetivos de desarrollo del milenio 2015, Ediciones Minci, Caracas 2015.p.41

ARAUJO JUAREZ, José: Manual de Derecho de los Servicios Públicos, Vadell Hermanos, Caracas 2003.

ARAUJO JUAREZ: José, Introducción al Derecho Administrativo Constitucional, Editorial Paredes, Caracas 2009.

BLANCO-URIBE, Alberto: La definición del derecho-deber individual y colectiva al ambiente en el derecho constitucional comparado, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2005.

BLANCO-URIBE, Alberto: Situación del derecho al ambiente en Venezuela, Revista de Derecho Público, N° 51, Ejev.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco: La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado Social, Boletín Mexicano de Derecho Comparado N° 83, UNAM (1995) 564

JORDANO FRAGA, Jesús: El Derecho ambiental del siglo XXI, documento en línea [www.cica.es](http://www.cica.es), Revista Ambiental.

LEON JIMENEZ, Fernando: ¿Derechos ambientales de las generaciones futuras?, [www.cica.es](http://www.cica.es), de 22-05-2009.

LOPERENA ROTA, DEMETRIO, “Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección”, documento en línea: [www.cica.es](http://www.cica.es), Revista Ambiental.

LOPERENA ROTA, Demetrio: El derecho al medio ambiente adecuado, Civitas, Madrid 1998.

LOPERENA, DEMETRIO, “Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección”, documento en línea: [www.cica.es](http://www.cica.es), Revista Ambiental.

LOZANO, Blanca: Derecho Ambiental Administrativo, Dykinson, Madrid 2000.

MACHADO, Rafael: La Revolución Ambiental, Mérida 2001.

MARTIN MATEO, Ramón: Manual de Derecho Ambiental, Thomson-Aranzadi, Madrid 2003.

MEIER, Henrique: El derecho ambiental y el nuevo milenio, Ediciones Homero, Caracas 2003.

PINILLA, A: Los derechos humanos de tercera generación en la dinámica de la legitimidad democrática, en el Fundamento de los Derechos Humanos, por Muguera y otros, Editorial Debate.

PROVEA: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela 2014: Derecho a un ambiente sano. P.91 y ss. [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve)

Venezuela cumple los objetivos de desarrollo del milenio 2015, Ediciones Minci, Caracas 2015.p.41



VICENTE, Teresa: „Justicia Ecológica y Protección del Medio Ambiente, Editorial Trotta, 2002.

VILLEGAS MORENO, José Luis: Derecho Administrativo Municipal, Sin Límite, San Cristóbal 2007.

VILLEGAS MORENO, José Luis: El derecho al ambiente como derecho social colectivo, Revista de Derecho Administrativo N° 18, Sherwood, 2004.

VILLEGAS MORENO, José Luis: La protección jurisdiccional de los intereses difusos y colectivos, EJV, Caracas 1999.

VILLEGAS MORENO, José Luis: Manual de Derecho Administrativo Ambiental, Ucat, San Cristóbal 2014.

VITALIS: Balance Anual sobre la situación ambiental 2015. [www.vitalis.net](http://www.vitalis.net)



# LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL DERECHO AMBIENTAL VENEZOLANO: DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Isabel De los Ríos<sup>1\*</sup>

## RESUMO

O exercício do direito ao ambiente saudável se consagrada como direito fundamental passa pelas reais possibilidades da participação dos cidadãos na defesa dos benefícios do uso dos recursos naturais e dos serviços ambientais e na tomada de decisões públicas que afetam seu entorno. Estas possibilidades são influenciadas tanto pelo acesso à informação e educação ambientais, quanto pelos mecanismos de tutela de tais direitos. O artigo presente oferece uma visão da participação popular no ordenamento jurídico venezuelano jurídico, com referência especial para o assunto ambiental, não só como a possibilidade de aderir à defesa dos próprios atributos mas intervir na tomada de decisões públicas que têm incidência direta no ambiente. Essa ordem positivamente afetada com a promulgação da Constituição de 1999, de possui como eixo transversal o ambiente, sustentado pela participação popular. Nas três partes além da introdução e

1\* Abogada, Universidad Central de Venezuela. Doctora Honoris Causa por la Universidad Paulo Freire, de Nicaragua. Doctora en Derecho del Ambiente, Universidad de Estrasburgo. Magister en Ordenación del Territorio. Especialista en Ciencias Penales. Profesora categoría titular del Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, de la Universidad Central De Venezuela

conclusão, serão vistas as instituições pioneiras de participação cívica nas questões ambientais antes da Constituição de 1999, as previsões sobre tal participação popular na Constituição e na normativa promulgadas posteriormente.

**Palavras Chaves:** Direito Ambiental, Direitos humanos, Direitos Constitucionais, Direito ao Meio Ambiente Equilibrado, mecanismos de tutela, Acción de Amparo, participação popular, participação cidadã.

## RESUMEN

El ejercicio del derecho al ambiente sano consagrado como derecho fundamental pasa por las posibilidades reales de la participación de los ciudadanos en su propia defensa, en los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales y de los servicios ambientales, y en la toma de decisiones públicas que afecten el entorno. Estas posibilidades se ven influidas tanto por el acceso a la información y educación ambientales, como a los mecanismos de tutela de tales derechos. El presente artículo ofrece una visión de la participación popular en el ordenamiento jurídico venezolano, con especial referencia a la materia ambiental, no solamente como la posibilidad de adherirse a la defensa de los propios atributos sino a intervenir en la toma de decisiones públicas que tengan incidencia directa en el entorno. Ese ordenamiento se vio positivamente afectado con la promulgación de la Constitución de 1999, cuyo eje transversal es precisamente el ambiente, sostenido por la participación popular. En sus tres partes, además de la

introducción y conclusión, se verán las instituciones pioneras de participación ciudadana en las cuestiones ambientales antes de la Constitución de 1999, las previsiones acerca de la participación popular en la Constitución, y la participación popular en la normativa promulgada con posterioridad a la Constitución.

**Palabras Claves:** Derecho ambiental, derechos humanos, derechos constitucionales, derecho al medio ambiente sano, mecanismos de tutela, acción de amparo, participación popular, participación ciudadana.

## 1. Introducción

De conformidad con el artículo 326 de la Constitución Bolivariana, la seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, sobre las bases de un desarrollo sustentable; para añadir que el principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar. Ese principio es requisito para poder alcanzar otros, entre ellos la promoción y conservación ambiental, y, más todavía, la base de todo ello es el desarrollo sustentable, cuya introducción en el mundo se debe al Derecho del Ambiente.

La participación ciudadana es el proceso social y político por medio del cual la comunidad organizada interviene activamente

en las decisiones que pueden afectarla, por intermedio de sus voceros ante los organismos encargados de tomar las decisiones y ejecutarlas, para lograr beneficios comunes. Ello le confiere deberes superiores al ciudadano común en cuanto a la responsabilidad que Estado y ciudadanos tienen en la salvaguarda del entorno: el principio incluye derechos y deberes. Dentro de los primeros, el acceso a la información, la oportunidad de participar en la toma de decisiones, el derecho a la educación ambiental y a ser indemnizado como víctima; dentro de los segundos, el deber de colaborar en la protección del ambiente y de no agredirlo. Por esta razón, la corresponsabilidad requiere de especiales mecanismos para garantizar la participación popular en los asuntos ambientales, para convertirla en derecho y no expectativa de derechos.

El primer texto jurídico sobre la materia ambiental, al menos que yo conozca, es la Ordenanza sobre Contaminación de Aguas Provenientes de Tenerías, de abril de 1594, pasando, ya en la época republicana, por los decretos conservacionistas del Libertador Simón Bolívar y más copiosamente en el pasado siglo, con la primera Ley de Bosques de 1910. Y es esta ley la que por primera vez abre la posibilidad de intervenir en las decisiones gubernamentales en materia ambiental, y posiblemente sea la primera en cualquier materia.

De forma parecida fue el proceso en la mayoría de los países: en la rama ambiental se dieron las primeras manifestaciones de participación popular, habida cuenta de la necesidad de involucrar en su defensa a la mayor cantidad posible de ciudadanos, pues sin ese requisito cualquier intento de proteger el ambiente resultaba incierto. Posteriormente esa participación

se vio ampliada y rebasó la pura defensa para impulsar la intervención en la gestión.

En Venezuela, con la promulgación de la Constitución de 1999, la participación ciudadana escapa de los límites ambientales y se plantea para múltiples materias, habiendo sido reforzada con las denominadas leyes del Poder Popular, de las que se hablará infra. El punto es extremadamente complejo dado, por un lado, lo relativamente novedoso y el desconocimiento lógico en unas instituciones emergentes que luchan por colocarse en el lugar adecuado; por otro, la amplia diversidad de leyes que plantean el asunto, sin que haya mediado un sustento teórico que facilite su evolución y aplicación. Esto explica la urgencia por descifrar este asunto, al menos de modo panorámico, por el momento.

Este trabajo tiene como propósito dar una visión de la participación popular en el ordenamiento jurídico venezolano, con especial referencia a la materia ambiental. La metodología se basó fundamentalmente en la identificación y análisis de los textos legislativos venezolanos y está organizado en tres partes, además de la introducción y las conclusiones: las instituciones pioneras de participación popular, la participación popular en la Constitución y la participación popular en la normativa posterior a la Constitución.

## 2. Las Instituciones Pioneras de Participación Popular

Tres institutos de larga trayectoria han establecido la posibilidad para los ciudadanos no solo de acudir a las instituciones

públicas para defender sus propios derechos sino participar en decisiones de las autoridades. Ellas son la oposición, la consulta pública para la elaboración de los planes de ordenación del territorio y los estudios de impacto ambiental.

## 2.1. La Oposición al Otorgamiento de Permisos

Es una institución específica del derecho ambiental <sup>2</sup>. Varias leyes contemplan medidas con ese nombre, como la oposición a la suspensión condicional del proceso (Código Orgánico Procesal Penal), a la solicitudes de arrendamiento y adjudicación gratuita (Ley de Tierras Baldías y Ejidos) y otras, que se desvían significativamente del objeto de estudio. Este punto tratará solamente aquellas previsiones legales que tratan la oposición a actos autorizatorios que pudieran afectar negativamente los recursos naturales y el ambiente, y constituir, en consecuencia, medidas reales de protección ambiental.

Como ya se anunció, la Ley de Bosques de 1910 consagra esa figura de manera precursora, al disponer que los propietarios de aguas podían oponerse a los desmontes que hicieran los propietarios de los fundos superiores en las cabeceras de los ríos o vertientes, si podían disminuir las aguas que usa. Tienen también derecho a obligar a replantar el bosque si oportunamente se hubieran opuesto al desmonte. Por supuesto, la institución fue ratificada en las posteriores leyes sobre el recurso vegetación, y así mismo en las leyes de Minas de 1945 y sus reglamentos.

2 Ver al respecto. Isabel De los Ríos. Las medidas reales en derecho ambiental. EIDL. Caracas, 2014



Actualmente, ratificada en el Decreto-leyes de Minas, de 1999, en la Ley de Aguas de 2006 y Ley de Bosques de 2013. Tiene incluso un reconocimiento de mayor rango al estar contemplada en la (LOA) de 2006:

Oposición. Artículo 90: Toda persona natural o jurídica, pública o privada, podrá oponerse a cualquier solicitud de instrumento de control previo ambiental, siempre y cuando exprese claramente las razones de hecho y de derecho que le asisten, acompañando los documentos probatorios pertinentes. La autoridad competente decidirá la oposición siguiendo el procedimiento ordinario establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, salvo la existencia de procedimientos especiales establecidos en normas ambientales.

A través de esa institución procede la revocatoria de cualquier acto administrativo de control previo ambiental, tales como autorizaciones, aprobaciones, permisos, licencias, concesiones, asignaciones, contratos, planes de manejo, registros o cualquier otro estipulado en la normativa ambiental. Para el otorgamiento de concesiones, asignaciones y licencias de aprovechamiento de aguas y licencias de vertido, la Ley de Aguas trae estipulaciones concretas, por ejemplo, la existencia de mejor derecho y lesiones a derechos preexistentes <sup>3</sup>.

En cuanto al aprovechamiento del patrimonio forestal, la

---

3 Oposición. Artículo 65: Toda persona que se crea con derecho o causa justificada podrá oponerse al otorgamiento de las concesiones, asignaciones y licencias de aprovechamiento de aguas y licencias de vertido. Son causales fundamentales para la oposición:

1. La existencia de mejor derecho
2. La posibilidad de lesiones a derechos preexistentes.
3. La existencia de impedimentos técnicos, debidamente fundamentados.
4. Afectación al ambiente y generación de impactos ambientales y socioculturales irreversibles.
5. Estar en contraposición con los planes de ordenación territorial.

La reglamentación de esta Ley establecerá el procedimiento a que se sujetará el trámite de las oposiciones.

Ley de Bosques se pronuncia en el artículo 132 <sup>4</sup>: E igualmente procede para la suspensión del otorgamiento de las concesiones para exploraciones y explotaciones mineras, según el Decreto Ley de Minas.

## 2.2. La Consulta Publica de los Planes de Ambiente y De Ordenación del Territorio

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio estatuye la obligatoriedad de someter a un proceso de consulta pública los planes de ordenación del territorio, así establece que con el objeto de garantizar la participación de todos los niveles de la Administración Pública y de la colectividad en general, en la elaboración de los planes de ordenación del territorio, Nacional, regionales, sectoriales, urbanos, locales y de las áreas naturales protegidas. La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística dedica al tema de la participación popular para el cumplimiento de los planes urbanos los artículos 10, 17, 62, 65 y todo el capítulo II del Título VIII, artículos 104 a 108. Se destaca el artículo 104: Toda persona, Asociación de Vecinos u organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas u otras que funcionen en la comunidad, podrá requerir de los órganos administrativos de control urbanístico, nacionales o municipales, la adopción de las medidas pertinentes para el cumplimiento de los planes urbanos y de las normas que

---

4 LOOU. Artículo 132. Los terceros podrán oponerse al otorgamiento de las solicitudes referidas a instrumentos de control previo ambiental para el uso del patrimonio forestal, con fundamento en justo título o derecho de prelación. Para ello, las solicitudes gozarán de la debida publicidad por parte del órgano competente, a los fines de garantizar ese derecho. La oposición se ejercerá mediante escrito razonado dirigido a la autoridad competente, expresando claramente las razones en que funda su solicitud y acompañará la misma con los documentos que justifiquen su oposición, en cualquier fase del procedimiento administrativo.

los complementan.

