

DIREITO AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIMENSÃO AMBIENTAL DOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO À INFORMAÇÃO NO MERCOSUL*

Jorge Luís Mialhe**

RESUMO: O artigo apresenta a idéia do Direito Ambiental como uma das dimensões dos Direitos Humanos, pois seu objetivo é a preservação de um bem essencial: a vida. Defende, ainda, a hierarquização *ratione materiae* das convenções internacionais. Os tratados de direitos humanos e de direito ambiental deveriam prevalecer, em caso de eventual conflito, sobre os demais, inclusive os relativos aos acordos comerciais multilaterais. Todavia, sem o direito à informação, nenhum direito humano poderá de fato ser reconhecido e tutelado.

Palavras-chave: Direito Ambiental, Direitos Humanos, Hierarquização de tratados, Direito à informação, Mercosul.

ASBTRACT: The article introduces the idea of the Environmental Law as one of the dimensions of the Human Rights, since its aim is the preservation of an essential asset: life. It also stands for the *ratione materiae* hierarchization of the international conventions. The treaties regarding human rights and Environmental Law should prevail in the face of multiparty commercial agreements, in the case of possible future conflicts. However, without the right to information, no human right could actually be recognized and guarded.

* Esse artigo, com alterações, foi originalmente publicado no Anuário da Pós Graduação em Direito da UFPB, Verba Juris, 2006, p.207-227.

** Doutor, mestre e bacharel pela USP. Pós-doutorado nas universidades de Paris III e de Limoges. Ex-aluno da Academia de Direito Internacional de Haia. Professor do curso de mestrado em Direito UNIMEP/Piracicaba, dos cursos de graduação da UNISAL/Campinas e da UNESP/Rio Claro. E-mail: profmialhe@hotmail.com

Keywords: Environmental Law, Human rights, Treaties hierarchization, Right to information, Mercosul.

Introdução

Na perspectiva do autor, o Direito Ambiental pode ser compreendido como uma das várias expressões dos Direitos Humanos. Para chegar a essa conclusão, partiu-se, primeiramente, da análise das principais convenções multilaterais sobre meio ambiente e nelas procurou-se identificar os dispositivos que manifestam uma conexão direta com os princípios basilares dos Direitos Humanos, sobretudo o direito à vida.

Num segundo momento, destacou-se a relevância do direito à participação e à informação como elementos essenciais para o pleno exercício do direito ambiental, entendido como espécie do gênero direitos humanos. Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu artigo 19, prevê que “toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”¹ (grifo nosso).

1. Direito Ambiental e Direitos Humanos

No *caput* do artigo 225 da Constituição Federal é nítida a preocupação com a existência do direito de todos os seres humanos, inclusive aqueles ainda por nascer, “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Nesse sentido, como bem adverte Michel Prieur (2004:27), o desrespeito às regras protetoras do meio ambiente constitui um comportamento socialmente perigoso. Axiologicamente, o Direito Ambiental implica numa ética e, teleologicamente, numa obrigação de resultado. Sua fun-

ção primordial é a proteção da natureza e de seus recursos, a luta contra a poluição e os danos ambientais, a melhoria da qualidade de vida e da saúde pública.²

Ao buscar a finalidade do Direito Ambiental, Prieur³ elenca uma série de elementos que podem ser integrados na seguinte assertiva: o Direito Ambiental objetiva suprimir ou limitar o impacto das atividades humanas sobre os elementos ou meios naturais; regulamentar as instalações e as atividades potencialmente agressoras do meio ambiente; realizar uma política de preservação e de gestão coletiva dos seres vivos, dos meios e dos recursos naturais com o objetivo de garantir um meio ambiente sadio e equilibrado em prol dos cidadãos.

Referindo-se à Constituição brasileira de 1988, constata Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1996:2) que “nela o econômico e o social avultam e se destacam, nem por isso deixou de cuidar, acendradamente dos direitos e garantias fundamentais. Realmente, nela estão as liberdades públicas – primeira geração de direitos fundamentais – os direitos econômicos e sociais – segunda geração – e pelo menos o direito ao meio ambiente dos de terceira. Mais, nela se multiplicou o número de direitos apresentados como fundamentais, além de manter porta aberta para outros, implícitos ou advenientes de tratados internacionais” (grifo nosso).

Tanto no nível internacional, quanto no âmbito nacional, nota-se uma relação entre os sistemas de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente. Como bem salientou Antonio Augusto Cançado Trindade (1993:23;117), essa conexão é natural pois ambos os direitos estão voltados para a garantia do bem supremo: a vida em plenitude para todos. Essa identidade entre Direito Ambiental e Direitos Humanos foi fortalecida quando, ensina Paulo Affonso Leme Machado (2005:54), “o Instituto de Direito Internacional, na sessão de Estrasburgo, em 4.9.1997, afirmou que ‘todo ser humano tem o direito de viver em um ambiente sadio’”. Como assevera Sandra Akemi Shimada Kishi (2005:

¹ Esse também é, em essência, o texto do art. 13, inciso 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

² Id., p.8.

