

Revista de Direito Ambiental

2016

RDA VOL.82 (ABRIL - JUNHO 2016)

TEORIA GERAL E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

2. REFORÇAR A EFICÁCIA DO DIREITO AMBIENTAL DO MEIO AMBIENTE: UMA PROPOSTA DO CLUB DE JURISTES

2. Reforçar a eficácia do direito ambiental do meio ambiente: uma proposta do Club de Juristes

Increasing the effectiveness of international environmental law: report from the Club des Juristes

(Autores)

YANN AGUILA

Professor de Direito Público no curso de Sciences-Po. Professor associado à Université de Paris 1 – Sorbonne. Coordenador do ensino de direito público da École de Formation du Barreau de Paris (EFB). Coordenador da Commission Environnement du Club de Juristes. Ex-Conselheiro de Estado. Advogado. yannaguila@bredinprat.com

PATRICIA ANTUNES LAYDNER

Doutoranda junto à Université de Paris XI. Titular de Diplôme d'Université en droit de la consommation pela Université de Savoie, titular de Master II en Droit de l'Environnement pela Université de Paris XI. Coordenadora da unidade ambiental Ecojus do TJRS. Coordenadora do núcleo de estudos em direito ambiental da Escola Superior da Magistratura (Ajuris). Juíza de Direito. palaydner@tj.rs.gov.br

Sumário:

- 1 Introdução
- 2 A sociedade civil no direito ambiental internacional
- 3 Reforçar os mecanismos de controle da aplicação das convenções internacionais
- 4 Garantir o direito de ação ao cidadão
- 5 Um pacto pelo meio ambiente
- 6 Conclusão
- 7 Referências bibliográficas

Área do Direito: Ambiental

Resumo:

Inobstante a sua relevância, o direito internacional do meio ambiente apresenta algumas carências decorrentes do seu processo de elaboração normativa e da falta de mecanismos efetivos de controle. Inserir a sociedade civil no processo de elaboração e fiscalização da aplicabilidade dos atos internacionais; reforçar o controle das normas internacionais pelo juiz nacional; compilar os atos normativos já existentes; e a adoção de uma Carta Universal do Meio Ambiente são algumas das propostas formuladas pela Comissão Ambiental do Club de Juristes ¹ francês.

Abstract:

Despite its recent progress, international environmental law still suffers from defects in its elaboration process and the lack of effective control mechanisms. Among other proposals, the Environmental Committee of the Club of French Jurists recommends increasing the participation of the civil society in the elaboration and the monitoring of international law, strengthening control from international and national courts over its application, codifying existing law, or adopting a universal declaration of environmental rights.

Palavra Chave: Direito internacional - Efetividade - Participação - Justiça - Normatização.

Keywords: International law - Effectiveness - Participation - Justice - Legislation.

1. Introdução

Durante a Conferência do Clima de Paris realizada em dezembro de 2015, assistiu-se a intensa mobilização por parte dos dirigentes internacionais em busca de um acordo sobre as mudanças climáticas, o que é motivo de regozijo. Com efeito, a crise ecológica não conhece as fronteiras entre os Estados e os territórios ecológicos não correspondem aos perímetros territoriais do direito. Uma efetiva proteção do meio ambiente passa, assim, pela adaptação das normas, em escala internacional.

No entanto, uma inquietação permanece: até o presente momento, o direito internacional do meio ambiente, apesar de seu sucesso simbólico, faltou em dois aspectos essenciais. O primeiro diz respeito a seu processo de elaboração. A lentidão, ou até mesmo paralisia, que marcam as relações diplomáticas, são guiadas pelos interesses imediatistas dos Estados e raramente conduzem a acordos mais ambiciosos e impositivos. O segundo aspecto diz respeito à sua aplicação. Mesmo quando um tratado é finalmente adotado, na ausência de mecanismos de controle e sanção efetivos, dificilmente serão atingidos os efeitos dele esperados.