La LOA añade la participación popular para la planificación ambiental, circunscrita a un sistema integrado de planes, subordinado al Plan Nacional de Ordenación del Territorio. El Decreto Ley de Zonas Costeras prevé, igualmente, la consulta pública para la elaboración del Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras. Nótese el artículo 17: “El Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras se elaborará mediante un proceso de coordinación interinstitucional, multidisciplinario y permanente, que incluya a los medios de consulta y participación pública previstos en la ley”.

### 2.3. La Consulta Publica En Los Estudios De Impacto Ambiental

El primer reglamento patrio sobre estudios de impacto ambiental, de 1991, incluyó la consulta en audiencia pública de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para los estudios de impacto ambiental. Hoy, la LOA los menciona en los artículos 4, 84 y 85. El instrumento reglamentario que rige la materia hoy día es “Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente”.

En su artículo 26 dispone que el Ministerio del Ambiente podrá ordenar un proceso de revisión y consulta pública de los estudios y, de abrirse, las observaciones o comentarios se consignarán por escrito, incluyendo fundamentos técnicos, científicos y jurídicos que los sustenten. Los promotores de los proyectos sujetos a la elaboración de un estudio de impacto ambiental publicarán,

en un diario de circulación local, una notificación informando sobre el comienzo de la realización del estudio. Estas consultas se cumplen inexorablemente y aunque no hay una norma clara sobre los modos de convocatoria y demás detalles, el despacho ministerial posee reglas internas que han permitido un nivel de participación elevado.

## 2.4. La Participación Ciudadana en La Defensa Del Ambiente

El arsenal legislativo ambiental venezolano, abundante, disperso y en ocasiones poco armónico, con la promulgación de la LOA en 1976 dio un giro al contar con objeto, principios y soluciones propias. Ese primer texto, modificado en 2006 tras 30 años en vigor, trata el derecho a la participación ciudadana en materias ambientales. Ya su artículo 3 incluye dentro de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente y la educación y coordinación de las actividades de la Administración Pública y de los particulares. Y, algo que representó el gran tranco: el otorgamiento de funciones de guardería ambiental a las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, junto a la Guardia Nacional, y demás entes públicos.

De hecho, el primer reglamento de esa ley fue el Reglamento No 1 sobre Juntas para la Conservación del Ambiente. Dicho Reglamento regía la constitución, organización y funcionamiento de las Juntas para la Conservación, Defensa y mejoramiento

del Ambiente, organizaciones al servicio de la colectividad, en la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, mediante el examen, la vigilancia y la fiscalización de las actividades que directa e indirectamente puedan incidir sobre aquel. Esta mención en esa ley pionera fue de suma relevancia, por cuanto supuso la creación de la Dirección de Participación Ciudadana dentro del Ministerio del Ambiente, una institución gubernamental de enorme trascendencia en el entonces recién creado despacho.

### 3. La Participación Popular En La Constitución

La Constitución que se dio Venezuela el último día del siglo pasado fue derivada de un largo proceso de consultas populares, es la primera promulgada luego de referéndum popular. Los cambios son sustanciales, fundamentalmente en participación popular y en materia ambiental, al punto que uno de los grandes saltos cualitativos fue el pasar de democracia representativa a democracia participativa.

#### 3.1. El Goce Del Medio Ambiente Como Derecho Fundamental

Dentro del título de los Deberes, Derechos Humanos y Garantías, se consagra el derecho al ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado. Pero las preocupaciones ambientales en el nuevo texto constitucional no se agotan allí, por el contrario,

el interés por el ambiente aparece como eje transversal en todo su articulado.

### 3.1.1. La dimensión ambiental en la Carta Magna

En primer término, el ambiente aparece como el hilo que hilvana todos los demás, y, en segundo término, en lugar privilegiado, por ejemplo, como fundamento de la seguridad del Estado; consagrándolo como derecho fundamental y transgeneracional; considerándolo como fin del Estado, como fundamento de la seguridad de la Nación, del régimen socioeconómico de la República y como circunstancia para dictar estado de excepción; adoptando el modelo del desarrollo sustentable; declarando todas las aguas del dominio público; incorporando como obligación del Estado y de los particulares la protección del ambiente; e incluyendo el ambiente como limitación para ejercer actividades lucrativas.

Los puntos más relevantes se encuentran permeados por las previsiones ambientales, constituyendo el ambiente la noción que apuntala las otras e hilvana los demás asuntos públicos. El constituyente tomó esta vía de modo más que consciente, como lo demuestra la exposición de motivos que expone que los principios contenidos en el capítulo consagrado a los Derechos Ambientales encuentran su transversalización a través de otras disposiciones y principios cuya finalidad es el desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable de la Nación. En otras palabras: el desarrollo de la Nación se realizará sobre bases ecológicas y ambientalmente admisibles. Así, se ve en el artículo consagradorio

del derecho al ambiente:

Artículo 127: Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia. Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley.

### 3.1.2. Principios constitucionales sobre participación popular en materia ambiental

Es imposible que la ley escrita comprenda y prevea toda la infinita variedad de situaciones humanas. Por ello, quien tiene que aplicar las normas debe acudir a otras fuentes para resolver el asunto, bien sea para llenar los vacíos legales, bien sea como apoyo del intérprete. Una de estas fuentes la constituyen los principios generales del derecho para la ciencia jurídica en general. Ello acontece de modo más marcado en el derecho ambiental, por encontrarse en constante renovación, por lo que requiere permanentemente de la elaboración de normativas; y por ser un derecho emergente, por lo que a veces resulta de difícil interpretación,

siendo necesario acudir a otras fuentes.

En este punto, no obstante, presento exclusivamente aquellos principios referidos a la participación popular deducidos de los textos ambientales de alcance planetario y cuya apreciación, por supuesto, podrían variar de un autor a otro.

### 3.1.2.1. De corresponsabilidad

Una de las características de los derechos de la solidaridad es justamente que además de un derecho constituyen un deber, característica a las que se les debe principalmente su nombre. El principio de corresponsabilidad o de participación ciudadana, incluye derechos y deberes. Dentro de los primeros, el acceso a la información, la oportunidad de participar en la toma de decisiones relativas a su medio ambiente, el derecho a la educación ambiental y el derecho a ser indemnizado como víctima; dentro de los segundos, el deber de colaborar en la protección del ambiente. La participación ciudadana, caracterizada como derecho y como deber, es uno de los logros de la Constitución:

Artículo 62: “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.”

Artículo 132: “Toda persona tiene el deber de cum-



plir con sus responsabilidades sociales y participar de manera solidaria en la vida política y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social”.

Es un principio de la política ambiental consagrado en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Ambiente y su Título IV le es dedicado conjuntamente con la educación ambiental. Para lograr la participación de la ciudadanía es indispensable la información y la educación ambiental, por cuanto sólo debidamente informados es posible elegir en libertad, por esta razón los incluyo dentro del derecho a la participación.

### 3.1.2.2. Del derecho de acceso a la información

El mismo Principio 10 de la Declaración de Río manifiesta que en el plano nacional, toda persona deberá tener el mismo acceso adecuado a la información sobre el ambiente que las autoridades públicas, incluida aquella sobre materiales y actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. En la Constitución venezolana aparece explicitado en el artículo 120 en cuanto a los pueblos indígenas. El dispositivo prevé que el aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad de los mismos y sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. En la Ley Orgánica del Ambiente aparece en el artículo 24 (como lineamiento para la planificación ambiental); artículo 35 (como lineamiento para la educación ambiental); y todo el Título VI.

### 3.1.2.3. Del derecho a la educación ambiental

La Declaración de Estocolmo le dedica a este último el Principio 19, al señalar como indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, tanto para las generaciones jóvenes como a los adultos, con la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana.

Supone también, como esencial, que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos. Y el artículo 107 de la Constitución contempla la educación ambiental como obligatoria en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, así como también en la educación ciudadana no formal. Como quedó dicho supra, comparte con la participación ciudadana el Título IV de la Ley Orgánica del Ambiente.

### 3.1.2.4. Del reconocimiento de la cultura de pueblos indígenas y comunidades locales

Este es uno de los principios aceptados en la Declaración de Principios de la Reunión Mundial sobre Medio Ambiente de Río de Janeiro en 1992. La Constitución venezolana lo ha tomado en los artículo 119, cuando expresa que “el Estado reconocerá la

existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida”; y 120, al referirse al aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado, la cual debe hacerse “sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas”.

### 3.1.2.5. Del derecho al ambiente como derecho humano fundamental

El Capítulo IX denominado “De los Derechos Ambientales” del título correspondiente a los Deberes, Derechos Humanos y Garantías plantea el derecho al medio ambiente como un derecho fundamental. En efecto, todo el capítulo, integrado por tres artículos, es dedicado al asunto ambiental, aun cuando no todo se refiere al derecho al ambiente.

### 3.1.3. Mecanismos de tutela <sup>5</sup>

No tendría ningún sentido detentar un derecho abstracto, si no se cuenta con las herramientas para garantizar su efectivo ejer-

---

<sup>5</sup> Ver sobre la legitimación activa, procedimiento, procedencia de la acción de amparo y demás puntos relacionados: Isabel De los Ríos. Principios de derecho ambiental. Editora IDLR. Caracas, 2015

cicio. En Venezuela, el derecho al ambiente no cuenta con una acción propia, por el contrario, está respaldado por el amparo constitucional, que es la prevista para proteger el ejercicio de las garantías constitucionales de posibles transgresiones y conseguir la restitución de los derechos conculcados. Tres textos legales lo consagran, todos de alto rango: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

La Convención, firmada en San José en 1969 y ratificada por Venezuela, contempla el recurso de amparo. La validez en el derecho interno venezolano de esta Convención o de cualquier otro texto internacional sobre derechos humanos, es un mandato de la Constitución pues declara que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional, prevalecen en el orden interno, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

### 3.2. Las Consultas Publicas De Los Proyectos de Leyes

La iniciativa de las leyes corresponde, amén de los organismos del Poder Público tradicionales, a los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro electoral permanente. La Constitución al respecto trae el mandato de que las leyes presentados por los ciudadanos, se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Lo que garantiza

el verdadero ejercicio del derecho ciudadano.

No obstante, una de las disposiciones más significativas se refiere a las consultas populares durante el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de leyes. En efecto, en virtud del artículo 211, cada proyecto de ley debe someterse a un proceso de consulta, a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión. Y tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional. Esto se cumple inexorablemente y, de otra parte, el proceso de consulta se realiza en todo el país, y no solo en la sede del Poder Legislativo en la capital de la República.

### 3.3. Otras Disposiciones Sobre Participación Popular

Por supuesto, el texto magno no se detiene en los puntos ambientales manifiestos en los artículos 127 y 128. En general dispone:

Artículo 70: Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

En concreto, prevé la participación ciudadana: en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias será regulada por una ley especial (artículo 55); en los asuntos públicos, por considerar que la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo (artículo 62); en las elecciones internas de los partidos políticos (artículo 67); de los jóvenes (artículo 79); de los ancianos (artículo 80); de las personas con necesidades especiales (artículo 81); en los procesos de transformación social (artículo 102); de los pueblos indígenas en la demarcación y el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras (artículo 119); de los pueblos indígenas en la economía nacional y en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera (artículo 123); de los pueblos indígenas en los procesos políticos (artículo 125); en los procesos de definición y ejecución de la gestión pública de los municipios y en el control y evaluación de resultados (artículo 170); en las consultas populares que decidan la vinculación de sus municipios al distrito metropolitano (artículo 171); en la creación de las parroquias (artículo 173); en la formulación de propuestas de inversión; en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas; en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios; y en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población (artículo 184); y, en fin, en el procedimiento de selección y designación de jueces (artículo 255).

## 4. La Participación Popular En La Normativa Posterior a La Constitución

La mayoría de las leyes ambientales fueron modificadas a raíz de la promulgación de la nueva Constitución, por cuanto los cambios en el tratamiento constitucional de los asuntos relativos al ambiente son radicales y tornaron la legislación preexistente obsoleta e inaplicable, sobre manera en cuanto a la democratización de la gestión pública.

Como se lee en la exposición de motivos del Decreto Ley de Salud Agrícola Integral

“es necesario auspiciar la idea de corresponsabilidad y compartimentación de funciones en materia de salud agrícola integral, toda vez que los diversos medios, órganos y mecanismos de participación intrínsecamente asociados a la idea del empoderamiento popular, se convierten en parte integral de un nuevo tipo de democracia que reestructura las relaciones entre el Estado y la sociedad, propiciando así una acción más directa y comprometida de la población en la definición y ejecución de los asuntos públicos, redimensionando la concepción de la política, en tanto se convierte a la colectividad en garante del bienestar social y coadministrador de las políticas redistributivas, y contribuyendo al fortalecimiento del Estado Democrático y Social de Derecho y de justicia consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

La información es el sustrato de la participación popular, como se ve en líneas anteriores. Todas las leyes que introducen la participación, incorporan el acceso a la información, a la educación ambiental y los mecanismos de convocatorias a los eventos de toma de decisiones, sin los cuales cualquier facultad de participación resultaría ilusoria, por no decir falsa y ficticia. Por ello,

en este punto solo me referiré a dos leyes.

La Ley de Geografía, Cartografía y Catastro, de enorme valor para la rama ambiental, tiene como objeto regular la formulación, ejecución y coordinación de las políticas y planes relativos a la geografía, y cartografía, así como los relacionados con la implantación, formación y conservación del catastro en todo el territorio de la República, declara el derecho de toda persona de acceder a la información territorial. La Ley de Meteorología e Hidrología Nacional, tan cardinal como la anterior, es la encargada de la regulación, coordinación y sistematización de la función meteorológica e hidrológica nacional, y declara de interés general y uso público la información básica meteorológica e hidrológica.