³ Droit de l’environnement, p.8

711), “nessa perspectiva das inter-relações entre a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental, dificilmente a visão antropocêntrica pode ser descartada, pois ao se tutelar o valor intrínseco da Natureza estão sendo tutelados os humanos, que dela dependem para viver. A Humanidade, atual e futura, é o sujeito ativo da proteção ao meio ambiente equilibrado”.

No preâmbulo da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, reafirma-se a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, adotada em Estocolmo em 1972 e se reconhece a natureza como interdependente e integrada ao planeta Terra – “nosso lar”. Assim, a Declaração do Rio de Janeiro proclama que todas as pessoas devem estar no foco das preocupações com o desenvolvimento sustentável e que todos os seres humanos “têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”⁴. Além disso, numa perspectiva intergeracional⁵, a mesma Declaração preocupa-se com a defesa de um direito ao desenvolvimento exercido “de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras”⁶ e, paralelamente, incita todos os Estados e indivíduos a contribuírem na construção de um desenvolvimento sustentável, comprometido com a “tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender as necessidades da maioria da população do mundo”.⁷

2. Pela hierarquização dos tratados *ratione materiae*

O *caput* do artigo 5º da Constituição brasileira de 1988 elenca uma série de direitos que, na esfera do *dever-ser*, seriam garantidos aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país. Pela ordem, deveriam ser assegurados os direi-

tos à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade. Desses direitos, qual é o primordial? O direito à vida, certamente, pois todos os demais dele defluem. Trata-se do primeiro direito natural a ser preservado pelo Estado, instituição política cuja existência só faz sentido se houver um compromisso do *Leviatã* em assegurar a vida e a segurança dos cidadãos.⁸

Partindo dessa premissa, defendo a tese da hierarquização dos tratados internacionais *ratione materiae*, adotando axiologicamente a primazia do Direito Internacional da Pessoa Humana. Nessa perspectiva, os Direitos Humanos de terceira geração, dentre os quais destaca-se o Direito Ambiental, devem ser estruturados e reconhecidos numa hierarquia de normas, partindo do princípio de que os direitos humanos estão no topo da pirâmide normativa, na esteira do *caput* do artigo 225 da Constituição brasileira de 1988: “todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

O meio ambiente equilibrado tornou-se um direito humano de terceira geração. Como bem destacou o mestre Paulo Affonso Leme Machado (2005:55), o Tribunal Europeu de Direitos Humanos decidiu que “atentados graves contra o meio ambiente podem afetar o bem-estar de uma pessoa e privá-lo do gozo de seu domicílio, prejudicando sua vida privada e familiar”. Na mesma esteira de preocupações, Celso Lafer (1991:131) adverte que “estes direitos têm como titular não o indivíduo na sua singularidade, mas sim grupos humanos (...) e a própria humanidade”.

O Estatuto da Corte Internacional de Justiça, parte integrante da Carta das Nações Unidas, conforme seu artigo 92, é silente sobre uma possível hierarquia entre as fontes do Direito Internacional. Aliás, a doutrina não reconhece hierarquia entre as fontes de Direito Internacional, rejeitando a existência de contradições na

⁴ Princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Doravante, Declaração do Rio.

⁵ Cf. Mialhe, J.L. Dos crimes internacionais em matéria ambiental: uma abordagem do direito intergerações, p.357-358. Tese adotada por Sirvinkas, L.P. no seu Manual de Direito Ambiental, p.350. “Para qualificar de crimes contra a humanidade certos atentados graves ao meio ambiente, é necessário aos Estados instaurar medidas internacionais de coerção, visando a manutenção das obrigações interplanetárias intergerações”.

⁶ Princípio 3 da Declaração do Rio. A mesma preocupação está presente no Preâmbulo da Convenção sobre a Diversidade Biológica, de 1992: “Determinados a conservar e utilizar de maneira sustentável a diversidade biológica em benefício das gerações atuais e futuras”. (grifo nosso)

⁷ Princípio 5 da Declaração do Rio.

aplicação de princípios gerais de direito que não sustentam, na esfera do Direito Internacional Ambiental, os mesmos valores da *lex mercatoria*.⁹ Assim, as fontes do Direito Internacional, elencadas no artigo 38 do referido Estatuto, *v.g.*, as convenções internacionais, quer gerais quer especiais; o costume internacional e os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas “nações civilizadas”¹⁰ têm o mesmo valor.

