



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

LOS LÍMITES DE LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL MEDIO
AMBIENTE EN BRASIL: EL ESTADO DE IMPUNIDAD DE LOS
AGENTES PROMOTORES DE DAÑOS AMBIENTALES –
ESTUDIO DE CASO

Vanda Davi Fernandes de Oliveira



Tesis

Doctorales

www.eltallerdigital.com

UNIVERSIDAD de ALICANTE

**LOS LÍMITES DE LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL MEDIO
AMBIENTE EN BRASIL: EL ESTADO DE IMPUNIDAD DE LOS
AGENTES PROMOTORES DE DAÑOS AMBIENTALES -
ESTUDIO DE CASO**

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

VANDA DAVI FERNANDES DE
OLIVEIRA

Dirigida por:

Dr. D. Juan José DÍEZ SÁNCHEZ

Universidad de Alicante

2016

VANDA DAVI FERNANDES DE OLIVEIRA

**LOS LÍMITES DE LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL MEDIO
AMBIENTE EN BRASIL: EL ESTADO DE IMPUNIDAD DE LOS
AGENTES PROMOTORES DE DAÑOS AMBIENTALES -
ESTUDIO DE CASO**

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tesis presentada a la Universidad de
Alicante, para la obtención del Título de
Doctorado en Derecho.

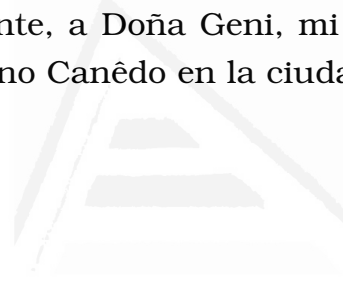


Este trabajo esta dedicado a mis padres, in memoriam, por sus luchas incansables y por las enseñanzas de justicia y cooperación.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos están dirigidos principalmente a todos los profesores de la Universidad de Alicante que me dieron la oportunidad de retomar mis estudios y acciones investigativas en el campo del Derecho Ambiental, y a mis profesores en el Praxis. Agradecimientos especiales a mis colegas del Consejo de la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, quienes me hicieron profundizar en mis conocimientos sobre Derechos Humanos, y a los aguerridos luchadores ambientales, representantes de ONGs, asociaciones y movimientos sociales con los cuales actuamos juntos, intensificando el voluntariado en la búsqueda de un mundo mejor. A los amigos y familiares que de alguna forma contribuyeron en hacerme una persona con ganas de avanzar siempre. Y, principalmente, a Doña Geni, mi profesora de portugués en el Colegio Estatal Gregoriano Canêdo en la ciudad de Monte Carmelo-MG, por quien tengo total estima.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	12
PARTE I. DERECHO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN MATERIA AMBIENTAL	34
CAPÍTULO I. CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS	34
1. El ciudadano	34
1.1. La condición de sujeto	34
1.2. A la búsqueda por inclusión e igualdad	36
1.2.1. El ejercicio de la ciudadanía	37
1.2.2. La lucha por derechos	41
1.3. De los derechos humanos e igualdad de acción	43
1.3.1. La protección a los derechos humanos	45
1.3.2. La efectividad en la protección a los derechos humanos	46
1.4. Derechos humanos y el escenario de luchas desiguales	48
2. De la Democracia y la Justicia Ambiental	52
2.1. Democracia y educación	52
2.2. La justicia ambiental como igual libertad	56
3. Participación y Acceso a la Justicia Ambiental	59
3.1. La participación en la vida pública	59
3.2. El acceso a la justicia	61
CAPÍTULO II. DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN COMO PRECEPTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA	64
1. Información y educación como instrumentos en la transformación del sujeto	64
2. El derecho de acceso a la información ambiental	69
2. El derecho de acceso a la educación ambiental	75
CAPÍTULO III. INTERRELACIONES EN GESTIÓN AMBIENTAL E IMPACTO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN	78

1. De la participación ciudadana en la gestión ambiental	80
2. Preceptos y dispositivos de participación en la Constitución Brasileña de 1988	84
3. Preceptos de participación en la Constitución Española	92
4. Mecanismos participativos en la gestión ambiental en Brasil	98
CAPÍTULO IV. PLANTEAMIENTOS PARA LA SUPERACIÓN DE LOS LÍMITES DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS	107
1. La información como mecanismo de empoderamiento para una participación efectiva	111
2. La capacitación como empoderamiento ciudadano y fortalecimiento de la gestión participativa	117
3. Esfuerzos legislativos actuales para la superación en materia de participación ciudadana	118
4. Planteamientos en la línea de prevención y reparación de los daños ambientales	120
PARTE II. DAÑO AMBIENTAL Y REPARACIÓN	127
CAPÍTULO I. DE LOS DAÑOS AMBIENTALES	127
1. Encuadre conceptual y marco legislativo en materia de daño ambiental	127
2. De la irreparabilidad de los daños ambientales	131
3. La concepción positivista del derecho e industrialista de la economía: desarrollo para el consumo	132
4. Responsabilidad objetiva y reflejos dogmáticos en el sistema jurídico-constitucional de protección	134
5. La teoría del riesgo integral y la consideración sobre el valor intrínseco de la naturaleza: desafíos para la tutela constitucional en medio ambiente	138
6. Consideraciones finales: ordenes de responsabilización en materia de medio ambiente	140

CAPÍTULO II. DE LA REPARACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE	142
1. Encuadre conceptual de la reparación	142
2. Reparación en derechos humanos en el ámbito de la Ley 10.559/2002	143
3. A modo de equiparación procedimental para la reparación por crímenes ambientales: política de memoria	146
CAPÍTULO III. EL DEBER DE REPARACIÓN A LAS AGRESIONES AL MEDIO AMBIENTE	149
1. De la responsabilidad por la reparación de los daños ambientales	149
2. El deber de reparación por daños ambientales	152
3. De los instrumentos de accesibilidad a la reparación	153
4. Las garantías de reparación en el plan administrativo y jurisdiccional	155
5. Mecanismos de ajustes a la reparación	158
PARTE III. LOS LÍMITES DEL MODELO DE LA GESTIÓN PARTICIPATIVA Y EL SISTEMA DE REPARACIÓN A LOS DAÑOS AMBIENTALES EN BRASIL	162
CAPÍTULO I. DE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA Y DESCENTRALIZADA DEL MEDIO AMBIENTE	162
1. Competencia en materia de licenciamiento ambiental	170
2. El principio de integración ambiental	178
CAPÍTULO II. DEL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DEL COPAM URC TMAP	180
1. La participación del tercer sector y de la sociedad civil en los consejos	187
1.1. Del Grupo Focal: consejeros en los órganos colegiados	187
1.1.1. Aspectos positivos identificados por el grupo	191
1.1.2. Aspectos negativos identificados por el grupo	191
A) Ausencia de transparencia y de información	192
B) Carencia de espacio para la representatividad de movimientos sociales	192
C) Carencia de renovación y cualificación de miembros	193

D) Confusión entre Sector público y usuarios: sector productivo	193
1.1.3. Desafíos y perspectivas señaladas por el grupo	194
2. Participación de un grupo de investigadores: Carta a Fernando Pimentel	195
3. Licenciamiento ambiental para Centrales Hidroeléctricas	196
4. Estudio de caso: licenciamiento de la Planta Hidroeléctrica Capim Branco	197
4.1. Del Grupo Focal: comunidad ribereña de la UHE Capim Branco I	200
4.1.1. Entrevista con un propietario de tierra afectado por la UHE Capim Branco I	203
CAPÍTULO III. RECONOCIMIENTO Y PUBLICIDAD DE LAS VIOLACIONES AL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SALUDABLE	205
1. El reconocimiento de las violaciones: culpabilidad y responsabilidad	205
2. La publicidad de los daños ambientales como mecanismo de protección y reparación	209
2.1. La externalización de los daños ambientales como mecanismo para disminuir las lesiones a los derechos humanos	211
2.2. La publicidad como mecanismo de reparación a las víctimas y de no repetición de daños ambientales	212
3. La cultura de impunidad	212
4. Las distorsiones y los límites del modelo de gestión y reparación	214
CONCLUSIONES	217
BIBLIOGRAFIA	240
ANEXOS	247
ANEXO A – LEI N° 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981	248
ANEXO B – RESOLUCIÓN CONAMA N° 237 , DE 19 DE DIZEMBRO DE 1997	261
ANEXO C – LEI N° 10.650, DE 16 DE ABRIL DE 2003.	270
ANEXO D – LEI N° 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.	273



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

LISTA DE ABREVIATURAS

APAs	Áreas de Proteção Ambiental
APPs	Áreas de Preservação Permanente
EIA	Avaliação Ambiental Integrada
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
CBHs	Comitês de Bacias Hidrográficas
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CETEC	Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
CGU	Controladoria Geral da União
CNIA	Centro Nacional de Informação Ambiental
CODEMA	Conselho de Defesa do meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental
COPAM/TMAP	Conselho de Política Ambiental do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba
CSMA	Conselho Superior de Meio Ambiente
DTMA	Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FEAM	Fundação Estadual de Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LC	Licença Corretiva
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MERCOSUR	Mercado Comum do Sul
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
OAB	Ordem de los Advogados do Brasil
PCA	Plano de Controle Ambiental
PCH	Pequena Central Hidrelétrica
PNDH – 3	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
PROINFA	Programa de Incentivo a Fontes Alternativas de Energia
RENIMA	Rede Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente
RCA	Relatório de Controle Ambiental
RPPN	Reserva Particular de Patrimônio Natural
RvLO	Renovação de Licença de Operação
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAM/PR	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República

SEMAD	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente
SINIMA	Sistema Nacional sobre Informação Ambiental
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUPRAM	Superintendência Regional de Regularização Ambiental
UHE	Usina Hidrelétrica
URC	Unidade Regional Colegiada



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

INTRODUCCIÓN

La participación alrededor de las cuestiones públicas es un proceso que se da en la esfera pública de las relaciones humanas. Las personas tienen el derecho, de forma libre y autónoma, de emitir sus opiniones y ejercer el derecho de estar en desacuerdo. Sin embargo, en el ámbito de lo "político", en el sentido de formar parte en cuestiones públicas, esto se ha convertido en una expresión minimizada en ese modelo de estado liberal¹, limitando la participación en la vida pública simplemente al hecho de participar en la gestión de la economía de mercado, en la cual el "formar parte" se traduce en un refuerzo a la permanencia de prácticas establecidas, en la medida en que el Estado utiliza este proceso participativo para justificar un modelo que cumpla con los dictados de las grandes multinacionales. Al mirar a lo que sucede en las actuaciones en los órganos de políticas ambientales que promueven las licencias ambientales, previstas en el ordenamiento jurídico, se verifica que estas se limitan básicamente a cuestiones técnicas. Hay una distorsión en razón de intereses privatísticos. En la línea de Herrera Flores:

El mercado se traga todas las diferencias, disgrega las culturas materiales que se oponen o se resisten a él y quebranta todo tipo de acción organizativa que no pueda ser consumida. La subsunción del trabajo y de la vida cotidiana al capital es el objetivo del liberalismo tanto económico como político. (FLORES, 2008, p.184).

Las cuestiones políticas en las instancias participativas, cuando señaladas, son de inmediato repelidas. Esta pseudo-participación, que a algunos indigna o causa impacto, arrebatada las funciones de los agentes y los mantiene cautivos de una ideología de exclusión. La eficacia participativa no se concreta. Si lo político es un mecanismo, lo que se perdió fue la acción, la capacidad humana de efectivizar las luchas por los intereses colectivos; lo que existe en la práctica es apenas un *referendum* al que ya está puesto.

Lo sentido de la investigación reposa en una preocupación con los recurrentes daños ambientales, y la no reparación de los mismos, advenidos de una gestión de lo ambiente que no lleva en cuenta los principios de precaución y prevención que dicen respeto a la responsabilidad del Estado de garantizar

¹ "Lo político nunca es un bien en sí mismo, sino un mecanismo fundamental en el que la ciudadanía puede poner en práctica sus virtudes cívicas y su conocimiento de la realidad." (FLORES, 2008, p.183).

instrumentos de comando y control capaces de atribuir eficacia a los derechos humanos, en que hay un alejamiento de los ciudadanos de su propia realidad circundante, un cuadro preocupante y que contribuye al refuerzo de una situación de fragilidad institucional, perante la cual se hace necesario una investigación de los límites de la participación en la gestión como instrumento por excelencia de la política nacional de medio ambiente en Brasil, bien así de sus implicaciones relacionadas a la impunidad acerca de los daños ambientales.

En este sentido el comportamiento del hombre frente a las instancias de participación político-institucionales se ha tornado robótica. Para romper con esta modesta apariencia de participación hay que recuperar la capacidad del ciudadano de estar en desacuerdo, es decir de un empoderamiento que lo impulse a hacer frente a lo nuevo, reunir ideas de luchas encaminadas a la búsqueda de una mejor gestión de los recursos naturales². Esto refuerza firmemente la urgencia de identificar las deficiencias en el proceso de licencia ambiental. Esto se justifica por el deseo de una mejor cualidad de vida, que apunte a una sociedad más humana y por lo tanto justa.

Es con este espíritu que se apunta como razón de la investigación algunas tentativas de contribuir con un proceso de aprofundamiento de la democracia, mientras considerar que este es un camino que corrobora con un empoderamiento de los ciudadanos que se hacen fuertes lo suficiente para imprimir sus

² En referencia a las raíces sociales y políticas de los diferentes grados de exposición de las poblaciones a los males ambientales, el tratamiento de los temas de la democracia que se relacionan a la participación pública sugieren que existe un verdadero mecanismo de producción de las desigualdades sociales que derivan de la desigualdad de acceso a los recursos naturales. En este punto, como se destacó en la doctrina, la prosperidad de unos pocos no debería ser el resultado de la expropiación de los demás. "La constatación de la desigualdad ambiental, tanto en términos de protección desigual como de acceso desigual, nos lleva a reconocer que lo que está en juego no es simplemente la sostenibilidad de los recursos y del medio ambiente, o las elecciones técnicas desconectadas de la dinámica de la sociedad, pero sí las formas sociales de apropiación, uso de estos recursos y de ese ambiente. (...) La desigualdad social y de poder está en la raíz de la degradación ambiental: cuando los beneficios de uso del medio ambiente están concentrados en pocas manos, así como la capacidad de transferir costos ambientales para los más débiles, el nivel general de presión sobre ellos no se reduce." (ACSELRAD, 2009, p.75-77, traducción propia). Las prácticas sociales verificadas demuestran la necesidad de profundizar en algunos mecanismos como la participación ciudadana, capaz de sacar a la luz una mayor comprensión de la sociedad y una profundización de las relaciones con el fin de intensificación de los procesos de democracia directa capaz de superar la crisis institucional en la gestión del ambiente, puesto de manifiesto las deficiencias enfrentadas y la realidad de la profusión de daños a menudo irreversibles y en escalas y consecuencias ecológicas graves. El ejemplo de la catástrofe en Mariana, en Minas Gerais, Brasil, denota esta realidad. Considerado el accidente más grande del mundo relacionado con la ruptura de presas, se ha destruido literalmente una cuenca entera, lo que afectó a cientos de municipios en el estado de Minas Gerais, llegando a otros estados de la federación brasileña hasta a la costa marítima en el Espírito Santo, el Río Dulce fue contaminado con metales pesados, un desastre de proporciones incalculables. Es sabido que las condicionantes de la concesión de licencias no fueron llevadas en serio.

luchas y así participar efectivamente en la gestión ambiental. En este punto, en el ámbito de actuación del poder ejecutivo, se destaca el licenciamiento ambiental como una instancia de formación de opinión y de las voluntades políticas capaces de emprender efectividad en los presupuestos de garantía y tutela jurídica que prime por un ambiente de cualidad.

Uno de los principales problemas que implica en una continuación de las desigualdades e injusticias sociales es la exclusión del ciudadano como partícipe de un proceso de gestión. De esta suerte, lo mismo queda ajeno a las informaciones, que a él interesa directa o indirectamente, a la publicidad de los daños y de los riesgos de daños. Además, no hay reparación y con esto la impunidad de los agentes perpetradores de estos daños, implicando en la repetición de prácticas que no llevan en cuenta la necesidad urgente de hacer un cambio en la costumbre de producir sin pensar en los factores que llevan a la pérdida de cualidad de vida.

Así que, la idea central que impulsa la presente investigación es que, además de las deficiencias acerca de la gestión ambiental participativa, aún es posible apuntar algunas propuestas de mejoramiento que puedan hacer frente a un desarrollo más en acuerdo con las elecciones ciudadanas y por consiguiente con mas justicia social. Importante destacar en esta línea, como propuesta primaria, el empoderamiento ciudadano como estrategia para impulsar los cambios necesarios al que esta puesto en términos de licenciamiento ambiental, en la medida que propicia un cambio en las correlaciones de fuerzas. De esa forma, con fines de alcanzar este objetivo de exposición, los estudios perpasan por las ideas centrales de Hanna Arendt, John Dewye y Joaquin Herrera Flores, para decir de la fundamentalidad del poder de los espacios de discusión, del poder de la charla, y de las luchas sociales. En esta línea, se hace necesario mirar la publicidad y la transparencia también como pilares de la participación pública, añadida a la información y educación ambiental, temas que serán abordados en lo desarrollar del trabajo acerca de la realidad brasileña.

Brasil está costituido por una República Federativa de tipo cooperativa, formada por la Unión, Estados, Municipios y Distrito Federal como entes de derecho público interno con autonomía política y administrativa, cuyas prerrogativas de competencia constitucional están delineadas por la Constitución Federeral de 1988, marco de la redemocratización constitucional tras los años de dicatura civil-militar. La repartición de competencias que interesa a la presente investigación es resultado de una concentración de poderes por la Unión, lo que resulta en una sobreposición de poderes, resultante del desequilibrio de la distribución de prerrogativas administrativas y legislativas entre los entes de

la federación³.

La Constitución democrática de 1988 elevó a *estatus* constitucional el instrumento de licencias ambientales previstas por la Ley 6.938/81, uno de los distintos instrumentos de aplicación de la PNMA⁴, estableciendo el Art. 225:

Art. 225. Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para

³ El sistema brasileño concentra la mayor parte de las prerrogativas para legislar acerca del medio ambiente a la Unión (art. 22 de la CF/1988), al paso que establece normas de competencia común de orden material entre todos los entes federativos (art. 23), competencias legislativas comunes que excluyen el Municipio y que están definidas por el art. 24, señalando, por lo tanto, al Municipio legislar de manera suplementar, bien así al Estado ejercer funciones suplementarias y residuales. Esto no significa que los entes federados no puedan legislar sobre medio ambiente, pero en especial consideración a la prerrogativa de la Unión para establecer normas generales, es notable la concentración de los poderes legislativos definidos por el constituyente. Al tecer algunas consideraciones acerca de las competencias constitucionales en medio ambiente, Bessa Antunes atenta para una especie de "balcanización de competencias" lo que corrobora a una realidad en que hay la superposición de competencias privadas, en general de orden legislativa, a competencias concurrentes (legislativas) y comunes (de orden material), lo que interesa al presente estudio en la medida que la gestión ambiental, obedeciendo a toda una pléyade de reglas generales de la Unión, se desarrolla a partir de una legislación infra-constitucional que dibujará una estructura institucional específica para el tratamiento de la materia, en que esta concentración refuerza la presencia de órganos centrales en lo tratamiento de objetos de licencia ambiental y políticas ambientales en actividades más inapctantes para el medio ambiente. De acuerdo con las lecciones del autor, "Las competencias legislativas ambientales están *aparentemente* muy repartidas por la CF, siendo cierto que tanto la Unión como los Estados-Miembros y los Municipios la poseen, en tesis, aunque de forma y grado distintos. Hay una verdadera *balcanización* de competencias. La repartición de competencias legislativas, hecha con espíritu que, a la primera vista, se pasa por descentralizador, además que no lo sea, implica la existencia de un sistema legislativo complejo y que, ni siempre, funciona de modo integrado, y que tiende a operar como una fuerza centrípeta. Tal hecho ocurre debido a una variedad de circunstancias que cambian desde intereses locales y particularizados hasta conflictos burocráticos y, sin duda, llegan a presentar las dificultades inherentes al propio sistema federativo tripartito. Con efecto, aún no se logra una clara demarcación del campo de actividad de los diversos órganos ambientales, visto que las competencias no están claramente definidas, ya que la repartición de competencias es muy vaga." (ANTUNES, 2010, p.81-82). En este sentido, vale resaltar que recientemente la Ley Complementaria n° 140/2011, al reglamentar el ejercicio de las competencias comunes establecidas por la CF/88 en su art. 23, par. 3°, trae una definición en cuanto a esta descentralización necesaria a la consecución de una gestión ambiental mas eficiente, sin embargo hay mucho lo que avanzar. Vale decir que, esta concentración de poderes también es una realidad en materia de medio ambiente. De esa manera, el entendimiento de la sistemática adoptada para la gestión de medio ambiente y la repartición de competencias en este campo es resultado de una estructuración particularmente inaugurada por la Ley 6938/1981, la cual establece el Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA), y crea la Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA), legislación esta recepcionada por la Constitución de 1988 y que funciona como verdadero norte para la consecución de las políticas públicas, especialmente en lo que tange a los instrumentos de su ejecución como seran tratados, en que la participación ciudadana aparece como verdadero baluarte para la profundización de la democracia ambiental.

⁴ "Artículo 9 - Son instrumentos de la Política Nacional de Medio Ambiente: I - el establecimiento de normas de calidad ambiental; II - la zonificación ambiental; (Reglamento) III - la evaluación de impacto ambiental; IV - la autorización y revisión de las actividades real o potencialmente contaminantes; V - incentivos para la producción e instalación de equipos

una calidad de vida saludable, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones.

§ 1º - Para asegurar la efectividad de ese derecho, incumbe al Poder Público:

IV - exigir, en la forma de la ley, para instalación de obra o actividad potencialmente causante de significativa degradación del medio ambiente, estudio previo de impacto ambiental, a que se dará publicidad;

V - controlar la producción, la comercialización y el empleo de técnicas, métodos y sustancias que representen un riesgo para la vida, la calidad de vida y el medio ambiente; (Traducción propia).

De acuerdo con José Afonso da Silva, estamos delante de una Constitución eminentemente ambientalista, que ha dirigido el tema del medio ambiente de modo amplio (SILVA, 2003, p.46). De este modo el sistema de tutelas y garantías se orientan para la protección no de cualquier ambiente, sino de aquél cualificado por sus atributos ecológicos, y por lo tanto un medio ambiente equilibrado para las presentes y futuras generaciones.

De acuerdo con la conferencia impartida por la profesora Iara Verocai, el sistema brasileño de licenciamiento ambiental difiere del de otros países en la medida en que utiliza tres fases procedimentales: Licencia Previa (LP); Licencia de Instalación (LI) y Licencia de Operación (LO). En el caso del sistema europeo, el procedimiento de licenciamiento sigue desde 1985 la directriz acerca de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)⁵. Instrumento que tiene

y la creación o la absorción de la tecnología, orientados a mejorar la cualidad del medio ambiente; VI - la creación de reservas y estaciones ecológicas, áreas de protección ambiental y de interés ecológico relevante, por el gobierno federal, estatal y municipal; VI - la creación de espacios territoriales especialmente protegidos por el gobierno federal, estatal y local, tales como áreas protegidas de interés ecológico y reservas extractivas; (Redacción modificada por la Ley nº 7804, 1989) VII - el sistema nacional de información sobre el medio ambiente; VIII - el Registro Técnico Federal de Actividades e instrumentos de defensa ambiental; IX - sanciones disciplinarias o compensatorias en caso de incumplimiento de las medidas necesarias para la preservación o corrección de la degradación ambiental. X - el establecimiento de la Calidad del Informe de Medio Ambiente, que se publicará anualmente por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables - IBAMA; (Incluido por la Ley nº 7804 de 1989) XI - para garantizar el suministro de información relacionada con el medio ambiente, lo que obliga al Gobierno a producirlos en su ausencia; (Incluido por la Ley nº 7804 de 1989) XII - el Registro Técnico Federal de actividades y / o usuarios de los recursos ambientales potencialmente contaminantes. (Incluido por la Ley nº 7804 de 1989) XIII - instrumentos económicos, como la concesión forestal, la servidumbre ambiental, seguro ambiental y otros. (Incluido por la Ley nº 11.284, de 2006)."