## 4.1. La Participación Activa y Protagónica En la Gestión Pública

Casi todas las leyes promulgadas en el país en lo que va de siglo brindan parte importante de sus postulados a la participación popular en todos los órdenes de la vida, no obstante, tanto por la limitación de espacio como por el cúmulo del cuerpo legislativo, este punto se dedicará casi con exclusividad a los textos con objetivos ambientales.

### 4.1.1. Gestión del ambiente

Ya se mencionó el asunto de la participación ciudadana en la defensa del ambiente en la primera ley sobre la materia.



La ley que la sustituyó, ratifica la participación ciudadana y más concretamente en la gestión ambiental. Así, se observa en las definiciones:

4. Participación ciudadana: Es un deber y un derecho de todos los ciudadanos la participación activa y protagónica en la gestión del ambiente.

5. Tutela efectiva: Toda persona tiene derecho a exigir acciones rápidas y efectivas ante la administración y los tribunales de justicia, en defensa de los derechos ambientales.

El capítulo II del el título III, “De la participación ciudadana” se refiere a este tópico. Destaca el artículo 39, que estipula que todas las personas tienen el derecho y el deber de participar en los asuntos relativos a la gestión del ambiente. Igualmente el Artículo 42:

Las organizaciones ambientalistas, los pueblos y comunidades indígenas, los consejos comunales, las comunidades organizadas y otras formas asociativas, podrán desarrollar proyectos enmarcados en una gestión del ambiente compartida y comprometida con la conservación de los ecosistemas, los recursos naturales y el desarrollo sustentable bajo las modalidades de la autogestión y cogestión.

Como es de suponer, estas disposiciones fueron desarrolladas en las leyes especiales derivadas de la LOA, ley madre en la materia, aun cuando otras leyes de igual jerarquía las tratan, como la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la cual señala entre sus objetivos desarrollar los principios constitucionales del Poder Público Municipal para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la

corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados de los municipios y demás entidades locales.

Considera las diferencias esenciales de cada jurisdicción estatal, como las situaciones demográficas y la suficiencia económica. Una implicación específica de este principio es definir opciones para la organización del gobierno y administración de los municipios con población indígena. Fortalecer el rol de las Parroquias como entes para la descentralización y desconcentración administrativa, así promueve la participación ciudadana. En cuanto a la prestación de los servicios públicos, esta ley prevé una administración municipal descentralizada con diversas modalidades e instancias de cogestión y autogestión para la prestación de servicios municipales, como empresas, fundaciones y asociaciones civiles como prestadoras de servicios; a la vez crea entes de planificación y coordinación como el Consejo Local de Planificación Pública y los servicios públicos.

Una de las leyes con mayor conjunto de menciones sobre participación popular es el ya mencionado Decreto Ley de Zonas Costeras. Constituye una herramienta de planificación; desarrolla el principio conservacionista indicado en la Constitución sobre la protección especial a las costas como obligación fundamental del Estado y con la activa participación de la sociedad; e implementa una estrategia de coordinación interinstitucional y participación ciudadana, que procura el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. La gestión integrada de las zonas costeras se rige, entre otros, por el principio de participación pública, entendida como la toma de conciencia ciudadana y garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones. Involucra la

participación popular en cuestiones como la declaratoria de áreas naturales protegidas; los recursos que deben destinarse a estas áreas; y los programas de saneamiento ambiental y señalización de playas aptas.

#### 4.1.2. Gestión del agua

Referente a la gestión del recurso hídrico, en la Ley de Aguas merece destacarse el artículo 5 por los principios que rigen la gestión de las aguas, de los cuales se retendrán los relacionados con participación popular:

- \* El acceso al agua es un derecho humano fundamental.
- \* El agua es insustituible para la vida, el bienestar humano, el desarrollo social y económico, constituyendo un recurso fundamental para la erradicación de la pobreza y debe ser manejada respetando la unidad del ciclo hidrológico.
- \* El agua es un bien social. El Estado garantizará el acceso al agua a todas las comunidades urbanas, rurales e indígenas, según sus requerimientos.
- \* La gestión integral del agua debe efectuarse en forma participativa.
- \* Los usuarios o usuarias de las aguas contribuirán solidariamente con la conservación de la cuenca, para garantizar en el tiempo la cantidad y calidad de las aguas.
- \* Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar la conservación de las fuentes de aguas, tanto superficiales como subterráneas.
- \* En garantía de la soberanía y la seguridad nacional no podrá otorgarse el aprovechamiento del agua en ningún momento ni lugar, en cualquiera de sus fuentes, a empresas extranjeras que no tengan domicilio legal en el país.

La Ley de Aguas creó el Consejo Nacional de las Aguas, que incluye un representante de los usuarios institucionales de las aguas y un representante del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Eso en cuanto a la protección del agua en la fuente. Otro texto de rango orgánico, la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, instituye la figura de las mesas técnicas de agua, con el objeto de conocer la gestión de los servicios, opinar sobre las propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, estatales y municipales, así como en la evaluación y supervisión de obras destinadas a la prestación de los servicios, de acuerdo con lo preceptuado en la presente Ley y su Reglamento. La Ley de Aguas ya mencionaba la figura, sin establecer norma al respecto.

Las mesas técnicas tienen entre sus funciones: representar a las comunidades y grupos vecinales organizados ante los prestadores de los servicios; divulgar información sobre aspectos relativos a la prestación de los servicios y en particular sobre los derechos y obligaciones de los suscriptores; exigir el cumplimiento de sus derechos y cumplir los deberes inherentes a los servicios prestados; orientar la participación de la comunidad en general y de los suscriptores y usuarios en particular, en el desarrollo y en la supervisión de la prestación de los servicios; proponer a los prestadores de los servicios los planes y programas que pudieran concederse a los suscriptores para el pago de la prestación de los servicios y así resolver las deficiencias o fallas que pudiesen existir; y colaborar con los prestadores de los servicios en los asuntos que sometan a su consideración y cualquier otro que permita satisfacer adecuadamente sus derechos.

### 4.1.3. Gestión del patrimonio forestal

Por su parte, la Ley de Bosques declara de orden público la participación ciudadana en la gestión del patrimonio forestal. Es el recurso natural más antiguamente protegido en Venezuela por vía legal, el nuevo texto refuerza todo lo concerniente a educación ciudadana y poder popular en materia de bosques, sobre todo en lo referido a consultas populares para la formulación y desarrollo de actividades relacionadas con el aprovechamiento de los bosques que pudieran afectar las comunidades y en la posibilidad de la participación social en la ejecución de proyectos forestales.

En efecto, todo el título III se consagra a la participación popular, de modo específico en cultura del bosque, educación, conocimiento e información, el derecho de acceso al conocimiento, la participación comunitaria, explicitando que “la formulación y desarrollo de actividades relacionadas con el aprovechamiento de los bosques que afecten o pudieran afectar a las comunidades, deben ser sometidos a consulta popular en el ámbito geográfico donde se estime realizar dichas actividades”. También se prevén las acciones a través de las cuales se ejerce la participación social en la gestión forestal, por ejemplo, en la ejecución de proyectos y obras para la conservación, restauración o recuperación del patrimonio forestal de la localidad y en el diseño y ejecución de proyectos comunitarios de reforestación.

### 4.1.4. Gestión de los residuos y desechos

Sobre los residuos y desechos sólidos no peligrosos trata la Ley de Gestión Integral de la Basura. Esta ley se rige por los prin-

cipios de prevención, integridad, precaución, participación ciudadana, corresponsabilidad, responsabilidad civil, tutela efectiva, prelación del interés colectivo, información y educación para una cultura ecológica, de igualdad y no discriminación y sustentabilidad de los recursos, a fin de garantizar su adecuado manejo.

La participación popular es vista en el proceso de definición, ejecución, control y evaluación de la prestación del servicio. E incentiva la participación de las personas naturales y jurídicas, consejos comunales y demás organizaciones del Poder Popular en los programas y proyectos destinados a la segregación en el origen, recuperación de materiales aprovechables y reducción de la generación de residuos sólidos. Los artículos 79 al 91 se enfocan en los derecho y deberes de los ciudadanos y a los medios de participación.

Los residuos y desechos sólidos peligrosos los considera la Ley sobre sustancias, materiales y desechos peligrosos. En participación popular resultó bastante parca, como las leyes de la época (2001). Dos artículos se refieren al tema, el 23, sobre la creación de Juntas Asesoras Estadales para el seguimiento del cumplimiento de la ley; y el 75, acerca de la información a la ciudadanía para promover su participación en el seguimiento del proceso de actividades de uso, manejo y generación de sustancias, materiales o desechos peligrosos.

Una ley reciente trata los residuos líquidos y gaseosos: la Ley de Calidad de Aguas y de Aire. El Título III se destina a la participación ciudadana. Señala como derechos de las personas, en el proceso de gestión de la calidad del agua y del aire, la protección de la salud y del ambiente frente a los riesgos o daños que se puedan producir durante todas las operaciones; la participación

en el proceso de elaboración de los planes, programas y proyectos que puedan afectar la calidad de las aguas y del aire; el acceso a un servicios de agua, eficiente y eficaz, que permita disfrutar de espacios públicos libres de residuos y desechos líquidos y gaseosos; el acceso a la información y obtención de los datos relacionados con el manejo integral de los residuos y desechos líquidos y gaseosos; el acceso a la información sobre los efectos para el ambiente y la salud pública producidos como consecuencia de las operaciones de generación y eliminación de desechos líquidos y gaseosos, sin perjuicio de las informaciones confidenciales y de las medidas destinadas a prevenir o compensar los efectos perjudiciales; la formación y capacitación básica para participar activamente en el manejo apropiado de los residuos y desechos líquidos y gaseosos que le compete a la ciudadanía, a fin de alcanzar una cultura de producción y consumo ambientalmente responsable. Y entre otros deberes ,participar en los programas de reducción de la generación de residuos y desechos líquidos y gaseosos, y en los de recuperación, reutilización y reciclaje de envases, empaques y afines. El título también dedica un capítulo a los medios de participación de las personas.

#### 4.1.5. Gestión de la salud

El aspecto relacionado con la salud se encuentra estrechamente ligada al ambiente. La Ley Orgánica de Salud dicta una serie de principios para garantizar la protección de la salud, muchos de ellos sumados a la participación popular: principio de universalidad (todos tienen el derecho de acceder a los servicios

de salud), de participación (los ciudadanos deben participar en la programación de los servicios de promoción y saneamiento ambiental y en la gestión y financiamiento), de complementariedad (los organismos públicos se complementan entre sí), de coordinación (las administraciones públicas y los establecimientos de atención médica cooperarán armónicamente) y de calidad (en los establecimientos se desarrollarán mecanismos de control para garantizar la calidad de los servicios).

El artículo 15 de la ya mencionada Ley sobre sustancias, materiales y desechos peligrosos, prevé que el Estado garantiza a los ciudadanos el acceso a la información sobre los riesgos que para la salud y el ambiente se puedan producir como consecuencia de las operaciones en las que se utilicen sustancias y materiales peligrosos, y las destinadas a la generación y eliminación de desechos peligrosos; así como las medidas para prevenir o compensar los efectos perjudiciales, salvo cuando estas informaciones hayan sido clasificadas como secretas, de conformidad con esta Ley.

#### 4.1.6. Gestión de la seguridad pública, riesgos y desastres

La Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos es el principal texto legislativo sobre la materia, como su nombre deja ver, se circunscribe a los riesgos de carácter socionatural y tecnológico, originados por la probabilidad de ocurrencia de fenómenos naturales o accidentes tecnológicos potenciados por la acción humana. Explicita que la gestión de riesgos se encuentra regida, entre otros, por el principios de la participación



ciudadana. Así mismo, contempla que La política nacional de la gestión integral de riesgos siconaturales y tecnológicos es transversal a todas las instancias del Poder Público y a los particulares. Contiene el conjunto de lineamientos emitidos por el Estado dirigidos a evitar o disminuir los niveles de riesgos siconaturales y tecnológicos en todo el territorio nacional, y generar las capacidades para afrontar las emergencias y desastres, fomentando la incorporación activa de las instituciones privadas y la participación de la comunidad.

Consagra todo un título a la participación popular en la gestión de riesgos, la corresponsabilidad del Estado, el sector privado y las comunidades en los aspectos de prevención y mitigación de riesgos, así como de preparación permanente, atención, rehabilitación y reconstrucción en casos de emergencias y desastres.

El ya mencionado Decreto-Ley de Zonas Costeras, en el Artículo 10, dispone que las autoridades podrán restringir el acceso y uso al dominio público de las zonas costeras, por razones sanitarias, de conservación, de seguridad y defensa nacional, de seguridad de los usuarios ante la inminencia de fenómenos naturales, o cualquier otra de interés público. Hace la salvedad de que en este caso, es necesaria la opinión de la comunidad mediante la consulta y participación pública previstos en la ley.

La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación señala en su Artículo 17 que la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas es objetivo fundamental para el Estado venezolano, el cual conjuntamente con la iniciativa privada fomentará a nivel nacional, estatal y municipal, el desarrollo integral, sustentable, productivo y sostenible, a fin de garantizar la participación de la sociedad y así otorgar el mayor bienestar a la población. Pero también reviste

este carácter lo referido a las zonas de seguridad, como áreas de administración especial, aun cuando no sean figuras cuyo objetivo sea ambiental:

El Decreto-Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres comprende disposiciones sobre la preparación para desastres, planes, el servicio civil, la actuación ante desastres de las diferentes autoridades, y los regímenes de estado de alarma o de emergencia y, sobre todo, la obligatoriedad para la ciudadanía de participar en la defensa civil ante emergencias y desastres.

## 4.2. La Participación En Los Beneficios

Todas las leyes ambientales reconocen este derecho, por cuanto se dirigen, justamente, a la reglamentación del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, sin contar que la Constitución anterior a la vigente solo contempló esos recursos dentro de los derechos económicos, como pasibles de aprovechamiento, con la barrera de que la explotación estaría dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos. Por esto, no se insistirá en las leyes de Agua, Bosques, Diversidad Biológica, y otras ya analizadas. No obstante, las normas posteriores a la Ley Máxima de 1999 contempla el aprovechamiento con diferente perspectiva, no como la mera posibilidad de su aprovechamiento por los particulares sino el goce de los servicios y beneficios ambientales por la ciudadanía como colectivo.