Para a superação dos conflitos na aplicação de normas internacionais, faz-se necessário a adoção do método objetivo, no qual a ordem internacional contém necessariamente as regras destinadas à resolução dos seus próprios conflitos de normas. Convida a procurar essas regras fora da vontade dos Estados, mesmo se essas regras, em razão das particularidades da ordem jurídica internacional, não desfrutam de um papel supletivo. Sua intervenção pode permitir uma saída para o impasse.

Na lição de Flávia Piovesan (2000:26), deve ser priorizada a “interpretação axiológica e teleológica, que conduza sempre à prevalência da norma que melhor e mais eficientemente proteja a dignidade humana”. Nessa linha de raciocínio, a Comissão de Direito Internacional da ONU deveria propor ao Secretário-geral que encaminhasse à Assembléia Geral, para discussão da possibilidade da adoção da hierarquização dos tratados internacionais *ratione materiae*, com eventuais emendas às Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 e de 1986.¹¹ A título de exemplo, o artigo 53 da Con-

venção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 poderia, eventualmente, ter uma nova redação, reconhecendo os Direitos Humanos e o Direito Ambiental como normas imperativas de Direito Internacional (*jus cogens*) e não como, em muitos casos, apenas uma espécie de *soft law*.

Assim, tratados e convenções internacionais sobre Direito Ambiental e Direitos Humanos deveriam prevalecer sobre os demais, inclusive sobre os acordos de livre comércio, de união aduaneira, de mercado comum e de união econômica. Tal hierarquização representaria a valorização da vida como bem maior, superior aos bens do mercado e dos interesses da economia liberal.¹²

A tese da hierarquização, para a satisfação do autor, já foi acolhida por alguns expoentes da nova geração de jus ambientalistas pátrios. Nesse sentido, Sandra Akemi Shimada Kishi (2005:723) destaca: “tratados internacionais de direitos humanos deveriam prevalecer, em caso de eventual colidência sobre os demais, inclusive os atinentes aos acordos comerciais multilaterais, em reconhecimento ao valor ‘vida’ como bem maior a ser preservado. Soa lógica e natural a tese de que o tratado internacional de livre comércio não pode passar por cima de direitos humanos fundamentais. Destaque-se que o próprio art XX, ‘b’, do Tratado Internacional de Marrakesh, da OMC, prevê exceções gerais que podem deixar de ser aplicadas, com medidas de proteção à biodiversidade, resgatando valores de princípios fundamentais de Direito”.

⁹ Conforme advertem Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet. *Droit International Public*. 6e. éd. Paris: LGDJ, 1999. p.115.

¹⁰ Como demonstrou Claude Lévy-Strauss, não existem culturas mais ou menos civilizadas, superiores ou inferiores. Existem culturas diferentes. No Brasil, *v.g.*, quem seriam os mais civilizados? Os “homens brancos”, que necessitam do Estatuto da Criança e do Adolescente para proteger suas crianças e adolescentes, ou os povos indígenas, que amparam suas crianças motivados pela simples consciência de preservação do seu próprio futuro étnico, sem se valerem de uma lei? Além disso, ensina Lévy-Strauss, “não existe nem pode existir uma civilização mundial no sentido absoluto que damos a esse termo, uma vez que a civilização implica a coexistência de culturas que oferecem entre si a máxima diversidade e consiste mesmo nessa coexistência. A civilização mundial só poderia ser coligação, à escala mundial, de culturas que preservassem cada uma a sua originalidade”. (*Raça e História*, p.84). Prossegue, ainda, o notável antropólogo francês: “A este respeito, as instituições internacionais, têm à sua frente uma tarefa imensa e carregam pesadas responsabilidades (...) a humanidade está constantemente em luta com dois processos contraditórios, para instaurar a unificação, enquanto que o outro visa manter ou restabelecer a diversificação. (...) a necessidade de preservar a diversidade das culturas num mundo ameaçado pela monotonia e pela uniformidade não escapou certamente às instituições internacionais. Elas compreendem também que não será suficiente, para atingir esse fim, animar as tradições locais e conceder uma trégua aos tempos passados. É a diversidade que deve ser salva, não o conteúdo histórico que cada época lhe deu e que nenhuma poderia perpetuar para além de si mesma. (...) A tolerância não é uma posição contemplativa dispensando indulgências ao que foi e ao que é. É uma atitude dinâmica, que consiste em prever, em compreender e em promover o que quer ser. A diversidade de culturas humanas está atrás de nós, à nossa volta e à nossa frente. A única exigência que podemos fazer valer a seu respeito (exigência que cria para cada indivíduo deveres correspondentes) é que ela se realize sob formas em que cada uma seja uma contribuição para a maior generosidade das outras”. (*Raça e História*, p.87).

¹¹ A primeira, de 1969, aplica-se aos tratados celebrados entre Estados. A segunda, de 1986, aplica-se a tratados entre um ou mais Estados e uma ou mais organizações internacionais ou, ainda, a tratados celebrados entre organizações internacionais.