⁵ Particularmente hay que mencionarse la directiva del Consejo Europeo de 27 junio de 1985 (Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE y por la Directiva 2003/35/CE) relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados acerca del ambiente, conocida como "Directiva EIA", una vez que trae elementos importantes para la participación pública en lo que se refiere a la consecución

influencia externamente al abarcar la América Latina en razón de acuerdos y tratados relativos al medio ambiente en el ámbito del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁶, y al adoptar un procedimiento que utiliza listas de actividades en razón de su potencial de impacto ambiental⁷.

En Brasil, entre los instrumentos de política pública que figuran en la Ley n° 6.938/81 (ANEXO A), que establece la Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), se destaca, para nuestro estudio, el licenciamiento ambiental, definido en cuánto:

de actividades impactantes, entonces veamos:

"Artículo 6

3. Las modalidades de dicha información y de dicha consulta serán definidas por los Estados miembros que podrán, en función de las características particulares de los proyectos o de los emplazamientos considerados:

- determinar el público interesado,
- precisar los lugares en los que se pueden consultar las informaciones,
- especificar la manera en la que el público puede ser informado, por ejemplo mediante fijación de anuncios en una zona determinada, publicaciones en los periódicos locales y organización de exposiciones con planos, dibujos, cuadros, gráficos y maquetas,
- determinar la manera en la que el público debe ser consultado, por ejemplo por escrito y encuesta pública,
- establecer plazos apropiados para las diferentes etapas del procedimiento a fin de garantizar una toma de decisión en plazos razonables." Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31985L0337>> Acceso en: 16 ene. 2016.

⁶ Hay que mencionar, a título de ejemplo, en este sentido, el Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra - Declaración conjunta sobre el diálogo político entre la Unión Europea y el Mercosur, cuyo texto establece:

"Artículo 17. Cooperación en materia de protección del medio ambiente:

1. Las Partes, con arreglo al objetivo de desarrollo sostenible, promoverán que la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales sean tenidas en cuenta en los distintos ámbitos de la cooperación interregional.

2. Las Partes convienen prestar especial atención a las medidas que se refieren a la dimensión mundial de los problemas medioambientales.

3. Esta cooperación podrá incluir, de manera particular, las siguientes acciones:

a) intercambio de información y de experiencias, incluyendo las reglamentaciones y normas;

b) capacitación y educación medioambiental;

c) asistencia técnica, ejecución de proyectos conjuntos de investigación y, cuando proceda, asistencia institucional." Se trata de una apertura con fines de mejoramiento de las relaciones de cooperación entre los dos bloques y que entró en vigor en 1999. Disponible en: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/746/1/st-3.pdf>> Acceso en 17 ene. 2016.

⁷ "En países desarrollados del Hemisferio Norte (Unión Europea, EUA, Canadá): el proceso de evaluación ambiental está conducido por el órgano o institución sectorial o de jurisdicción territorial que lidera el proceso de aprobación de proyectos con potencial de impacto significativo (definidos en listas, como en el caso de la Unión Europea, caso a caso, o por otros criterios, como la localización – área afectada). Las entidades de medio ambiente, de modo general, actúan como asesores del proceso, estableciendo guías, criterios de evaluación, conduciendo a la revisión de los documentos y emitiendo pareceres. Para el control ambiental de las actividades de menor potencial de impacto, valen las normas de control de polución, muchas veces incorporadas en las legislaciones provinciales y locales, y los procesos tradicionales de autorización, por las referidas autoridades, de uso de suelo, construcción y funcionamiento." (Traducción propia). Disponible en: <http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/_arquivos/iaraverocai2.pdf> Acceso en: 01 abr. 2015.

Procedimiento administrativo por el cual el órgano ambiental licencia la localización, instalación y operación de proyectos y actividades que utilizan recursos ambientales, consideradas efectivas o potencialmente contaminantes o de aquellas que, bajo cualquier forma, puedan ocasionar daños al medio ambiente, teniendo en cuenta las disposiciones legales y reglamentarias y las normas técnicas aplicables al caso. (Traducción propia)⁸.

Según el artículo 9º, párrafo IV de la Ley 6.938/81, los emprendimientos o actividades consideradas potencialmente o efectivamente contaminantes necesitan autorización del Gobierno para su instalación, ampliación, modificación u operación, lo que se da mediante procedimiento administrativo. Se trata de un mecanismo que se propone prevenir los daños ambientales de las actividades humanas y evitar otros daños.

El artículo 10 de la Ley 6.938/81 establece la necesidad de licencias ambientales para realizar actividades degradantes del medio ambiente, a ser concedidas por parte del Estado, mediante procedimiento llevado a cabo por órganos estatales integrantes del SISNAMA. Como parte de este sistema, el Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA)⁹ integra procedimientos de concesión de licencias en casos específicos definidos por la legislación, constituyéndose, junto con el Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)¹⁰, como órgano de ejecución del SISNAMA, con funciones fiscalizadoras en el ámbito de la Política Nacional de Medio Ambiente. De entre los órganos ambientales del SISNAMA, refleja una estructura en que el poder-dever del Estado de salvaguardar el bien ambiental se desnuda para diversos subsistemas de protección que permean el ordenamiento jurídico nacional, y que se intercomunican para con otras esferas de tutela del derecho, de entre ellos vale resaltar el Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (SINGREH), el Sistema Nacional de Gestão dos Resíduos Sólidos (SNGRS) y el Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), de entre otros.

Importante destacar la estructuración del SISNAMA en el ámbito de la Ley nº 6.938/1981, en que actúan órganos de nivel superior, de naturaleza

⁸ Esta es la definición de la licencia ambiental dada por el Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), de acuerdo con el Art. 1º de la Resolución nº 237/1997.

⁹ El Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), particularmente, es el órgano executor del SISNAMA, creado el 22 de febrero de 1989 por la Ley 7.735 para ser el órgano gestor de la política ambiental, cuyas competencias estaban atribuidas a la extinta Secretaria Especial de Medio Ambiente, vinculada a la Presidencia de la República.

¹⁰ El ICMBio fue creado recientemente por medio de la Ley 11515/2007, específicamente para el ejercicio de la administración y gestión de las unidades de conservación en Brasil, bajo el marco del Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) creado a partir de la Ley 9985/2000.

consultiva y deliberativa, central, ejecutiva, seccional y local. De este modo, hay que hablar en lo siguiente delineamiento institucional:

Tabela 1 – ESTRUTURA - SISNAMA

Consejo de Gobierno	órgano superior
CONAMA	órgano consultivo y deliberativo
Secretaría de Medio Ambiente de la Presidencia de la República	órgano central
IBAMA e ICMBio	órganos ejecutores
Órganos o entidades estaduais	órganos seccionales
Órganos o entidades municipales	órganos locales

En este contexto, el Consejo de Política Ambiental del Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (COPAM/TMAP), objeto del estudio de caso llevado a efecto en el capítulo 9, se asamblea en el sistema como órgano estadual responsable por la gestión ambiental de la PNMA. Política esta que, al objetivar condiciones para el desarrollo socioeconômico, tiene como algunos de sus principios la acción gubernamental con vistas a la manutención del equilibrio ecológico y el acompañamiento del estado de la cualidad ambiental, de modo que las normas generales, que establecen los criterios para la concesión de licencias, a partir de la Ley Federal nº 6.938/81, que instituye el SISNAMA, requieren que los estados observen el procedimiento ordinario de autorización de actividades, lo que resulta en la anulación, por intermedio de acto administrativo de la iniciativa del propio Estado o en razón de solicitud administrativa o judicial del jurisdicionado, si no hay cumplimiento de la legislación ambiental. El Estado otorga la autorización y el IBAMA, además de tener la competencia de formar parte en algunos casos de procedimientos de concesión de licencias, supervisa y propone regulaciones al CONAMA, máxima autoridad en SISNAMA con la función de asesorar a la Presidencia de la República en la formulación de la política nacional y de directrices gubernamentales para el medio ambiente y los recursos ambientales (art. 6º párrafo I, de la Ley 6.938/1981).

La Resolución nº 237 de 1997 del CONAMA (ANEXO B) es la norma reglamentaria principal que se ocupa de la concesión de licencias ambientales en Brasil¹¹. Se prevé que para la concesión de licencias a cualquier actividad potencial contaminante se debe observar el cumplimiento de las normas de protección al medio ambiente, muchas de estas en formas de condicionantes. Además, el incumplimiento de la condición, o el incumplimiento de la obligación,

¹¹ Otras normas reglamentarias del CONAMA que dicen respecto al proceso de licenciamiento podrían ser citadas, como la Resolución nº 1/1986 (criterios básicos y directrices generales para la evaluación de impacto ambiental), Resolución nº 9/1987 (realización de audiencias públicas), Resolución nº 378/2006 (emprendimientos potencialmente causantes de impacto ambiental nacional o regional). Las resoluciones están disponibles en el sitio CONAMA disponible en: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>> Acceso en: 17 ene. 2016.

implican la decadencia de la autorización concedida, en conformidad con el art. 19 de la Resolución¹².

El abordaje de las resoluciones CONAMA será importante para la comprensión del estudio de caso llevado a efecto en el capítulo 9, ya que son normas que regulan no sólo el sistema de concesión de licencias en Brasil, sino también especifica la competencia prevista constitucionalmente, lo que implica sectorizaciones y parámetros de cualidad ambiental que deben ser observados por las agencias de licencias, sea a nivel regional, estatal o municipal. El sistema brasileño de protección constitucional del medio ambiente, no sólo aprobó la concesión de licencias como instrumento por excelencia para la aplicación de la PNMA, sino también predijo como mecanismo real de realización del derecho a un medio ambiente equilibrado, tal previsión del artículo 225 de la CF / 88, y por lo tanto, se relaciona directamente con las políticas públicas que impregnan el ejercicio de comando y control del estado de las actividades económicas y las intervenciones en el medio ambiente, lo que en mayor o menor medida implicaría cambios adversos en la cualidad del medio ambiente

En el ámbito de la Unión Europea, a considerar la integración política basada en el Tratado de Maastricht, se estimó como objetivo el logro de un alto nivel de protección del medio ambiente, con énfasis en un procedimiento de control de la Comunidad, así como con referencia a los principios de prevención y precaución, afirmando que:

Artículo 130 R

1. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la cualidad del medio ambiente;
- la protección de la salud de las personas;
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

2. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios

¹² "Art. 19 – El órgano ambiental competente, mediante decisión motivada, podrá modificar los condicionantes y las medidas de control y adecuación, suspender o cancelar una licencia expedida, cuando ocurra:

I - Violación o insuficiencia de cualquier condicionante o normas legales.

II - Omisión o falsa descripción de informaciones relevantes que subsidiaron la expedición de la licencia.

III - Ocurrencia de graves riesgos ambientales y de salud". (Resolución CONAMA nº 237/1997, traducción propia).

de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a tales exigencias incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.

3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:

- los datos científicos y técnicos disponibles;
- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad;
- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción;
- el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4. En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228.

El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

En la Comunidad Europea, la DIRECTIVA 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente¹³, proyecta como objetivo, en su artículo 1, la evaluación de impacto ambiental.

En España, las materias ambientales siguen una lógica de repartición de competencias en que el Estado reserva para sí la legislación básica, quedando a las comunidades autónomas un desarrollo legislativo propio y favorable al medio ambiente. De acuerdo con Germán Valencia Martín,

La «protección del medio ambiente» constituye, como es sabido, una de las materias expresamente consideradas por el bloque

¹³ Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0042&from=ES>> Acceso en 17 ene. 2016. La presente Directiva tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover el desarrollo sostenible, garantizando la realización, en conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

de constitucionalidad, estableciendo sobre ella un esquema de distribución de funciones también conocido, en el que luego profundizaremos, pero que conviene ya adelantar: reserva de la «legislación básica» a favor del Estado y asunción por las Comunidades Autónomas del «desarrollo legislativo», incluida la facultad de establecer «normas adicionales de protección», y de la «ejecución» (art. 149.1.23 CE y concordantes de los Estatutos de Autonomía). Pero la simple existencia de esta materia no basta, como es lógico, para resolver todos los problemas que plantea en la práctica la selección de los títulos competenciales aplicables, porque es necesario delimitar su alcance en relación con todo un conjunto de materias (muchas veces con esquemas diferentes de distribución de funciones) con las que puede entrar en concurrencia o estar relacionada. (RAMÓN et al., 2008, p.234).

A lo que concierne a la licencia ambiental española, esta tiene como base la Ley 16/2002, del 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Esta Ley incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 96/61/CE, que encuentra su respaldo en el Art. 45 de la Constitución Española. La mencionada Ley 16/2002 observa principios de información mutua, cooperación y colaboración entre los órganos competentes. La licencia es concedida en un único procedimiento en el cual la instalación y operación del emprendimiento es aprobada por una resolución final.

La Ley específica de la Comunidad Valenciana, Ley 2/2006¹⁴, en su Capítulo II aborda la intervención administrativa ambiental, teniendo como instrumentos, en dependencia del impacto ambiental que puedan causar, conforme sistema de listas, la autorización ambiental integrada; licencia ambiental y comunicación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en la Ley 16/2002. La autorización ambiental integrada está dentro de la competencia de la Administración Autonómica, mientras que la licencia ambiental y la comunicación ambiental son competencia de los Ayuntamientos. En lo que concierne al régimen sancionador, conforme al art. 76 de la Ley 2/2006, este está regido por el Real Decreto 1398/1993, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora; por otras normativas de desarrollo; bien como por el título IX de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, del 26 de noviembre, con base en los principios de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, y proporcionalidad, conforme a los Arts. 127 al 131, siendo

¹⁴ "a) Autorización ambiental integrada, para las instalaciones en que se desarrolle alguna de las actividades contenidas en los anexos I y II de la presente ley. b) Licencia ambiental, para las instalaciones en que se desarrolle alguna de las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada y que figuren en la relación de actividades que se aprobará reglamentariamente. c) Comunicación ambiental, para las instalaciones en que se desarrolle alguna de las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada ni a licencia ambiental conforme a lo dispuesto en esta ley".

que las sanciones penales o administrativas impiden otro tipo de sanción, conforme al art. 133 de esta Ley.

Las sanciones brasileñas asumen una otra característica, vez que en conformidad con el párrafo 3º del art. 225 de la CF/1988,

§ 3º Las conductas y actividades consideradas como perjudiciales para el medio ambiente deberán someter a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar los daños. (Traducción propia).

De este modo, mientras en España la reparación en un nivel excluye la de otro, en Brasil, las reparaciones pueden ser cumulativas, sea en la esfera cível, penal o administrativa. Los reflejos sancionadores reposan sobre el daño ambiental en sus distintas valoraciones. sin la exclusión de la aplicación de los mecanismos de tutela en diferentes direcciones, haya visto que hay casos, por ejemplo, en que hay una condenación por crime ambiental definido en la Ley 9605/1998, bien así la aplicación de la indemnización cível correlata, lo que no impide, a rigor, una condenación en paralelo en el ámbito administrativo por la desobediencia a parámetros de protección ambiental definidos en el contexto de un determinado emprendimiento cuyo resultado maléfico transcurra de un mismo evento dañoso.

En Brasil, para la aprobación de actividades altamente contaminantes, además de cumplir los principios adscritos a la administración pública¹⁵, se requiere el uso de tecnologías apropiadas por parte de las empresas. Considerando que el daño ambiental es en su mayoría de carácter difuso y transfronterizo¹⁶, es deseable la utilización de las mejores tecnologías y no solamente de aquellas disponibles en el territorio donde se sitúa determinada actividad. Preferencialmente se podría solicitar a las empresas multinacionales la utilización de la mejor tecnología disponible en el mercado internacional¹⁷. En

¹⁵ De acuerdo con el art. 37 d CF/88, están de entre los principios de la Administración Pública, es decir, principios conexos a la actuación del Estado como gestor, lo siguiente: publicidad, eficiencia, moralidad, legalidad e impersonalidad.

¹⁶ Aquí la referencia al carácter difuso es en el sentido de no excluir el facto de que el daño alcance sea los individuos sea la coletividad. Sin embargo, la indeterminación del alcance del daño en relación a los sujetos lleva a creer que lo mismo puede asumir sea el carácter coletivo sea el carácter difuso, en este último caso cuando no es posible determinar aquellos que son atingidos por determinada alteración de la calidad ambiental. De otro modo el carácter transfronterizo, en general aplicable cuando hay la ocurrencia de hipótesis de daño que ultrapase los límites territoriales de um país o de determinada región, o que de cierta forma afectan la cualidad ambiental para más allá de determinada localidad.

¹⁷ La adopción de mejores tecnologías va de encuentro de lo que dispone el principio 18 de la declaración de Estocolmo, según el cual los pueblos: "Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar de la ciencia y la tecnología para descu-

muchos casos esto es rechazado con la argumentación de que inviabiliza económicamente el emprendimiento, uno de los factores perjudiciales a la gestión eficiente, especialmente en lo que concierne al licenciamiento ambiental.

A menudo muchas empresas transnacionales o multinacionales cambian la ubicación de implantación de sus actividades, en busca de condiciones más competitivas tanto en lo tecnológico como en lo relacionado a los requisitos orientados a minimizar impactos en detrimento del medio ambiente. Existe un proceso de licenciamiento ambiental en Brasil que adopta un régimen de autorización ambiental de actividades empresariales que está lleno de deficiencias, que serán apuntadas en el estudio de caso en el capítulo 9. Inicialmente sugiere ser transparente, participativo y que involucra a diversos sectores sociales, sin embargo, por diversas razones, esto no se cumple a cabalidad, a demostrar una discrepancia jurídica del sistema de gestión ambiental en el plan de aplicación del derecho y de su eficacia constitucional.

La falta de paridad efectiva en la participación pública y la falta de difusión de informaciones precisas con la suficiente anticipación, ingredientes que empoderan al ciudadano, son algunos de los factores que eliminan la posibilidad de discusión política acerca de proyectos de alto impacto. Otros factores están relacionados a la educación en materia ambiental¹⁸ y, principalmente, al tratamiento de intereses privatísticos y servilismo frente al poder económico. Como bien preceptúa el educador y filósofo norte-americano John Dewey:

En lo que llama la política, la organización social democrática adopta medidas para la participación inmediata en la dirección social, pero en el ámbito económico la dirección continúa exterior y autocrática. (DEWEY, 1979, p.286, traducción propia).

Este proceso de gestión y participación pública necesita transformaciones importantes para aliviar los daños graves al medio ambiente y a los derechos humanos. El resultado de un licenciamiento que no se ocupa de permear todos los aspectos ambientales y sociales, de no utilización de tecnologías adecuadas, es de un descaso con las comunidades y poblaciones que sufren con los daños advenidos de actividades impactantes como la producción de

brir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad."

¹⁸ De acuerdo con el art. 1º de la Ley 9.795/99, que detalla la Política Nacional de Educación Ambiental: "Se entiende por educación ambiental los procesos por los cuales el individuo y la colectividad construyen valores sociales, conocimientos, habilidades, actitudes y competencias destinadas a la conservación del medio ambiente, bien de uso común de todos, esencial para una cualidad de vida saludable y la sostenibilidad". Esta educación está lejos de cumplir con su objetivo de construcción de valores sociales que lleven a una contribución con la preservación ambiental.

energía por medio de las Usinas Hidroeléctricas - UCHs y Pequeñas Centrales Hidroeléctricas - PCHs; alcóol, minería, y todos los tipos de dejetos dispuestos en sitios cercanos a comunidades carentes.

El interés de los empresarios en producir en áreas que garantizan obtener mayor provecho económico, sea por localidad estratégica o mano de obra barata, hacen que promuevan verdaderas amarras, económicas o funcionales, de técnicos, administradores y de miembros de los consejos, resultando en la aprobación de proyectos que conllevan daños al medio ambiente y riesgos de afectación a los derechos humanos en la medida en que los datos e informaciones son retratados con el fin de camuflar la realidad y así evitar los cuestionamientos sociales. Es decir, el Estado y los mandos de las grandes corporaciones, utilizan del modelo participativo de gestión ambiental para licenciar, validar emprendimientos y, con eso, tanto Estado como empresario se eximen de sus responsabilidades de reparación, bajo la argumentación de tener en las manos la autorización de los Consejos para ejecutar las actividades, como presentado en los EIA/RIMA, generando una verdadera cultura de impunidad.

Con la finalidad de asegurar un modelo de producción que garantice divisas para Brasil, cubriendo el mercado externo a través de los monocultivos y de la generación de energía con la construcción de UHEs y PCHs, el Estado transfiere responsabilidades de la producción de datos socio económicos a los emprendedores¹⁹, que los presentan, o los omiten, de manera que atienda a sus intereses. En este sentido, una incongruencia se efectiva por medio de la artificialidad en la atribución de responsabilidad directa de la aprobación de las licencias a los consejos²⁰. Es decir, el Estado, representado por los consejos, se exime de responsabilidad frente a los resultados negativos de

¹⁹ La Ordenanza Ínter-ministerial nº 340, del 1º de junio de 2012, demuestra un retroceso en la lucha del Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) en la medida en que delega responsabilidades de fácil maquillaje de cara a intereses económicos.

²⁰ Los "consejos" tratados en la investigación se refieren a cualesquiera órganos integrantes del SISNAMA (podrá referirse, por ejemplo, a los consejos de gestión en el ámbito del sistema de gestión de los recursos hídricos), más especialmente con referencia al COPAM/TMAP, referido en el estudio de caso, órgano ambiental de gestión en el ámbito del Estado de Minas Gerais y que es responsable por las licencias ambientales a nivel estadual. "Creado en 1977, el Consejo de Política Ambiental - COPAM es una agencia reguladora, colegiada, consultiva y deliberativa, subordinada a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible - SEMAD. Su objetivo es resolver sobre las directrices, políticas, reglamentos y normas técnicas, normas y otra naturaleza operativa de medidas para la preservación y conservación del medio ambiente y los recursos ambientales, así como su aplicación por parte de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por entidades vinculadas al mismo y los demás entes locales. Son considerados órganos locales los órganos o entidades locales del gobierno municipal cuyas actividades están relacionadas con la protección y el control del uso de los recursos ambientales." Disponible en: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/copam>> Acceso en 17 ene. 2016.

los emprendimientos, una vez que los considera dentro de sus límites, por el propio procedimiento formal que concede la autorización o licencia ambiental. Sin embargo, ni siquiera observa la efectividad de los mapeamientos y demás elementos de impacto, en razón de la transferencia de responsabilidades al particular, al propio emprendedor. Se tratan de artificios que funcionan como verdadero núcleo de deficiencia del sistema de gestión, es decir, ocurre una transferencia de la responsabilidad constitucional originaria del Estado al particular. Añadido a esto, en el ordenamiento jurídico interno, aunque se adopte la responsabilidad objetiva por daños ambientales, lo que será ampliamente tratado en el capítulo 1 de la parte II, existe una limitación al deber de reparar, incluso por la propia condición de liquidez del emprendedor o por la perspectiva de irreparabilidad del daño. Es decir, el Estado no se ubica como responsable, y cuándo hay daño con responsabilización del emprendedor no es posible exigir una reparación total, mismo en vista de la dificultad de la extensión del dano, de la identificación de los sujetos atingidos y su dimensión, de las hipótesis de irreparabilidad, junto con otras dificultades que hacen con que el sistema de reparación se encuentre lejos de alcanzar la eficacia mínima en términos de garantizar las prerrogativas de una indemnización completa previstos por la ley. De esta forma la sociedad termina por asumir el onus de los resultados negativos de una actividad poluyente. Además, cuándo, por ejemplo, los servicios de salud sufren una demanda más intensa en razón de determinadas actividades, frente a demanda de mano de obra, es la sociedad, con sus impuestos, que se lo paga y muchas veces sufre la precariedad de los servicios de salud, y la empresa se queda impune.