La Ley de semillas, material para la reproducción animal e insumos biológicos garantiza a toda persona natural o jurídica, la

libertad de participar en una o más de las actividades de investigación, producción y comercialización de semillas, material de reproducción animal e insumos biológicos, dentro del marco de la libre participación y en igualdad de condiciones, con sujeción a la presente Ley y sus reglamentos;

El Decreto-Ley de Pesca y Acuicultura protege al medio ambiente acuático y la biodiversidad. Abre oportunidades a los sistemas de producción pesqueros que en el país presentan posibilidades reales de desarrollo futuro. Se ha concebido como un instrumento legal de equilibrio entre los diferentes usuarios de los recursos hidrobiológicos de propiedad del Estado, dando una importancia especial al pescador artesanal. Establece una distribución de competencias en la materia pesquera y acuícola entre los distintos órganos del Estado. Se define claramente las funciones que desempeñará el Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura, nuevo ente rector de la pesca, acuicultura y actividades conexas del país.

Una de las actividades más estrechamente ligadas a lo ambiental es el turismo. El Decreto-Ley Orgánica de Turismo establece los mecanismos de concertación, cooperación, asistencia y solidaridad de los órganos y entes de la Administración Pública, instituciones privadas y mixtas de esta actividad, orientados al desarrollo, participación y protagonismo de las comunidades. Privilegia las actividades turísticas para las comunidades organizadas en Instancias del Poder Popular y demás formas de participación en prácticamente todo el articulado. A título de ejemplo se menciona solo uno de los artículos:

Artículo 55: De la corresponsabilidad . A los efectos de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo, las comunidades organizadas

en Instancias del Poder Popular y demás formas de participación son corresponsables con el Estado en:

- 1.- Diagnosticar y jerarquizar sus problemas y necesidades en torno al turismo como actividad comunitaria y social.

- 2.- Contribuir en la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes y programas de turismo como actividad comunitaria y social, que fundamentalmente incorporen a los beneficiarios de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

- 3.- Efectuar la contraloría social en todas las actividades relacionadas con el turismo.

- 4.- Instar al cumplimiento de los deberes y derechos de los turistas y visitantes y prestadores de servicios turísticos.

- 5.- Promover la participación de la población con la finalidad de desarrollar iniciativas que contribuyan en la ejecución de los programas de turismo como actividad comunitaria y social.

- 6.- Gestionar los recursos para el turismo como actividad comunitaria y social.

El Decreto-Ley Orgánica de Espacios Acuáticos contiene también un título sobre participación popular en los beneficios y servicios a justa y equitativa participación en los servicios que se presten en todo lo relacionado con el espacio acuático.

Como no podía dejar de ser, el Decreto-Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, pone de relieve la participación social en la planificación de la producción agrícola sustentable, la cual se consagra a partir de la discusión de las políticas locales, a través de las Asambleas Agrícolas como espacios de planificación participativa, en los niveles nacional, regional y local. Estos espacios de concurso de ideas y opiniones propician la construcción de planteamientos para la planificación del sector agrícola, desde las bases organizadas en Consejos Campesinos. El título III es completamente consagrado al tema. Una sección se dedica al Voluntariado Agrícola, como reconocimiento de la

corresponsabilidad de los ciudadanos en la producción y distribución de alimentos.

El Decreto Ley de Salud Agrícola Integral en título aparte se refiere a la participación y el protagonismo popular. Aunque pertenece a la legislación agraria, su proximidad con la materia ambiental es muy pronunciada. Destaca entre sus finalidades promover y desarrollar la agroecología y la participación popular en la salud agrícola integral, a través de los consejos comunales, pueblos, comunidades indígenas y cualquier otra forma de organización y participación comunitaria cuya actividad principal esté relacionada con el desarrollo agrario, y Promover medios de participación genuina de los consejos comunales, pueblos, comunidades indígenas y cualquier otra forma de organización y participación comunitaria cuya actividad principal esté relacionada con el desarrollo agrario, en las decisiones que el Ejecutivo Nacional, adopte en materia de salud agrícola integral. Además de la participación en los beneficios, contempla la intervención de las comunidades en los estados de alerta sanitaria y campañas de protección fitosanitaria.

### 4.3. El Consentimiento Fundamentado Previo

La figura es reconocida en diferentes textos internacionales como el Convenio de Diversidad Biológica, la Declaración de Río + 20, el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacio-

nal. En Venezuela ha sido consagrado en la Ley de Gestión de la Diversidad Biológica y desarrollado principalmente en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Esa ley es bastante severa en cuanto a las consultas y el consentimiento fundamentado previo. Así se lee en el artículo 11 la obligatoriedad de las consultas, en especial si se afectan los recursos naturales

Artículo 11. Toda actividad susceptible de afectar directa o indirectamente a los pueblos y comunidades indígenas, deberá ser consultada con los pueblos y comunidades indígenas involucrados. La consulta será de buena fe, tomando en cuenta los idiomas y la espiritualidad, respetando la organización propia, las autoridades legítimas y los sistemas de comunicación e información de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas involucrados, conforme al procedimiento establecido en esta Ley. Toda actividad de aprovechamiento de recursos naturales y cualquier tipo de proyectos de desarrollo a ejecutarse en hábitat y tierras indígenas, estará sujeta al procedimiento de información y consulta previa, conforme a la presente Ley.

Los Capítulos V y VI del Título II de dicha ley hace referencia al hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas y su relación con el ambiente y los recursos naturales. El artículo 48, el primero del capítulo, reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a vivir en un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado y prohíbe las actividades que desnaturalicen o produzcan daños irreversibles a estas áreas protegidas.

El artículo 55 eiusdem contempla que todo proyecto de desarrollo público debe contar con un estudio de impacto ambiental, para lo cual serán consultados los pueblos y comunidades indígenas y para garantizar este derecho, los pueblos y comunidades indígenas podrán solicitar asistencia técnica y jurídica. Así mismo

se prevé que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a percibir beneficios de carácter económico y social derivadas de actividades de aprovechamiento de recursos naturales o proyectos de desarrollo por parte del Estado o particulares que se ejecuten en sus hábitat y tierras, Es muy interesante la fórmula del artículo 59 de la misma ley:

“La consulta previa e informada para los pueblos y comunidades indígenas en los casos de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, es obligatorio, so pena de nulidad del acto que otorgue la concesión. El contrato de concesión respectivo deberá incluir las condiciones en que debe realizarse dicha exploración, explotación y aprovechamiento. En caso de incumplimiento de las condiciones de consulta y participación en la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales y en la ejecución de los proyectos de desarrollo, o de ocurrir cambios no previstos en el diseño del proyecto original conocido, hará nulo el contrato de concesión y sin lugar a indemnización. Los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones podrán ejercer las acciones judiciales y administrativas que correspondan para garantizar el respeto de este derecho.

Por último, es de mencionar la disposición transitoria Tercera, la cual estatuye que toda concesión, contrato o convenio celebrado con anterioridad a la Ley, que conlleve al deterioro socio-cultural de los pueblos y comunidades indígenas o lesione el ambiente en el hábitat y tierras de estos pueblos y comunidades, debe ser revisado y adaptado de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en la Ley.

## 4.4. Las Leyes Del Poder Popular

Una muy breve mención a las leyes del poder popular, las cuales repercuten en toda la legislación y de manera por demás trascendental, por cuanto significaron un vuelco de toda la materia. La primera es la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, cuyo objeto es regular la organización y funcionamiento de los consejos comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario.

Al año de la primera fueron promulgadas cinco leyes: las Leyes Orgánicas del Poder Popular, de Planificación Pública y Popular, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal y de Contraloría Social. La primera define el poder popular como el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento de la sociedad, a través de sus diversas formas de organización. Se planteó como objetivo generar medios de participación.

La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular establece principios y normas sobre planificación para garantizar un sistema que fortalezca el poder popular. Acuerda que integran el Sistema Nacional de Planificación el Consejo Federal de Gobierno, los consejos estadales de planificación, los consejos locales de planificación comunal y los consejos comunales. La Ley Orgánica de las Comunas establece normas para la constitución de las comunas, que es una organización definida por el conjunto de consejos comunales vecinos.



La Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal establece las normas para la creación del sistema económico comunal, integrado por organizaciones bajo el régimen de propiedad social comunal. La Ley Orgánica de Contraloría establece los mecanismos para el desarrollo de la contraloría social como medio de participación entre el Poder Público y el Poder Popular, en las funciones de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, para garantizar una función pública transparente y eficiente.

Otras leyes han venido a robustecer este marco normativo: el Decreto Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y otras Atribuciones; el Decreto Ley Orgánica de Lineamientos de Financiamiento a las Organizaciones de Base del Poder Popular; el Decreto Ley para la Juventud Productiva; la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones; Ley de la Comunicación del Poder Popular y el Decreto-Ley de los Consejos Presidenciales de Gobierno del Poder Popular. En total doce leyes con la finalidad de organizar y fortalecer el poder popular en sus diferentes manifestaciones.

## 5. Conclusión

Como todos los derechos humanos, el derecho al medio ambiente sano interactúa con los otros y no es posible garantizar aquellos con prescindencia de aquel. Se ve como se encuentra estrechamente ligado al derecho a la vida e integridad personal, a la salud física y mental, al derecho a la libertad e igualdad, a

la educación, a la propiedad, pero igualmente a otros derechos emergentes, como el derecho a la información y a la participación.

Venezuela ha sido uno de los últimos países en reconocer constitucionalmente el derecho al ambiente sano, pero lo hizo de manera excepcional, y no podía ser menos dado el avance planetario en la materia. De este modo, en el texto de 1999, se consagra como un derecho fundamental, equivalente a la vida, e incluso por encima del derecho a la propiedad, a la salud y a la educación. De otra parte, la participación popular tiene lugar de privilegio en la Texto Magno, lo cual ha sido reforzado por las leyes promulgadas con posterioridad, sobre manera en las Leyes del Poder Popular. De igual manera, el arsenal de leyes ambientales es vigoroso y no hay texto que obvie la participación popular.

Sin embargo, la consagración legal no coincide todavía con el ejercicio del derecho. Aunque estas leyes han afinado, y bastante, el proceso hacia la corresponsabilidad, se está lejos todavía de contar con mecanismos que permitan la remoción de los obstáculos que puedan dificultarla, sensibilizar a los ciudadanos en las cuestiones ambientales y mejorar la aplicación de la normativa. En otras palabras, se observa un marco legal abundante, estructurado, complejo y aparentemente completo, todavía insuficiente para garantizar la plena participación, pues son procesos generalmente lentos y laboriosos, que no solo dependen de la formulación de buenas leyes. El balance parece positivo, porque el Derecho no siempre es producto del cambio sino, como en la materia ambiental, factor de cambio y esperamos que estas leyes lo impulsen.

## REFERENCIAS NORMATIVAS

Constitución. Gaceta Oficial N° 5.908 extraordinario, 19 /02/2009

### **LEYES ORGÁNICAS**

Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. G.O. N° 34.060 extr. 27/09/1988

Decreto Ley Orgánica de Espacios Acuáticos G.O. 6.153 extr., 18/11/2014

Ley Orgánica del Ambiente. G.O. N° 5.833, extr. 22/12/2006

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. G.O. N° 6.015, extr., 28/12/2010.

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. G. O. N° 33.868, 16/12/1987

Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas G.O. N° 38.344, 27/12/2005

Ley Orgánica de Salud. G.O. N° 36.579, 11/11/1998

Ley Orgánica de Seguridad de la Nación G.O. N° 37.594, 18/12/2002

Decreto-Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria G.O. N° 5.889, extr., 31/07/2008

Decreto-Ley Orgánica de Turismo G.O. N° 6.079 extr., 15/06/2012.

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio G.O. N° 3.238 extr, 11/08/1983

Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento G.O. N° 38.763, 06/09/2007

## **LEYES ORDINARIAS**

Ley de Aguas. G.O. N° 38.595, 02/01/2007

Ley de Bosques. G.O. N° 40.222, 06/08/2013

Ley de Calidad de Aguas y de Aire. N° 6.207, 28/11/ 2015

Ley de Geografía, Cartografía y Catastro. G.O. N° 37.002,  
28/07/2000.

Ley de Gestión de la Diversidad Biológica G.O. N° 39.070,  
01/12/2008

Ley de Gestión Integral de la Basura. G.O. N° 6.017 extr.,  
30/12/2010

Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos.  
G.O. 39.095, 09/01/2009

Decreto-Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y  
Administración de Desastres G.O. N° 5557 del 13/11/2001

Ley de Meteorología e Hidrología Nacional. G.O. N° 5.833 extr.,  
22/12/2006

Decreto Ley de Minas. G.O. N° 5.382 extr., 28/09/1999

Decreto-Ley de Pesca y Acuicultura G.O. N° 6.150 extr., 18/11/2014

Decreto Ley de Salud Agrícola Integral G.O. N° 5.890 extr.,  
31/07/2008

Ley de semillas, material para la reproducción animal e insumos  
biológicos G.O. N° 37.552, 18/10/ 2002.