Face a esta realidade, nos dias que antecederam o início da COP 21, a Comissão Ambiental do *Club de Juristes* editou o relatório *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement* (reforçar a eficácia do direito internacional do meio ambiente), que visa justamente tornar mais efetivo o direito internacional do meio ambiente.

Composto de 21 propostas formuladas ao serviço da justiça ambiental do século XXI, fruto das reflexões e debates operados no seio da Comissão Ambiental do *Club de Juristes*, o relatório tem a ambição de repensar o direito ambiental internacional do futuro.

As propostas podem ser reagrupadas em quatro objetivos principais, quais sejam, o reforço da participação da sociedade civil na construção do direito internacional (I), a adoção de mecanismos efetivos de controle da aplicação das convenções internacionais (II); o acesso do cidadão a uma

justiça ambiental efetiva (III) e a necessidade de adoção de um *pacto internacional para a proteção do meio ambiente* (IV).

2. A sociedade civil no direito ambiental internacional

Tendo sido pensado pelos Estados e para os Estados, os sistemas de direito internacional ainda deixam muito pouco espaço à sociedade civil. O direito, por repousar sobre conceitos tradicionais herdados do século XIX, ainda permanece atrelado à visão clássica, onde os indivíduos não exercem qualquer papel no cenário internacional, concepção que se encontra ultrapassada face à noção contemporânea de governança.²

É verdade que, em termos práticos, negociações internacionais vêm progressivamente se abrindo à governança e assiste-se cada vez mais à presença de atores não estatais nas tratativas internacionais.³ No caso das políticas internacionais do meio ambiente, a necessidade de participação da sociedade civil é, por exemplo, inscrita na missão do PNUMA.⁴ Mas na prática, o grau de participação cidadã ainda permanece mínimo⁵ e depende essencialmente das regras adotadas pelos Estados participantes.

De toda a forma, o relatório do *Club de Juristes* convida a refletir sobre estas mudanças, buscando a consagração expressa, nas regras do direito internacional, de direitos e garantias voltados à inclusão da sociedade civil nas etapas e processos de construção do direito internacional do meio ambiente.

Para tanto, inicialmente é sugerida a transposição de instrumentos de democracia participativa adotados no seio da União Europeia, tais como a *iniciativa cidadã*, que permitiria aos atores não estatais de agir junto às instâncias dotadas de competência para a abertura do processo normativo internacional, propondo a adoção de protocolos adicionais. Por óbvio, não se trataria de um direito ilimitado, mas sujeito a algumas condições, como a adesão de um número mínimo de cidadãos, oriundos de um número mínimo de Estados, por exemplo. Ainda assim, o seu mérito estaria na possibilidade de que a proposta de novos textos normativos partisse também dos indivíduos.

Também de inspiração europeia, a proposta de instituição de um *direito de petição universal* em matéria ambiental permitiria aos cidadãos, ou no mínimo a certas categorias de ONGs, agir diretamente perante as autoridades políticas internacionais, alertando sobre temas ambientais específicos.

Especificamente no que diz respeito ao processo de negociação internacional, são apontadas a necessidade de melhoria no acesso da sociedade civil às informações respectivas, inclusive com a criação de recursos contra as decisões que limitarem este direito, assim como a adoção de critérios claros e transparentes para a inclusão de ONGs nas tratativas ambientais. Neste ponto, o relatório sugere a implementação de um sistema de cadastramento único das organizações ambientais perante a ONU, o que implicaria em uma presunção de representatividade permitindo a participação nas negociações envolvendo o meio ambiente.

Lembrando que a convenção de Aarhus,⁶ paradoxalmente, se aplica exclusivamente às normas nacionais, o relatório preconiza a inscrição de um princípio de informação e participação pública nos tratados e convenções ambientais. Ele sugere, assim, a adoção de uma convenção-quadro relativa à participação do público na elaboração de normas internacionais ambientais.