Las peores dificultades enfrentadas en el proceso de licenciamiento ambiental están directamente relacionadas con la elección de un modelo productivo espoliador que no tiene en cuenta la posibilidad de una participación efectiva de los ciudadanos, en que el desarrollo económico se da a cualquier costo, creandose mecanismos de alejamiento de las clases menos favorecidas de la comprensión de los problemas que les afectan. Al principio el problema envuelve tres órdenes de temas: el primer orden se refiere a la propia *violación al derecho de participación ciudadana en la gestión pública*, en la medida en que no hay paridad representativa y por *insuficiencia en la educación, e información*²¹. En segundo, la *transparencia y publicidad*, que instrumentaliza

²¹ El art. 9º de la Ley 6.938, inciso XI, establece como un instrumento de la Política Nacional do Meio Ambiente la garantía del suministro de informaciones relacionadas con el medio ambiente, lo que obliga al Gobierno a producirlas cuando sean inexistentes, así veamos: "Son instrumentos de la Política Nacional do Meio Ambiente: XI - la garantía de suministro de informaciones relativas al Medio Ambiente, obligándose el Poder Público a producirlas, cuando inexistentes;" (Traducción propia).

el ciudadano en su proceso de empoderamiento. En tercero, por *quedar los movimientos sociales al margen del proceso de participación*, puesto que estos no son necesariamente institucionalizados, uno de los requisitos para la composición de los consejos conforme el Régimen Interno de cada órgano licenciador, a excepción de lo que dispone el Decreto 8.243/2014 (ANEXO E), de la Política Nacional de Participação Social (PNPS), que especifica: *I - sociedad civil - el ciudadano, los colectivos, los movimientos sociales institucionalizados o no institucionalizados, sus redes y sus organizaciones*. Es decir, están en desacuerdo con el principio de la soberanía popular, en que el pueblo no puede estar apartado de los procesos de decisiones públicas, lo que implica la sumisión del medio ambiente al orden de mercado y de los intereses estatales.

En Brasil hubo un avance en estos último años con la creación de nuevos marcos legales infraconstitucionales que pusieron en pauta la participación pública y el acceso a la información como viés de profundización de la democracia constitucional en los diversos ámbitos de tutela y garantía de derechos. Ejemplos de esto son la creación de un marco regulador para el acceso a la información y transparencia creados por la Ley 12527/2011, la Ley 10650/2003, la cual reglamenta el acceso público a los datos e informaciones ambientales, al par de la Ley 8142/1990, a reglamentar la participación de la comunidad en la gestión del Sistema Único de Salud, hacen falta espacios para discusión política, lo que es una lucha incansable puesto que la intención es que no se los produzcan. Es como, en cierto sentido, cambiar el imposible mundo de la vida en las enseñanzas de Habermas, según el cual:

El mundo de la vida es, por así decir, el lugar transcendental en que el hablante y el oyente se encuentran; es el lugar en que pueden establecer recíprocamente la pretensión de que sus emisiones concuerdan con el mundo (con el mundo objetivo, con el mundo subjetivo y con el mundo social); y en que se pueden criticar y exhibir los fundamentos de las respectivas pretensiones de validez, resolver sus desacuerdos y llegar a un acuerdo. (HABERMAS, 1999, p. 179, traducción propia).

El autor retoma el pensamiento Kantiano en cuanto a la facticidad y validez, identificando el hecho de que la legitimidad irá a reposar en la fe de los miembros de la comunidad en esta legitimidad, de modo que, para que actúen de forma estratégica, la norma jurídica se encuentra al nivel de los hechos sociales, en cuanto que, para quién actúa comunicativamente esta se sitúa al nivel de expectativas obligatorias de comportamiento, de modo que la validez jurídica se refiere tanto a la legalidad del comportamiento como a la legitimidad de la propia regla.

La libertad comunicativa podrá asumir una "forma mediada a través de instituciones y procesos jurídicos", considerando Habermas que, "después de la elevación analítica del lenguaje [...] Las ideas pasan a ser concebidas como incorporadas al lenguaje, de tal modo que la facticidad de los signos y expresiones lingüísticas que surgen en el mundo se vinculan internamente con la idealidad de la universalidad del significado y de la validez en términos de verdad." (HABERMAS, 1987, p.48/63).

Para Habermas, la diferencia del pensamiento kantiano, en la relación entre derecho y moral, yace en que la democracia no podrá ser subordinada al principio moral, de modo que la autonomía pública y privada, así como los derechos y la soberanía del pueblo, se implican recíprocamente. Se refiere a las concepciones de derechos humanos y soberanía del pueblo para justificar el derecho moderno, a través de retomar el contractualismo moderno, así como de la filosofía de la consciencia, aproximando a la razón y voluntad al concepto de autonomía.

En este sentido, la democracia definirá como la opinión y la voluntad pueden ser institucionalizadas, garantizando igual participación en el proceso de normativización jurídica, por tanto, el principio moral operando en la constitución interna del juego argumentativo y el principio democrático en la institucionalización externa de la participación en la formación discursiva de la opinión y de la voluntad, al involucrar la comunicación garantizada por el derecho.

En la relación entre participación y educación es fundamental la lección del maestro Martín Mateo, según el cual "la participación, en cuanto perfeccionamiento de la democracia, requiere de la inmediatez de los ciudadanos con los centros de decisión política [...]" (MATEO, 1995, p.57). Añade que, para esta participación, se hacen necesarias las exigencias de la educación y la información. La ausencia de estos requisitos dificulta el acceso a los foros participativos. Es verdad que para empezar el ejercicio de participación, a fines de lograr la participación efectiva, hay que tener un mínimo de conocimiento para que haya una relación circular de renovación y empoderamiento: conocer, participar, conocer.

En este sentido, vale la pena señalar lo que destaca Moacir Gadotti, para quien "La participación es un presupuesto del aprendizaje. Pero, formar para la participación es, también, formar para la ciudadanía, es decir, formar el ciudadano para participar, con responsabilidad, del destino de su país" (GADOTTI, 1989). Este es el punto fundamental que promueve la eficacia participativa. Una educación que se renueva en el propio proceso de participación

y que proporciona autonomía a la persona, que es capaz de argumentar y tomar decisiones correctas. Esto proporciona la salida del campo formal, de un cumplimiento legal de las normas subjetivas referentes a un deber jurídico²², y pasar al cumplimiento de presupuestos justos referentes a las obligaciones, que a la diferencia de los deberes asume un sentido amplio, por lo que, dada la existencia de un potencial degradante, se atribuye al Estado el deber de actuar con inspecciones preventivas. Sin embargo, si no hay las condiciones necesarias para que exista un espacio para el diálogo y la confrontación, se puede decir que es un proceso democrático inconcluso. En este sentido, y para fines de tratamiento doctrinal de la cuestión participativa en la esfera del derecho ambiental, se apuntan las enseñanzas de Gabriel Real Ferrer y Paulo Márcio Cruz, para los cuales "La participación presupone un valor democrático en sí mismo considerado, en la medida en que se constituye una expresión de la autonomía y, es en última instancia, la libertad del hombre." (CRUZ; FERRER, 2012).

Teniendo en consideración el proceso de concesión de licencias ambientales en Brasil, particularmente en el estado de Minas Gerais, realizado por el Consejo de Política Ambiental de Triângulo Mineiro y Alto Paranaíba (COPAM/TMAP), se hace hincapié en que los instrumentos disponibles para acceder a la participación efectiva están distorsionados. En este sentido, el primer orden de la investigación toma como hipótesis la participación ciudadana, lo que se confirma a partir de lo señalado por Dewey en que hay la necesidad de ofrecer a todos un espacio de convivencia²³.

El segundo orden toma como hipótesis *la atribución de responsabilidades de reparación directamente al Estado*. Este, en muchas ocasiones, transfiere responsabilidades que son suyas a las manos de particulares, además de ser el propio Estado el detentor de la responsabilidad de control de las actividades que implican en alteración de la cualidad del medio ambiente.

Por fin, el tercer orden tiene como contestación la reparación en su sentido amplio, una vez que esta implica también en *la garantía de no impunidad y no repetición del daño*, utilizándose de la verdad de forma transparente, del reconocimiento de la violación, de la restitución siempre que posible y de la compensación, como mecanismos parciales de reparación, puesto que volver al *status quo ante* en materia ambiental es raro. Esto significa mejora de las

²² Como dice Fernando Rodrigues Martins, la doctrina concede al deber legal la idea de ajuste de la conducta humana a los preceptos normativos. (MARTINS, 2013, p.258).

²³ "Pero si la democracia tiene un sentido moral e ideal es el de que debe exigirse de todos un servicio social y ofrecerse a todos aquella oportunidad para el desarrollo de las capacidades distintas." (DEWEY, 1995, p.109, traducción propia).

prácticas sociales como mecanismos de defensa y tutela del medio ambiente.

El uso de los mecanismos de gestión participativa por el Estado debe guardar relaciones estrechas con los principios universales de respeto y protección de los derechos humanos, responsabilidad ambiental y reparación. En este sentido se resalta que la práctica de gestión ambiental en Brasil nos muestra la ineficacia en la participación ciudadana en el proceso de licenciamiento de emprendimientos en tres aspectos: primero, en la *cooptación* de los gestores y técnicos en razón de intereses privados, muchas veces por influencia de mandos internos que ocurren dentro de la propia institución que promueve la licencia; segundo, por *la ausencia de una educación ambiental eficiente e informaciones socio económicas fidedignas*; y tercero, *la ausencia del Estado en el momento de la reparación y divulgación de daños ambientales*.

Ante la situación expuesta se denota un ambiente propicio para la cultura de impunidad. La repetición de no cumplimiento de preceptos legales por falta de eficacia de las herramientas utilizadas y de responsabilidad directa del Estado, que se ubica apenas como captador y administrador de los recursos financieros, implica en la falta de cuidado para con el medio ambiente y con la reparación de daños causados por las acciones degradantes aprobadas previamente por los órganos competentes.

Además, con respecto a la *accountability*, que específicamente es responsabilidad de la administración, de los técnicos y de los miembros del COPAM y Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) de prestar cuentas a la sociedad, con cualidad, auto-evaluación y transparencia, esta responsabilidad, que debe observancia a los principios de eficacia y moralidad, no se realiza.

Así que la relevancia de este proyecto pasa por los fundamentos y modelos de gestión participativa en Brasil, por la defensa de la responsabilidad inmediata del Estado en la reparación por daños ambientales, puesto que no se pueden ignorar las lesiones de derechos causadas mediante procesos de licenciamiento de proyectos ineficientes. Se hace necesario entonces un ajuste, una reforma, que implique procesos eficaces.

En términos académicos, esta es una investigación jurídica que privilegia un enfoque multidisciplinario, por medio de interfaces del derecho ambiental y los derechos humanos, haciendo una conexión entre gestión ambiental participativa y reparación de daños, paralelamente a una investigación social que se utiliza de técnicas de grupos focales, método de búsqueda de informaciones de la situación de determinados grupos, en el caso de los atingidos por la UCH Capim Branco I, con vistas a hacer la comprobación de una situación de no reparación y con sus reflejos face a un licenciamiento que no está de acuerdo

con las propuestas delineadas por un sistema que se propone a celar por un núcleo valorativo de protección ambiental.

En términos prácticos, se pretende aplicar este estudio al perfeccionamiento de la gestión ambiental participativa en Brasil, contribuyendo en la construcción de mecanismos útiles que puedan poner en relieve la importancia del empoderamiento ciudadano y de una reparación adecuada que disminuya la impunidad en el sentido de no repetición de los daños ambientales.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

*Nós vos pedimos com insistência:
não digam nunca isso é natural,
diante dos acontecimentos de cada dia.
Numa época em que corre o sangue;
em que se ordena a desordem;
em que o arbitrário tem força de Lei;
em que a humanidade se desumaniza...
Não digam nunca,
isso é natural! Para que nada passe por ser imutável!"
(Bertold Brecht)*

PARTE I. DERECHO DE PARTICIPACIÓN
PÚBLICA EN MATERIA AMBIENTAL

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO I. CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS

"O que torna o homem um ser político é sua faculdade de agir; ela o capacita a se unir a seus pares, atuar de comum acordo e partir para metas e empreendimentos que nunca lhe passariam pela cabeça, sem falar nos seus desejos reais, se não lhe tivesse sido dada a dádiva de iniciar coisas novas." (ARENDRT, 2004).

"(...) a verdadeira organização social está na utilização daquelas qualidades peculiares e variáveis do indivíduo e não na sua estratificação em classes." (DEWEY, 1979).

"La lucha por la dignidad humana es la razón y la consecuencia de la lucha por la democracia y por la justicia."(FLORES, 2008).

1. El ciudadano

1.1. La condición de sujeto

El camino de las posibilidades de acción que al principio debe ser natural y de fácil acceso en una sociedad democrática, se muestra arduo y requiere una lucha continua para tornarse viable. Considerando que en acciones el hombre viabiliza su reconocimiento²⁴, en que vive la diferencia²⁵, con el propósito de hacer parte de hechos históricos, valorizar los espacios de participación pública significa reconocer la importancia de colocar al ser humano en el centro de las decisiones relativas a su tiempo, comprendiendo su momento histórico. Se trata de un proceso de construcción de la historia que se propone incluso en la medida en que tiene en cuenta las diferencias de cada uno.

Al emprenderse el ejercicio del derecho y el deber de actuar para tornarse completo, el hombre se encuentra en primer lugar con la preocupación del yo, lucha para percibir la consciencia de sí mismo, lo que Hegel denomina "la verdad de la certeza de sí mismo"²⁶. Así es que se esfuerza por administrar

²⁴ Pero ahí también está presente el segundo actuar, el actuar por medio de sí mismo, pues ese actuar del otro incluye el arriesgar la propia vida. Por lo tanto, la relación de las dos consciencias de sí es determinada de tal modo que ellas se prueban a sí mismas y una a otra a través de una lucha de vida o muerte (HEGEL, 1999, p.128).

²⁵ Sin embargo, la consciencia de sí es la reflexión, a partir del ser, del mundo sensible y percibido; es esencialmente el retorno a partir del ser-otro (HEGEL, 1999, p.120).

²⁶ Su derecho se basa en la autonomía absoluta que sabe poseer en cada figura de su conocimiento. En cualquier de ellos, en efecto, ya sea o no reconocido por la ciencia, en cualquier que sea el contenido, el individuo es la forma absoluta, es decir, la inmediata certeza de sí mismo o, si se prefiere esa expresión es el ser incondicionado (HEGEL, 1999, p.306).

sus miedos y aflicciones, despierto por sus propias necesidades y busca la defensa de sus derechos exprimiendo su personalidad. El hombre capaz de actuar, que se ve a sí mismo como parte de un todo, capaz de percibir cómo encaja y ve en el mundo como un ser social, es el hombre en la acepción sociológica como el sujeto se inserta en determinado contexto social²⁷. A partir del criterio ferrajoliano de titularidad de los derechos, reconoce este autor que se puede pensar y colocarse en el lugar del otro, y reconocerlo como igual en derechos, sin perder de vista las características particulares de cada uno. "Es característico de las relaciones humanas que el otro sea diferente e igual a nosotros, al mismo tiempo"²⁸.

La igualdad está en la capacidad de sentir, reflexionar y vivir la vida. En Hannah Arendt, el pensamiento plural, que se inserta en el dominio político, tiene una dimensión de comprensión con finalidad práctica, la de iniciar cosas nuevas, constituir en un *initium* (ARENDR, 1989, p.221), con los otros, en que la *pluralidad humana* es la *pluralidad paradójica de seres únicos*. En ese sentido la autora trata el doble aspecto de ser igual y al mismo tiempo distinto, que da al hombre esa cualidad de ser único y poseer la capacidad de comprender unos a otros. En ese sentido, el hombre piensa en sí mismo para actuar con los otros, dar movimiento a las cosas; con autoridad moral, no le falta noción de pertenencia, de estar con los otros. Escoge un modo de existir propio y pasa a tener una acción auténtica, para y con los otros, un desdoblamiento de sociabilidad, dando inicio a cosas nuevas con vistas a construir un mundo mejor.

En consonancia con el modo de actuar humano anteriormente expuesto, encontramos en Gilligan la concepción de moralidad que se apoya en la concepción de la responsabilidad y de las relaciones, lo que él denomina "ética del cuidado". Y trae como elemento de esa ética, la generosidad, una capacidad de lidiar con cuestiones económicas de forma equilibrada²⁹. "Ser generoso" es

²⁷ Según Ferrajoli, en su teoría estructural sobre los Derechos Fundamentales, tales derechos se definen por su imputabilidad en el carácter universal, de modo que se tratan de derechos subjetivos atribuibles a las personas, ciudadanos y personas capaces de actuar, construyendo en el plano teórico diferentes *estatus* relacionados a los sujetos de derecho. Según el autor, "la personalidad, la ciudadanía y la capacidad de obrar en cuanto condiciones de titularidad de todos los (diversos tipos de) derechos fundamentales son, consecuentemente, los parámetros, así de la igualdad como de la desigualdad *en droit fondamentaux*." (FERRAJOLI, 2011, p.12, traducción propia).

²⁸ Información verbal de la Conferencia con Edgar Morin. Disponible em: <<https://www.youtube.com/watch?v=uZBK0gtfsrll>> Acceso en: 20 feb. 2015.

²⁹ "Siendo la generosidad la observancia de la medianía en el dar y obtener riqueza, el hombre generoso no solamente dará y gastará las cuantías correctas en los objetos correctos, igualmente en pequeñas y grandes cosas y sentirá placer al hacerlo, como también tomará las cuantías ciertas y de las formas ciertas." (ARISTÓTELES, 2002, p.113, traducción propia).

dar a cada uno algo más que lo necesario, y cuidar el otro es pensar en las consecuencias de las acciones para con otros y así cuidar de sí mismo³⁰. Esa generosidad se torna posible en la plenitud del ser humano, al involucrarse en la vida política. Y en la medida en que depende de la polis para el desarrollo de su racionalidad, el hombre, en esa integralidad, puede involucrarse en las cuestiones colectivas con espíritu de cooperación, oponiéndose a una vida egoísta.

1.2. A la búsqueda por inclusión e igualdad

Así, al internalizar principios éticos, con virtudes aristotélicas, siendo capaz de persuadirse de la "justa medida", el hombre se coloca en la condición de sujeto de obligaciones y de derechos, sean políticos, civiles o sociales, principalmente aquellos relativos a la libertad individual, de expresión y de pensamiento. Esto significa la internalización de la importancia de ser humano y de ser responsable en cumplir un determinado papel en su relación con el otro y en las luchas sociales. En ese sentido, ejercer el derecho de expresión es relacionarse con el otro, comprender el todo y responsabilizarse por la parte que le toca a cada uno. Esa actitud de capacitación, auto-conocimiento, y de reconocimiento del otro; de inserción social, lleva al individuo a colocarse en una posición pro-activa y solidaria en el fortalecimiento de la ciudadanía. Él no se omite ante la dificultad del otro, por el contrario, busca soluciones creativas junto a sus pares, valiéndose de sus conocimientos y de los medios que posee. Y en esa condición, además de partícipe de la historia, colabora activamente en su construcción.

Como poseedor de una consciencia crítica y de una vida activa en su comunidad, el ciudadano carga en sí un espíritu constructivo, adquiere competencia para proponer alternativas y organizarse políticamente. Esto significa que su inclusión no se da apenas en el ámbito legal, sino social. Él se coloca fuera de la marginalidad y de la discriminación, o por lo menos lucha por esa inclusión. En esa prontitud como ser social, capaz de pensar en el todo, conscientemente actuante, él se encuentra apto a colaborar en la construcción colectiva y constante de la comunidad a la que pertenece, o sea, su contribución no se representa apenas por el voto, sino por la lucha social en busca de

³⁰ "Gilligan, definitivamente, considera importante la generosidad como elemento de la ética del cuidado: la consciencia de múltiples verdades lleva a una relativización de la igualdad en el sentido de equidad y conlleva a una ética de la generosidad y el cuidado. (...) Cuidar el otro casi siempre nos convoca a dar más de aquello a lo que tienen derecho, por tanto, a ser generosos." Disponible en: <http://www.scielo.br> Acceso en: 02 nov. 2013. (Traducción propia).

ajustes necesarios con vistas a una sociedad más igualitaria. Sin embargo, en esa interactividad se hace necesario pensar la unidad y la diversidad, al mismo tiempo. En ese sentido Edgar Morin afirma que somos "ciegos si protegemos la diversidad local sin tener en cuenta el interés común, o inversamente, si protegemos una humanidad abstracta sin tener en cuenta las realidades concretas que son diversas"³¹. Eso significa una visión global para que las acciones humanas, en su contexto local, produzcan efectos aglutinantes respetando las diferencias. "Los antagonismos, sin dejar de ser antagonismos, tejen complementariedades. La desorganización, sin cesar de ser desorganización es, al mismo tiempo, reorganización." (MORIN, 2005, p. 77).

En la igualdad atinente a la esfera pública, a la lucha política/social, los ciudadanos se tornan iguales en derechos, mientras que los miembros de una comunidad, lo hacen por la acción conjunta de búsqueda de esos derechos. La igualdad substancial, que se desarrolla en el cotidiano de las personas, se relaciona con el atendimento a sus derechos, de forma justa y equitativa, guardando las diferencias individuales relativas a la condición de ser humano y de estar en el mundo³².

Es así que la lucha por los derechos basada en el principio de la justicia social, el pensar la condición humana y el actuar, son ejercicio de ciudadanía.

1.2.1. El ejercicio de la ciudadanía

En la concepción de Pedro Demo, la ciudadanía es "la competencia humana de hacerse sujeto, para hacer historia propia y colectivamente organizada." (DEMO, 1995, p.133/58, traducción propia). Sujeto es el individuo completo, autónomo, con personalidad moral³³. Y en esa dinámica de hacerse sujeto, en la propia búsqueda de aprender su espacio, es que el hombre busca emanciparse, realizar su libertad, actuando de forma interactiva y respetuosa, cumpliendo su papel de ser un humano completo.

Al atreverse a emprender esos esfuerzos, superando la inercia participativa, con una cierta libertad, y una cierta autonomía, posicionándose a

³¹ Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=ptITr1Zl9UQ>> Acceso en: 16 mar. 2015.

³² "La igualdad, en contraste con todo lo que se relaciona con la mera existencia, no nos es dada, sino que resulta de la organización humana, por cuanto es orientada por el principio de justicia." (ARENDRT, 2010, p.335, traducción propia).

³³ Según Kant, una persona es un sujeto cuyas acciones le pueden ser imputadas. La *personalidad* moral no lo es, por tanto, más que la libertad de un ser racional sometido a leyes morales, mientras la personalidad psicológica es meramente la facultad de estar consciente de la propia identidad en distintas condiciones de la propia existencia (KANT, 2008, p.66).

colaborar en la búsqueda de soluciones colectivas por medio de intercambio de ideas, una vez que percibe el todo, el hombre exterioriza el despertar a una lucha colectiva y organizada que apunta al bien común y, consecuentemente, a la satisfacción de sus expectativas como ciudadano³⁴. El reflejo de esa postura es la lucha política/social constante, y acumulativa de experiencias, haciendo que el hombre no quede al margen del proceso histórico, desconectado de la política, sino inserto en la vida pública, realizando la proyección de las individualidades en el colectivo, y contribuyendo en una construcción que atienda las expectativas en cada contexto y en cada época, en la construcción de una sociedad que reconozca derechos.

En estudios realizados por Claude Lefort sobre los derechos del hombre y política, su reflexión al respecto de poseer o no una significación política, parte de la interpretación dada a esos derechos por Marx, en *La Cuestión Judaica*. Para Marx, existían vínculos del espíritu político en la sociedad feudal y estos fueron rotos por la revolución política democrático-burguesa, lo que él denomina “emancipación política”³⁵. Una separación de la vida civil de los individuos con la vida en comunidad. De esa forma, todo lo que se relaciona a la vida de cada uno, en su mundo civil, como es el caso del derecho a la libertad de expresión, queda disociado del político. En ese sentido, Lefort, para quien la democracia es un proceso social histórico, un movimiento por nuevos derechos, establece una crítica a Marx en el sentido de exponer la importancia de las relaciones humanas, para que el hombre salga de su mundo privado y venga a afirmar sus derechos, además que Marx no percibía la equivalencia entre libertad de opinión y libertad de relaciones. En el pensamiento marxiano³⁶, queda expuesta la idea de un ser egoísta, sin embargo para el propio

³⁴ En este sentido la Constitución Federal de 1988 no admite una concepción apriorística de prevalencia del interés público sobre el privado, o entre intereses colectivos y individuales. Se tiene que hablar, según Gustavo Binbenojm, de un Estado democrático como Estado de ponderación entre intereses particulares y generales, siendo el interés público el resultado de esto. Advierte el autor sobre la utilización de la teoría de la supremacía del interés público como instrumento de ejercicio arbitrario de poder, visión que se traduce, en la obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, en una concepción de interés público como la propia proyección de los derechos individuales y privados en un plano colectivo (BINENBOJM, 2008).