Decreto Ley de Zonas Costeras. G.O. N° 37.349, 19/12/2001

Ley sobre sustancias, materiales y desechos peligrosos. G.O. N°  
5.554 extr.,13/11/2001

## **LEYES DEL PODER POPULAR**

Ley Orgánica de Contraloría Social G.O. 6.011 extr., 21/12/2010

Ley Orgánica de las Comunas, G.O. 6.011 extr., 21/12/ 2010  
Decreto Ley Orgánica de Lineamientos de Financiamiento a las Organizaciones de Base del Poder Popular G.O. 40.540, 13/11/ 2014  
Ley Orgánica de los Consejos Comunales G.O. 39.335, 28/12/ 2009  
Ley Orgánica del Poder Popular, G.O. 6.011 extr., 21/12/2010  
Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal G.O. 6.011 extr., 21/12/2010  
Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones G.O. 6.154, Extr., 19/11/ de 2014  
Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, G.O. 6011 extr., 21/12/2010  
Decreto Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y otras Atribuciones G.O. 40.540, 13/11/ 2014  
Ley de la Comunicación del Poder Popular G.O. 6207, extr. 28/12/2015  
Decreto-Ley de los Consejos Presidenciales de Gobierno del Poder Popular G.O. 6.209, Extr. 29/12/ 2015  
Decreto Ley para la Juventud Productiva G.O. 40.540, 13/11/2014

## **DECRETOS**

Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente. G.O. N° 35.946, 25/04/1996.  
Reglamento sobre Juntas para la Conservación del Ambiente. G.O. N° 31.219, 22/04/1977



# **CONCLUSÃO**





# IMPLEMENTAÇÃO DA DEMOCRACIA AMBIENTAL NA AMERICA LATINA: UMA CONCLUSÃO COMPARADA

Giulia Parola<sup>1\*</sup>

Minha própria experiência é que quanto mais entendemos a grande realidade na qual vivemos, mais humildes nos tornamos. Adquirimos um respeito excepcional por todos os seres vivos – sem qualquer exclusão. Passamos a ter um relacionamento melhor com todos. Desenvolvemos uma nova ética, não nos deixando levar por falsos valores. Conseguimos viver sem ansiedades, com mais flexibilidade e tolerância<sup>2</sup>.

## RESUMO

O presente artigo pretende comparar as pesquisas feitas na obra intitulada “*Democracia Ambiental na América Latina: um abordagem comparada*”, sobre as constituições de 5 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia e Venezuela) e evidenciar a evolução ou “caminho” dos ditos países na direção de uma Democracia Ambiental enfatizando igualmente as semelhanças e as diferenças entre eles. Para tanto, se dividiu o presente artigo em duas partes: na primeira, se pretende

---

1\* É Doutora em Direito Público pela Universidade de Paris V, René Descartes, em cootutela com a Università de Torino, graduado em Direito em Turin e mestre em Direito Público Paris V, LLM em Environmental Law em University of Iceland . É pos-doutoranda da Universidade Federal Fluminense, no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da mesma Universidade. Contato: giuliaparola.law@gmail.com.

2 MOTOMURA, Oscar, prefácio do livro *A Teia da Vida*, de CAPRA, Fritjof, *A Teia da Vida*, Ed. Cultrix, São Paulo, 1996.

confrontar os instrumentos legais ligados a uma abordagem participativa e, na segunda parte, se quer apresentar um panorama acerca da abordagem eco-centrica nos países analisados.

**Palavras chave:** Direito Constitucional Comparado – Democracia Ambiental – Direitos Ambientais- Deveres Ecológicos – Acesso à informação – Participação - Acesso à Justiça – America Latina

## ABSTRACT

Il presente articolo ha come obiettivo quello di comparare gli studi pubblicati nel libro “*Democracia Ambiental na América Latina: um abordagem comparada*”, relativi a 5 Stati della America Latina (Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, e Venezuela) e evidenziare il percorso già condotto dai citati paesi verso la costruzione di una Democrazia Ambientale, enfatizzando somiglianze e differenze tra i diversi paesi. L’articolo è suddiviso in due parti: nella prima si confrontano i diversi strumenti relativi a una prospettiva partecipativa, come i diritti ambientali, mentre nella seconda si presenterà un panorama attorno all’introduzione nelle costituzioni di strumenti legati a un approccio ecocentrico.

**Parole chiavi:** Diritto Costituzionale Comparato – Democrazia Ambientale – Diritti Ambientali- Doveri Ecologici – Accesso all’informazione – Partecipazione – Accesso alla Giustizia – America Latina

## Introdução

Por muitos anos, as Constituições no mundo se basearam somente em Cartas europeias ou norte-americanas seguindo modelos até agora hegemônicos e inquestionáveis, marcadamente antropocêntricos e colonialistas, que não somente não lograram alcançar os desafios ambientais, mas contribuíram e contribuem para piorar a crise ambiental<sup>3</sup>. A mentalidade de superioridade do “homem civilizado” no confronto da Natureza e do resto do mundo “não civilizado” se traduziu assim no sistema econômico, social e nos sistemas jurídicos<sup>4</sup>.

Todavia um novo e inovador modelo eco-constitucional está aparecendo na América Latina nos últimos anos. A partir de lutas de movimentos sociais e indígenas em alguns países, está surgindo um modelo mais participativo, mais disposto a dialogar com todos os atores, mais aberto e mais consciente do fato de que os desafios ambientais podem ser enfrentados somente com mudanças de mentalidade e paradigmas.

A major expressão do eco-constitucionalismo se concretizou nos Andes, onde a “consciência” dos povos indígenas levou a um processo de positivação nas constituições de normas atinentes à proteção ambiental, mediante a constitucionalização, na sua máxima expressão, dos direitos da natureza (Pachamama) e da cultura do Bem Viver.

Neste caminho, vale citar a reforma da Constituição da Bolívia em 2009, seguindo o caminho nesse sentido aberto pela reforma do Equador de 2008. O Equador foi pioneiro a reinventar

3 Afirma Enzo Bello que “as teorias modernas do constitucionalismo e da cidadania são frutos de construções históricas, sociais e políticas originárias da Europa e dos EUA”. BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: EDUCS, 2012, p. 29.

4 PAROLA, Giulia. Environmental Democracy at Global Level, London: Versita. 2013

o ordenamento abarcando questões próprias da região latino-americana, visando alcançar as respostas para problemas advindos da colonização, da marginalização de povos originários e, o aspecto mais importante em nossa pesquisa, visando introduzir participação para todos (incluído os povos originários) e uma abordagem ecocêntrica, elementos bases para a realização de uma Democracia Ambiental<sup>5</sup>.

Diante desse quadro, este artigo pretende comparar os 5 países objeto da pesquisa nesta obra (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia e Venezuela) e evidenciar os passos na direção de uma Democracia Ambiental que já foram realizados, enfatizando igualmente as semelhanças e as diferenças entre os países.

Para tanto, dividiu-se o presente artigo em duas partes: na primeira, se pretende comparar a abordagem participativa enquanto, na segunda parte, se quer apresentar um panorama acerca da atuação da abordagem ecocêntrica nos países analisados.

---

5 O artigo 71 abre as portas à "virada ecocêntrica" (Capítulo VII, Título II, artigos 71 a 74 da Constituição) dispondo que "A natureza ou Pacha Mama, onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente a sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos. Toda pessoa, comunidade, povoado, ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. Para aplicar e interpretar estes direitos, observar-se-ão os princípios estabelecidos na Constituição no que for pertinente. O Estado incentivará as pessoas naturais e jurídicas e os entes coletivos para que protejam a natureza e promovam o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema". No artigo 72 há o reconhecimento do direito da natureza a sua restauração este elemento "colocam a proposta equatoriana dentro da sustentabilidade super-forte, compreendida esta como aquela em que se defendem os valores próprios ou intrínsecos da natureza, como os valores das espécies vivas e dos ecossistemas, independentemente da utilidade ou apreciação humanas.": se veja MORAES, Germana. O Constitucionalismo Ecocêntrico na América Latina, O Bem Viver e a Nova Visão das Águas. R. Fac. Dir., Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 123-155, jan./jun. 2013. p 128. O 74 outorga o direito das pessoas, comunidades, povos e nacionalidades de beneficiar-se do ambiente e das riquezas naturais que permitam "el buen vivir"; Mas o art. 275 contrabalança o direito prevendo a assunção de responsabilidades no âmbito da interculturalidade, do respeito às suas diversidades e da convivência harmônica com a natureza. No texto equatoriano, existe uma vontade clara de situar o Bem Viver como princípio fundamental tanto do Regime de Desenvolvimento como do conjunto de direitos, algo que em outros ordenamentos compete ao princípio de dignidade humana.

## 1. A Abordagem Participativa

Apesar que muitos países estudados ainda não teem rompido com as amarras do antropocentrismo<sup>6</sup>, de fato, os artigos demonstram importantes avanços e muitos aspectos inovadores, principalmente na participação, em relação às demais Cartas no mundo<sup>7</sup>.

### 1.1 Democracia Participativa

O primeiro ponto tem como uma de suas questões direcionamentos à introdução de uma forma de democracia participativa e ao surgimento do papel do cidadão e sua estreita ligação com a participação. Podemos notar que a forma participativa foi introduzida na maiorias da constituições, com amplitude e densidade diferentes. A única carta que faz exceção é a Constituição da Argentina de 1994 porque esta declara no primeiro artigo que a Nação Argentina adota como forma de governo “*la forma representativa republicana federal*”. Apesar deste artigo que parecer fazer entender que a Democracia é somente aquela representativa, ao longo do seu texto há diferentes artigos que reconhecem instrumentos participativos<sup>8</sup>.

O sistema constitucional da República Federativa do Brasil de 1988, ao contrario da Carta Argentina, provavelmente muito traumatizado e condicionado pelo período ditatorial, desde o primeiro artigo, parágrafo único, enuncia o principio democrático e

6 GRAEFF, Caroline Bianca. A Constituição Equatoriana de 2008 E O Neoconstitucionalismo Transformador, Universidade Federal de Pelotas - UFPEL

7 PAROLA, Giulia. Europe in Green, London, London: Versita. 2013; LOOSE, Eva; PAROLA, Giulia; POTO, Margherita. Participatory rights in the environmental decision making process and the implementation of the Aarhus Convention: a comparative perspective on the German and the Italian system”. Berlino: Duncker & Humblot, 2015.

8 DORONI, Georgina; TORTI, María Virginia. Democracia, Medio Ambiente y Actores en Argentina. Publicado neste volume

o reconhecimento da participação popular direta: “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição*”<sup>10</sup>. Ao longo do seu texto, como foi evidenciado por Tavares, a carta brasileira “*confere densidade ao princípio participativo expondo alguns mecanismos aptos a promover o princípio participativo como a iniciativa popular de leis, os referendos e plebiscitos, o acesso à justiça para defesa de interesses coletivos e difusos*”<sup>11</sup>.

Bastante similar à Carta Brasileira é a Constituição Colombiana de 1991, que como Rodrigues esclarece, estabelece no artigo 1º o marco jurídico “*democrático y participativo*” definindo o Estado como “*social de derecho*” declarando que a república é “*democrática, participativa y pluralista*”<sup>12</sup>. O segundo artigo afirma que entre os fins essenciais do estado estão “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”. Esta importante dimensão participativa foi recentemente reforçada pela Corte Constitucional Colombiana em duas Sentencias (Sentencia C-150/15<sup>13</sup> e a Sentencia T-350/14<sup>14</sup>) .

9 TAVARES, Rodrigo. Democracia, Constituição e Meio Ambiente no Brasil, publicado neste volume.

10 TAVARES, Rodrigo. Ob. Cit.

11 Idem.

12 RODRIGUEZ, Gloria - La participación democrática en la política y la gestión ambiental en Colombia, publicado nesta obra.

13 “Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente”.

14 “La democracia participativa encuentra sustento constitucional en diferentes normas más allá de los artículos 1º, 2º y 3º de la Carta Política. El derecho a la participación fue reconocido como fundamental a partir del artículo 40 superior. Así entonces, se previó la posibilidad de los ciudadanos de hacerse partícipes a través del voto, pero también se permitió que hicieran parte de todos los mecanismos de participación democrática (artículo 103), constituir partidos, movimientos o agrupaciones políticas, revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa legislativa (artículos 154 y 375), acceder a cargos públicos e interponer acciones judiciales en defensa

Também a Carta da República Bolivariana de Venezuela de 1999 vai na direção participativa: o Artigo 6º da Constituição, como na Carta Colombiana, declara como primeira característica a abordagem participativa: *“El gobierno de la República (...) será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”*. Como foi sublinhado, a passagem da uma democracia representativa a uma participativa virou ser, um *“de los grandes saltos cualitativos”* na Venezuela<sup>15</sup>. Além disso, no artigo 62 e 132 se afirma que a participação do cidadão não é somente um direito mais também um *“deber”* (art. 62)<sup>16</sup> e que *“toda persona tiene el deber de cumplir con sus responsabilidades sociales y participar de manera solidaria en la vida política y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social”* (art. 132).

## 1.2 Direito ao meio ambiente sano e equilibrado

Relativamente ao reconhecimento de um direito ao um meio ambiente equilibrado, como podemos ver em seguida, em todas as constituições estudadas se encontra uma previsão deste tipo bem como todos os tribunais constitucionais têm declarado este

---

de la Constitución y la Ley (artículo 242)”

15 DE LOS RIOS, Isabel. Los Mecanismos de Participación Popular en el Derecho Ambiental Venezolano: democratización de la gestión ambiental, publicado nesta obra.

16 “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.”

direito como fundamental e de terceira geração.

Com relação à Constituição Argentina no artigo 41 se declara que “*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras*”. Como se pode notar este direito tem uma finalidade marcadamente antropocêntrica e a *Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina* confirmou e reforçou esta dimensão<sup>17</sup>:

*“el reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, (...) no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente”*<sup>18</sup>.

No que concerne o Brasil, a Constituição de 1988, definida como “extremamente inovadora e generosa” para Tavares<sup>19</sup>, foi a primeira do Brasil a tratar sobre a proteção do meio ambiente, trazendo um capítulo exclusivo sobre a matéria (Capítulo VI, do Título VIII, no título da “Ordem Social”) e o reconhecendo ao meio ambiente como bem jurídico autônomo. Assim no artigo 225 se declara que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*”. Consagra-se aqui o direito ao meio ambiente

---

17 MENDOZA, Silvia B. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo

18 Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20/06/2006, “Mendoza, Beatriz S. y otros c. Estado Nacional y otros”. En LL 11/07/2006, 4 - LL 2006-D, 281 - DJ 2006-2, 706 - LL 29/06/2006. DORONI, Georgina; TORTI, María Virginia. Ob. Cit.

19 TAVARES, Rodrigo. Ob. Cit.



equilibrado, de matriz antropocêntrica, como direito fundamental e, nesse sentido, como sublinhado por para Avzaradel<sup>20</sup>, “o Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou o entendimento de que *“trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano”*<sup>21</sup>.