3. Reforçar os mecanismos de controle da aplicação das convenções internacionais

A existência de mecanismos de controle e sanção eficaz é condição indispensável à efetividade das

normas. Neste ponto, contudo, o direito internacional do meio ambiente padece de múltiplas fragilidades. Normalmente adotando procedimentos de controle flexíveis e não jurisdicionalizados, os tratados ambientais visam muito mais assistir os Estados em dificuldade do que sancionar os descumpridores da norma. Ademais, o acesso às instâncias controladoras é, na sua quase totalidade, reservado aos Estados.

Verdadeiras jurisdições, como a Corte Europeia de Direitos Humanos, são raras em direito internacional, o que faz com que em alguns casos sejam adotadas outras formas de controle pelos atos internacionais, com os *reporting systems*. Este sistema, que impõe aos Estados o dever de informar regularmente os comitês de controle de seus avanços na realização dos objetivos fixados pela convenção, pode ser seguido de um procedimento de *non respect*, em que são examinadas as informações prestadas e adotadas medidas de assistência aos Estados que não conseguirem atingir as metas acordadas.

Embora dotadas de eficácia relativa, já que não acompanhadas de sanções efetivas - as sanções, quando pronunciadas, estão normalmente limitadas à publicação dos casos de descumprimento o que implica, quando muito, em uma espécie de publicidade negativa ao Estado - a utilidade de tais medidas é incontestável. Seu principal mérito é, sem dúvidas, impor aos aderentes o dever de prestar contas, a um organismo externo, sobre a forma como aplica a convenção, o que permitiria uma ação preventiva face ao risco de dano ambiental.

Como nem todos os atos internacionais vem adotando este mecanismo, o relatório sugere a inclusão de procedimentos *non-respect* em todas as convenções ambientais, generalizando-se a publicação de relatórios periódicos produzidos pelos Estados via *reporting system*.

Relativamente aos comitês de *non-respect*, é defendida a sua abertura à sociedade civil, com base no modelo da Convenção d'Aarhus. Desta forma, oportunizar-se-ia não apenas o controle da aplicação das normas ambientais internacionais pela sociedade civil, mas também o amplo acesso, pelos comitês, às informações prestadas por esta.

O reforço das capacidades financeiras dos comitês, assim como a coordenação e até mesmo fusão de alguns comitês, também é vista como uma medida necessária, capaz de auxiliar os Estados em situação de não conformidade, medida salutar principalmente em razão das dificuldades enfrentadas pelos países menos desenvolvidos.

Ao final, na esteira das proposições anteriores, é sugerida a associação da sociedade civil no controle do protocolo negociado durante a COP 21, com a adoção de procedimentos abertos e transparentes.

4. Garantir o direito de ação ao cidadão

Ainda que inexista jurisdição especializada em meio ambiente, diversas são as instâncias internacionais suscetíveis de conhecer litígios tratando, ainda que indiretamente, de temas ambientais. ⁷ Tais mecanismos de resolução de conflitos restam, no entanto, facultativos e os Estados podem negar-se a reconhecer a competência de uma jurisdição. É o que ocorre com a Corte Internacional de Justiça, que embora reconhecida pela maioria dos países europeus, como Alemanha, Reino Unido, Espanha ou Itália, ainda não foi chancelada pela França.

Neste sentido, o relatório propõe o reconhecimento da competência obrigatória da CIJ, em particular pelos Estados que compõem o Conselho de Segurança da ONU, particularmente a França.