³⁵ “Marx conserva de la revolución burguesa lo que él llama de ‘emancipación política’, esto es, la delimitación de una esfera de la política como esfera de lo universal, la distancia de la sociedad, quedando esta reducida, al mismo tiempo, a la combinación de intereses particulares y de existencias individuales, descompuestos en elementos.” (LEFORT, 1987, p.45, traducción propia).

³⁶ “La emancipación humana solo será plena cuando el hombre real e individual tengan en sí al ciudadano abstracto; cuando como hombre individual, en su vida empírica, en el trabajo y en sus relaciones individuales, se haya tornado en un ser genérico; y cuando haya reconocido y organizado sus propias fuerzas (*forces propres*) como fuerzas sociales, de manera que nunca más se separe de sí esta fuerza social como fuerza política.” (MARX, 2011, traducción propia).

Marx la "emancipación política" implica un momento de "ilusión política", visto que la independencia de lo político y de lo humano es una ilusión, o sea, la emancipación política y humana, y la ilusión se equivalen puesto que no existe una coincidencia entre ambas. El Estado puede conseguir ser un estado libre y el hombre no, y aquí se perciben, según Marx, los límites y las contradicciones de esa emancipación.

Lefort alega la recusa de Marx en pensar lo político al momento de sustentar la defensa de los derechos del hombre, y que "al enraizar los derechos del individuo, se privan de concebir la diferencia entre totalitarismo y democracia." (LEFORT, 1987, p.42). Para Marx las interpretaciones sobre los derechos del hombre prevalecerán en el fin del siglo XVIII y, por las relaciones del Estado político con la burguesía, el hombre era el miembro de la sociedad burguesa, distinto del ciudadano, que era atomizado y separado de la comunidad política. Para Lefort, esa recusa de Marx le impidió analizar al Estado monárquico, este análisis hubiera obligado a verificar que en el siglo XIV, la formación de la Monarquía ya se apoyaba en una teoría de la soberanía³⁷, sin división del Estado-sociedad.

Se observa que, en la concepción de Marx, el Estado se presenta como organizador de la sociedad civil, en que la emancipación humana va a ocurrir a través de la emancipación de los trabajadores. Si el énfasis marxiano está en la sociedad, específicamente en la clase operaria, el solo puede estar tratando la cuestión judaica como una cuestión social y política, y no religiosa. Y es eso que lo que hace, una crítica a quien intenta transformar las cuestiones sociales en religiosas (MARX, 2011).

El tema se revela más sobre la sociedad que propiamente sobre los judíos. Él utiliza la cuestión judaica para mostrar una sociedad con problemas. Considera la disociación de lo político, en que los derechos del hombre se reducen a los derechos del individuo, la naturaleza del Estado se torna distinta a la naturaleza del hombre. En esa concepción, el Estado, al violar derechos individuales, y no del hombre, viola derechos que no son políticos y por tanto está actuando con una supuesta "legitimidad". Así justifica señalar las contradicciones pertinentes a la emancipación humana y política.

Al haber una separación entre la vida del estado y la vida del individuo,

³⁷ "Habría sido obligado a admitir que la figura de la Nación, la del Pueblo, la de la instancia que garante su unidad fueron esbozadas desde el siglo XIV, que la escisión entre lo universal y lo particular, a la que se refiere, es operada por primera vez en Europa como consecuencia de la formación de la Monarquía apoyada sobre una teoría de soberanía y no como consecuencia de la subdivisión de los intereses privados." (LEFORT, 1987, p.52, traducción propia).

que es parte de la sociedad civil, y se vincula a los otros por la palabra, y que se transforma en un sujeto por medio de sus diferencias con el otro, existe un corte completo en la "Independencia del pensamiento y de la opinión frente al poder", esto ocurre para que no haya cualquier señal "de una exterioridad de la vida social" (LEFORT, 1987), lo que estampa la propia lógica del pensamiento totalitario. En la teoría democrática la lógica se invierte, hay un estado de derecho, en que teóricamente se respetan los derechos fundamentales, y así el hombre tiene plena libertad para exteriorizar su pensamiento con independencia y hacerlo incluso socialmente. En este caso, si los derechos del hombre son vistos como inherentes a la política, la esencia de la política sale de las relaciones de producción y trabajo, y hace pensar el derecho con mayor amplitud, con acogida y respeto a los derechos fundamentales.

En esa línea de separar al hombre de lo político, siendo él un ser social y político, cabe destacar las dificultades enfrentadas frente a las violaciones de derechos humanos, provenientes de regímenes no democráticos. Por ejemplo, el análisis sobre las condiciones de pensamiento, al enfrentar con el problema de la "banalidad del mal", hecha por Hannah Arendt al narrar el juicio de Adolf Eichmann, en su libro "Eichmann en Jerusalén", en que se percibe como la subordinación tiene el poder de introyectar el conformismo y la obediencia ciega a los órdenes e decisiones arbitrarias, como una verdad justa e incuestionable, que dieron lugar a nuevas formas de organización social con el ímpetu de superar una cultura autoritaria y sus resquicios. Reivindicar derechos en un sistema totalitario es oponerse a un modelo de sociedad que niega esos derechos. De esta manera, no se puede presumir que sea apenas una lucha contra la opresión, o ejercicio de un derecho de resistencia, aunque solo sea porque no existe esa previsibilidad. Ha de reconocerse que existe ahí una acción política, una afirmación de necesidad de actuar en favor de los derechos individuales y colectivos, lo que significa luchar por un nuevo modelo en que exista el reconocimiento de esos derechos. Romper con esa cultura significa desenmarañar muchos miedos y aflicciones, de formas antitéticas de pensar la justicia, y partir hacia una movilización general de participación en la vida pública, y ejercer una ciudadanía renovada y ampliada, que se ampara en una educación destinada a "educar la comprensión" y en el espíritu de la responsabilidad y del derecho como elementos precipuos a su desarrollo en las interacciones sociales.

Al hacer un análisis de los procesos sociales que llevan a la construcción de ciudadanía, Elizabeth Jelin aborda la creación de expectativas recíprocas de los sujetos en las interacciones sociales, en que cada uno se consciencia sobre cuales responsabilidades, definidas de forma compartida y consensual, son

atribuidas a sí mismos y otros³⁸, o sea, se internaliza la idea del comprometimiento y se informa detalladamente del paso a paso de las acciones interactivas. De esta manera el ciudadano forma una identidad colectiva y se certifica en cómo podrá cobrar y ser cobrado en lo referente al respeto y ampliación de derechos. La autora aduce que el desconocimiento de esas responsabilidades puede generar una desconfianza capaz de perjudicar el ejercicio constructivo. Así, todo movimiento que parte de una idea democrática y propicia el aumento del nivel de comprensión y seguridad sobre los derechos y deberes de cada uno, y el respeto a los derechos de los otros, prima por nuevas acciones, demandas y crea y fortalece una cultura de ciudadanía. En esa línea, Arendt acentúa la capacidad humana de cumplir sus promesas como pilar de la confianza mutua³⁹. Es el comprometimiento con el equilibrio de fuerza, una conspiración positiva, que impulsa la construcción de una vida digna.

1.2.2. La lucha por derechos

Las prácticas de ciudadanía implican, primordialmente, la lucha por los derechos fundamentales y la oposición a la violación de cualquier derecho. Ferrajoli conceptualiza derechos fundamentales como derechos subjetivos, siendo estos traducidos por la expectativa del sujeto, positiva o negativa – *prestación o no lesión* de derechos, frente a la norma jurídica⁴⁰. Considerando el hecho de encontrarse individuos en situaciones jurídicas diferenciadas, cabe destacar que los seres humanos que, jurídicamente, no tienen el *estatus* de persona quedarían al margen del derecho, o sea, el resultado de la lucha por los derechos humanos no los alcanzaría, quedando excluidos. Para que sus expectativas sean respaldadas por las normas, basta el hecho de ser humano.

Así, la expresión “mientras estén dotadas de *estatus* de persona, o de ciudadano, o de persona capaz de actuar” parece restringir los derechos humanos a una gama de individuos, y podría ser excluido del concepto ahora destacado. Al abordar la concreción de la libertad, inherente a la acción, *libertad de experiencias en el ámbito político*, coloca que para las acciones humanas

³⁸ “Mi preocupación central es con el proceso de construcción de la subjetividad individual y colectiva, en relación a los ‘otros’ en general y, en particular, a ese ‘otro privilegiado’, el Estado.” (JELIN; HERSHBERG; PINHEIRO, 2006, p. 155, traducción propia).

³⁹ “Toda organización de hombres, sea social o política, se basa fundamentalmente en la capacidad del hombre en hacer promesas y mantenerlas. El único deber estrictamente moral del ciudadano es esa dupla disposición de dar y mantener aseveración digna de confianza con su conducta para el futuro, que compone la condición pre-política para todas las otras virtudes específicamente políticas.” (ARENDRT, 2004, p.82, traducción propia).

⁴⁰ “son ‘derechos fundamentales’ todos aquellos derechos subjetivos que mandan respeto universal a ‘todos’ los seres humanos mientras estén dotados de estatus de persona, o de ciudadano, o de persona capaz de actuar.” (FERRAJOLI, 2011, p.9, traducción propia).

es fundamental la existencia de *un espacio públicamente organizado*. El hecho que exista una vida comunitaria no hace presumir que exista un espacio de presentaciones, en que la exposición e intercambio de ideas pueda contar con la presencia de otro para efectivarse. Una comunidad puede tornarse inerte ante hechos de total agresión o de omisión de sus derechos, y aún cuando cada una tiene consciencia de sus pérdidas, optan por el aislamiento. La salida es por la construcción conjunta. Ese espacio, además de físico, denota oportunizar la libertad de expresión, un espacio de informaciones, de intercambio de experiencias y de debates, en que las ideas opuestas vienen a contribuir con un proceso dinámico de conocimiento, y de disolución de ideas conspiradoras.

Podríamos así indagar cuales medios de acción, y formas de relación, se podrían utilizar para alcanzar una sociedad más justa e igualitaria. Bajo la luz del pensamiento de Dewey, sobre la relación entre medios y fines, tenemos como traer al campo de las prácticas de ciudadanía, colectivas e individuales, una forma de pensar las acciones dentro del proceso de conocimiento como conductor de esas relaciones dentro de un estado democrático de derecho, lo que más adelante trataremos como función social de la educación.

Bajo la teoría marxista, cualquier medio se justifica por sí mismo en la búsqueda por lograr la emancipación del hombre. Trótski, al ser adepto a esa independencia dialéctica, presenta una forma de ética absolutista basada en un sentido moral como alternativa a la idea marxista. Si el sentido moral es el medio externo al objetivo final, funciona como una herramienta, no se legitima sola. En oposición a eso, Dewey alega que la justificativa para los medios empleados está en la interpretación del fin como consecuencia, es decir, hay una necesidad de análisis pormenorizada de los medios a utilizarse para tener una convicción de las consecuencias objetivas⁴¹.

A manera de ejemplo, al transponer la idea de fin como consecuencia, *base para las ideas y acciones morales*, para el caso de un licenciamiento ambiental, con riesgos de daños al medio ambiente, conocidos o no, constatamos la necesidad de emprender todos los esfuerzos para emplear los medios adecuados al caso, de modo de alcanzar, objetivamente, la finalidad de evitar el daño, en el cual el resultado va a ser la consecuencia de las acciones elegidas. Se utilizan entonces todos los medios relacionados con el caso en concreto, teniendo a mano aquello que es más actual en la ciencia y la tecnología, observando los principios de prevención y de precaución. Infelizmente eso no se da en la mayoría de los casos en nombre de la "competitividad". Los emprendedores se

⁴¹ "(...) el fin, en el sentido de consecuencias, provee una única base para las ideas y acciones morales, y por tanto provee la única justificativa que se puede encontrar para los medios empleados." (DEWEY, , p. 558, traducción propia).

oponen a utilizar tecnologías más avanzadas bajo la justificación de inviabilidad del negocio, y cuentan con el aval del Estado, de la Federación de Industrias y de las mayorías en los consejos de política ambiental, que deliberan sobre los proyectos de licenciamiento.

Ese proceso de gestión es complejo y requiere la visión de un todo, en el sentido de emprender acciones más asertivas. Jelin destaca que no es tarea fácil, y es hasta desalentador aprender las prácticas democráticas y construir una ciudadanía propia en un estado de transición democrática, puesto que, además de esas tareas, demanda aún, concomitantemente, una responsabilidad de promover y monitorear cambios. Esto porque, aún cuando exista una transición hacia un sistema electoral, aún sobreviven violaciones a los derechos humanos y corrupción política. En el caso de la corrupción, cabe la responsabilidad social de monitorear al gobierno, lo que puede darse por mecanismos de presión, exactamente por la dificultad de aplicar las reglas de control institucional de la administración, exactamente por el “grado de autonomía ejercido por los organismos de regulación en relación al poder ejecutivo”. Jelin aduce que “[...] los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil pueden [...] ejercer un papel de [...] intermediarios entre los ciudadanos y el Estado.” (PINHEIRO; JELIN; HERSHBERG, 2006, p.173, traducción propia).

1.3. De los derechos humanos e igualdad de acción

Sobre mecanismos de presión, Arendt, al tratar la desobediencia civil, hace algunas observaciones sobre “la relación de la moral del ciudadano con la ley, en una sociedad de consentimiento” (ARENDRT, 2004, p.82). ¿Qué es lo que eso parece decirnos? El consentimiento por sí mismo equivale a un acuerdo, aquello que se pactó en favor del bien común, como forma de ordenar el futuro, y que se pretende cumplir mientras impere el equilibrio en torno de las expectativas de los sujetos en relación a los resultados de ese pacto. Ese compromiso es de la naturaleza de las personas en que los intereses individuales van a formar el interés colectivo. El desequilibrio ocasionado por el incumplimiento de cualquier de las condiciones, o cambios significativos en su base intrínseca, van a generar una fuerza contraria a la voluntad dispensada en la formalización del consentimiento. Así que, el compromiso moral de cumplimiento de lo que fue convenido deja de existir. Y es en esa línea que el movimiento de ciudadanía busca organizar lo que está establecido y crear cosas nuevas.

La participación pública, en el control o en la administración, y la representatividad son factores de fomento en los procesos de construcción democrática. Sobre la incompatibilidad que frecuentemente es señalada por la asociación de esos factores, Jelin está en desacuerdo, pero se reserva que eso pueda ocurrir, "(...) caso haya un esfuerzo para institucionalizar los medios de participación y control del ciudadano, las democracias nuevas y débiles cesan de ser democráticas" (PINHEIRO; JELIN; HERSHBERG, 2006, p.163). En el caso brasileño, las conferencias nacionales, los consejos paritarios y otros mecanismos, han proporcionado una forma de participación que busca fomentar nuevas políticas sociales. Cada área y grupos de interés tiene su espacio público de debates y formulaciones de ideas. Sin embargo, el proceso de acuerdo de las propuestas recibe interferencias de muchos grupos de interés y, después de las plenarias, la implementación es otro proceso político, lento y parcial.

Relacionado al ejercicio de ciudadanía, expone, Hannah Arendt un análisis histórico sobre los Derechos Humanos, en que ella utiliza la expresión "un lugar en el mundo" para expresar la necesidad de un espacio público en que el derecho a opinar y actuar sea garantizado. La ausencia de ese espacio es la primera privación fundamental de los Derechos Humanos⁴². De ahí el sentido de pertenencia colocado por la autora. Este se efectiva cuando hay una comunidad y un estado que da acogida al individuo, sin el cual la consideración de la opinión del otro, de su derecho a divergir, ni siquiera llega a existir puesto que existe la supresión anticipada de ese derecho. Para Arendt, libertad implica en libertad de divergir (ARENDR, 2004, p.190).

Al abordar la cuestión de la pertenencia, colocamos que la persona natural, por su condición humana, es merecedora de respeto a sus derechos a la vida, libertad, dignidad, siendo esta dignidad un factor que debe englobar todos sus derechos, y que jamás podrán ser enumerados de cara a su constante readaptación. Por consiguiente, el hombre, como ser social, tiene el derecho a opinar y a tener un tratamiento igualitario, que lo posibilite a actuar en las mismas condiciones que sus pares. Así ocurre la pertenencia efectiva, que resguarda los derechos inherentes a su dignidad. Hannah Arendt coloca que aunque exista la pérdida de derechos específicos, aquellos inherentes a la condición humana aún se preservan, a excepción de la persona que no se ve perteneciendo a cualquier comunidad⁴³. El hecho de pertenecer a

⁴² "La privación fundamental de los Derechos Humanos se manifiesta, primero y sobre todo, en la privación de un lugar en el mundo que transforme la opinión significativa y la acción eficaz." (ARENDR, 2010, p.330, traducción propia).

⁴³ El hombre puede perder todos los llamados Derechos del Hombre sin perder su cualidad esencial de hombre, su dignidad humana. Solo la pérdida de la propia comunidad es lo

una comunidad es precursor de la existencia de una vida humana activa, no obstante, la negación de algunos derechos, o violación de otros, va a resultar en la pérdida de la condición de poseedor de una vida digna, completa, una vida activa según la autora, cumpliendo las actividades de trabajo, de obra y de acción. Como ejemplo podemos citar el trabajo esclavo, en que las actividades se resumen al trabajo.

1.3.1. La protección a los derechos humanos

En el fin del Siglo XVIII, la Declaración de los Derechos del Hombre trae la idea de liberación de toda y cualquier tutela; el hombre pasa a ser la fuente de ley, como ser completo e independiente. Aun así, resta abordar las condiciones en que ese hombre, destinatario de esos derechos, es abordado en ese contexto: ¿un ser natural, aislado, merecedor de sus derechos natos, o un miembro de una determinada comunidad, parte de un pueblo? Hannah Arendt señala la paradoja contenida en la Declaración por el hecho de que el ser humano en regla pertenece a un tipo de orden social. Así aduce que el objeto de la misma se refería a un ser humano en “abstracto”, y consecuentemente, la cuestión de los derechos humanos cuya emancipación, a priori se refería al hombre, estaba asociada a la emancipación nacional, o sea, el pueblo es quien representaba la imagen del hombre⁴⁴, y por tanto es este el destinatario de los derechos. Esta Declaración viene a orientar las constituciones modernas, destacando en su Art. 3º la necesidad de observancia de la autoridad emanada del pueblo⁴⁵.

La pérdida de la condición de miembro de una comunidad, como los apátridas y minorías en situaciones equivalentes, implicaba la inaccesibilidad a los derechos nacionales, con la pérdida de sus hogares y de la protección del gobierno. Esto no permanecía en el ámbito de Estado-nación al que pertenecía el individuo, sino en todos los lugares por donde buscaba su inserción como persona humana. Una vez perdida su condición legal en el lugar de origen, esta pasaba a ser su nueva situación, inmutable frente a los acuerdos internacionales y tratados de reciprocidad que extinguían sus posibilidades de hacerse pertenecer a cualquier país.

La Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de

que lo expulsa, la humanidad.

⁴⁴ “Como la humanidad, desde la Revolución Francesa, era concebida al margen de una familia de naciones, se convirtió gradualmente evidente que el pueblo, y no el individuo, representaba la imagen del hombre.” (ARENDRT, 2010, p.325, traducción propia)

⁴⁵ “Art. 3º El principio de toda soberanía reside, esencialmente, en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que de ella no emane expresamente.”

1948, de las Naciones Unidas, es admitida como un marco histórico de avance en el tema de los derechos fundamentales, a pesar de movimientos que la antecedieron y que de cierta forma quedaron al margen de las cuestiones políticas contemporáneas, como por ejemplo Los Derechos del Hombre declarados en la Revolución Francesa en 1789, en que las ideas del iluminismo, de Tomas Hobbes y John Locke en el pacto social absolutista y liberal, presentan nuevos paradigmas interpretativos, de igualdad, libertad y fraternidad, sobre el derecho del ciudadano como sujeto de derecho. La Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco, el 26 de junio de 1945, en ocasión de la Conferencia de la Organización Internacional de las Naciones Unidas, fruto de la indignación de pos-guerra, y de la necesidad de protección a los derechos del hombre y de seguridad jurídica, que se refiere a la dignidad de la persona humana en su preámbulo⁴⁶, con la intención de abarcar a todos de forma igualitaria, sin distinción de cualquier naturaleza.

En la Constitución Federal brasileña de 1988, la cláusula general de protección a los derechos humanos se encuentra en el artículo 1º, Inciso III, bajo el tema de los Principios Fundamentales de la República Federativa de Brasil. Eso significa que el poder constituyente optó por colocar en la Carta Magna, como fundamento, ese derecho subjetivo, implicando que todo y cualquier ejercicio de poder debe tener en cuenta la protección a esos derechos y el cuidado de su inviolabilidad⁴⁷.

1.3.2. La efectividad en la protección a los derechos humanos

En cuanto a la garantía de inviolabilidad a los derechos humanos, reflejada en el Artículo 5º de la CF/88, De Los Derechos y Garantías Fundamen-

⁴⁶ Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad". BRASIL. Decreto n° 19.841, del 22 de octubre de 1945. Promulga la Carta de las Naciones Unidas, de la cual hace parte integrante el anexo Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, firmada en San Francisco, el 26 de junio de 1945, por ocasión de la Conferencia de Organización Internacional de las Naciones Unidas.

⁴⁷ Son derechos humanos positivados, esto quiere decir, concretados y protegidos especialmente por normas del nivel más elevado. La positivización tiene tal transcendencia que modifica el carácter de los derechos humanos pre-positivos, puesto que permite la transformación de criterios morales en auténticos derechos subjetivos dotados de mayor protección que los derechos subjetivos *no fundamentales* (ROBLES, 2005, p.7, traducción propia).

tales, cabe destacar que Brasil esquivó el cumplir preceptos constitucionales y obligaciones derivadas de la Convención Americana de Derechos Humanos, libremente asumidos. En ese sentido la Convención apenas refuerza aquello que ya es una obligación interna puesto que los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles y la Ley 10.559/2002 no amnistía a los perpetradores de crímenes de la dictadura cívico-militar⁴⁸, no existe siquiera la posibilidad de hablar de un conflicto de normas, lo que existe es una negación de derechos, de modo que la cuestión de la ciudadanía tangencia, preponderantemente, el ámbito del Estado Constitucional, en el plano de eficacia de los derechos.

Joaquín Herrera trae una nueva teoría, bajo el argumento de que no puede ser más aceptada la idea de los derechos humanos vinculados a la concepción de una teoría tradicional (FLORES, 2008), en que el objeto es el propio derecho, o sea un *derecho a tener derechos*. El contexto social en que vivimos, cuyo mercado, en el sistema capitalista, es quien impone las reglas al Estado, es diferente de aquél en que los primeros instrumentos de técnicas procedimentales objetivaban que la sociedad accediera a bienes materiales e inmateriales, exige pensar el objeto de los derechos humanos como un conjunto de luchas por dignidad⁴⁹ y, consecuentemente, la consolidación de espacios que permitan a los seres humanos buscar el atendimento a sus anhelos en el lugar y tiempo en que viven, como un proceso en la lucha por derechos en la construcción de la dignidad, o sea, el contexto exige trabajar el objeto de los Derechos Humanos como el contenido resultante de las luchas por la dignidad. Bajo esa óptica, el movimiento de los afectados por represas ilustra una práctica por la construcción de la dignidad humana abriendo un espacio de lucha para atender sus necesidades en las nuevas situaciones en las que fueron puestos.

Herrera analiza algunos puntos de complejidad de los Derechos Humanos. En cuanto al aspecto cultural, la complejidad se presenta en el hecho de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) trae consigo fun-

⁴⁸ Por ejemplo citamos que posterior a la condena de Brasil por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, enfocándonos aquí en el caso de la Guerrilla de Araguaia, se creó en el ámbito del Ministerio Público Federal brasileño un grupo de trabajo que da apoyo a investigaciones sobre graves violaciones a los Derechos Humanos perpetrados durante el régimen militar, bajo el argumento de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad; la obligatoriedad de cumplimiento de la decisión de la Corte; y la inaplicabilidad de la ley específica interna, de amnistía, que aun siendo contraria a la decisión del Supremo Tribunal Federal que al decidir sobre la Acusación de Incumplimiento del Precepto Fundamental número 153, hasta el momento considera válida la ley de amnistía brasileña.