¹² Para Edgar Morin (2005:167) a economia liberal “inibe a constituição de um sistema jurídico, de um governo e de uma consciência comum”.

3. Direito à participação e à informação em matéria ambiental

O direito à participação e à informação é fundamental para que cada indivíduo possa exercer plenamente a sua cidadania ambiental, ancorada em instrumentos administrativos e judiciais que facilitem e estimulem “a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos”¹³.

Parece ser consenso entre os especialistas (MACHADO, 2005; MONEDIAIRE, 2004; PRIEUR, 2004; GILLI, 2004; BARROSLATIAU, 2004; BEURIER, 2004; SOARES, 2003; RODRIGUES, 2004; CAUBET, 2001; KISS, 2000) que a utilização racional e equitativa dos recursos naturais e a participação nas ações de uso racional destes mesmos recursos passa, necessariamente, pelo processo de formação de uma consciência de preservação ambiental que se dá, em boa medida, pela educação ambiental e pelo acesso à informação. Nesse particular é que o autor, utilizando como exemplo a questão hídrica, propôs em outro trabalho¹⁴ uma releitura do Tratado da Bacia do Prata à luz do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul¹⁵, entendendo que não basta a ratificação do Tratado para que ele se efetive. É necessário que se criem as condições para que o texto deixe o círculo restrito dos especialistas e chegue, sem dificuldades, à sociedade civil dos Estados-membros do Mercosul.

Nesse sentido, o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul incorpora os resultados do Fórum Mundial sobre Água, em suas reuniões de Marrakech, de 1997; Haia, de 2000 e de Kyoto, Osaka e Shiga em 2003; reafirma os princípios enunciados na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, e

reforça a necessidade dos Estados Partes de “incrementar o intercâmbio de informações sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais, estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais, com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais entre os Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças, promover a educação ambiental formal e não formal”, de “fomentar conhecimentos, hábitos de conduta e a integração de valores orientados às transformações necessárias ao alcance do desenvolvimento sustentável no âmbito do Mercosul” (art.6º.) e promover uma “efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais” (art.3º.).

Todavia, é impossível ignorar os obstáculos que deverão ser superados para que se materialize a tão desejada “participação da sociedade civil”. Como bem destacou Christian Caubet (2001b), ao referir-se à questão hídrica, “nossa legislação, ao introduzir instituições como os Comitês de Bacia, reputa estabelecer modos democráticos de gestão. Como se a democracia pudesse resultar de osmose controlada, dentro de uma cultura política autoritária, para não dizer prepotente”. Prova dessa prepotência foi identificada por Christian Caubet (2001a) que, ao analisar os parâmetros de participação, previstos na Lei 9433/97, afirmou: “Não há dúvida, para os que tentam recuperar o espaço democrático perdido pela sociedade civil, o fato de que a exigência de possuir determinados conhecimentos técnicos, para poder participar, constitui uma versão moderna da antiga exigência do voto censitário. Da mesma maneira que, na Europa” (bem como no Brasil Império, acrescento) “do início do século XIX, só podia votar, quem possuísse um patrimônio, com valor econômico mínimo estabelecido por lei, seria necessário, hoje em dia, ter conhecimento específico para fazer jus à cidadania hídrica”.

Faz-se necessário, pois, resgatar-se a *publidade* kantiana que, na análise de Jurgen

¹³ Princípio 10 da Declaração do Rio.

¹⁴ “Recursos hídricos, equidade e direito à informação: uma releitura do Tratado da Bacia do Prata à luz do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul” (Joinville-SC, 2004a)

¹⁵ Aprovado em 21 de abril de 2001.

Habermas (1984:128) “deve ser considerada como aquele princípio único a garantir o acordo da política com a moral (...) princípio da ordenação jurídica e método iluminista”, fortalecendo o movimento de resgate da cidadania ambiental, tantas vezes esquecida pelos governos dos países do Mercosul.

Já dizia Norbert Wiener:¹⁶ “ser informado é ser livre”. Nesse sentido, estão os cidadãos do Mercosul suficientemente informados sobre as negociações dos temas ambientais discutidos pelo Subgrupo de Trabalho n.º 6, criado pela Resolução n.º.20/95 do Grupo do Mercado Comum? Os objetivos de “promoção do fortalecimento das instituições para a gestão ambientalmente sustentável, mediante o aumento da informação substantiva para a tomada de decisões, o melhoramento da capacidade de avaliação e aperfeiçoamento das instituições de ensino, capacitação e investigação”, previstos nas Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental do Subgrupo de Trabalho n.º 6, não passariam, tão somente, de meras intenções?