Passando agora a Constituição Colombiana, podemos notar como no Capítulo intitulado “*De los derechos Colectivos y del Ambiente*”, no artigo 79, junta o direito de todos de “*gozar de un ambiente sano*” e o direito de “*participar en las decisiones que puedan afectarlo*”<sup>22</sup>.

Enfim a Carta Venezuelana também dedica um capítulo ao Meio Ambiente, o “IX”, denominado “*De los Derechos Ambientales*” outorgando no artigo 127<sup>23</sup> “*a todos el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado*”<sup>24</sup>. Uma sentença do Tribunal Supremo de *Justicia, en Sala Constitucional*, datado 25 junho 2003<sup>25</sup> reconhece também a configuração do direito como direito de terceira geração.

---

20 AVZARADEL, Pedro. Breve panorama do direito constitucional ambiental brasileiro. Publicado neste volume.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF. Ministro Relator: Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 01/09/2005. Brasília: 2005. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 13 ago 2012.

22 GOMEZ MACIAS, Luis Fernando. El medio ambiente en la Constitución colombiana de 1991, ¿utopía o realidad?. Publicado neste volume.

23 “Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado”

24 MORENO VILLEGAS, Jose Luis - Derecho al Medio Ambiente en Venezuela, Publicado neste volume.

25 Veja MORENO VILLEGAS, Jose Luis, Ob. Cit., caso Alcalde del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui vs. Sentencia de la CPCA: “(...) en la Constitución se consagra de una manera novedosa y de avanzada la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, como parte integrante de los llamados derechos de la tercera generación, pues su protección no sólo propende a favorecer a un grupo determinado en un momento determinado, sino al colectivo y para generaciones presentes y futuras, de allí la enorme responsabilidad de los operadores de justicia llamados a ponderar los derechos individuales frente al colectivo, máxime en el caso de autos, por tratarse de una zona enclavada dentro de un territorio declarado como Parque Nacional.”

### 1.3 Acesso à informação ambiental

O “Estar informado” é pré-requisito essencial para a participação em questões ambientais. Assim, com relação ao direito de acesso à informação na Argentina, este direito consta de uma clausula geral inscrita no artigo 41 da Constituição e de duas leis que configuram instrumentos fundamentais de acesso: *Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental* (LAIPA), Ley 25.831/2003, e *Ley General del Ambiente* (LGA) – Ley nº 25.675. Graças as estas normas infraconstitucionais que, o legislador argentino, implementou o enunciado constitucional. Brevemente podemos notar que a lei LGA desenvolve um acesso de tipo passivo e ativo nos artigos 16 e 17<sup>26</sup> (como desenvolvido na Convenção de Aarhus<sup>27</sup>) e o artigo 1º da lei 25831/2003 a LAIPA estabelece os pressupostos mínimos de proteção ambiental para garantir o direito de acesso à informação que se encontram em poder do Estado no nível nacional, provincial, municipal e da Ciudad de Buenos Aires.

Este primeiro direito de acesso encontra, no sistema jurídico Brasileiro, reconhecimentos e instrumentos aptos a viabilizar esse direito, espalhados ao longo do texto constitucional e também na legislação<sup>28</sup>. A começar da Constituição federal o acesso é enunciado no inciso XXXIII, do art. 5o, “*todos têm direito a receber dos*

26 Virginia “LGA-ley marco- que establece los presupuestos mínimos de la política ambiental nacional, fijando como uno de ellos “organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población la misma (artículo 2º, inciso i), siendo que, en su artículo 16 reconoce el derecho de toda persona de acceder a la información. Para la implementación de dicho mecanismo, no artículo 17 encomienda a la Autoridad desarrollar un sistema nacional integrado de información, de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, un informe anual sobre la situación ambiental del país, que opera a través do Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Destáquese que el artículo 18 responsabiliza a las Autoridades de informar sobre el estado del ambiente, los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas y manda al Poder Ejecutivo a elaborar un informe anual sobre la situación ambiental del país que debe ser presentado en el Congreso Nacional”.

27 PAROLA, Giulia. O Modelo teórico da Democracia Ambiental: Uma Introdução à Obra. publicado nesta obra.

28 TAVARES, Rodrigo. Ob. Cit.

*órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]”.* Para implementar tal preceito, como foi explicado por Tavares, foi promulgada a Lei 10.650/03 que prevê o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), implementado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/1981). Esta lei obriga todos os órgãos componentes do SISNAMA “*a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda [...]”.* Além disso “*A lei afirma que qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, pode ter acesso às referidas informações, mediante interposição de requerimento escrito*”<sup>29</sup>.

Relativamente ao sistema constitucional colombiano os artigos dedicados ao acesso à informação são 15, 20 e 23 classificados assim para Rodriguez: “*(1) forma activa cuando soy yo quien brinda la información, (2) forma pasiva cuando la solicito y, (3) neutra cuando puedo conocer qué existe sobre mí, en bases de datos tanto públicas como privadas*”<sup>30</sup>. Com o objetivo de concretizar mais este direito especificamente na área ambiental o legislador Colombiano criou uma estrutura, o “*Sistema de Información Ambiental*”, que é “*el conjunto integrado de actores, políticas, procesos y tecnologías implicados en la gestión de información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible*”<sup>31</sup>.

29 TAVARES, Rodrigo. Ob. Cit.

30 RODRIGUEZ, Gloria, Ob. Cit.

31 RODRIGUEZ, Gloria, Ob. Cit.

Com respeito à Constituição Venezuelana, o artigo 143 prevê o direito à informação ativa e passiva em geral, mas esta norma pode ser utilizada também em matéria ambiental: “*La información a la que tienen derechos los ciudadanos (...) para que a través de ella puedan ser partícipes de la gestión ambiental*”<sup>32</sup>. Para cumprir ao ditado constitucional foi assim emanada a *Ley Orgánica del Ambiente*, do 22 de dezembro de 2006, lei marco geral para a política meio ambiental e proteção ambiental, que consta de onze Títulos. Nesta lei aparecem dois artigos específicos dedicados à informação ambiental: no artigo 24 (relativamente ao planejamento ambiental) e no artigo 35 (relativamente à educação ambiental). Enfim num específico artigo é prevista a previa informação do povo indígena: o artigo 120, parecido ao artigo 231 da Constituição Brasileira, enuncia assim que “*el aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad de los mismos y sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas*”.

## 1.4 Participação ambiental

Quanto ao segundo elemento do “tripé de Aarhus”<sup>33</sup>, a participação ambiental, encontramos instrumentos que viabilizam participação nos processos de tomada de decisão em todos os ordenamentos jurídicos analisados, apesar que a vezes seja no nível infraconstitucional e não no nível constitucional. Um exemplo é a Argentina que não menciona a participação em

32 MORENO VILLEGAS, Jose Luis, Ob. Cit.

33 MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araujo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus, Revista de direito ambiental, vol. 62, São Paulo: RT, abr./2011, p. 223-266.

matéria ambiental na Constituição mas em diferentes leis que disponibilizam vários instrumentos. Temos que enfatizar aqui o artigo 20 da LGA<sup>34</sup>, que exige a consulta através audiências públicas e o artigo 19 da LGA que estabelece a participação pública como direito e como princípio pelo desenvolvimento dos planos e políticas ambientais<sup>35</sup>. Há depois dois momentos chaves onde é obrigatório garantir a participação: “(i) en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (EIA) y (ii) en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”<sup>36</sup>. Como foi notado por Doroni e Torti, apesar desta normativas aparentemente bastante estimulantes, ainda não foram previstas normas procedimentais mínimas e a lei deixa aos governos provinciais a implementação<sup>37</sup>. Outra fraqueza evidenciada foi que pela norma os comentários não vinculam as autoridades públicas para dar uma resposta satisfatória.

Na constituição Brasileira, como foi analisado para Tavares, se pode ressaltar diferentes mecanismos de participação direta. In *primis*, no processo legislativo, disciplinado para o artigo 14, incs. I, II e III, há o plebiscito ou referendo<sup>38</sup> e a iniciativa popular<sup>39</sup>. Apesar de ser, o primeiro, um instrumento importantíssimo de participação e, em teoria, aplicáveis à tutela do meio ambiente, “não existe ainda no plano federal registro da realização de ple-

34 “Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.”

35 “Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.”

36 DORONI, Georgina; TORTI, María Virginia. Ob. Cit.

37 DORONI, Georgina; TORTI, María Virginia. Ob. Cit.

38 O “plebiscito é convocado anteriormente e o referendo posteriormente à edição de ato legislativo”

39 Regulamentados pela lei 9.709/98, tais instrumentos são definidos como “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”.

*biscito ou referendo envolvendo a temática do meio ambiente*<sup>40</sup>.

Ao contrário, relativamente à iniciativa popular, que consiste na possibilidade da população de apresentar um projeto de lei federal, estadual e municipal, existe exemplos recentes do uso deste instrumento na tutela do meio ambiente: por exemplo há “o Projeto de Lei que propõe o fim do desmatamento no Brasil”, formulado e proposta pela ONG *Greenpeace* (2015), que foi entregue ao Congresso Nacional, em outubro de 2015. Outro exemplo de projeto de lei de iniciativa popular recente no âmbito do Estadual, em Minas Gerais, como foi evidenciado por Tavares, ainda em fase de recolhimento de assinaturas é o projeto “*mar de lama nunca mais*”, que “*estabelece normas de segurança para barragens destinadas à disposição final ou temporária de rejeitos de mineração, em reação ao desastre ambiental de Mariana (AMMP, 2016)*”<sup>41</sup>.

Com relação à atividade de licenciamento ambiental, o texto constitucional dispõe que compete ao Poder Público “*exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade*” (art. 225, §1º, inc. IV). Esse dispositivo “*era bastante avançado para a época, pois conjugava o princípio da precaução com a importante conscientização do público por meio do acesso aos dados inventariados nos estudos realizados*”<sup>42</sup>. A publicidade neste artigo tem que ser interpretada como pré-requisito para uma participação e por isso pode se referir mais ao direito à informação

40 TAVARES, Rodrigo. Ob. Cit.

41 TAVARES, Rodrigo. Ob. Cit.

42 MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; GONCALVES DISCACCIATI, Ana Clara. Acesso à Informação ambiental: por um novo paradigma de Participação, Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN – v. 17, n. 3, p. 89, set./dez. 2015.

preventiva. Outros três instrumentos de participação são previstos no nível infraconstitucional no Brasil: o primeiro que facilita a agregação de informações é o “*Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, que sumariza as conclusões e torna mais acessíveis ao público leigo o teor do Estudo de Impacto Ambiental*”; o segundo é a possibilidade pela sociedade civil oferecer comentários aos mesmos<sup>43</sup>; o terceiro existe ainda no procedimento de licenciamento a realização de audiências públicas<sup>44</sup>. A diferença com respeito à regulamentação argentina é que a audiência no Brasil, uma vez solicitada pela sociedade ou pelo Ministério Público, será obrigatória, e se acaso não ocorra, poderá acarretar a nulidade da licença concedida<sup>45</sup>.

Ademais, a participação comunitária também foi introduzida “*no âmbito dos conselhos gestores de unidades de conservação, espécie de espaços territoriais especialmente protegidos, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente destacados no texto constitucional*”<sup>46</sup>. Em particular, diversas “*organizações da sociedade civil e representantes de população tradicional residente, onde houver, têm assento nestes conselhos (Lei 9985/00)*”<sup>47</sup>.

Na Constituição Colombiana há uma referência explícita à participação ambiental no artigo 79 onde se procura garantir aos cidadãos a possibilidade de participar na tomada de decisão que pode afetar seu direito a gozar de um meio ambiente sadio<sup>48</sup>. Ao nível infraconstitucional a Ley 1757 de 2015, prevê muitos mecanismos de “*participación ciudadana*”: o primeiro é “*La audiencia*

43 Art. 11 Resolução n° 1/86 do CONAMA

44 Art. 2°, da Resolução n° 9/87 do CONAMA

45 Art. 2°, §2°, da Resolução n° 9/87 do CONAMA. TAVARES, Rodrigo. Ob. Cit.

46 TAVARES, Rodrigo. Ob. Cit. Art. 225, §1°, inc. III, da CRFB

47 TAVARES, Rodrigo. Ob. Cit.

48 RODRIGUEZ, Gloria, Ob. Cit.

*pública ambiental*”, o segundo é “*La intervención en procedimientos ambientales*” no procedimentos administrativos que

*“adelanta la autoridad ambiental para a la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias ambientales de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de normas y regulaciones ambientales”.*

Ademais a lei colombiana consta também do mecanismo da “*veedurías ciudadanas*” que permite aos cidadãos e as diferentes organizações “*ejercer vigilancia, fiscalización y evaluación sobre la gestión pública*” realizada da qualquer Poder Publico ou privado preste um sevcio público. Um ultimo instrumento é a “*Consulta Previa*” que é um direito fundamental, que se deve garantir cada vez que se pretendam adotar:

*“a) medidas administrativas, como la expedición de una licencia o un permiso ambiental para la explotación de recursos naturales o la realización de proyectos y b) Medidas Legislativas, como la expedición de normas que involucren o afecten a estos pueblos indígenas y demás grupos étnicos”<sup>49</sup>.*

Relativamente à este instrumento, a Corte Constitucional Colombiana na Sentencia SU-039/97, afirmou que, no caso de exploração de recursos naturais, o objetivo da *Consulta previa* é que “*(...) la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada*”.

Enfim com relação à Constituição da Venezuela o artigo 70 lista mecanismos de participação que podem ser utilizado tam-

49 RODRIGUEZ, Gloria, Ob. Cit.



bém em matéria ambiental, alguns já apareceu nas Cartas Magna precedentes:

*“el referendo, la consulta popular, (...) las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; (...) las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas (...), la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad”.*

Além disso no artigo 127 da Constituição Venezuelana, a referência à participação ambiental é explicitada e a participação ativa é apresentada junta com o dever do cidadão.