Esta medida não seria, contudo, suficiente para minimizar a problemática da ausência de

juridicização do direito internacional do meio ambiente. Isto porque a CIJ manifesta-se raramente sobre questões ambientais e, quando o faz, costuma adotar excessiva prudência em seus julgamentos. ⁸

É assim que o *Club de Juristes* convida à reflexão sobre a necessidade de criação de uma jurisdição internacional especializada na matéria ambiental, que atuaria de forma complementar às jurisdições já existentes. Uma proposta que se coaduna com as medidas apregoadas por autores brasileiros, como Edis Milaré, que insiste na necessidade de criação de uma instância ambiental supranacional. ⁹

Já no tocante ao interesse de agir perante as jurisdições internacionais, é defendido não apenas o reconhecimento de um direito de intervenção pelas ONG, como órgão consultivo e opinativo, mas também a criação de um verdadeiro direito de agir permitindo, em hipóteses restritas, que certos atores não governamentais demandem diretamente em justiça o cumprimento das normas internacionais.

Em termos europeus, o acesso pelos particulares à Corte de Justiça Europeia, atualmente sujeito a condições limitadas, também deveria ser ampliado, permitindo aos cidadãos a interposição de recurso contra o Estado membro por omissão na aplicação da legislação internacional.

Ao mesmo tempo, é preconizada a necessidade de fortalecimento do juiz nacional, ao qual deveria ser atribuído também o papel de juiz internacional de direito comum, atuando como garantidor do respeito pelo Estado de seus compromissos internacionais.

No caso da França, apenas as convenções dotadas de *efeito direto* - assim consideradas aquelas que geram direitos e obrigações que dizem respeito aos indivíduos ¹⁰ - podem ser evocadas perante os tribunais nacionais. O abrandamento desta exigência, permitindo que as normas internacionais em geral sejam evocadas diretamente perante o juiz nacional, poderia contribuir para a concretização dos efeitos dos tratados internacionais na ordem jurídica interna.

O relatório sugere, assim, a necessidade de uma evolução da jurisprudência francesa, visando a concessão de efeito direto aos tratados internacionais, particularmente no caso das convenções ambientais, em razão da vocação universal ¹¹ que marca o direito ambiental.

Para tanto, também seria importante que os negociadores dos atos internacionais atentassem para a clareza e precisão das convenções, de forma que suas disposições sejam efetivamente impositivas aos Estados e seu efeito direto possa ser tranquilamente reconhecido pelo juiz nacional.

Enfim, ainda seguindo o modelo da Convenção de Aarhus, o relatório defende a inclusão sistemática, nas convenções ambientais, de um capítulo tratando especificamente do efeito direto da convenção, ressaltando de modo expresso sua evocabilidade na ordem interna.

5. Um pacto pelo meio ambiente

Conta-se, atualmente, com cerca de 500 atos internacionais relativos direta ou indiretamente ao meio ambiente, dentre os quais em torno de 300 acordos regionais. O direito ambiental internacional não sofre, pois, de uma carência de normas, mas de uma dispersão ou até mesmo fragmentação normativa. Não raro, tais atos possuem efeitos reduzidos, em razão de seus próprios limites geográficos (caso dos acordos regionais) ou setoriais (quando os acordos são muito especializados). Este quadro atenta contra a acessibilidade das normas ambientais internacionais, que restam pouco conhecidas e, por conseguinte, mal aplicadas.

A comissão do clube de juristas considera, assim, essencial um trabalho de recenseamento e ordenação das convenções ambientais existentes, que deveriam ser compiladas em uma espécie de codificação virtual. Para tanto, poderia ser utilizado o site de uma grande organização internacional, como o PNUMA ¹² por exemplo.

Por outro lado, muitas são as declarações e cartas internacionais que consagram os princípios fundadores do direito ambiental, tais como a Declaração de Estocolmo ou a Declaração do Rio de 1992. Embora de grande valia em razão de seu peso político e simbólico, estas declarações são, no entanto, desprovidas de força obrigatória, já que não invocáveis perante o juiz nacional.

Desta forma, é sugerida a adoção de um *Pacto Internacional para a Proteção do Meio Ambiente*, texto que constituiria a pedra angular do direito internacional ambiental, fixando os seus princípios fundadores e guiando a aplicação do conjunto de convenções existentes. Tal documento viria completar, unificar e definir as bases do direito internacional ambiental, consagrando direitos materiais e processuais, contribuindo para a construção de uma dinâmica jurisprudencial e servindo de inspiração às jurisdições nacionais.