⁴⁹ “[...] el contenido básico de los derechos humanos será el conjunto de luchas por la dignidad, cuyos resultados, si es que tenemos el poder necesario para ello, deberán ser garantizados por las normas jurídicas, las políticas públicas y una economía abierta a las exigencias de la dignidad” (FLORES, 2008, p.28).

damentos occidentales, mientras que, en su aplicación, su alcance se extiende universalmente. Eso genera conflictos de interpretación puesto que todos crean expectativas de poseer, en las luchas contra la injusticia, un instrumento capaz de proveer las bases jurídicas y filosóficas, sea cual sea el contexto particular de cualquier lucha. La “universalidad” de los derechos está adscrita a premisas empíricas, lo que significa acreditar que el derecho permanece garantizado por el simple hecho de estar descrito en ese instrumento y ser dirigido a cualquier individuo de la especie humana, burlando lo que está establecido en el mundo factico⁵⁰.

En lo que concierne a la complejidad jurídica tratada por Herrera, señalamos que la Constitución Brasileña de 1988, a diferencia de la Española que ya en su Título Preliminar coloca a España como un Estado social y democrático de derecho⁵¹, apenas reserva un capítulo específico a los derechos sociales, es decir, el Capítulo II, artículos del 6 a 13, donde existe una enumeración de los mismos. Estos no poseen el alcance normativo capaz de dar amplitud a los mecanismos democráticos como es señalado en la Constitución Española, pero de cualquier forma propicia un movimiento de lucha ciudadana que sigue siendo una interpretación clara al tratarse de normas programáticas⁵². "Las normas están inscritas en sistemas de valores y en procesos sociales de división de trabajo humano a partir de los cuales se instituye una forma de acceso a los bienes y no otra" (FLORES, 2008, p. 35).

En este sentido, Herrera habla sobre el esencialismo, que es la forma de interpretar que una vez normativizados los derechos humanos las personas creen ya poseer esos derechos, lo que sugestionaría ser limitativo de la acción. De la misma forma, para implementar cualquier lucha, que involucre la comprensión verdadera de lo que son los derechos humanos, no se puede separar del contexto real los hechos que ocurran, sean estos sociales, políticos, económicos o territoriales. Deben tenerse en cuenta todos los factores, impeditivos o no, de ubicarse, a sí mismo y a sus semejantes, en una vida digna y respetuosa, en la localidad en que cada uno se inserta como espacio de convivencia. No puede esperarse que la formalización de la ley y la normativización del derecho,

⁵⁰ "Todo dependerá de la situación que cada uno ocupe en los procesos que facilitan u obstaculizan el acceso a los bienes materiales e inmateriales exigibles en cada contexto cultural para alcanzar la dignidad." (FLORES, 2008, p.33).

⁵¹ "Artículo 1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político." ESPAÑA. Constitución Española, 1978.

⁵² "Lo relevante de ese artículo 1 de la Constitución Española de 1978 es que deben darse políticas públicas que vayan transformando las bases de un orden institucional interventor en lo económico en un orden que vaya ampliando su ámbito de actuación a la profundización de los mecanismos democráticos que puedan ser utilizados por la ciudadanía." (FLORES, 2008, p.34).

substituyan a la acción humana.

1.4. Derechos humanos y el escenario de luchas desiguales

Al abordar la invisibilidad del contexto de los derechos, Herrera apunta la necesidad de investigar las relaciones que los derechos humanos tienen con ese nuevo escenario en el que vivimos. Un escenario de luchas desiguales en que grandes corporaciones cumplen un papel usurpador de todo aquello que es público, como nuestros recursos naturales, a favor de intereses privados, además de la usurpación de la fuerza de trabajo que agotan las energías humanas, y, sumado o no a eso, se agota todo el tiempo que por derecho tendrían para el ocio y el esparcimiento, sin abordar las condiciones de trabajo y la poca remuneración en comparación con la productividad. Como ejemplo citamos el que, para obtener un sueldo satisfactorio un cortador de caña llega al punto de agotarse hasta la muerte, mientras que pocos avances son obtenidos a pesar de las luchas. Se hace necesario entonces luchar con más armas, diferentes y nuevas armas⁵³.

Sobre la complejidad económica, permanece implementada la estrategia y política de las empresas transnacionales, que aliadas a la especulación financiera, no permiten una política que privilegie la redistribución social de la renta. Al contrario, cada día que pasa el modo social de vida se torna más dependiente de ese sistema excluyente que determina el empobrecimiento de las personas y les impone condiciones de vida indignas. Así que, si el mercado capitalista se coloca como único espacio de libertad, en que el Estado se subordina a los designios del capital e induce a los ciudadanos a involucrarse en una lucha individualizada y competitiva, una lucha de *individuos atomizados y egoístas*, ante esto resta entonces proponer actitudes nuevas contra ese orden establecido⁵⁴. Por tanto, se debe establecer una nueva manera de abordar

⁵³ "Los Derechos Humanos deben ser estudiados y llevados a la práctica políticamente, primero, desde un saber crítico que desvele las elecciones y conflictos de intereses que se hallan detrás de todo debate preñado de ideología, y, segundo, insertándolos en los contextos sociales, culturales y económicos en que necesariamente nacen, se reproducen y se transforman." (FLORES, 2008, p.34).

⁵⁴ "[...] desde un punto de vista interno a dicha racionalidad del capital, se ha ido generalizando, primero, una forma injusta y desigual de ordenar las actividades económicas (los procesos globales de división del hacer humano); segundo, una forma inhumana de control de las propias acciones (la mano invisible del mercado) y, tercero, el predominio de valores competitivos y absolutamente egoístas a la hora de construir la estructura social (los valores impulsados por la ideología liberal y neo-liberal del mercado autorregulado). Asimismo, y ahora desde un punto de vista externo, diferentes formas de colonialismo e imperialismo funcionales a tales relaciones sociales dominadas por el capital han ido generalizando esa manera particular y peculiar de afrontar la vida como si fuera el único modo de ver, entender y actuar en el mundo. Todo ello siguiendo las siguientes pautas: a) la

la educación, haciendo que esta ejerza su función social, de modo que se propicien formas integradoras de ver el mundo, de tratar al otro, para que las personas salgan del individualismo y de la pasividad social y pasen a efectivizar luchas colectivas.

Con el propósito de trabajar una teoría crítica de los derechos humanos, Herrera apunta como condiciones básicas para orientar racionalmente la actividad social lo siguiente: la comprensión de la realidad; el empoderamiento del ciudadano; un refuerzo normativo, y un modo positivo de ver las cosas como mutables. Y como deberes en la lucha por la dignidad, en el sentido de llevar las prácticas emancipadoras a la construcción de una *nueva cultura de los derechos humanos*, que apunta al *reconocimiento* de la posibilidad que cada uno tiene de reaccionar culturalmente en su medio; el *respeto*; a la *reciprocidad*; la *responsabilidad*, y la *redistribución* referente a los recursos. Con esa postura crítica en la lucha del ser humano, el autor argumenta sobre las posibilidades de apertura epistemológica, intercultural, o política, de las acciones sociales, de forma que se viabilice la efectividad de propuestas advenidas de luchas por una vida más digna (FLORES, 2008, p.58).

El punto central, o digamos "de partida", para la comprensión de la realidad, es la memoria, pues lleva al sujeto a pensar y cuestionar, remitiéndole a un proceso de construcción. La ausencia de memoria es un punto limitador en el ejercicio de la ciudadanía. En el pensamiento de Reyes Mate, la memoria se traduce en una vivencia subjetiva, el repensar, que no debe ser transferida a la esfera política⁵⁵. Ese proceso de reflexión, capaz de conectar pasado y presente, co-substancia la búsqueda de la verdad real, una re-lectura de los acontecimientos. Y es a través de ese proceso que nuevas posibilidades de acciones, y nuevas acciones, van dando cuenta de la transformación necesaria que está dirigida a la búsqueda de nuevos valores cuando aquellos existentes no se sustentan más. "Ser bueno es hacerse cargo de la inhumanidad del otro" (información verbal)⁵⁶.

Si es importante verse en el otro, el sentimiento del otro debe hacer parte de la re-lectura. Aun cuando ese derecho a la memoria va a reflejarse primeramente en el individuo, esa memoria subjetiva va a exteriorizarse por el propio sujeto y por el otro. Y considerando que se construye una sociedad justa por medio de la participación ciudadana, el derecho a la memoria es también

economía como una esfera absolutamente diferenciada de lo social; b) el individuo egoísta como sujeto y c) la ganancia como norma de actuación." (FLORES, 2008, p.47).

⁵⁵ Ponencia presentada en la Conferencia Internacional "50 Anos do Golpe e a Nova Agenda da Justiça de Transição no Brasil." Recife, 2014.

⁵⁶ Id., palabras proferidas por el Profesor Reyes Mate. Mayores informaciones sobre el evento, disponibles en <<http://www.unicap.br/ihu/?p=5450>> Acceso en 24 abr. 2015.

un derecho social. De esta manera ese derecho va a reflejarse en otros derechos como el de la información, transparencia y educación.

En su texto "Por un Manifiesto Inflexivo: consideraciones intempestivas por una cultura radical", Herrera propone diez puntos para romper con la realidad expuesta y ocupar los espacios negados por la globalización hegemónica, lo que él denomina de "cultura radical", utilizándose las potencialidades humanas de rebelarse, resistir, y de buscar formas alternativas⁵⁷. Se trata de una propuesta que tiene en la mira un estilo de vida diferente, que nos "empodere", que refuerce nuestra capacidad de lucha por una concepción política de la libertad, una concepción solidaria de la fraternidad y una concepción social de la igualdad (FLORES, 2008, p.199). Una forma de no ser indiferente al otro.

En esa línea de empoderamiento del ser humano, la Directriz 5 del PNDH⁵⁸, aprobado por el Decreto n. 7.037, del 21 de diciembre de 2009, aborda el tema Desarrollo y Derechos Humanos, que tiene como propuesta valorizar a la persona humana como sujeto central del proceso de desarrollo. En su objetivo estratégico n. I, se destaca la preocupación por los grandes impactos ambientales frente al desarrollo y por tanto apunta a garantizar la participación y control social de las políticas públicas en este campo. La acción programática constante de la línea "a" refuerza la Directriz en el sentido de enfrentar la cuestión de la injusticia ambiental: "Directriz 4: Efectivación del modelo de desarrollo sostenible, con inclusión social y económica, ambientalmente equilibrado y tecnológicamente responsable, cultural y regionalmente diverso, participativo y no discriminatorio".

Así que, en el esfuerzo por construir una sociedad más justa e igualitaria, varios dispositivos normativo-constitucionales fueron pensados y creados en el ordenamiento jurídico brasileño como herramientas de accesibilidad, tanto

⁵⁷ "a- Irrumpir intempestivamente en lo real; b- Tratar las causas como "causas"; c- Adoptar el punto de vista del hacer humano; d- Hacer la historia creando un imaginario social instituyente; e- Recuperar la fuerza de lo normativo: hacia una estética política; f- Contra la cosificación del mundo: al mundo se "llega"; g- No "estamos" en el entorno. "Somos" el entorno: claves inflexivo/ambientales; h- Proponer "intempestivamente" seis pautas para una contra-modernización inflexiva; tres "denuncias" y tres leyes culturales inflexivas; i- Hacer coincidir la teoría con la vida asumiendo los riesgos que conlleva el compromiso con nuestra propia verdad: la lucha contra el patriarcalismo; j- Liberar la vida, liberando el deseo." (FLORES, 2008, p.188/189).

⁵⁸ Directriz 5: Valorización de la persona humana como sujeto central del proceso de desarrollo.

Objetivo estratégico I: Garantía de participación y de control social en las políticas públicas de desarrollo con gran impacto socio-ambiental.

Objetivo estratégico II: Afirmación de los principios de dignidad humana y de equidad como fundamentos del proceso de desarrollo nacional.

Objetivo estratégico III: Fortalecimiento de los derechos económicos por medio de políticas públicas de defensa de la competencia y protección del consumidor.

para renovar como para reparar o evitar la lesión de derechos. Se destaca el precepto constitucional de la ciudadanía contenido en el artículo 1º, inciso II, de la Constitución Federal de 1988, como uno de los fundamentos de la República y del Estado Democrático de Derecho, y el dispositivo que consta en el artículo 5º, Inciso XXXIV, de la Carta Constitucional, en la que se garantiza la gratuidad de los actos necesarios para el ejercicio de la ciudadanía y de actos contra ilegalidades o abuso de poder⁵⁹, según especifica la reglamentación dada por la Ley 9.265/1996 de la materia. El desafío es salir de ese *derecho a tener derechos* y partir hacia acciones que los efectiven y los tornen al alcance de todos.

2. De la democracia y la justicia ambiental

"La democracia debe consistir en un proceso de construcción de un "espacio público de empoderamiento", en que puedan darse una variedad de tipos de experiencias y donde prime la mutabilidad e las posibilidades de cambio y transformación." (FLORES, 2008).

"A justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento. Embora elegante e econômica, uma teoria deve ser rejeitada ou revisada se não é verdadeira; da mesma forma leis e instituições, por mais eficientes e bem organizadas que sejam, devem ser reformadas ou abolidas se são injustas." (RAWLS, 2008).

2.1. Democracia y educación

Pensar la democracia, como procedimiento, nos remite al aspecto formal por el cual determinada sociedad decide administrar sus intereses comunes en un sistema de gobierno que represente la voluntad general, o de la mayoría. Se parte del presupuesto de una subordinación por consenso social, o por respeto a las escogencias de la mayoría. Ese "consenso" sin embargo puede reflejar o no el modo de vida de esa sociedad, o de una parte de esa sociedad. En cuanto modo de vida social, la democracia se expresa en la reconstrucción conjunta que apunta a satisfacer intereses comunes, deseos, partiendo del presupuesto de que el ciudadano utiliza su libertad de pensamiento y de acción, y es poseedor de espacios para el ejercicio de esas libertades.

Se observan, como apunta Santos, dos debates importantes sobre la democracia en el siglo XX (SANTOS, 2002, p.38). El primero se refiere a su deseabilidad, atrapado en la primera mitad del siglo. El resultado fue

⁵⁹ Se trata del acceso gratuito al derecho de petición en defensa de derechos o contra ilegalidades o abuso de poder, así también como del derecho a la obtención de certificados en oficinas públicas para la defensa de derechos y esclarecimiento de situaciones de interés personal.

el entendimiento a favor de una democracia enfocada en un procedimiento electoral para la formación de gobiernos. El segundo debate, en el período pos-Segunda Guerra Mundial, trae en su centro las condiciones estructurales para la democracia en un contexto de indagaciones relativas a la compatibilidad o no entre democracia y capitalismo.

En ese contexto, se levantó la hipótesis de que ciertas características serían impeditivas a su implementación, no podrían coadunar con una democracia, lo que implicaría necesidades de cambio de ciertas condiciones estructurales como requisito para su adopción, o sea, una línea de pensamiento orientada a la adopción de una tipología. Junto a los debates relativos a requisitos estructurales, gana espacio el tema sobre las virtualidades redistributivas, es decir, logros surgidos por la escogencia de una forma de gobierno que posibilitaría beneficiarse de una cierta división de bienes. Sin embargo, cuando se enfrentan con la posibilidad de limitación de propiedad, exactamente por esas ganancias distributivas, se señala, habría una tensión entre capitalismo y el modelo liberal de democracia. Los marxistas hicieron contrapunto, alegando que la solución exigía la pérdida del carácter democrático frente a la imposibilidad de democratizar las relaciones entre capital y trabajo. En ese contexto se discuten diversos modelos alternativos de democracia.

Ante la realidad constatada al final del siglo XX, en que varios países, con diferentes situaciones estructurales, tienen en marcha sus procesos de democratización, cae por tierra el debate sobre los impedimentos estructurales. En ese momento nuevas interpretaciones son contempladas en torno al significado estructural de democracia. En los nuevos enfoques del debate surgen cuestiones de forma y variación, lo que va a culminar en la concepción hegemónica de democracia⁶⁰, implicando la desvalorización del potencial que la movilización y acción colectiva tienen en su proceso de construcción democrática. Santos apunta a las dificultades que conlleva la expansión de ese modelo político que implicó un aumento del abstencionismo y la sensación de menor representatividad. En medio de esas crisis, resurgen discusiones en el sentido de analizar la democracia local rumbo a la recuperación de tradiciones participativas.

⁶⁰ Los principales elementos de esa concepción serían la tan enfatizada contradicción entre movilización e institucionalización (Huntington, 1968; Germani, 1971); la valorización positiva de la apatía política (Downs, 1956), una idea muy destacada por Shumpeter, para quien el ciudadano común no tenía capacidad o interés político sino para escoger a los líderes a los cuales cabría tomar las decisiones (1942:269); la concentración del debate democrático en la cuestión de los diseños electorales de las democracias (Liphart, 1984); el tratamiento del pluralismo como forma de incorporación partidaria y disputa entre las élites (Dahl, 1956; 1971) y la solución minimalista para el problema de la participación por la vía de la discusión de las escalas y de la complejidad (Bobbio, 1986; Dahl, 1991)

John Dewey, en sus reflexiones sobre el ideal democrático, apunta dos elementos que llevan a caracterizar una sociedad democrática. El primero sería el reconocimiento de que los intereses comunes son factores de regulación y dirección social. En este aspecto señala esos intereses como fruto de numerosos y variados puntos de participación. El segundo elemento, la cooperación entre grupos sociales y su continua re-adaptación de cara a los cambios generados por los varios intercambios (DEWEY, 1979, p.93). Un movimiento de reconstrucción de las ideas en el proceso participativo.

Es importante observar que el término interés es utilizado en el sentido amplio y objetivo de la acción. Es decir, la actividad y el yo se complementan, hay una asociación, de ahí que Dewey aborde el interés como *actividad unificada, integrada*⁶¹. El individuo interactúa de forma inteligente y libre, y para eso se vale de medios y fines. Durante el desenvolvimiento de una actividad los fines representan el objetivo, así como los medios significan todo el material empleado y las acciones implementadas. Al término de esa actividad se tiene un producto, es decir, el fin como objeto externo. Ese producto puede servir como medio para otra actividad.

En ese contexto de acción, desarrollar una sociedad democrática significa conjugar varios factores. Al interactuar el individuo adquiere experiencia. Cuando esa experiencia involucra libertad, inteligencia, pensamiento reflexivo, despierta nuevos intereses que se renuevan y se transforman. Al compartir ideas, hacer consultas mutuas, discordar, participar de un proceso colectivo de discusión y consenso, el individuo elabora “verdades provisionales”, renovables, y cuanto más consenso más credibilidad se da a esas verdades. Con eso, la cualidad de la experiencia humana refuerza el espíritu de esa democracia.

Al destacar el modo de relación entre las personas, Dewey apunta a la educación como enlace de formación democrática y trae una formulación que demuestra su papel social. Coloca a la democracia como necesidad de vida, y a esta como un proceso de auto renovación. Añade que la vida social por sí misma es educativa⁶². Las personas se organizan y se abren al diálogo, se proponen el debate, generan posibilidades de discusión y controversia, viven experiencias que se somatizan y se transforman, o sea, se incluyen en un proceso participativo, base de una sociedad democrática. En ese proceso la educación es constante y renovadora.

⁶¹ Interés verdadero es el resultado que acompaña la identificación del 'yo' con un objeto o idea, indispensable a la completa expresión de una actividad que el propio 'yo' inicia (DEWEY, 1978, p.71).

⁶² La vida social “Amplia e ilumina la experiencia; estimula y enriquece la imaginación; genera el sentimiento de la responsabilidad, obligándonos a hablar y a pensar con cuidado y exactitud”(DEWEY, 1978, p.6, traducción propia).

Por otro lado, Hannah Arendt sustenta que la educación adulta es irrelevante políticamente (ARENDR, 1988, p.160). Al hacer esa distinción entre adultos y niños, argumenta que el adulto pasa a participar de las cuestiones políticas después del término del período educacional, período que ella denomina de *educación propiamente dicha*, y aquí queda claro que se trata apenas de educación formal. Aun siendo necesario el conocimiento técnico en muchas ocasiones, hecho que ella admite en la fase adulta, no es apenas de ese conocimiento al que Dewey se refiere, él amplía las posibilidades y coloca la educación como un proceso ininterrumpido, desde el nacimiento. Trabaja el *medio social como factor educativo*. Con una participación natural, por el simple hecho de pertenencia a un determinado grupo, el individuo recibe del ambiente un influjo educativo. Cuando Dewey habla de la educación no formal y formal, aun cuando relata la necesidad de la educación formal para la transmisión de experiencias en una sociedad compleja, él resalta la importancia de la experiencia adquirida en asociaciones más directas. Sin embargo, coloca que la educación se concretiza indirectamente a través del medio, del ambiente. Mientras Arendt acredita que las personas se preparan y se educan para la política, basados en lo expuesto por Dewey, podemos decir que las personas se preparan y se educan también en la política, en la vida pública y en el proceso participativo.

Un elemento importante es el tipo de sociedad, aun siendo compleja, en que esa educación se va a ejecutar. Arendt señala que en una sociedad de masas el mejoramiento queda perjudicado al tratarse de una sociedad de consumo. Las personas gastan su tiempo de esparcimiento con entretenimiento y consumo cada vez con mayor intensidad⁶³. Ese es un escenario que demuestra una cierta dificultad para implementar la propuesta de una educación dentro del proceso participativo, incluso porque el tiempo libre para esa participación es absorbido por el ejercicio de consumo de bienes y servicios. ¿Cómo enfrentar ese cuadro? El sociólogo Zygmunt Bauman, en una entrevista titulada “La crisis del sistema que hipoteca el futuro”⁶⁴, apunta que la desastrosa opción por el consumismo nos llevó a una situación de interregno, es decir, el modo que teníamos para actuar no funciona más, hay una fuerte desaparición de la autoridad, y la nueva forma de actuar no está ubicada, esa nueva forma no ha sido creada aún. Él coloca que existe un divorcio entre poder y política, y que la lucha por los derechos de ciudadanía deben llevarnos a hacer otra elección,

⁶³ “(...) las horas de ocio no son más empleadas para la superación propia o para la adquisición de mayor *estatus* social, sino para consumir cada vez más y para entretener cada vez más”(ARENDR, 1988, p.264, traducción propia)

⁶⁴ Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=OcPD1pLdtkoQ&list=TLnsHvpCwgq_iP--rkLkOGzlkHQwAi-2R9> Acceso en: 21 nov. 2013.

tendremos que hacer otra escogencia ante lo que él denomina revolución cultural profunda. Las personas no tienen más tiempo para el cumplimiento de sus deberes morales. Lidiar con presiones como imposición de austeridad, que normalmente recae sobre acciones sociales, y consumismo genera el miedo y la ansiedad que hoy vive el hombre. Se debe observar que también el no consumo, debido a factores de exclusión como desempleo o trabajo esclavizante, trata de negar, de forma aún más perversa, el derecho al ejercicio democrático.

Abordar la educación como proceso de experiencia continua, como instrumento social de vida, de renovación, nos lleva a sugerir que las reflexiones personales sobre ese desarrollo de la capacidad por el aumento de contenido y de la significación social representan el conscientizarse de su papel en la vida social, es decir, esta consciencia es fin y medio de la educación. Al percibirse consciente de las cosas y tener noción a que se presta en su medio, la formación de una sociedad más justa, la persona demuestra un progreso surgido de su esfuerzo⁶⁵, que en primer lugar es un objetivo a ser alcanzado, y en segundo un medio de conscientizarse para otras cosas, y así en adelante, el hombre se empodera. Medios y fines son intrínsecos al proceso.