O parágrafo 40.22 da Agenda 21 preocupa-se com a produção de informação utilizável na tomada de decisões: “Os países e as organizações internacionais devem rever e fortalecer os sistemas e serviços de informação em setores relacionados com o desenvolvimento sustentável nos planos, local, nacional e internacional. Deve-se dar ênfase especial à transformação da informação existente em formas mais úteis para a tomada de decisões e em orientá-la para diferentes grupos de usuários. Devem-se estabelecer ou fortalecer mecanismos para converter as avaliações científicas e sócio-econômicas em informação adequada para o planejamento e a informação pública. Devem-se utilizar formatos eletrônicos e não eletrônicos” (grifo nosso).

Ressalte-se que a Secretaria Administrativa do Mercosul, conforme disposto no artigo 32

do Protocolo de Ouro Preto, assinado há mais de uma década, prevê, dentre suas responsabilidades, a “publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul”, editando o Boletim Oficial do Mercosul (praticamente desconhecido pelos juristas e pelo grande público) e, até o presente momento, inacessível no sítio oficial do Mercosul¹⁷ na internet. Os acordos intergovernamentais¹⁸ não somente põem em jogo a responsabilidade do Estado para com os demais signatários como, também, face aos seus cidadãos.

Os cidadãos do Mercosul não estão suficientemente esclarecidos sobre o que vem sendo discutido pelo Grupo do Mercado Comum e, em particular, pelo Subgrupo de Trabalho n.º 6. No caso desse Subgrupo, as informações do SIAM - Sistema de Informação Ambiental do Mercosul, veiculadas no *site* oficial do Mercosul estavam, até a data da redação do presente artigo, indisponíveis em língua portuguesa. Por sua vez, os *links* do SIAM, no idioma espanhol, sobre eventos, notícias, normativas, documentos, instituições, projetos, temas de interesses, contatos e outros *links*, quando acessados, têm recebido os internautas com a seguinte mensagem: “**la información solicitada estará disponible próximamente**”.

No mesmo sentido, constata-se que os sítios dos ministérios brasileiros, diretamente envolvidos com a questão ambiental no Mercosul, também apresentam inúmeras lacunas. Tanto o Ministério das Relações Exteriores (nos *links* sobre Mercosul e sobre Meio Ambiente) quanto o Ministério do Meio Ambiente não informam o cidadão brasileiro sobre todas as atividades em andamento e tampouco sobre os documentos produzidos pelo Subgrupo de Trabalho n.º 6. Contudo, esse obstáculo pode ser, em boa medida, superado, se for consultado o sítio da *Secreta-*

¹⁶ Citado por Rubens Ricupero (2004).

¹⁷ Diante da ausência de uma versão eletrônica do Boletim Oficial do Mercosul, a alternativa seria a aquisição de sua variante impressa. Todavia, outro gênero de dificuldade conspira contra o pesquisador, começando pelo preço (US\$ 20 por volume) e terminando pelo estorvo na forma de pagamento, pois a Secretaria Administrativa do Mercosul aceita o pagamento do Boletim via transferência bancária ou por meio de cheque em dólares americanos.

¹⁸ Como lembra Fúlvio Pretti (1999:103), “ao Grupo de mercado Comum compete executar a política adotada e fazer cumprir suas normas. Por serem seus membros designados pelos governos dos Estados-Partes, aos quais devem fidelidade, sua composição, antes de ser supragovernamental, como deveria ser um órgão de integração econômica, apresenta composição intergovernamental, com prevalência da defesa dos interesses de cada governo nacional”.

ria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, da Argentina¹⁹. Neste sítio, é possível encontrar grande parte das Atas das Reuniões do Subgrupo de Trabalho n.º. 6, as Decisões do Conselho do Mercado Comum em Matéria Ambiental e a Declaração de Taranco, de 1995. Todavia, a grande ausência observada neste sítio é a Declaração de Canela, de 1992.

Mirando-se no exemplo da União Européia, que, a partir de uma crise de legitimidade, inaurou práticas administrativas mais democráticas, consolidadas no Livro Branco sobre Governança²⁰ Européia e na Convenção de Aarhus²¹, o Mercosul também poderá encontrar o seu caminho para o avigoramento das formas de gestão mais transparentes e participativas²². Concretamente, apela-se à presidência do Mercosul para que sejam disponibilizados, por meio eletrônico, todos os atos produzidos pela Organização, particularmente por seu órgão executivo²³ e por seus Subgrupos, em cumprimento – vale pena recordar - ao disposto no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “Os Estados deverão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos”. (grifo nosso)

A literatura mais recente, particularmente a tese de doutorado de Daisy Ventura²⁴, indica que

o “Mercosul difere-se do processo de integração europeu e suas particularidades levam à dificuldade de comparação com outros processos de integração”. Todavia, observa-se que, nas palavras de Paula Lígia Martins (2000:611)²⁵, a “União Européia consiste no melhor exemplo – e única experiência – que podemos citar na adoção de uma política ambiental comunitária” e que, conforme análise de Hector Gros Espiel²⁶, o Mercosul deve inspirar-se “nas idéias que motorizam a União Européia”. Em suma: são processos diferentes, mas isso não significa que não haja nenhuma possibilidade de um estudo comparativo²⁷ entre os dois modelos e, tampouco, que a investigação não consiga prospectar experiências desenvolvidas na União Européia úteis ao Mercosul.