Em seguida, artigo 128<sup>50</sup> afirma que é uma obrigação do estado desenvolver políticas *“de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana”*. No final deste artigo a Constituição delega à uma lei orgânica a tarefa de desenvolver estes princípios e por isso a já citada *Ley Orgánica del Ambiente* de 2006, dedica o Título IV à *“Educación Ambiental y la Participación Ciudadana”* e o Título VI à *“Investigación e Información Ambiental”*<sup>51</sup>. Além disso existem muitas outras leis para regular a proteção específica de áreas como água, diversidade biológica, bosques, desarrollo sustentável, espaços aquáticos, resíduos, onde é possível achar artigos que viabilizam instrumentos participativos e um exemplo recente é a lei sobre à gestação de recursos hídricos<sup>52</sup>.

50 *“Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley”*

51 MORENO VILLEGAS, Jose Luis , Ob. Cit.

52 A Ley de Aguas de 2016 merece destaque porque no artículo 5 por que concerne a participação prevê que *“Los usuarios o usuarias de las aguas contribuirán solidariamente con la conservación de la cuenca, para garantizar en el tiempo la cantidad y calidad de las*

## 1.5 Acesso à justiça em material ambiental

Por fim, o acesso à justiça, é o terceiro pilar em matéria ambiental que protege os outros dois pilares, dando aos cidadãos um instrumento para tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na Argentina, o acesso à justiça, está garantido no artigo 43 da Constituição Nacional que prevê a “*acción de amparo*”:

“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, (...) contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley”.

Em seguida, no segundo parágrafo, o mesmo artigo se refere expressamente à proteção dos direitos ligados ao meio ambiente “*Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente*”<sup>53</sup>. Ao nível de legislação infraconstitucional, a LAIPA enuncia no artigo 9 o acesso à justiça em matéria ambiental<sup>54</sup> e ademais a *Ley Nacional de Procedimiento Administrativo*, Ley nº 19.549, protege especificamente a violação do direito ao acesso à informação prevendo que quando um cidadão solicita informações ao órgãos públicos e não recebe uma resposta pode recorrer ao poder judiciário.

Com relação ao sistema Brasileiro, existem três instrumen-

---

*aguas*”. E’ uma obrigação do Estado, com o ajuda da ativa participação da sociedade, garantir a conservação da fluentes de águas, tanto superficiais como subterráneas. Se veja DE LOS RIOS, Isabel. Ob. Cit.

53 DORONI, Georgina; TORTI, María Virginia. Ob. Cit.

54 “*toda persona está habilitada a valerse de una vía judicial directa, de carácter sumarisima ante los tribunales competentes, ante todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho reglamentado por la ley. (que cada pessoa tem o direito de confiar na judicial, o caráter direto sumariamente nos tribunais competentes, antes de qualquer ação ou omissão que, sem justa causa, afectam o exercício regular do direito regulamentado por lei)*”

tos constitucionais para garantir o direito de acesso à justiça: a Ação Popular Constitucional (art. 5º, LXXIII), a Ação Civil Pública (art. 129, III e § 1º) e os direitos de obter informações de caráter geral e de peticionar junto à Administração Pública (art. 5º, XIV e XXXIII)<sup>55</sup>. O primeiro mecanismo concede legitimidade para qualquer cidadão propor ação visando anular ato que atente contra interesses difusos, dentre eles o meio ambiente. Ação Civil Pública, um dos principais instrumentos disponíveis ao Ministério Público, há a função para defesa os interesses da sociedade, incluído o ambiental. No nível infraconstitucional, a Lei 7.347/85 estende a legitimidade para propositura da Ação Civil Pública em matéria ambiental para outros órgãos e autoridades públicas, conferindo legitimidade ativa, “à outras pessoas (ex. Associações)”<sup>56</sup>. Apesar da potencialidade destes institutos para o exercício da cidadania ambiental, as “*associações usam pouco o recurso da ação civil pública de forma direta, dando preferência à representação junto ao Ministério Público*”<sup>57</sup>.

Na Constituição colombiana o artigo 88<sup>58</sup> estabelece também dois instrumentos as “*acciones populares*” e “*acción de grupo*” para proteger o meio ambiente<sup>59</sup>. A “*acción popular*”, é um mecanismo de caráter judicial que há como objetivo a proteção e

---

55 AVZARADEL, Pedro. Ob. Cit. e TAVARES, Rodrigo. Ob. Cit.

56 AVZARADEL, Pedro. Ob. Cit.

57 LOSEKANN, Cristiana. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. *Ambient. soc.*, v. 15, n. 1, p. 179-200. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414753X2012000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X2012000100012&lng=en&nrm=iso) > . Acesso em: 13 Ago. 2016.

58 La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

59 GOMEZ MACIAS, Luis Fernando. Ob. Cit.

a defesa dos direitos e interesses coletivos, contra toda ação e omissão das autoridades públicas ou dos particulares, que violaram o ameaçaram violar estes direitos. Tal ação possui uma finalidade preventiva, reparadora e restabelecedora, seu fim é público e não persegue interesses subjetivos ou pecuniários. Ela serve para a proteção da comunidade no que diz respeito aos seus direitos e interesses coletivos<sup>60</sup>. A “*acción de grupo*” permite a um número plural em frente da justiça para reclamar o reconhecimento e a reparação de um dano ocasionado a um direito ou interesse coletivo, quando o dano seja produzido por a mesma causa para todos<sup>61</sup>.

A Constituição venezuelana não outorga uma “*acción propia*”<sup>62</sup> para a defesa dos direitos ambientais. Eles são protegidos para o artigo 27, no amparo constitucional, que enuncia: “*Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos*”.

## 2. Uma Abordagem Eco-centrica

A segunda dimensão prevista pelo modelo teórico da Democracia Ambiental é aquela eco-cêntrica. Qual são os elementos que mostram que uma constituição abriu as portas à esta dimensão? Em primeiro lugar, podemos dizer, que o nível mínimo é o

60 RODRIGUEZ, Gloria, Ob. Cit.

61 RODRIGUEZ, Gloria, Ob. Cit.

62 DE LOS RIOS, Isabel. Ob. Cit.

reconhecimento dos deveres ecológicos do Estado e do cidadão, também se nesta abordagem a Natureza é considerada como um objeto e por isso a mudança é ainda bem pequena.

Um segundo passo nesse caminho è adicionar também a previsão no nível constitucional das “limitações ambientais” que estabelecem normas que limitam os direitos fundamentais para razões ambientais. A introdução numa Carta Magna do reconhecimento da importância da educação ambiental é também fundamental pela mudança de mentalidade e de consciência do indivíduo e para construir uma cidadania ambiental.

Como vai aparecer na seguinte comparação, alguns elementos eco-cêntricos citados podem se encontrar em todas as constituições analisadas, também com uma amplitude bem diferente.

Enfim o mais desenvolvido instrumento de virada “verde” que foi introduzido até agora, e que representa uma verdadeira mudança de paradigma, é o reconhecimento da Natureza como sujeito de direito. Nesse sentido, os direitos da Natureza, ou da PachaMama a protegem não como meio de satisfazer os interesses das pessoas, mas como meio de proteger seus próprios valores considerados como importantes em si mesmos. Os direitos da Natureza suportam o objetivo de criar uma comunidade em harmonia, respeito e equilíbrio com todas as formas de vida. A introdução deste instrumento na carta magna faria aparecer evidente a mudança de perspectiva, chegando-se a poder falar de uma mudança de paradigma, passando de uma visão antropocêntrica para uma visão ecocêntrica. Como foi já mencionado este passo foi feito, até agora, somente em duas constituições na América Latina que são as constituições da Bolívia e do Equador.

## 2.1 Alguns instrumentos na direção do ecocentrismo

Na Carta Magna da Argentina o artigo 41 prevê dum lado o dever ecológico do cidadão como contrabalança ao direito ambiental: “*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, (...) y tienen el deber de preservarlo*”, e do outro lado, os deveres das autoridades publicas de “*proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales*”. Uma ulterior maneira de implementar o dever ecológico prevê na Constituição é a interdição do “*ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos*”.

Relativamente ao Brasil, como Avzaradel afirma, a abordagem do sistema constitucional é predominantemente antropocêntrica,

*“considerando que a dignidade da pessoa humana e a cidadania consistem em fundamentos da ordem constitucional (art. 1o), parece que a defesa do meio ambiente está estruturada a partir de uma visão antropocêntrica, embora mitigada pelos fatos de o texto reconhecer a interdependência entre os seres humanos e o seu entorno, de incluir os interesses das gerações futuras e de vedar mais tratos aos demais seres vivos não humanos (art. 225)”.*<sup>63</sup>

Apesar disso cabe destacar que o artigo 225 da Constituição de 1988, ao contrário de outras Constituições anteriores, introduz uma novidade, indicando como destinatário do dever de proteção do meio ambiente não somente o Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) mas também as pessoas, seja

63 C.F., dentre outros, ANTUNES, Paulo Bessa De. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2015, p. 66.

de forma individual, seja coletivamente através, por exemplos, os movimentos sociais e as Organizações Não-Governamentais, como foi analisado no artigo da De Castro<sup>64</sup>.

Em seguida, é importante notar como o artigo 225 também impõe, nos incisos que seguem, outros deveres que incumbem ao poder público:

*“I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País (...); III - definir, (...) espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, (...); VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.*

Passando agora à Colômbia, como foi afirmado em *Gaceta Constitucional* do 24 de abril de 1991: “*La nueva Constitución debe sentar las bases jurídicas para que sea posible un desarrollo basado en un nuevo pacto con la naturaleza*”<sup>65</sup>. Assim a Constituição aparece olhar, pela primeira vez na história constitucional colombiana, na direção de um “*pacto con la naturaleza*”, introduzindo uma dimensão ecocêntrica bem mais forte comparada as precedentes constituições.

O dever ecológico verdadeiro e próprio, é enunciado no artigo 95, parágrafo 8º, da Carta Colombiana, onde reconhece que o cidadão

---

64 Mais recentes alguns movimentos considerados historicamente como sociais, passou a incorporar a dimensão ambiental em suas lutas, como é o caso do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), do Movimento dos Atingidos pela Vale (do Rio Doce) e do MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens)”. Se veja DE CASTRO, Carla. Cidadania e movimentos ambientais no Brasil. Publicado neste Volume

65 GOMEZ MACIAS, Luis Fernando. Ob. Cit.

possui o dever de “*Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano*”. Além disso a Constituição Colombiana estabelece diversos deveres ecológicos para o Poder Público, como o dever de proteger a diversidade étnica que possuem uma tradicional dependência com os recursos biológicos (art. 7); de proteger as riquezas naturais (art. 8); de garantir o saneamento ambiental e a saúde da população (art. 49); de proteger a diversidade e integridade do ambiente e conservar as áreas de especial importância ecológica (art. 79); de planejar a gestão e o “uso” dos recursos naturais, para garantir seu desenvolvimento sustentável, sua conservação, restauração o substituição (art. 80); de prevenir e controlar os índices de deterioração ambiental, impor as sanções legais e exigir a reparação dos danos causados; de proibir a fabricação, importação, posse e uso de armas químicas, biológicas e nucleares, assim como a proibição da introdução no território nacional de resíduos nucleares e resíduos tóxicos (art. 81).

Outro aspecto eco-centrico na Carta colombiana é a introdução, no artigo 67, da educação ambiental como instrumento essencial para formar um cidadão respeitoso dos direitos humanos, da paz, da democracia e do meio ambiente.

Enfim há o reconhecimento das limitações ecológicas: a liberdade econômica, no artigo 333, poderá ser restringida por razões ambientais; as empresas têm obrigação de proteger o meio ambiente e o artigo 334 outorga a possibilidade/direito do Estado de intervir na economia com o fim de preservar o meio ambiente<sup>66</sup>.

Relativamente à Venezuela, apesar de não ser sujeito de direito, o meio ambiente, aparece como um “*hilo que hilvana*”

66 GOMEZ MACIAS, Luis Fernando. Ob. Cit.



e há um lugar privilegiado na Constituição: a Carta magna o consagra como direito fundamental e transgenerational (127); o considera como fim do Estado, como fundamento da seguridade da Nação, do regime sócioeconômico da República, como circunstancia para ditar estado de exceção; a Constituição adota o modelo do desenvolvimento sustentável; declara todas as águas de domínio público e enfim que o meio ambiente pode ser uma limitação para exercer atividades lucrativas (art. 112)<sup>67</sup>. Mas precisamente podemos notar como o artigo 127 da Carta Magna<sup>68</sup> demonstra, de fato, uma mudança de paradigma antropocentrico quando afirma que a proteção do meio ambiente é um “*un deber de cada generación*” e o beneficiário é em primeiro lugar o ambiente mesmo e depois o mundo futuro. Neste ultimo aspecto o novo abordagem é muito marcante porque a Natureza é protegida não pela humanidade presente ou futura mais pelos valores em sé que representa e a mudança de prospectiva tem que ser feita também utilizando a educação ambiental em todos os níveis das crianças as adultos (artigo 107).

O artigo 128 lista, em seguida, uma serie de deveres do Poder Publico: proteger a diversidade biológica, os recursos genéticos, os processos ecológicos, os parques nacionais e monumentos naturais; garantir que a população se desenvolva num ambiente livre de contaminação, onde a ar, a água, os solos, as costas, o clima, a capa de ozônio, as espécies vivas, sejam especialmente protegidos.

O Artigo 129 reconhece, como em outras constituições, a obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental para todas as ativi-

---

67 DE LOS RIOS, Isabel. Ob. Cit.

68 MORENO VILLEGAS, Jose Luis , Ob. Cit.

dades susceptíveis de gerar danos aos ecossistemas.

## 2.2 Os Direitos da Natureza ou da “Pacha Mama”

Desde a invasão colonizadora, o desenvolvimento de um modelo econômico baseado na exploração intensiva dos recursos naturais e numa abordagem exclusivamente antropocêntrica, possui gerado graves impactos ambientais nos países da América Latina. Uma solução possível ao antropocentrismo é aquela de resgatar a mentalidade dos povos indígenas, povos que desde sempre possuem um relacionamento com a Natureza absolutamente harmonioso, respeitoso.