2.2. La justicia ambiental como igual libertad

Sobre el tema de la justicia, en la concepción de Rawls el elemento principal para una sociedad justa es la conjugación de los valores de libertad e igualdad. En su teoría de justicia presenta la cuestión del método y contenido. En cuanto al método, se trata de una nueva forma de contrato social, teniendo como principio lo que él denomina posición original, que vendría a ser un modelo de representación hipotético, en que los representantes desconocerían su lugar y la posición que ocuparían como partes, un campo neutro, y por lo tanto se apoderarían de una imparcialidad total en el proceso de distribución. Sobre la cuestión del contenido, se trata a la equidad como alternativa al utilitarismo. Tiene como principio igual libertad para todos. Y en cuanto a las desigualdades, sean económicas o sociales, la distribución debe ser hecha con criterios, que respeten el *maximun minimorum*, o sea, beneficios mayores para aquellos que están en posiciones peores, menos favorecidas.

Al enfocarnos en la estructura básica de la sociedad como objeto de la justicia⁶⁶, Rawls parte del presupuesto de que existe un conflicto permanente

⁶⁵ “El principio que deseamos resaltar es que el esfuerzo no tiene significación como simple esfuerzo, sino por la relación con una actividad cuyo progreso promueve: todo dependerá del fin a ser alcanzado.” (DEWEY, 1978, p.88, traducción propia).

⁶⁶ “(...) el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, o más exac-

frente a una escasez de recursos y una demanda que excede la disponibilidad. Así, él trae a colación la cuestión de la distribución de los frutos resultantes de la cooperación social, contribución de todos, partiendo del presupuesto de una escasez moderada de recursos, siendo esta la estructura básica para que haya división de beneficios. La accesibilidad, a tareas o posiciones, debe alcanzar a todos con justa igualdad de oportunidades y una división equilibrada. Pensamos que para alcanzar ese nivel de equidad que aborda el autor, el camino eficaz permea la información y educación, sea en cualquier de sus concepciones, partiendo del presupuesto de que se complementan. Cuanta más inversión en información y educación, de cualidad, más se aproximan los individuos a los recursos necesarios para desarrollar un consenso de justicia y así alcanzar la libertad igualitaria de la cual habla el autor.

Otro punto importante en la teoría de Rawls surge alrededor de los desacuerdos atinentes a las concepciones de bien, que se acentúan frente a la aceleración del pluralismo resultante de la diversidad de modos de vida en la sociedad moderna. Son diferentes opiniones que se contraponen en busca de lo que es ser libre e iguales en derechos como se estipula en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. ¿Cómo desarrollamos entonces un consenso de justicia en medio de ese pluralismo? El camino señalado por el autor es pensar racionalidad y razonabilidad de lado a lado. Esas dos capacidades morales no se pueden separar. El autor añade sobre la virtud de Aristóteles, en que actuar de acuerdo no es meramente actuar en conformidad, además de eso, necesita ser razonable. Aristóteles apunta el camino del medio, la justa medida, el medio justo de todas las cosas, cuando trata de la virtud en "Ética a Nicómaco". El parámetro de la razonabilidad sobresalear para alcanzar el equilibrio deseado. Por ejemplo, aun siendo racional la producción de energía eléctrica utilizando cuerpos de agua, no es razonable abandonar familias enteras, excluyéndolas de trabajos productivos y renta, o sacrificar verdaderos oasis que son hábitats de especies en extinción, o destinar espacios de vertederos tóxicos que colocan en riesgo el medio ambiente y afectan directamente la salud de las personas. Una importante contribución es expuesta por Henri Acselrad al señalar al proceso social y político de distribución de la protección ambiental, como responsable por la justicia o injusticia ambiental⁶⁷. Así que, al no haber democracia en este

tamente, la manera por la cual las instituciones sociales más importantes distribuyen derechos y deberes fundamentales y determinan la división de beneficios provenientes de la cooperación social." (RAWLS; POLÍTICO, 1997, p.7, traducción propia)

⁶⁷ "Si hay diferencia en los grados de exposición de las poblaciones a los males ambientales, eso no deriva de ninguna condición natural, determinación geográfica o causalidad histórica, sino de procesos sociales y políticos que distribuyen de forma desigual la protección ambiental" (BULLARD et al., 2004, p. 73, traducción propia). En sus afirmaciones, "la desigualdad ambiental no es nada más que la distribución desigual de las partes de un medio

proceso no hay justicia. La desproporcionalidad se instala y las consecuencias negativas van a dirigirse a las comunidades más desfavorecidas.

De entre las demandas por justicia ambiental se destaca aquella que nació en el EUA cuando una comunidad de Afroamericanos de Afton, condado de Warren, en el Estado de Carolina del Norte, dio inicio a una lucha contra la instalación de un terraplén altamente tóxico, que colocaría en riesgo la vida de los moradores de aquel lugar (BULLARD et al., 2004, p.41-48). Actualmente es posible afirmar que la justicia ambiental se caracteriza por la búsqueda de una distribución igualitaria de los bienes y de los riesgos ambientales en toda la sociedad, destacando en su perspectiva la importancia de la participación de los ciudadanos en todo y cualquier proceso institucional de toma de decisiones sobre el desarrollo de emprendimientos que vengan a causar alteraciones ambientales que afecten directamente a una parte de la población. En este sentido, Kristin Shrader-Frechette defiende que: "Para corregir problemas de justicia ambiental, será necesario mejorar las prácticas y principios de justicia distributiva – igualdad de repartición de beneficios y costos sociales, tales como el tema de los depósitos de residuos tóxicos. También será necesario reformar los principios y prácticas de la justicia participativa – igualdad de derechos la autodeterminación en la toma de decisiones de la sociedad"⁶⁸.

Bajo ese punto de vista, al considerar la realidad jurídica brasileña, es posible afirmar que los instrumentos de la política nacional de medio ambiente (licenciamiento ambiental, estudio previo de impacto ambiental) instituida por la Ley 6938/81 de conformidad a la Constitución Federativa de Brasil de 1988, cumplen con el objetivo de permitir un espacio de búsqueda por la justicia ambiental, una vez que abren espacio para la participación de la sociedad en el proceso de definición institucional respecto a la liberación de emprendimientos. Sin embargo, el aprovechamiento de ese espacio es manipulado por intereses económicos y políticos, implicando una falta de justicia participativa.

Como instrumento disponible que se conjuga en espacio de participación pública, se destacan las audiencias públicas. Estas pueden suceder a lo largo de procesos de licenciamiento ambiental y buscan permitir tornar público el Estudio Previo de Impacto Ambiental (EIA) por medio del Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Sin embargo, el nivel de información y de educación de los participantes no siempre alcanza el techo necesario para efectivizar la parti-

ambiente injustamente dividido" (BULLARD et al., 2004, p. 76, traducción propia).

⁶⁸ "Para corregir problemas de justicia ambiental, será necesario mejorar los principios y prácticas de justicia distributiva – igual repartición de los beneficios sociales y cargas, como los vertederos de desechos tóxicos. También será necesario reformar los principios y prácticas de justicia participativa – derechos igualitarios a la autodeterminación en la toma de decisiones a nivel social." (SHRADER-FRECHETTE, 2002, p.24, traducción propia).

cipación. Uno de los principales factores son los argumentos engañosos del emprendedor sobre la generación de trabajo y renta, encubriendo los resultados negativos de la actividad que va a desarrollar. Otro punto que mina el proceso de las audiencias es que en el momento de realización de las mismas el emprendedor ya avanza mucho en el emprendimiento, con aval del poder público, dificultando los argumentos contrarios a su instalación, o a su forma de desarrollar las actividades.

Aun cuando desde punto de vista dogmático no se pueda reflexionar sobre la vinculación del poder público, en términos de un juicio parcial sobre la concesión de licencias apoyada en resultados del EIA, así como de definiciones y acumulaciones “construidas públicamente” en las audiencias, esos espacios por si solos se constituyen como importantes avances en la lucha por la democratización de la sociedad y de las cuestiones ambientales. Cualquier espacio de vivencia, que abre camino para exteriorizar pensamientos, puede servir como instrumento de lucha. Sin embargo, el desconocimiento público de los impactos ambientales reales, y la inducción generalizada que tiene como enfoque preservar los intereses del emprendedor, desfavorece una construcción realmente democrática.

3. Participación y acceso a la justicia ambiental

“La participación presupone un valor democrático en sí mismo considerado, en la medida en que constituye una expresión de autonomía y, en definitiva, de libertad del ser humano.” (CRUZ; FERRER, 2012, traducción propia)

3.1. La participación en la vida pública

La participación en torno de las cuestiones públicas es un proceso que se da en el ámbito político y social de las relaciones humanas. Las personas tienen el derecho, de forma libre y autónoma, de emitir sus opiniones y ejercer el derecho a disentir, ya que a esa autonomía corresponde la no dependencia material, que de cierta forma las dejan vinculadas a su “proveedor”. Sin embargo, la esfera de lo político se convirtió en una expresión mínima en ese modelo de estado liberal⁶⁹, una vez que no existe espacio adecuado, y mecanismos necesarios, para involucrarse en una discusión sobre lo que está establecido y

⁶⁹ “Lo político nunca es un bien en sí mismo, sino un mecanismo fundamental en el que la ciudadanía puede poner en práctica sus virtudes cívicas y su conocimiento de la realidad.” (FLORES, 2008, p.183).

de ahí generar nuevas ideas, siendo negado por tanto a la mayoría de personas el derecho de desenvolver su racionalidad y trabajar la reconstrucción.

Así, la participación en la vida pública se torna limitada al hecho de tomar parte en la gestión de la economía de mercado⁷⁰. Ese tomar parte se acaba traduciendo en un refuerzo a la permanencia de lo establecido, un *referéndum*, en la medida en que el Estado utiliza ese proceso “participativo” para justificar un modelo que atiende los dictámenes de las grandes multinacionales. Basta observar lo que ocurre en los consejos de política ambiental, donde se tratan básicamente cuestiones técnicas. Las cuestiones políticas, cuando propuestas, son de plano repelidas. Esta pseudo-participación, que a pocos indigna o causa impacto, intoxica a los agentes sociales y los mantiene rehenes de una ideología de exclusión. La efectividad participativa no se realiza. Si lo político es un mecanismo, conforme predice Herrera, lo que se perdió fue la acción, la capacidad humana de comprender lo que está establecido y luchar por intereses colectivos; lo que existe es apenas un *referéndum* a lo que ya está siendo impuesto o implementado. El hombre se tornó “robótico”, al comando del Estado comandado. Para romper con esa ignominiosa apariencia de participación hay que recuperar la capacidad de disentir, la de lidiar con lo nuevo, de aglutinar ideas de luchas que apunten a buscar una mejor cualidad de vida. Y que en la lucha conjunta se busque una sociedad más humana, que respete las diferencias.

Pensar la participación, en un contexto de multiculturalismo, con respeto a las diferencias, nos lleva a reflexionar sobre formas variadas de compartir ideas e implementar acciones. Compartir trae como sinónimos verbos como dividir, distribuir, repartir, etc. O sea, manifiesta una idea de conjunto, de unión de las cosas, personas, ideas, de visualización del todo y del otro. Es posible percibir un periodo cargado de preocupación, u ocupación con el otro en la medida en que se señala la voluntad, o la percepción de la necesidad, de ser solidario.

Pensar políticamente los verbos compartir y dividir trae a la luz la idea que el objeto de un deber moral podría estar estampado en el sentimiento común de un mundo mejor, más igualitario en derechos efectivos, más libre, humano y más responsable con la naturaleza. En ese mismo sentido, pensar los verbos distribuir y repartir, puede indicar un sentimiento de solidaridad, de compromiso social, en la medida en que ese actuar sea impregnado de

⁷⁰ “El mercado se traga todas las diferencias, disgrega las culturas materiales que se oponen o se resisten a él y quebranta todo tipo de acción organizativa que no pueda ser consumida. La subsunción del trabajo y de la vida cotidiana al capital es el objetivo del liberalismo tanto económico como político.” (FLORES, 2008, p.184).

justicia, libertad, y responsabilidad dentro de la realidad social en que se vive. Así como las normas programáticas no se ejecutan por sí mismas, la libertad necesita ser conquistada. Para ambos las condiciones deben ser establecidas de forma igual y justa⁷¹. Para encontrar formas creativas de acción hay que proporcionar el debate y buscar las herramientas necesarias para que se efective una participación pública, con autonomía.

Las realidades injustas vividas hoy, en pleno Siglo XXI, de cara a grandes desigualdades sociales, resultantes del modelo de producción capitalista, desintegrador y excluyente, apunta a un cambio de paradigma. Es casi unánime entre grandes doctrinadores el hecho de que la participación pública es el camino para alterar la realidad establecida⁷². Sin embargo, la forma y el nivel de participación en que se da, no es suficiente para la demanda que se tiene por un modelo de democracia participativa. Así que, resta pensar como ese cambio se hará más eficiente y con la rapidez necesaria ya que una gran parte de la sociedad urge en acceder a bienes materiales e inmateriales, con iguales oportunidades. ¿Cuáles medios y métodos de acción utilizar para que se pueda pensar en capacitar al ciudadano y este se convierta en solidario y comprometido con las causas públicas? Una vez empapado de solidaridad y persuadido en las cuestiones públicas, el individuo, libre y autónomo, lo que acontece principalmente mediante información y educación, permanecerá incluido en su comunidad como participante de la *vida activa*.

Participar de la vida pública, alcanzar ese *estatus* que al principio parece tan simple, exige requisitos básicos de información y educación efectiva. No bastan instrumentos de acceso a esos requisitos, pues se hace necesario equiparar los medios de acceso, es decir, las personas deben tener igualdad en derechos y medios para capacitarse y, así, se movilicen y se involucren en la búsqueda de soluciones conjuntas para cumplir anhelos, ya sea por acciones constitutivas de derechos, o acciones para acompañar, fiscalizar y monitorear a la administración pública. En las enseñanzas de nuestro maestro Martín Mateo, “la participación, en cuanto al perfeccionamiento de la democracia, requiere de la intermediación de los ciudadanos con los centros de decisión política [...]” (MATEO, 1995, p.57), y adiciona que, para esta participación, se hacen necesarios los requisitos de *educación e información*. De hecho, al adquirir la capacidad participativa, es decir de empoderamiento, empapada de interés colectivo conectado con lo global y lo local, los ciudadanos como sujetos

⁷¹ “La libertad no va a ejecutarse por sí misma. Siempre necesitará un orden social justo en el que se den condiciones materiales precisas para lograrla.” (FLORES, 2008, p.71).

⁷² “[...] la desigualdad social está tan intrínsecamente ligada a la poca participación que, para que exista una sociedad más equitativa resulta imprescindible un sistema político más participativo.” (CRUZ; FERRER, 2012, traducción propia).

de derechos y deberes, salen de la inercia, en que son colocados por interés del propio sistema, y refuerzan el pilar de la democracia, sea participando en el ámbito de decisiones políticas o en movimientos de presión.

3.2. El acceso a la justicia

El acceso a la justicia se da exactamente por el alcance de los medios necesarios que empoderan al ser humano. Esos medios pueden ser subjetivos y objetivos. Eso significa que no se cuenta únicamente con la capacidad adquirida a través de la capacitación, pero, además de eso, se hace necesario contar con las herramientas que posibiliten acceder a los bienes materiales e inmateriales con igual derecho. La simple disponibilización de esos medios, herramientas, no implica, necesariamente, tornar efectivo el acceso, mucho menos de forma igualitaria. Así que, una vez capacitados y poseedores de medios necesarios, los individuos autónomos, solidarios, agrupados o no, asumen el ejercicio de control social por la propia consciencia de sus responsabilidades en referencia a los ciudadanos. Y que en muchas ocasiones tienen que luchar para tener derecho a ejercer ese control⁷³.

⁷³ Comunicado de prensa de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación de México D.F., n° 047/2015, a 11 de marzo de 2015. INCONSTITUCIONAL QUE ASOCIACIONES CIVILES TENGAN QUE ACREDITAR 3 AÑOS PARA IMPUGNAR CUESTIONES AMBIENTALES: SCJN La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió, por mayoría de tres votos, el amparo en revisión 501/2014, a propuesta del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En él se concedió el amparo a dos asociaciones civiles que impugnaron, entre otros, el artículo 28, primer párrafo, fracción II y segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, el cual prevé que para demandar el daño ambiental las personas morales privadas cuyo objeto social, como en el caso, sea la protección al ambiente en general, deben cumplir dos requisitos: actuar en representación de algún habitante de las comunidades adyacentes al daño ocasionado al ambiente y acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años anteriores a la presentación de la demanda. En el caso, Greenpeace y otra impugnaron que los requisitos impuestos en el precepto restringen y violan su derecho de acceso a la justicia y medio ambiente, en relación con el principio de progresividad; argumento que refuerzan al mencionar que el Código Federal de Procedimientos Civiles, únicamente exige a las asociaciones civiles al menos un año previo al momento de presentar la acción y no establece que deban representar necesariamente a los afectados. El juez de Distrito les concedió el amparo. Inconformes las autoridades responsables interpusieron el presente recurso de revisión. La Primera Sala, por mayoría de tres votos, en contra de los emitidos por los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, estimó que cuando el legislador limita el ejercicio de una acción, debe justificar las razones que lo llevan a dicha decisión, sobre todo cuando en el propio ordenamiento existen acciones similares. Así, en el caso, no se advierte una razonabilidad legislativa o motivación reforzada que justifique la restricción de las asociaciones civiles para el ejercicio de las acciones por daño ambiental, situación que violenta lo dispuesto en los artículos 4 y 17 constitucionales, en relación con el 25 de la Convención Americana. Así, subrayaron los ministros en mayoría, el legislador estableció supuestos diversos de procedencia, en dos mecanismos de defensa que tienen por objeto la protección al medio ambiente, sin que se justificara el trato diferenciado. Disponible en: <<http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=3048>> Acceso en: 18 oct. 2015.

En un contexto solidario, de recíprocas responsabilidades, la lucha democrática, a través del proceso de participación ciudadana, requiere “un espacio público de empoderamiento”⁷⁴ Ese espacio tendría como enfoque un cambio de paradigma, una vez que el propio estado no tenga interés en convertir esos espacios públicos en instancias de empoderamiento, eso para que no se vuelva difícil la implementación de los designios del capital. Por tanto, la necesidad de una re-evaluación de lo que está siendo impuesto no puede perder de vista el camino recorrido por nuestra sociedad hasta entonces, haciendo una evaluación de adonde podemos llegar en vista de nuestra historia y de las herramientas que tenemos para luchar, y las que podemos buscar.

La lucha social por justicia ambiental viene insistiendo en la posibilidad de transformación del escenario brasileño. En el Coloquio Internacional sobre Justicia Ambiental, realizado en Niteroi-RJ en 2001, se creó la Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA)⁷⁵, que se encamina a desarrollar e implementar acciones de enfrentamiento a las situaciones de injusticia ambiental.

Es de notar con lo expuesto que la idea de interacción social, la creación de espacios públicos de lucha, permean el centro del debate presentado por Arendt, Dewey y Herrera.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

⁷⁴ “La democracia debe consistir en un proceso de construcción de ‘un espacio público de empoderamiento’, donde puede darse una variedad de tipos de experiencias y donde prime la mutabilidad y las posibilidades de cambio y transformación.” (FLORES, 2008, p.182).

⁷⁵ Disponible en: <<http://www.justicaambiental.org.br/>> Acceso en 21 feb. 2014.

CAPÍTULO II. DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN COMO PRECEPTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

"La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar el mundo."
(Nelson Mandela)

1. Información y educación como instrumentos en la transformación del sujeto

Las ideas a continuación expuestas tienen como finalidad tratar la información y educación como los principales instrumentos en la transformación del sujeto, en que este, al tomar parte en una educación interactiva que propicie el conocimiento, se transpone, a un modo distinto de convivencia y pasa así a colaborar en la construcción de la ciudadanía, implicando el fortalecimiento de una participación pública amplia y efectiva. El encadenamiento de esa participación viene en el sentido de implementar cambios significativos en el modo de enfrentar una cultura resultante de la economía de mercado, transformando esa cultura de forma que favorezca una cualidad de vida más digna y equilibrada.

Edgar Morin, cuando aborda la educación en la era planetaria, expone que el conocimiento se tropieza con algunos obstáculos: además de simplificar lo que es complejo, existe aún la posesión de las ideas⁷⁶, o sea, con la intención de conocer el todo acabamos por analizar las partes de forma fragmentada, sin situar las informaciones y contextualizarlas en el conjunto global; y además de eso, somos poseídos por las ideas. Para salir de esa posesión nos queda el luchar con otras ideas. Según Morin, esa hazaña será conseguida a través del conocimiento, con los cuestionamientos de ¿qué es el "ser humano"? ¿qué es la

⁷⁶ Las ideas que surgen en una comunidad adquieren más fuerza, más energía, y no somos nosotros los únicos que las poseemos: ellas también nos poseen. Entrevista concedida en el año 2000 y publicada el 9 de julio de 2012. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=C_hNtkTX8m4&spfreload=10>. Acceso en: 22 ene. 2015.

identidad humana? ¿qué es la condición humana? Ese conocimiento significa "educar la comprensión", lo que lleva a la capacidad de conocer el todo.

La Declaración Universal de Derechos Humanos preceptúa en su art. 19 que "toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y expresión". Se trata de una recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas orientada a los ciudadanos de los países miembros. Esto significa que esos países asumen el deber de proporcionar las condiciones para que cada uno de sus ciudadanos, ciudadanas, tengan la capacidad de formar y emitir opiniones con autonomía, ofreciéndoles los mecanismos necesarios para alcanzar ese *estatus* y así participar de los procesos político-administrativos de su país. En el mismo sentido, se observa en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el principio 19⁷⁷, la garantía normativa, internacional, de los derechos de recepción y transmisión de informaciones, que incluye a todos y todas. En Brasil, apropiado a cada individuo, las informaciones de las que dispongan las autoridades públicas. El ciudadano que tiene adecuadamente el derecho y el acceso a la información y educación, tiene la oportunidad de capacitarse en un proceso participativo y continuo.

El derecho a la información está definido en la Constitución Brasileña de 1988, en el Art. 5º, inciso XXXIII⁷⁸, sobre cuyo acceso se encuentra previsto en el inciso II del párrafo 3º del Art. 37 y en el párrafo 2º del Art. 216, ambos de la CF/88, y tienen como excepción "las informaciones referentes a proyectos de investigación y desarrollos científicos o tecnológicos cuya confidencialidad sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado", conforme el párrafo 1º, inciso VII, Art. 7º de la Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011, que regula el acceso a las informaciones previsto por la Constitución Federal.

La Ley 8.159 del 8 de enero de 1991, que trata de archivos públicos y privados, dedicaba el capítulo V, Arts. 22 al 24, para tratar el acceso a las informaciones sensibles. Eran dispositivos bastante contradictorios ya que al mismo tiempo permitían el acceso pleno a las informaciones y a la clasificación de confidencialidad en documentos producidos por órganos públicos. Esos artículos fueron revocados por la Ley de Acceso a las Informaciones.

Además de reglamentar el derecho a la información y el derecho de acceso

⁷⁷ "Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y expresión, este derecho incluye la libertad de, sin interferencia, tener opiniones y de procurar, recibir y transmitir informaciones e ideas por cualquier medio e independiente de fronteras". Disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml Acceso en: 12 mayo 2015.

⁷⁸ "XXXIII - todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán prestadas en el plazo de ley, bajo pena de responsabilidad, excepto aquellas cuya confidencialidad sea imprescindible a la seguridad de la sociedad y del Estado;"

a la información, la Ley 12.527 apunta a la transparencia en la administración una vez que refuerza el principio de publicidad contenido en el Art. 37 de la CF⁷⁹. Notase en el inciso I, Art. 3º, como una de las directrices para asegurar el derecho de acceso a la información, a la observancia de la publicidad como precepto general.

Así que, considerada la necesidad de acciones transparentes del poder público, el ejemplo de uno de los supuestos de responsabilidad en la gestión fiscal contemplado en la Ley complementaria n° 101, del 4 de mayo de 2000, el inciso IV del Art. 3º de la Ley de Acceso a la Información⁸⁰, conjugado con el inciso I de ese mismo artículo, da el tono necesario para la interpretación adecuada de la ley a fin de obedecer a una de las directrices que ella se propone, que es desarrollar una cultura de transparencia.