A preocupação do autor, a partir do contato com as recentes pesquisas realizadas por Gérard Monedraire (2004), foi buscar experiências de participação da sociedade civil na gestão democrática dos recursos ambientais na União Européia que possam servir de referência às sociedades dos países do Mercosul, visando a “promoção do fortalecimento das instituições para a gestão ambientalmente sustentável, mediante o aumento da informação substantiva para a tomada de decisões, o melhoramento da capacidade de avaliação e o aperfeiçoamento das ins-

¹⁹ <http://www.medioambiente.gov.ar/default.asp?idseccion=31>

²⁰ “Governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia”. União Européia. Comissão das Comunidades Européias. Governança Européia: um livro branco. Bruxelas, 2001. p.8 Disponível em <http://europa.eu.int/eur-lex/pt/com/cnc/2001/com2001_0428pt01.pdf> Acesso em 16 de mai. 2002. Ao comentar o arcabouço legal e as diretrizes para a gestão das águas na União Européia, José Galizia Tundisi (2003:143) destaca os avanços obtidos no processo de informação e consulta, estimulando “a participação ativa de todas as partes interessadas na implementação destas diretrizes, em particular na produção, revisão e atualização dos Planos de Gerenciamento de Bacias: para cada bacia hidrográfica, deverão ser publicados os planos e estar disponíveis para comentários. O cronograma de ações deve ser disponibilizado e revisões periódicas com adaptações do plano devem ser asseguradas”.

²¹ Especialmente após a transposição dos princípios da Convenção de Aarhus ao direito comunitário (Diretivas 90/313, 2003/4 e 2003/35) e seus impactos nos direitos dos Estados-membros. Conferir as análises de Schrage et al. Revue Juridique de l’Environnement (número especial dedicado à Convenção de Aarhus); Prieur et al. Le droit à l’information en matière d’environnement dans les pays de l’Union Européenne. Limoges: PULIM, 1997 e de Tietzmann e Silva. El Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, a la participación del público y a el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Limoges, 2005 (mimeo.)

²² Nesse sentido, afirma Paulo Afonso Leme Machado (2002:94) que “chegaremos a ter sistemas continentais de recursos hídricos, integrando os diversos países de uma mesma bacia hidrográfica. O Tratado da Bacia do Prata é um passo neste processo, que teremos que prosseguir, com uma gestão participativa e transparente”.²³ Conforme redação do artigo 10 do Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994.

²⁴ As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia. Os desafios de uma associação inter-regional. Barueri: Manole, 2003.

²⁵ No mesmo sentido, MARIANA VALLS. Derecho ambiental. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999, p.56; SANTIAGO J. MARTÍN. El derecho de libre acceso a la información pública. In: JIMÉNEZ, E.P. (coord.) Derecho ambiental: su actualidad de cara al tercer milenio. Buenos Aires: Ediar, 2004, p. 311, nota 32 e p. 332; DINO BELLORIO CLABOT Tratado de derecho ambiental. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2004, v.2, p.828.

²⁶ El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea, apud BARBOZA, J. Derecho internacional publico. Buenos Aires: Zavalia, 2003, p.579.

²⁷ Ensina ERIC AGOSTINI que “a análise das instituições estrangeiras permite imaginar o aperfeiçoamento das nossas (...) O direito comparado é, em resumo, um fator essencial de compreensão do direito e do conhecimento das civilizações estrangeiras. Esta última utilidade justifica só por si o seu estudo”. Droit comparé. Paris: PUF, 1988. (Tradução portuguesa de Fernando Couto. Porto: Rés-Editora, 2002, p.23-24).

tuições de ensino, capacitação e investigação”²⁸.

A referência ao citado Livro Branco sobre Governança na União Européia reforça a tese de que experiências positivas (como a do controle da “eurocracia”) praticadas no espaço comunitário europeu, podem servir como inspiração para as sociedades civis do Mercosul.

Deisy Ventura (2003:591) lembra que “na Europa, o déficit [democrático] afeta apenas a dimensão européia da política já que, no plano nacional, os Estados-membros respeitam, de forma relativamente satisfatória, os princípios do Estado de direito e da democracia. Em compensação, nos países do Mercosul, o déficit democrático é apenas a projeção coletiva, no plano supranacional, dos déficits democráticos internos dos Estados-membros”.