Como já mencionado, os processos constituintes equatoriano<sup>69</sup> e boliviano<sup>70</sup> devem ser entendidos como movimentos que buscam romper a mencionada linha de continuidade colonialista, constituindo, portanto, propostas descolonizadoras inserindo as populações originárias, respeitando sua tradição e estabelecendo “*os recursos naturais e a participação popular como essenciais*”<sup>71</sup>.

As principais mudanças são de um lado o protagonismo assumido pelos dispositivos que geram uma proteção jurídica para a Natureza, estabelecendo uma verdadeira subjetividade jurídica e introdução da noção de *Bem Viver* (no caso equatoriano) ou *Viver Bem* (no caso boliviano), conceitos que são, respectivamente,

69 EQUADOR. Constitución (2008). Constitución de la República del Ecuador, 2008. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Ecuador/ecuador.html>> .

70 BOLÍVIA. Constitución (2009). Constitución de la República del Bolívia, 2009. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>> .

71 DOS SANTOS, Gilda. Constitucionalismo Latino-Americano: positavação e efetivação do Direito Indígena nas Constituições recentes da Bolívia, Equador, Venezuela e Brasil, em <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e168a388110e8153>

uma tradução das noções indígena de *sumak kawsay* (em quechua) e *suma qamaña* (em aymara)<sup>72</sup>.

## 2.3 A Abordagem Ecocêntrica na Bolívia

Podemos já notar que de um lado, como todas as outras constituições analisadas a Carta Boliviana reconhece a forma de democracia participativa, os direitos ambientais e os deveres ambientais, mas a novidade é que todos estes direitos e deveres juntam uma dimensão participativa em favor da Natureza.

### **a) Democracia Participativa**

A democracia Boliviana possui uma dimensão bem ampla e inclusiva enquanto mistura novos e tradicionais sujeitos políticos afirmando modos de vida ancestrais em harmonia com a Madre Terra e produzindo novos paradigmas de relações e interações entre os seres humanos e o meio ambiente.

O artigo 11 da Constituição afirma que a República da Bolívia adota para seu governo a forma democrática participativa, representativa e comunitária, com equivalência de condiciones entre homens e mulheres. O Artigo 7 define a forma de soberania do povo Boliviano e coloca no primeiro lugar o exercício direto e depois delegado, como já tinha feito as constituições Colombiana e Venezuelana, também aqui o fim do Estado é buscar

---

72 WILHELMI, Marco, Rumo a uma justiça social, cultural e ecológica: o desafio do Bem Viver nas constituições do Equador e da Bolívia, *Meritum - Belo Horizonte* - v. 8 - n. 1 - p. 313-350 - jan./jun. 2013, 127; "O Sumak Kawsay é a vida em plenitude, é o resultado da interação, da existência humana e natural. Ou seja, o Sumak Kawsay é o estado de plenitude de toda a comunidade vital. É a construção permanente de todos os processos vitais." MACAS, Luis . El Sumak Kawsay. In: VVAA. *Colonialismos del siglo XXI: negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*. Barcelona: Icaria, 2011. p. 145.

“o viver bem, em oposição a viver melhor”<sup>73</sup>. A relação dos seres humanos com a Natureza, não é mais centrada no modelo de crescimento econômico contínuo, mas “em uma compreensão de equilíbrio e respeito mútuo; o “viver bem” de todos, em vez do “viver melhor” de poucos”<sup>74</sup>.

No artigo 8 se explica este conceito (*suma qamaña ou vivir bien*), como um dos grandes “princípios éticos/morais da sociedade plural”, junto com o outros princípios equivalentes na língua guarani, *ñandereko (vida armoniosa)*, *teko kavi (vida buena)*, *ivi maraei (terra sem mal)* e *qhapaj ñan (camino o vida noble)*.

O art. 9.1 dispõe, em seguida, como funções do Estado a consolidação das identidades plurinacionais e a constituição de uma sociedade justa e harmoniosa; promovendo e garantindo o uso responsável e planejado dos recursos naturais, e impulsionando a conservação do meio ambiente, para o bem-estar das gerações atuais e futuras<sup>75</sup>.

## **b) Direito ao meio ambiente e dever recíproco**

O direito ao meio ambiente equilibrado, aparece na constituição boliviana no artigo 33, e há uma abordagem marcadamente ecocêntrica porque enuncia que o exercício dele deve permitir o desenvolvimento no somente dos indivíduos e coletividades das presentes e futuras gerações, mas também de outros seres vivos.

---

73 ALBÓ, X. Suma qamaña: el buen convivir. CIPCA, Bolívia, 2009, p. 1. Disponível em: <[http://sumakkawsay.files.wordpress.com/2009/06/albo\\_sumaqamana.pdf](http://sumakkawsay.files.wordpress.com/2009/06/albo_sumaqamana.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2013.

74 WILHELMI, Marco. Ob. Cit.

75 A democracia se exerce das seguintes formas, Directa e participativa, por médio do referendo, a iniciativa legislativa cidadania, a revogatória do mandato, a assembléia, o cabido e a consulta prévia. Interessante notar como os instrumento da “asambleas y cabildos” são declarato de caractere deliberativo e introdução elementos de democracia deliberativa. Enfim “Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros”.

Este direito é protegido não somente pelo Estado (art. 342) que tem que agir para gerar instrumentos e mecanismos que contribuem a conservar a biosfera, conservar o meio ambiente, (Art. 9, numeral 6) e cumprir aos outros direitos ambientais (por exemplo, seguridade alimentaria, hábitat adequado, acesso à água, entre outros), mas também pela população. As lógicas de reciprocidade indígenas relacionadas à *suma qamaña* ou *vivir bien* compreendem um dever antes que um direito. Por esse motivo também os deveres são muitos e espalhados pela Carta: o artigo 108 enuncia que são deveres das *as bolivianas y los bolivianos* proteger, defender o patrimônio natural, econômico e cultural da Bolívia (o numero 14); os recursos naturais e contribuir para o seu uso sustentável, para preservar os direitos das gerações futuras (o numero 15); um meio ambiente adequado para o desenvolvimento de seres vivos (o numero 16).

Enfim tem um artigo sobre a regulação do direito à educação, que deve estar orientada para a formação da pessoa e o fortalecimento da consciência social crítica na vida e para a vida, e orientada para a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do território para o viver bem (art. 80).

### **c) Os três pilares**

Relativamente aos primeiros dois pilares, a constituição menciona no artigo 343 que a população tem direito à participação na gestão ambiental e à ser consultada previamente e informada sobre decisões que possam afetar a qualidade do meio ambiente<sup>76</sup> e além disso, como Bello e Santiago notam os bolivianos podem

---

76 Artículo 343. La población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente.

propor leis, também ambientais e emendas constitucionais.<sup>77</sup>

A participação ambiental, aparece depois disciplinada em vários outros artigos por exemplo no artigo 26 que é dedicado inteiramente à participação das “*las ciudadanas y los ciudadanos*”.<sup>78</sup> Outro exemplo é o artigo 350 sobre decisões que dizem respeito à exploração de recursos naturais em um determinado território, o a gestão dos recursos hídricos (Art. 371).

Com relação ao terceiro pilar, o seja o acesso à justiça, o artigo 34 dispõe que qualquer um, individualmente ou em nome de uma comunidade, possui o direito de tomar medidas legais em defesa do direito ao meio ambiente, sem prejuízo da obrigação das instituições públicas para agir *ex officio* contra os ataques ao meio ambiente.

Não obstante, o artigo 34, como foi notado por Rojas, não se refere diretamente à *Acción Popular*, mas se refere a *as acciones legales*. Em outras palavras o direito de uma pessoa de começar um procedimento judicial, o administrativo contra os atos ou omissões, tanto do Estado como dos particulares, que infrinjam ou ameacem os direitos ambientais. As *acciones legales*, podem ser administrativas, civil, penal<sup>79</sup>, ou *acciones* que se desprendam

---

77 BELLO, Enzo; SANTIAGO, Bernardo Xavier - Democracia e Bens Naturais na Bolívia do *Vivir Bien*: uma crítica a partir da colonialidade e da dependência

78 “las ciudadanas y los ciudadanos” hao derecho de “participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. II. El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley. 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos. 3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios. 5. La fiscalización de los actos de la función pública.

79 Conforme ao Art. 347 os delitos ambientais são imprescritíveis.

de jurisdicciones especiais<sup>80</sup>, e enfim cabe destacar o conjunto de *acciones propias* da *jurisdicción agroambiental*, sobre atos que atentem contra a fauna, a flora, a água e o meio ambiente e demandas sobre práticas que botam em perigo o sistema ecológico e a conservação de espécies ou animais (Art.189).

La Carta Magna boliviana também viabiliza, como outras constituições estudadas, a *Acción Popular* (art. 135), que possui por objeto a proteção imediata e efetiva do direito ao meio ambiente (e de outros direitos e interesses coletivos), contra os atos ou omissões ilegais do Poder Publico ou de pessoas particulares que o restrinjam, suprimam ou ameacem com sua restrição ou supressão. Como foi notado para Rojas o artigo 88 da Constituição colombiana sobre o mesmo tema influenciou muito a assembléia constituinte boliviana<sup>81</sup>.

## Considerações Finais

Chegamos, assim ao fim deste artigo e desta obra, que buscou pesquisar até que ponto as constituições estudadas nos proporcionam elementos para avançar na realização da Democracia Ambiental na America Latina. Com base no modelo teórico de democracia ambiental apresentado no primeiro artigo deste volume<sup>82</sup>, podemos afirmar que foi possível, no âmbito dos cinco sistemas jurídicos estudados, encontrar normas constitucionais com elementos que desenvolveram uma dimensão participativa e

---

80 ROJAS, Farit. Derechos Ambientales y Deberes Ecológicos en Bolivia, publicado neste volume.

81 ROJAS, Farit. Ob. Cit.

82 PAROLA, Giulia. O Modelo teórico da Democracia Ambiental. Ob. Cit. Se veja também: PAROLA, Giulia. Environmental Democracy at Global Level, London: Versita. 2013

eco-centrica bem superior à muitos outros países no mundo.

Em conclusão podemos afirmar que, apesar que ainda haver muito a se fazer quanto à efetivação da Democracia ambiental, e de muitos autores terem observado que se encontra uma grande distancia entre as normas constitucionais e a realidade cotidiana para que se realize de verdade um ambiente ecologicamente equilibrado<sup>83</sup>, a nítida impressão é do surgimento de um cenário de pulsante avanço e quebra do paradigma antropocêntrico milenar na America Latina.

Esperamos, assim, que no futuro os países analisados avancem no desenvolvimento de uma Democracia Ambiental e que este processo rico, criador de textos constitucionais inovadores, seja suficientemente forte para a transformação da realidade<sup>84</sup> e possa ser um exemplo para outros países no mundo.

## REFERÊNCIAS

BALDI, César Augusto. Novo constitucionalismo Latino-americano: considerações conceituais e discussões epistemológicas. In: Wolkmer, Antonio Carlos; Correias, Oscar (Org.). Crítica Jurídica na América Latina. Aguascalientes: CENEJUS, 2013. Disponível em < <http://www.ucm.es/data/cont/docs/603-2013-12-19->

BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Ameri-

83 DE LOS RIOS, Isabel. Ob. Cit.

84 BALDI, César Augusto. Novo constitucionalismo Latino-americano: considerações conceituais e discussões epistemológicas. In: Wolkmer, Antonio Carlos; Correias, Oscar (Org.). Crítica Jurídica na América Latina. Aguascalientes : CENEJUS, 2013. Disponível em < <http://www.ucm.es/data/cont/docs/603-2013-12-19->



cano. Caxias do Sul: EDUCS, 2012, p. 29

Cristiana Losekann. Ação popular como exercício da cidadania socioambiental: estudo de caso da Usina Belo Monte - ALINDO BUTZKE, SIELI PONTALTI E NATACHA JOHN - RDA, 2012, 18, vol. 69

DOS SANTOS, Gilda. Constitucionalismo Latino-Americano: positivação e efetivação do Direito Indígena nas Constituições recentes da Bolívia, Equador, Venezuela e Brasil, em <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e168a388110e8153>

GRAEFF, Caroline Bianca. A Constituição Equatoriana de 2008 E O Neoconstitucionalismo Transformador, Universidade Federal de Pelotas - UFPEL

LOOSE, Eva; PAROLA, Giulia; POTO, Margherita. Participatory rights in the environmental decision making process and the implementation of the Aarhus Convention: a comparative perspective on the German and the Italian system". Berlino: Duncker & Humblot, 2015.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; GONCALVES DISCACCIATI, Ana Clara. Acesso à Informação ambiental: por um novo paradigma de Participação, Revista Direito e Liberdade - RDL - ESMARN - v. 17, n. 3, p. 72, set./dez. 2015.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araujo. Coepe-

ração internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus, *Revista de direito ambiental*, vol. 62, São Paulo: RT, abr./2011, p. 223-266.

MORAES, Germana. O Constitucionalismo Ecocentrico na América Latina, O Bem Viver e a Nova Visão das Águas. *R. Fac. Dir., Fortaleza*, v. 34, n. 1, p. 123-155, jan./jun. 2013

MOTOMURA, Oscar, prefácio do livro *A Teia da Vida*, de CAPRA, Fritjof, *A Teia da Vida*, Ed. Cultrix, São Paulo, 1996.

PAROLA, Giulia. *Environmental Democracy at Global Level*, London: Versita. 2013

\_\_\_\_\_. *Europe in Green*, London: Versita. 2013

WILHELMI, Marco, Rumo a uma justiça social, cultural e ecológica: o desafio do Bem Viver nas constituições do Equador e da Bolívia, *Meritum – Belo Horizonte* – v. 8 – n. 1 – p. 313-350 – jan./jun. 2013

WOLKMER, Antonio Carlos; AUGUSTIN, Sergio; WOLKMER, Maria de Fátima S. O. “Novo” Direito à Água no Constitucionalismo da América Latina. *Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis*. Florianópolis: vol.9, n.01, jan/jun.2012. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/.../interthesis/.../1807-1384.2012v9n1p51>> . Acesso em 24 jul.2014



---

Este livro foi composto em ITC Slimbach pela  
Editora Multifoco e impresso em papel offset 75 g/m<sup>2</sup>.

---