Sin embargo, en el contexto de los licenciamientos ambientales en los cuales las informaciones obedecen a padrones que apuntan a beneficiar a los emprendedores, en que no hay transparencia en la producción de las informaciones, tenemos que deconstruir ese modelo de publicitar las informaciones para, a partir de ahí, construir una nueva cultura por medio de un proceso educativo diferente. En este sentido tenemos lo expuesto por Trein (2008)⁸¹, para quien:

La Educación Ambiental, apoyada en una teoría crítica que exponga con vigor las contradicciones que existen en la raíz del modo de producción capitalista, debe incentivar la participación social en forma de acción política. Como tal, ella debe ser abierta al diálogo y al choque, buscando la explicitación de las contradicciones teórico-prácticas subyacentes a proyectos societarios que están en permanentemente en disputa (traducción propia).

Dewey trabaja la teoría de la educación como reconstrucción de la experiencia⁸², la que se concretiza por la comunicación. Esa comunicación

⁷⁹ "Art. 37. La administración pública directa e indirecta de cualquier de los Poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios obedecerá los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia y, también, a lo siguiente:" (Traducción propia).

⁸⁰ "Art. 3º Los procedimientos previstos en esta Ley se destinan a asegurar el derecho fundamental de acceso a la información y deben ser ejecutados en conformidad con los principios básicos de la administración pública y con las siguientes directrices: I - observancia de la publicidad como precepto general y de la confidencialidad como excepción; II - divulgación de informaciones de interés público, independientemente de solicitudes; III - utilización de medios de comunicación viabilizados por la tecnología de la información; IV - fomento al desarrollo de la cultura de transparencia en la administración pública; V - desarrollo de un control social de la administración pública". (Traducción propia).

⁸¹ Disponible en: <http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental> Acceso el: 28 enero 2015.

⁸² En la definición técnica que Dewey plantea, educación "es una reconstrucción o reorga-

que el autor coloca tiene un aspecto amplio según el cual la propia acción de comunicarse es un proceso educativo. Así que, en las relaciones humanas, principalmente en los momentos de lucha por la construcción democrática, las personas perfeccionan sus experiencias, reorganizándolas, tornándolas más aptas a contribuir con un perfeccionamiento continuo, ampliando la experiencia. Según Dewey, la inserción de los intereses, motivos e ideas actuales en el grupo social implica la transformación de la cualidad de la experiencia, un método provocador de reacciones y respuestas, lo que caracteriza la función social de la educación.

Cuando Dewey habla del ambiente social se refiere a la importancia del lenguaje como elemento indispensable en las relaciones humanas⁸³. Es esencial colocar cuan complejo es realizar una comunicación efectiva en un contexto de tanta diversidad como lo es Brasil. El desafío es encontrar un lenguaje adecuado que permita al otro la comprensión de las ideas y experiencias, apropiándose de formas claras de interconexión en las distintas realidades, para que las conclusiones se consideren con el mayor acierto posible. Esta va a ser la base para la formación de la consciencia individual y colectiva. Ejemplificamos aquí con las conferencias de medio ambiente, donde encontramos dificultades inmensas, algunas transponibles⁸⁴. Lidiamos con trabajadores rurales, indígenas, representantes de comunidades con acceso razonable a los medios de comunicación, otros con muy poca información, cuando esta no llega de forma desvirtuada en razón de intereses político-partidarios o económicos. Se han visitado comunidades, lo que se hizo dada la dificultad de desplazamiento de sus miembros para participar de determinados eventos, y también por carencias de orden financiero e informacional, esto les ha permitido ir adquiriendo la comprensión sobre la forma más eficiente de comunicarse.

Otro factor importante es tratar a la educación como sentido, en la medida en que la cooparticipación con el otro, utilizando buenas prácticas, lleva a la imitación y creación de una psicología social, una formación de hábitos centrada en cuestiones de interés común⁸⁵. En ese sentido Dewey trae

nización de la experiencia, que esclarece y aumenta el sentido de esta y también nuestra aptitud para guiarnos en el curso de las experiencias subsecuentes.” (DEWEY, 1979, p.12, traducción propia).

⁸³ “(...) el uso del lenguaje para transmitir y adquirir ideas es una extensión y perfeccionamiento del principio de que las cosas adquieren significación cuando utilizadas en una experiencia fragmentada o en una acción conjunta.” (DEWEY, 1979, p.17, traducción propia).

⁸⁴ En Brasil tenemos las conferencias municipales, que pueden ser realizadas regionalmente, así como las estatales y federales. Se trata de una política de Estado implantada a partir de Rio 92.

⁸⁵ “Solo si se consigue una mentalidad social dedicándose los hombres a la actividad conjunta, en la cual el uso de materiales y utensilios, por parte de una persona, se relaciona

una definición técnica de educación como “una reconstrucción o reorganización de la experiencia, que esclarece y aumenta el sentido de esta y también nuestra habilidad para guiar el curso de experiencias subsecuentes”⁸⁶. El autor, al traer una concepción democrática de educación, y considerando el hecho de que esta ejerce una función social, apunta que la educación estará conforme a lo que predomine en el grupo, o sea, va depender de la cualidad de vida que determinado grupo posee, habrá variaciones en el proceso educativo, sea en la forma o en el contenido.

Así, el enfrentamiento para tratar a la educación en los diferentes grupos sería exactamente resaltar las cuestiones positivas del grupo e introducir nuevas y buenas prácticas que armonicen con las existentes. De esta forma las prácticas indeseables van perdiendo fuerza hasta su no aplicación y el propio grupo va impulsando los cambios a través de las acciones interactivas, observando los propios resultados de la lucha conjunta, modificando puntos negativos y buscando mejoras. Se trata de un actuar con inteligencia, consciente de los objetivos comunes. Sobre la consciencia, Dewey la define como la *denominación de cualidad intencional de una línea de acción, de la cualidad de la actividad que es orientada por un objetivo* (DEWEY, 1979, p.112), lo que sería el reflejo del desarrollo de la capacidad de los individuos por el aumento del contenido y de la significación social de la experiencia.

En la línea de la gestión democrática de la educación con la finalidad de construir una “sociedad libre, justa y solidaria”, conforme el inciso I, Art. 3º de la CF/88, se debe priorizar la participación ciudadana, por los espacios de exposición e intercambio de ideas y experiencias⁸⁷. El proceso participativo de planeamiento, en cualquier espacio que sea, da la oportunidad a una capacitación para la acción social y política.

En la perspectiva de creación de una consciencia colectiva, observamos que la eficiencia va a ser medida por una experiencia cualitativa, aquella que va a posibilitar la acción interactiva con las personas y con el medio, de forma que se llegue a adquirir una cultura diferenciada, capaz de expandir las ideas, en que cada uno y cada una posea la voluntad y la capacidad de exteriorizarla, así como la posibilidad de participar de forma libre y autónoma. Eso va a implicar un cambio de paradigma, por lo que las personas pueden contribuir a una efici-

conscientemente con el uso que otras personas hacen de sus habilidades y recursos.” (DEWEY, 1979, p.42, traducción propia).

⁸⁶ Id., 1979, p. 42, traducción propia.

⁸⁷ “[...] una vez que la democracia es, en principio, partidaria del libre intercambio, de la continuidad social, debe adoptar una teoría del conocimiento que vea en esta el medio por el cual una experiencia es provechosa para dar dirección y significación a otra.” (DEWEY, 1979, p.379, traducción propia)

encia social siendo el propio espejo de estas transformaciones, siendo eficiente en sus acciones y manifestando sus aptitudes. La cultura asistencialista y el esperar que en el otro exista, una posición de mero espectador, se desvanece a los pocos abriendo espacio a una transformación necesaria para crear las condiciones de optar por un *nuevo mundo posible*. Esa opción debe partir de la identificación con una forma diferente de actuar, pues cuando existe esa identificación el sujeto se torna hábil en emprender esfuerzos y contribuir de forma eficaz en todo lo que participa, y con eso alcanza niveles cualitativos en las actividades compartidas de los grupos sociales.

En esta línea, considerando a la educación como elemento primordial en el proceso de formación de ciudadanía, Pedro Demo preconiza que en la educación está la oportunidad de formación cualitativa de la población⁸⁸. Si esa formación despierta en el individuo un interés por la continua re-adaptación en el movimiento de la vida cotidiana participativa, evitando la segregación de valores, o sea, si conduce a la comprensión del todo en el sentido de agregar los varios intereses y evitar el aislamiento de los grupos y clases sociales, podemos decir que la educación alcanza su objetivo. Así, la formación cualitativa significa el potencial que cada uno de los ciudadanos desarrolla para hacerse parte interactiva e imprescindible en el contexto de un estado democrático de derecho.

¿Cómo efectivizar, en la práctica, esa educación? Edward L. O'Brien defiende una práctica que involucra la enseñanza de legislación combinada con la educación en derechos humanos y democracia. Agrega el autor que, basado en el optimismo, “la educación en derechos humanos puede contribuir para mejorar la sociedad en que viven y la vida de sus ciudadanos.” (ANDREOPOULOS, , p.592, traducción propia).

2. El derecho de acceso a la información ambiental

La interfaz entre el derecho a la información y los derechos humanos abre una nueva área que afecta directamente la acción del Estado en lo que se

⁸⁸ “Cualidad es siempre una cuestión de competencia humana, que puede lanzar mano de todas las técnicas, pero solamente se hace y rehace en el proceso formativo del sujeto histórico capaz de intervenir en la realidad y en la sociedad de modo participativo e innovador. La educación, engloba este desafío, comprendida como la construcción de la competencia de saber pensar y de aprender a aprender, para mejor intervenir. Delante de los desafíos del desarrollo humano, la educación asume la posición de palanca principal, porque la oportunidad de desarrollo es cuestión específica de competencia histórica, tanto delante de las circunstancias dadas en la realidad como delante de la cualificación de la población.” (DEMO, 1995, traducción propia).

refiere a la preservación y disponibilización de los documentos públicos, que son pruebas de sus acciones. La transparencia del Estado tiene en la gestión de los documentos públicos una herramienta efectiva para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos individuales y colectivos. La Constitución brasileña de 1988 preceptuó en su Art. 5º, inciso XIV, el derecho de acceso a la información, garantizado a los brasileños y extranjeros residentes, respetando el sigilo de la fuente cuando así lo exige el resguardo de la profesión. Además del derecho de acceso a la información, la CF/88 trata también sobre la comunicación social en el Art. 220, y del *habeas data* en el inciso LXXII del Art. 5º, reglamentado por la Ley 9.507/87.

La Ley 8.159, del 08 de enero de 1991, por su lado, reglamenta en el ordenamiento jurídico interno las líneas generales que conducen la gestión y protección de archivos, una vez que instituye la Política Nacional de Archivos Públicos y Privados. En su Art. 1º trae a competencia del Estado el deber de gestión y protección de los archivos estableciendo, además de elementos de prueba e información, un instrumento de apoyo a la administración, cultura y desarrollo científico⁸⁹. En el Art. 4º se dispone el derecho del ciudadano, individual o en colectividad, de recibir informaciones de los órganos públicos y de los contenidos de las documentaciones bajo responsabilidad del Estado, bajo pena de responsabilidad en caso que el Estado no cumpla los plazos establecidos en la ley⁹⁰. En el art. 6º se establece que el Estado tiene el deber de no divulgar informaciones consideradas imprescindibles para la seguridad nacional, y también aquellas que violen la intimidad de las personas, bajo pena de indemnizaciones, sin perjuicio de las acciones penales, civiles y administrativas⁹¹.

En el sentido de reglamentar los dispositivos constitucionales referentes al inciso XXXIII del Art. 5º sobre el derecho a la información, inciso II del párrafo 3º del Art. 37 que aborda el acceso de los usuarios a registros e informaciones⁹² y párrafo 2º del Art. 216 que trata de la disponibilización y au-

⁸⁹ "Art. 1º - Es deber del Poder Público la gestión documental y la protección especial a documentos de archivos, como instrumento de apoyo a la administración, a la cultura, al desarrollo científico y como elementos de prueba e información" (traducción propia).

⁹⁰ "Art. 4º - Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular o de interés colectivo o general, contenidas en documentos de archivos, las que serán prestadas en el plazo de la ley, bajo pena de responsabilidad, exceptuando aquellas cuya confidencialidad sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado, bien como la inviolabilidad de la intimidad, de la vida privada, de la honra y de la imagen de las personas." (traducción propia)

⁹¹ "Art. 6º - Queda resguardado el derecho de indemnización por el daño material o moral resultante de la violación de la confidencialidad, sin perjuicio de las acciones penal, civil y administrativa." (Traducción propia).

⁹² "§ 3º - La ley disciplinará las formas de participación del usuario en la administración pública directa e indirecta, regulando especialmente:

torización de la consulta a informaciones, todos dispositivos de la Constitución Federal de 1988, fue editada la Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011, que trata sobre el acceso a informaciones. Esta ley revoca los artículos del 22 al 24 de la Ley 8.159/1991, que trataban del acceso y de la confidencialidad de los documentos públicos.

La Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011, es inaugurada en el sentido de garantizar el acceso a la información, observando la publicidad como precepto general, exceptuando apenas aquellas informaciones que sean imprescindibles para la seguridad de la sociedad y del Estado⁹³.

Por iniciativa de la Contraloría General de la Unión (CGU), desde noviembre de 2004 la sociedad cuenta con el Portal de Transparencia⁹⁴, una herramienta que apunta a dar publicidad a la gestión pública. Ese portal permite obtener informaciones sobre gastos públicos, posibilitando el control social. Cabe argumentar que entre los datos reales de cada acción y las informaciones publicadas existen "n" factores que dificultan la credibilidad en el "tratamiento de la información". Intereses ajenos a la preservación ambiental van a reflejar de forma negativa en la cualidad de las informaciones, o sea, los requisitos de integridad y autenticidad, colocados en los incisos VII y VIII del Art. 4º de la Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011, siempre van a correr riesgos de no ser observados en el momento de la disponibilización de las informaciones.

Específicamente, como derecho de acceso a la información ambiental, se destaca lo dispuesto en el inciso IV, § 1º del Art. 225 de la CF/88, el cual trata sobre la exigencia de publicación del estudio de impacto ambiental para actividades causantes de degradación⁹⁵.

En la esfera infra-constitucional también queda asegurado el derecho de

[...]

II - El acceso de los usuarios a registros administrativos y a informaciones sobre actos de gobierno, observando lo dispuesto en el Art. 5º, X y XXXIII;"

⁹³ "art. 7º - El acceso a la información de que trata esta Ley comprende, entre otros, los derechos de obtener: (...) § 1º El acceso a la información previsto en el párrafo inicial no comprende las informaciones referentes a proyectos de investigación y desarrollo científicos o tecnológicos cuya confidencialidad sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado." (Traducción propia).

⁹⁴ Disponible en: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> Acceso en: 12 mayo 2015.

⁹⁵ "Art. 225. Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una cualidad de vida saludable, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones.

§ 1º - Para asegurar la efectividad de ese derecho, corresponde al Poder Público:

IV - exigir, en virtud de la ley, para la instalación de obra o actividad potencialmente causante de degradación significativa del medio ambiente, estudio previo de impacto ambiental, al que se dará publicidad;" (traducción propia).

acceso a las informaciones ambientales. La Ley 6938/81, que crea la Política Nacional de Medio Ambiente, establece como uno de sus objetivos la divulgación de datos e informaciones. Así que, en el Art. 9º, inciso VII, se proyecta como uno de sus instrumentos el Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), instituido por la Ordenanza n.160/2009, expedida por el MMA, el cual integra el Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Conforme Art. 1º de la Ordenanza Ministerial, se trata de un instrumento de "integración y el compartir información"⁹⁶, primando por el *libre acceso a las bases de datos tratados como un patrimonio público, salvo las excepciones previstas en ley*. La coordinación del intercambio de informaciones entre los diversos órganos integrantes del SISNAMA es de la Secretaria Ejecutiva del Ministerio de Meio Ambiente - MMA, que es el órgano central y posee la responsabilidad de garantizar el acceso público a las informaciones existentes en todos los órganos y entidades que lo integran.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el SINIMA se constituye de tres ejes estructurantes (acceso, sistematización e integración) apuntando a la gestión de la información para tornar posible el acceso público. El primero y el segundo eje, de desarrollo de herramientas de acceso y de integración de bancos de datos y sistemas de información, cuentan con apoyo de la Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Informática del MMA⁹⁷. Ya el tercer eje es estratégico, y para eso fue creado el GT indicadores, "cuya función principal es fortalecer el proceso de producción, sistematización y análisis de estadísticas e indicadores ambientales, recomendar y definir la sistematización de un conjunto básico de indicadores y establecer una agenda con instituciones que producen información ambiental; propiciar evaluaciones integradas sobre el medio ambiente y la sociedad." (MMA).

La Ley 10.650/2003, que trata del acceso a los datos e informaciones existentes en el SISNAMA, en su Art. 2º, dispone que:

Art. 2º - Los órganos y entidades de la Administración Pública, directa, indirecta y fundacional, integrantes del SiSNAMA, quedan obligados a permitir el acceso público a los documentos, expedientes y procesos administrativos que traten de materia ambiental y a proveer todas las informaciones ambientales que estén bajo su guarda, en medio escrito, visual, sonoro o electrónico, especialmente las relativas a:

⁹⁶ "Art. 1º El principio básico de la Política de Información del Ministerio del Medio Ambiente es la construcción y manutención del Sistema Nacional de Informação Ambiental-SINIMA como una plataforma conceptual, basada en la integración y el compartir de información entre los diversos sistemas existentes, o de construir, en el ámbito del Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA". (Traducción propia).

⁹⁷ Disponible en: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima>> Acceso en: 02 feb. 2015.

- I - cualidad del medio ambiente;
- II - políticas, planes y programas potencialmente causantes de impacto ambiental;
- III - resultados de monitoría y auditoria en los sistemas de control de polución y de actividades potencialmente contaminantes, bien como de planes y acciones de recuperación de áreas degradadas;
- IV - accidentes, situaciones de riesgo o de emergencias ambientales;
- V - emisiones de efluentes líquidos y gaseosos, y producción de residuos sólidos;
- VI - sustancias tóxicas y peligrosas;
- VII - diversidad biológica;
- VIII - organismos genéticamente modificados. (Traducción propia).

Se observa que tratase de permiso de acceso, mediante requerimiento escrito, en que cualquier persona podrá acceder a las informaciones, con la prohibición de utilizarlas para fines comerciales. Ese instrumento debe ser concebido como auxiliar en el acceso público de las informaciones ambientales en la medida en que el deber del Estado en divulgar esas informaciones no debe esperar a que la parte interesada necesite realizar un pedido formal. Por lo tanto, debe mantener disponible, y de fácil acceso, un banco de datos que auxilie en el proceso de capacitación para la participación pública.

En el sentido de concentrar los estudios realizados en todo el territorio brasileño, y proveer informaciones fidedignas de la cualidad ambiental de la sociedad, quedo establecido como un instrumento de la Política Nacional de Meio Ambiente, previsto en el Art. 9º, inciso X, de la Ley 6938/81, reglamentado por la Ley 7.804/1989, el Informe de Cualidad del Medio Ambiente. En ese sentido, el IBAMA el 1º de noviembre de 1989 instituyo el Centro Nacional de Informação Ambiental (CNIA), a través de la Ordenanza 1.066, teniendo como objetivo principal crear una base de datos que integre el SINIMA; y a través de la Ordenanza 48N del 23 de abril de 1993, el desarrollo e implementación de la Rede Nacional de Informação Sobre o Meio Ambiente (RENIMA), e implantación/conexión referente a sistemas internacionales de información ambiental.

Uno de los instrumentos importantes, como fuente de información ambiental, es el Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que presupone ser un informe fidedigno de las evaluaciones relativas a las acciones o actividades que se propone implementar, o sea, un informe de los estudios de impacto ambiental, exigidos a partir de la Resolución CONAMA nº 01 del 23 de enero de 1986, bajo los dictados de la Ley Federal 6.938/81 y el Decreto Federal

nº 99.274/90, que sirve como parámetro para la evaluación de la viabilidad y condiciones de aprobación de un determinado emprendimiento vinculado a la licencia previa, como en los casos en que hay posibilidad de impactos expresivos. Ese instrumento es fundamental para que la sociedad, principalmente la comunidad localizada en las proximidades del emprendimiento, que vengán a ser afectadas directa o indirectamente, pueda tener acceso a los datos referentes a determinada actividad y sus impactos en determinado entorno. No obstante, la previsión legal trata sobre la divulgación para la implantación de la actividad y no de la divulgación para la licencia previa que coincide con la intención de instalación, o sea, el momento de la divulgación es muy importante para que los actores sociales puedan actuar a tiempo, antes de que el emprendedor ya haya consumado el hecho de instalarse en determinada localidad, haber tenido tiempo de minar las posibilidades de una acción social en el sentido de evitar la instalación de actividades dañinas o trabajar preventivamente para amenizar algunos impactos. Se observa, en vista de la experiencia en la actuación en consejos, como el COPAM TM/AP, presente en la mayoría de los emprendimientos visitados, ya con pedido de licencia de instalación, las obras ya se encontraban adelantadas.

Es importante destacar que, aunque la ley 6.983/81 en su Art. 9º, incisos VII y XI, establece el deber de la disponibilización y producción de informaciones por el poder público por medio de un sistema nacional de informaciones relativas al medio ambiente, las informaciones que son disponibilizadas en el EIA/RIMA quedan a cargo del emprendedor y el Estado, que en la mayoría de las veces, no consigue fiscalizar y conferir *in loco* la veracidad de estas informaciones.

Otras instancias de intercambio de informaciones y divulgación de datos de interés público son las Audiencias Públicas. Esas audiencias se derivan del principio constitucional de la soberanía popular y permean la principiología insculpida en el Art.37 de la CF/88, principalmente en lo que atañe a la publicidad y eficiencias de los actos administrativos, en la protección de los derechos de los administrados⁹⁸, como un mecanismo de participación popular

⁹⁸ La previsión de la audiencia pública se encuentra especialmente en la Ley de Proceso Administrativo Federal, Ley 9.784/1999, más específicamente en el capítulo de la instrucción del proceso administrativo. Se destaca el Art. 32, según el cual "Antes de la toma de decisión, a juicio de la autoridad, frente a la relevancia de la cuestión, podrá ser realizada audiencia pública para debates sobre la materia del proceso." (Traducción propia). Se hace presente también la audiencia pública en los siguientes casos: en los procesos licitatorios federales, conforme Ley Federal nº 8666/93; en la prestación de cuentas definidas por la Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley Complementaria nº 101/00; en la elaboración del Plan Director y discusión de proyectos de gran impacto, conforme el Estatuto de la Ciudad, Ley Federal nº 10.257/01 y Resolución nº 25 del Consejo Nacional de las Ciudades; en la garantía de derechos difusos y colectivos, en consonancia con la Ley Federal nº 8.625/93.

en la administración pública.

La instancia de las audiencias es una forma de la administración pública de interactuar con la comunidad local, en el sentido de informar y consultar, de certificar los datos señalados en el EIA/RIMA o en otras formas de exposición en determinados temas, y con esto apoderarse de los datos necesarios para opinar sobre la actividad que se pretende instalar. Ese es un proceso que se propone ser democrático, sin embargo, muchas veces ocurre lo contrario, esas audiencias sirven de espacio público para el emprendedor, muchas veces con el aval del Estado, para convencer a la comunidad local que determinada actividad será benéfica, bajo el argumento de creación de nuevos empleos y otros beneficios. Sin perjuicio de otros medios de participación pública, se trata de un mecanismo de consulta e información pública que debe ser mejor aprovechado.

España establece en su ordenamiento interno, el nivel de Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad Valenciana, donde las normas y mecanismos que viabilizan el intercambio de informaciones ambientales, están línea con la Directiva 90/313/CEE, del 07 de Junio de 1990, que aborda la libertad de divulgación y acceso a la información que existe con las autoridades públicas; se tiene que hablar aún de la Convención de Aarhus, del 25 de Junio de 1998, sobre el Acceso a la Información y la Participación, internalizada por la Ley 038, del 07 de Junio de 1990, con alteraciones de la Ley del 29 de diciembre de 1990, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden Social, que tratan sobre la libertad de divulgación y acceso a la información ambiental.