Na esteira das proposições anteriormente mencionadas, é preconizada a necessidade de que o pacto integre mecanismos eficazes de controle (que permitam à sociedade civil realizar reclamações e proceder no exame dos relatórios periódicos apresentados pelos Estados). Ademais, o seu efeito direto deve ser expressamente reconhecido, permitindo-se que seja evocado perante o juiz nacional.

Adotado sob a forma de tratado, o que lhe conferiria força obrigatória, o pacto viria completar o dístico atual dos pactos internacionais relativos aos direitos do homem: o pacto relativo aos direitos políticos e civis e pacto relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais (ambos de 1966). Em termos comparativos, seria o equivalente para a Declaração do Rio do que estes dois pactos foram para a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: um ato complementar que atribuiria força jurídica aos princípios ambientais anteriormente consagrados sob a forma de uma simples declaração.

Aliás, a aproximação formal entre os direitos humanos e o direito ambiental, consolidada em um documento internacional, seria salutar. Como explica Klauss Bosselmann: "O panorama do direito internacional e europeu relativo aos direitos humanos ambientais mostra algumas tendências. Há um reconhecimento jurídico crescente da ideia de que a degradação ambiental pode resultar em privações de direitos humanos já existentes. Há também uma consciência crescente de que o mero reconhecimento destas privações não é suficiente para promover e assegurar um meio ambiente saudável. Para lograr esse alvo, duas abordagens têm sido seguidas: uma consiste em fortalecer os direitos humanos procedimentais, e a outra em reconhecer um direito humano específico ao meio ambiente. Está claro que o direito ambiental nacional e o internacional adotaram a ideia de que os conceitos tradicionais de direitos humanos são insuficientes para abrigar preocupações com a proteção e sustentabilidade ambiental". ¹³

Desta forma, a adoção de um pacto internacional voltado à proteção do meio ambiente tornaria mais claro este quadro, completando o rol dos direitos fundamentais e consagrando, de forma expressa, a ideia de uma terceira geração de direitos humanos.

6. Conclusão

No momento em que o mundo acorda para uma consciência ambiental, o que se revela pela explosão de tratados e convenções internacionais voltados à proteção do meio ambiente, é preciso

atentar para a efetividade do quadro normativo internacional. Neste sentido, o relatório do *Club de Juristes* francês aponta algumas deficiências estruturais que marcam a criação e a efetivação dos atos internacionais, sugerindo a adoção de medidas tendentes a reforçar a proteção do meio ambiente no cenário global. A valorização do papel da sociedade civil neste processo, o fortalecimento do controle jurisdicional (em âmbito interno e supranacional) assim como a sistematização e unificação dos princípios fundadores do meio ambiente em um instrumento dotado de cogência, constituem propostas valiosas na busca de um direito ambiental internacional efetivo.

7. Referências bibliográficas

BOSELDMANN, Klaus. Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade. In: SARLET, I. W. (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

KISS, Alexandre. *L'Écologie et la loi*. Paris: L'Harmattan, 1989.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. São Paulo: Ed. RT, 2013.

NAIM-GESBERT, Éric. *Droit général de l'environnement*. Paris: LexisNexis, 2011.

POMADE, Adélie. *La société civile et le droit de l'environnement*. Paris: LGDJ, 2010.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 2011.

ROMI, Raphaël. *Droit international et européen de l'environnement*, Paris: Montchrestien, 2013.

Pesquisas do Editorial

- A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE, de Valerio de Oliveira Mazzuoli - RDA 34/2004/97
- AS ONGS E O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE, de Guido F. S. Soares - RDA 17/2000/21
- INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW: "COMMON BUT DIFFERENTIATED RESPONSIBILITIES", de Nicholas A. Robinson - RDA 24/2001/9