Na análise de James N. Rosenau (2000:380), “equipados com uma maior capacidade de modular cenários, que os ligam a desenvolvimentos distantes, e por isso percebendo melhor a forma como as microações podem agregar-se em resultados coletivos, os cidadãos dispõem agora de um número maior de canais para perseguir seus interesses” (ONGs, por exemplo). “Está claro que a proliferação da governança sem governo, dos pontos de acesso de um mundo poliárquico levanta novos desafios importantes à cidadania da ordem global emergente”, particularmente quanto à discussão acerca do papel das ONGs que, na lição do saudoso mestre Guido Fernando Silva Soares (2003:66), realizam tarefa de “extrema importância nas relações internacionais, enquanto atores da mais alta relevância, sobretudo pela atividade de conscientizar, de convocar e mobilizar a opinião pública contra os atos atentatórios ao meio ambiente” (grifo nosso).

Paulo Affonso Leme Machado (2005), referindo-se ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no Mercosul, indica uma série de medidas, dentre as quais a prestação de informações como um dos elementos necessários para a melhoria qualitativa da participação da sociedade civil no

desenvolvimento sustentável do Mercosul. No mesmo sentido, quando o autor refere-se ao monitoramento ambiental, destaca a necessidade da prestação de informações ao público interessado. Deduz-se, portanto, que sem informação é impossível aos habitantes do Mercosul exercerem plenamente seus direitos e sua cidadania ambiental.

Pesquisa de pós-doutorado em desenvolvimento, financiada pela CAPES²⁹, pretende identificar as formas e os mecanismos que garantem o direito à informação e à participação dos cidadãos da União Européia em matéria ambiental, comparando-os com as formas e os mecanismos disponíveis no âmbito do Mercosul. O material recolhido está servindo de base para uma reflexão acerca da eventual possibilidade de adaptação e adequação dos procedimentos e dispositivos comunitários sobre a matéria, à realidade dos países do Mercosul. Com a pesquisa, espera-se contribuir para a superação de um verdadeiro déficit democrático verificado, por exemplo, na falta de informações no sítio do Mercosul.

Conclusão

Os direitos humanos - dentre os quais o Direito Ambiental, compreendido como direito humano de terceira geração - deveriam ocupar uma posição hierarquicamente superior aos demais direitos. As Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados, reguladoras da formação da principal fonte do Direito Internacional positivo, deveriam recepcionar em seus conteúdos cláusulas que expressamente indicassem, em caso de conflito, a prevalência de Tratados de Direitos Humanos e de Direito Ambiental, sobre os dispositivos presentes nos tratados de cunho econômico e comercial.

Quanto ao déficit democrático em matéria de direito à informação, é imperioso que, no tocante à insuficiência de informações oficiais, o problema seja superado em todos os níveis da administração pública. Em particular, no âmbi-

²⁸ MERCOSUL. Diretrizes básicas em matéria de política ambiental.

²⁹ Pesquisa de pós-doutorado iniciada em setembro de 2005 no CRIDEAU-Université de Limoges

to do Mercosul, é necessário garantir-se às sociedades dos seus Estados-membros, o acesso a todas as informações e ao conjunto de dados e documentos não confidenciais, possibilitando, de forma inquestionável e cabal, conforme o ensinamento de Wiener, que seus cidadãos decidam livremente sobre a participação no gerenciamento dos bens ambientais de uso comum, patrimônio ambiental dos povos do Mercosul, no presente e no futuro.

Bibliografia

- AGOSTINI, E. **Droit comparé**. Paris: PUF, 1988.
- BARBOZA, J. **Derecho internacional publico**. Buenos Aires: Zavalia, 2003.
- BARROS-PLATIAU, A .F. Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental. **Meio Ambiente. Grandes eventos da Escola Superior do Ministério Público da União**. Brasília: ESMPU, 2004, v. 1, p.11-22.
- BELLORIO CLABOT, D. **Tratado de derecho ambiental**. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2004, v.2.
- BEURIEUR, J. P. Les O.G.M. et l'évolution du droit international. **Meio Ambiente. Grandes eventos da Escola Superior do Ministério Público da União**. Brasília: ESMPU, 2004, v. 1, p.87-96.
- CASELLA, P.B. (coord.) **Mercosul: integração regional e globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- CAUBET, C.G. **A nova legislação de recursos hídricos no Brasil e a questão da participação na gestão da água**, 2001a Disponível em <<http://www.seplante-srh.se.gov.br/HomePages/>> Acesso em 5 abr. 2004.
- _____. O troco das águas. **Correio Brasileiro**. Brasília, 31 dez. 2001b. Disponível em <http://www2.correioweb.com.br/cw/2001-12-31/mat_26737.htm> Acesso em 5 abr. 2004.
- DINH, N.Q., DAILLIER, P., PELLET, A. **Droit International Public**. 6e. éd. Paris: LGDJ, 1999.
- GILLI, R.S. **Médio ambiente em el Mercosur. Meio Ambiente. Grandes eventos da Escola Superior do Ministério Público da União**. Brasília: ESMPU, 2004, v. 1, p.49-62.
- FERREIRA FILHO, M. G. Os direitos fundamentais: problemas jurídicos, particularmente em face da Constituição brasileira de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 203, p.1-10, jan./mar. 1996.
- GRAF, A.C.B. O direito à informação ambiental. In: FREITAS, W. P. **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998, p.28-38.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. (tradução de Flavio Kothe). Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.
- HOBBS, T. **Leviatã ou materia, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. (tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 2ª. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção "Os pensadores").
- JIMÉNEZ, E.P. (coord.) **Derecho ambiental: su actualidad de cara al tercer milenio**. Buenos Aires: Ediar, 2004.
- KISHI, S.A.S. A proteção da biodiversidade: um direito humano fundamental. In: KISHI, S., SILVA, S.T., SOARES, I.V.P. (orgs). **Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros/IEDC, 2005.
- KISS, A.C.; BEURIER, J. **Droit international de l' environnement**. 2e. ed. Paris: Pedone, 2000.
- LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- LÉVY-STRAUSS, C. **Raça e História**. (tradução de Inácia Canelas). 2ª. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Coleção "Os pensadores").
- MACHADO, P.A.L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. **Recursos hídricos**. Direito brasileiro e internacional. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTÍN, S.J. El derecho de libre acceso a la información pública. In: JIMÉNEZ, E.P. (coord.) **Derecho ambiental**: su actualidad de cara al tercer milenio. Buenos Aires: Ediar, 2004. p.311-332.

MARTINS, P.L. Direito ambiental brasileiro, direito ambiental internacional e direito da integração. In: CASELLA, P.B. (coord.) **Mercosul**: integração regional e globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p.599-616.

MELLO, C.D.A . **Direito Internacional da Integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MIALHE, J.L. Direito Ambiental como expressão dos Direitos Humanos: a relevância do direito à informação no Mercosul. **Verba Juris**. UFPB. João Pessoa, n. 5, p.207-227, 2006.

_____. (org) **Direito das Relações Internacionais**: ensaios históricos e jurídicos. Campinas: Millenium, 2007.

_____. Dos crimes internacionais em matéria ambiental: uma abordagem do direito intergerações. **Anais do 2º. Congresso Internacional de Direito Ambiental**. São Paulo: IDPV/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1997, p.357-362.

MONEDIAIRE, G. A intervenção do poder público, a participação da sociedade e o direito ambiental (Palestra proferida no **III Seminário Internacional de Direito Ambiental**. Piracicaba: UNIMEP, 2004, mimeo.).

PRETTI, F. **Mercosul**. Instituição e o sistema de solução de controvérsias. Blumenau: Editora da FURB, 1999.

PRIEUR, M. **Droit de l'environnement**. 5e. éd. Paris: Dalloz, 2004.

PRIEUR, M. et al. **Le droit à l'information em matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne**. Limoges: PULIM, 1997.

RIBEIRO, R.J. Hobbes: o medo e a esperança. In: Weffort, F. (org.). **Os clássicos da política**. 8ª. ed. São Paulo: Ática, 1997. v.1.

RICÚPERO, R. Presente à criação. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 27 jun. 2004, p.B2.

RODRIGUES, G. A participação da sociedade civil na celebração do Termo de Ajustamento

de Conduta. **Meio Ambiente. Grandes eventos da Escola Superior do Ministério Público da União**. Brasília: ESMPU, 2004, v. 1, p.341-345.

ROSENAU, J.N.; CZMPIEL, E.O. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UnB, 2000.p.380-381.

SIRVINKAS, L.P. **Manual de Direito Ambiental**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SOARES, G.F.S. **Direito internacional do meio ambiente**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TIETZMANN E SILVA, J. **El Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, a la participación del público y a el acceso a la justicia en materia de medio ambiente**. Limoges: CRIDEAU, 2005 (mimeo.)

TRINDADE, A .A.C. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

_____. **O Direito internacional em um mundo em transformação**. Ensaio, 1976-2001. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TUNDISI, J.G. **Água no século XXI**. Enfrentando a escassez. São Carlos (SP): Rima/IIIE, 2003.

UNEP. Regional Office for Latin América and the Caribbean. **Water Resources Management in Latin America and the Caribbean**. Disponível em <<http://www.pnuma.org/panama/pan05nfi-WaterResources.pdf>> Acesso em 13 de abr. 2004.

UNIÃO EUROPÉIA. Comissão das Comunidades Européias. **Governança Européia**: um livro branco. Bruxelas, 2001. Disponível em <http://europa.eu.int/eur-lex/pt/com/cnc/2001/com2001_0428pt01.pdf> Acesso em 16 de mai. 2002.

VALLS, M. **Derecho ambiental**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999.

VENTURA, D. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia**. Os desafios de uma associação inter-regional. Barueri: Manole, 2003.