3. El derecho de acceso a la educación ambiental

El derecho a la educación se encuentra previsto en el Capítulo II (De los Derechos Sociales), Art. 6º de la Constitución Federal de 1988. Considerando la educación como uno de los pilares de la ciudadanía, y considerando que esta resta prevista en el Art.1º, párrafo II, como uno de los fundamentos de la República Federativa de Brasil, argumentamos que el Art. 6º viene a reforzar la perspectiva de asentar en la Constitución la importancia de garantizar ese derecho a todos los ciudadanos. Con esa política, el 27 de abril de 1999 fue editada la Ley 9.795, que instituye la Política Nacional de Educación Ambiental, reglamentada por el Decreto 4.281, del 25 de junio de 2002. Conforme al Capítulo I, Art. 1º de la ley, la educación es entendida como un proceso que lleva a las personas y a la colectividad a la conservación del medio ambiente en

la medida en que se capacitan para ejercer un papel constructivo⁹⁹, impregnado de "valores sociales, conocimientos, habilidades, actitudes y competencias". En este sentido, se instala la directriz de promover las condiciones que lleven a una formación cualitativa del individuo para que él pueda aprovechar y ejercer sus derechos y deberes de interactuar en un proceso de participación pública.

Por otro lado, al considerar que también se educa en el propio proceso participativo, el profesor Salazar Ortuño destaca que la participación facilita el ejercicio de la responsabilidad ambiental¹⁰⁰. Así que el involucramiento en las decisiones políticas y administrativas se traduce en el ejercicio necesario para caminar rumbo a una mayor efectividad en la gestión ambiental. En ese sentido, el derecho de acceso a la educación para convertirse en agente capacitado en la rama ambiental no está restringido a la enseñanza regular. El Art. 2º, inciso X, de la Ley 6938/81, destaca la educación de la comunidad: "educación ambiental a todos los niveles de enseñanza, inclusive la educación de la comunidad, objetivando capacitarla para la participación activa en la defensa del medio ambiente".

Destacados los esfuerzos normativos, resaltamos que en el contexto de creación de una cultura de participación, aún con la implementación de algunas políticas públicas como es el caso de las Conferencias del Medio Ambiente, encontramos aún un Estado impregnado de los reflejos de un largo período dictatorial, sin contar los largos siglos en que los procesos públicos de decisión política y difusión de la información estuvieron bajo el control de una minoría, con necesidades de reformas institucionales. En ese contexto, al contrastarse lo que está normado con ideas prácticas, es de notar que la estructura de un modelo que permita la efectiva participación pública, de forma amplia, aún no se efectiva en Brasil, implicando el mantener una situación de privilegios y lesión de derechos, principalmente de acceso a los mecanismos existentes. Para cambiar ese cuadro, se apuesta a la educación como una de las herramientas más importantes para capacitar a las personas en el sentido de llevarlas a asumir una consciencia participativa proteccionista, y con eso interactuar en el fortalecimiento de la gestión ambiental.

⁹⁹ Se entiende por Educación Ambiental los "procesos por medio de los cuales los individuos y la colectividad construyen valores sociales, conocimientos, habilidades, actitudes y competencias orientadas a la conservación del medio ambiente, bien de uso común del pueblo, esencial a una cualidad de vida saludable y su sostenibilidad" (Traducción propia). Consonante al Art. 2º, "la Educación Ambiental es un componente esencial y permanente de la educación nacional, debiendo estar presente, de forma articulada, en todos los niveles y modalidades del proceso educativo, en carácter formal y no-formal" (Traducción propia).

¹⁰⁰ Ponencia del profesor Eduardo Salazar Ortuño del 26 de febrero 2002. "La participación proporciona oportunidades para el aprendizaje, para ejercer la responsabilidad ambiental y para detectar problemas u obtener información sobre los valores a proteger o conservar."

En temas específicos, podemos citar la educación ambiental orientada a las aguas. Teniendo en cuenta el reconocimiento de las cuencas hidrográficas como unidades de planeamiento y gestión, en el CBH Paranaíba fueron creados dos grupos de trabajo: uno para tratar la educación ambiental y otro de capacitación. Posterior a varios encuentros, en los años de 2014 y 2015, se optó por unir los dos GTs y proponer la creación de una Cámara Técnica específica para realizar la educación ambiental en el ámbito de la cuenca hidrográfica, con énfasis en las aguas. De esta forma se elaboró el Plan de Educación Ambiental del CBH Paranaíba, conforme Ordenanza de la Cámara Técnica de Planeación Institucional (CTPI) n.º 23/2013 y Componente I – Gestión de Recursos Hídricos, del Plan de Recursos Hídricos de Cuenca Hidrográfica del Rio Paranaíba, con el propósito de tener el agua como tema integrador en la Cuenca. Con un abanico de temas que intenta alcanzar los principales puntos de demanda en la región, la propuesta sigue pendiente de aprobación por el plenario del Comité.

El Plan de Educación Ambiental del CBH Paranaíba es una propuesta del Grupo de Trabajo de Educación Ambiental, elaborado en el año de 2014/2015, conforme Ordenanza de la CTPI n.º 23/2013 y Componente I – Gestión de Recursos Hídricos, del Plan de Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Rio Paranaíba.

En el ámbito del COPAM es hecho un "entrenamiento" de los consejeros en el inicio de cada gestión, donde los temas abordados se restringen a "[...] finalidades, procedimientos, instrumentos y régimen legal del COPAM".

CAPÍTULO III. INTERRELACIONES EN GESTIÓN AMBIENTAL E IMPACTO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

En un contrapunto hecho entre las posiciones absolutistas y relativistas en la obra "O Nome do Riso", Joaquín Herrera argumenta que las instituciones deben ser *más conformes con las prácticas sociales que instituyen el mundo y la vida social como una suma interactiva de relaciones*¹⁰¹.

En ese sentido Herrera apunta tres características de posición relativista: la universalidad del fortalecimiento, en que el acceso a las condiciones materiales e inmateriales se debe extender a todos; la distinción entre "estados de hecho" y "realidad", en que la construcción de la realidad se da a través de las relaciones, *plurales y diferenciadas*; y una filosofía de la inmanencia, que establece la interacción creativa como *horizonte de la política, de la ética y de la ciencia*¹⁰².

En la línea de fortalecimiento del sujeto, Hannah Arendt, al responder a un cuestionamiento sobre la posibilidad de otro concepto de Estado, señala que la posibilidad de formar un nuevo concepto sería adoptar el sistema de consejo, puesto que este viene de la propia experiencia de la acción política, "en que *una formación racional de opinión puede tener lugar a través del intercambio de opiniones*"¹⁰³.

En la línea de lo pensamiento de Dewey, se da un enfoque en torno a las acciones humanas a recibir los cambios resultantes de una interacción social

¹⁰¹ Una institución, un procedimiento o una norma deben servir para que los sujetos que lucharon para instituirlos no pierdan poder cuando tales instancias son creadas. Si toda verdad es parcial como íntimamente relacionada con las prácticas sociales que están en su base, el criterio de diferenciación con los fundamentos últimos del absolutismo radica en el fortalecimiento constante de los sujetos que en ellos actúan. (FLORES, 2007, p.59, Traducción propia).

¹⁰² Lo único que se puede y se debe universalizar y generalizar es que todas y todos tengan acceso a condiciones materiales e inmateriales que les permitan tener el poder suficiente para "hacer valer" sus propuestas en un marco de igualdad y de reconocimiento. De ese modo, la garantía democrática de las instituciones encontrará un fundamento mejor en el relativismo que en el absolutismo, ya que las instituciones se fundamentaron en la continua participación y, por consiguiente, en el fortalecimiento de los sujetos que deben decidir sus vidas. (FLORES, 2007, p.60, Traducción propia).

¹⁰³ "Los consejos dicen: Queremos participar, queremos debatir, queremos que nuestras voces sean escuchadas en público, y queremos tener la posibilidad de determinar el curso político de nuestro país." (ARENDRT, 2004, p.200, Traducción propia)

y reinventarlas a favor de los intereses recíprocos, en que "[...] el ideal de una continua reconstrucción o reorganización de las experiencias, aumente la significación reconocida o el contenido social de la misma, y aumente la capacidad de proceder de los individuos como orientadores custodios de esta reorganización." (DEWEY, 1979, p.35, Traducción propia). Una reconstrucción de la experiencia equivale a mejorar constantemente los resultados de un intercambio social, como también apunta Anísio Teixeira, en su estudio introductorio sobre la pedagogía de Dewey, "La continua reconstrucción de la experiencia, individual o social, solamente puede ser aceptada y conscientemente buscada, por sociedades progresivas o democráticas, que busquen, no solo la simple preservación de costumbres establecidas, sino también su constante renovación y revisión." (DEWEY, 1979, p.31, Traducción propia).

Tal como se señala, las interrelaciones entre Estado y sociedad deben producir las renovaciones capaces de generar una sociedad consciente de sus deberes y obligaciones. Una sociedad capaz de influir y cooperar en la administración conjunta del medio ambiente¹⁰⁴.

En cuanto a los deberes y obligaciones con el medio ambiente cabe decir que los conflictos siempre van a existir, pero es mediante sus resoluciones que los actores participantes van a llegar a acuerdos posibles, y que muchas veces no son acuerdos justos. Esto va a depender de las correlaciones de fuerzas en el juego democrático, puesto que el resultado de las negociaciones está intrínsecamente conectado a ellas. Aquél que posee mayor poder de negociación va a conseguir satisfacer sus intereses mientras que la otra parte, normalmente el ciudadano, tendrá que contentarse con un posible acuerdo, que muchas veces contribuye a mantener una injusticia, y así caminar hasta la pérdida de derechos. Aun así es imprescindible su participación en la política de sostenibilidad, puesto que "la toma de decisiones multilateral y la ejecución de acuerdos previamente negociados es más efectiva si son reconocidos e integrados todos los actores con un interés legítimo y no sólo el Estado" (SÁIZ; MALDONADO; GARCÍA, 2010, p.13).

Naturalmente, el ciudadano es sólo uno de los actores de la política de sostenibilidad, y a menudo un actor que se limita a adoptar un rol pasivo ante decisiones provenientes de las administraciones públicas, las empresas o la comunidad científica; sin embargo, es un actor decisivo, sin cuyo concurso no puede concebirse siquiera el tránsito a la sostenibilidad¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Estado y sociedad se encuentran ya profundamente interrelacionados, de un modo que no autoriza a señalar, simplemente, que la sociedad es capaz de transformar al Estado, o viceversa; más bien, se influyen y condicionan recíprocamente (SÁIZ; MALDONADO; GARCÍA, 2010, p.11).

¹⁰⁵ Id., 2010, p. 15.

Así que, los impactos del ejercicio del derecho de participación van a producir resultados muchas veces de legitimación de decisiones unilaterales, puesto que la participación no se efectiva en sus presupuestos dogmáticos, es decir, en su objetivo de refrendar decisiones ecuanímes como cuando determinada cuestión ambiental no es realizada, lo que ocurre es una injerencia ínfima en el sentido de ejercer el poder de voto, mientras que no hacerlo en carácter estrictamente democrático, significa en la práctica, que muchas decisiones son preestablecidas de común acuerdo entre el poder económico y los entes estatales involucrados en la gestión administrativa, restando a la colectividad un espectro limitado de injerencia en las cuestiones relacionadas a decisiones vinculantes del Estado.

1. De la participación ciudadana en la gestión ambiental

Hemos llegado a un momento en la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que puedan tener para el medio. Por ignorancia o indiferencia podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio y de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo; trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio mejor. La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz, el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas¹⁰⁶.

Jiménez define participación ciudadana como "actuación de la ciudadanía, ya sea a título individual o a través de algún tipo de asociación u organización civil, en asuntos de interés público con la finalidad de que su opinión influya y se vea reflejada en políticas o decisiones que posteriormente se adopten por instituciones públicas." (JIMÉNEZ, 2014, p.26).

Muñoz Medranda, partiendo del concepto de Ordenación del Territorio que dispone la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT)¹⁰⁷, que en su Preámbulo dispone "lograr una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, del reparto de las actividades, de la protección

¹⁰⁶ Enunciado 6 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

¹⁰⁷ Disponible en: <<http://www.ehu.eus/Jmoreno/ArchivosPOT/CartaEuropeaOT.pdf>> Acceso en: 26 sep. 2015.

del medio ambiente y de la mejora de la cualidad de vida- Expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales de toda la sociedad, apunta que “cualquier política de planificación regional, cualquier que sea el nivel, debe estar basada en una activa participación ciudadana” remarcando su carácter primordial: “es esencial que los ciudadanos estén claramente informados de una forma comprensiva por parte de todas las partes implicadas en el proceso planificador y en el marco de los procedimientos y estructuras institucionales”¹⁰⁸.

De entre las diversas modalidades de participación pública en la política ambiental Vega y López optan por describir dos modalidades de ellas en razón de percibir un aspecto de inducción de cooperación, fundadas en actitudes de tipo voluntario, tanto en las coaliciones ambientales (CA) como en los procesos multi-participativos (PMP)¹⁰⁹.

Las coaliciones se dan principalmente con las ONGs, basadas en la voluntad de cooperación de ciudadanos, “como resultado de intereses homogéneos y coherentes de diversos grupos de interés, para ganar poder político y lograr contrapesar intereses opuestos.” (VEGA; LÓPEZ, 2014, p.44). Para los autores los movimientos sociales conforman una red de participantes, en el caso una red de ONGs, un tema a solucionar, un motivo para la movilización y la habilidad de los participantes para llevar a cabo sus orientaciones. Es decir, la búsqueda de solución para un problema junto a sus pares, utilizando mecanismos de presión, para así lograr un cambio social.

Los procesos multiparticipativos, como procesos de construcción de consensos en un espacio en que se puede oír la voz de los ciudadanos que representan sus pares en una interacción con la administración pública, resultan de la voluntad de un gobierno, lo que llaman de, esfuerzos cooperativos inducidos.

En esa línea vale destacar la imprescindibilidad del acceso a las condiciones que permitan a los ciudadanos el empoderamiento necesario a fines de promoción de participaciones libres y eficaces.

Los mecanismos a utilizar en los esfuerzos para los cambios deseables, además de decir que estos procesos tienen “el potencial de reducir conflictos socio-políticos, ya que incrementa el entendimiento entre los distintos sectores” (VEGA; LÓPEZ, 2014, p.48), van a depender de las correlaciones de fuerzas a

¹⁰⁸ Disponible en <<http://www.ehu.eus/Jmoreno/ArchivosPOT/Pciu09.pdf>> Acceso en: 26 sep. 2015.

¹⁰⁹ Los autores optaron por mantener la nomenclatura sugerida por Veja-López en 1999. (VEGA; LÓPEZ, 2014, p.27).

enfrentar en los procesos participativos, lo que requiere acceso a condiciones materiales e inmateriales, que envuelven a los niveles de información, herramientas disponibles y habilidades de negociación que van a imprimir equilibrio en las discusiones, y así generar soluciones compartidas y más justas. En muchos casos, por no existir un equilibrio, eso va a generar solamente la sobrevivencia de sectores menos favorecidos.

El consenso requiere un esfuerzo de buena fe de parte de todos los participantes para alcanzar acuerdo unánime en la manera de enfocarse hacia un objetivo compartido de proyecto. Esto no significa que no exista conflicto o que todos obtengan lo que quieren; más bien, quiere decir que pueden tomarse mejores decisiones si existe un esfuerzo sincero para entender las perspectivas de otros que están interesados en o son afectados por una decisión. (VEGA; LÓPEZ, 2014, p.48).

Además de las dificultades que los movimientos sociales encuentran en los espacios de toma de decisiones, "instancias de participación ciudadana regulada" para Iglesias, Montero y García, y que según ellos afecta sobre todo a la información, a la consulta y a la posibilidad de presentar alegaciones a planes y proyectos" (IGLESIAS et al., 2008, p.181), casi siempre para lograr éxitos ínfimos en disputas de intereses opuestos, es importante resaltar que estos espacios tienen aún dos aperturas distintas: una de propiciar la información ciudadana y otra de generar hechos políticos.

Muchos asuntos de interés social llegan solamente a esos espacios, a contrariar lo que el Informe Brundtland indica para "Nuestro Futuro Común": "[...] un sistema político que asegure la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones[...]"¹¹⁰. Las prácticas restrictivas al derecho de participación ciudadana ocurren diuturnamente, como es el caso de la presentación de los EIA/RIMA en oposición al sentido de su propia fundación, que es poner en evidencia todos los estudios relativos a una determinada actividad a fin de dar a conocer a los ciudadanos los impactos de la misma. Así que participar en esos espacios es una oportunidad de conocer algunos factores e de ahí abrir algunas posibilidades de discusión con otros actores sociales que hasta entonces no accedían a ellos, en espacios múltiples.

Además de las informaciones, se concibe a los consejos como espacios de generación de hechos. Con ellos se puede empezar una discusión jurídica o política que hace que las discusiones locales transpongan esos espacios y ganen una dimensión más incluyente, capaz de hacer cambios más significativos en la defensa de intereses colectivos.

¹¹⁰ Documento disponible en: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>>
Acceso en: 19 oct. 2015.

Paulo de Bessa Antunes denomina la participación pública como "principio democrático":

El principio democrático asegura a los ciudadanos el derecho de, en forma de ley o reglamento, participar de las discusiones para la elaboración de las políticas públicas ambientales y de obtener informaciones de los órganos públicos sobre materias referentes a la defensa del medio ambiente y de emprendimientos utilizadores de recursos ambientales que tengan significativas repercusiones sobre el ambiente, resguardando la confidencialidad industrial. (ANTUNES, 2010, p.26, Traducción propia).

Por lo tanto, dispone de dos formas participativas. Una como *el deber jurídico de proteger y preservar el medio ambiente y el derecho de opinar sobre las políticas públicas*, y otra forma es englobando las iniciativas legislativas: acción popular¹¹¹, plebiscito; medidas administrativas: derecho a la información, derecho de petición, derecho de acceso al EIA; medidas judiciales: acción popular y acción civil pública. Independiente de la forma traída por él Autor, la participación pública debe darse en un contexto de información y traducir la esencia de un proceso democrático en la medida en que se hace necesario dividir las responsabilidades con todos los ciudadanos en la administración del medio ambiente.

Así, considerando el principio de participación pública como un derecho y un deber de la colectividad en la protección del medio ambiente, tratado en la primera parte del párrafo inicial del Art. 225 de la CF/88¹¹², podemos observar su conexión con el Principio de Información, ambos explicitados en la Declaración de Rio/92, en el Principio 10, donde es abordado el deber de acceso adecuado a las informaciones relativas al medio ambiente. Esto implica que, para estar alineado con una administración pública eficiente, en la óptica de un Estado democrático de Derecho conforme a lo dispuesto en el Art. 1º

¹¹¹ Ley nº 4.717, del 29 de junio de 1965: "Art. 1º Cualquier ciudadano será parte legítima para solicitar la anulación o la declaración de nulidad de actos lesivos al patrimonio de la Unión, del Distrito Federal, de los Estados, de los Municipios, de entidades autárquicas, de sociedades de economía mixta (Constitución, Art. 141, § 38), de sociedades mutuas de seguro en las cuales la Unión represente a los asegurados ausentes, de empresas públicas, de servicios sociales autónomos, de instituciones o fundaciones para cuya creación o costeo el tesoro público haya concurrido o concurra con más de cincuenta por ciento del patrimonio o del ingreso anual, de empresas incorporadas al patrimonio de la Unión, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, y de cualquier personas jurídicas o entidades subvencionadas por los cofres públicos.

§ 1º - Se Consideran patrimonio público para los fines referidos en este artículo, los bienes y derechos de valor económico, artístico, estético, histórico o turístico (Redacción dada por la Ley nº 6.513, de 1977)." (Traducción propia).

¹¹² "Art. 225 - Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una cualidad de vida saludable, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones." (Traducción propia).

de la Constitución Federal de 1988, y en su párrafo único, por el cual *todo poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente*, se hace necesario garantizar el acceso a la información en el sentido de empoderar al ciudadano, capacitándolo para la participación en la gestión ambiental.

En esta línea cabe decir que sin informaciones fidedignas el Estado maquilla o cercena la aplicación del Principio de la Participación Pública. Al tratar un derecho fundamental en las sociedades democráticas, cabe al Estado, en su función administrativa, propiciar esas informaciones y hacer que la participación pública se haga presente en todas las etapas de la administración, desde la planeación de las acciones hasta su ejecución, y eventuales ajustes. El ejercicio de ese poder del pueblo en la gestión ambiental va a darse principalmente en los consejos de política ambiental¹¹³, apuntando que la actuación en el licenciamiento ambiental, aún pueda ser más eficiente cuando se trata de acciones puntuales para la solución de conflictos locales, apuntando inclusive al cumplimiento del principio de la eficiencia reflejado en el Art.37 de la Constitución Federal, orientada al Estado gestor.

Este principio asume el principio de la participación pública para alcanzar una administración, además de acorde con el régimen democrático, más eficiente. En esa sentido, Pérez apunta que "los institutos de participación popular son instrumentos de colaboración entre la sociedad y la administración, de abertura de la administración y de búsqueda del consentimiento y adhesión de los administrados, cada vez más necesarios para la eficiencia administrativa." (PEREZ, 2009, p.78, Traducción propia).

2. Preceptos y dispositivos de participación en la Constitución Brasileña de 1988

"En una lectura más detenida de la Constitución Federal, se extrae la presencia de una democracia participativa (directa). Una democracia en la cual los ciudadanos están lado a lado con los dirigentes de la nación, desempeñando un papel

¹¹³ Uno de los factores importantes es el crecimiento de este arreglo institucional co-substanciado en la formación de comités y consejos en diversos sectores del medio ambiente, como acontece, por ejemplo, en el ámbito del licenciamiento ambiental como uno de los instrumentos de la política nacional estatutarios en el Art. 9º de la Ley 6938/1981. En el ámbito reglamentario del licenciamiento; es aquí donde la Resolución CONAMA nº 237/1997, prevé la implementación de estos mecanismos y la participación social conexas, en los siguientes términos: "Art. 20 - Los entes federados, para ejercer sus competencias licenciatórias, deberán tener implementados los Conselhos de Meio Ambiente, con carácter deliberativo y participación social y, mientras, poseen en sus cuadros o a su disposición profesionales legalmente habilitados." (Traducción propia).

relevante y decisivo en la conducción de los destinos de la sociedad" (PEREZ, 2009, p.66, Traducción propia).

La CF/88 posibilitó innovaciones en lo que se refiere a la participación social junto al Estado en la medida en que pasa a reconocer su importancia en la organización de las políticas públicas, propiciando la institucionalización de formas de tornar visibles las demandas sociales¹¹⁴.

El Plan Director de Reforma del Aparato del Estado Brasileño, elaborado en 1995¹¹⁵, en el ítem 6.1, coloca como objetivo "Aumentar la gobernabilidad del Estado, o sea, su capacidad administrativa de gobernar con efectividad y eficiencia, orientando la acción de los servicios del Estado al atendimento de los ciudadanos."

En este mismo Plan, resalta el ítem 6.3, el cual apunta en una dirección en el sentido de "Fortalecer prácticas de adopción de mecanismos que privilegian la participación popular tanto en la formulación como en la evaluación de políticas públicas, viabilizando el control social de las mismas".

En alusión a la Constitución Federal de 1988, el análisis hecho al Plan, a lo que se refiere al refuerzo de la participación pública, teniendo como presupuesto el Principio de Eficiencia de la Administración, que apunta como inhibidor de esa participación la insuficiente transparencia de cara a la garantía de la impersonalidad tratada en el Derecho Administrativo¹¹⁶. El Plan dio origen a la Enmienda Constitucional n° 19. Enmienda que se da en el sentido de hacer modificaciones al régimen administrativo y disponer una serie de principios y normas de la Administración Pública.

El Art. 37 de la CF de 1988, alterado por la Enmienda Constitucional n°

¹¹⁴ Tres enunciados sintetizan los sentidos que pasan a tener participación en lo que se refiere a derechos sociales, a la protección social y la democratización de las instituciones que les corresponden: a) la participación social promueve transparencia en la deliberación y visibilidad de las acciones, democratizando el sistema decisorio; b) la participación social permite mayor expresión y visibilidad de las demandas sociales, provocando un avance en la promoción de la igualdad y de la equidad en las políticas públicas; y c) la sociedad, por medio de innumerables movimientos y formas de asociación, permea las acciones estatales en la defensa y ampliación de derechos, demanda acciones y es capaz de ejecutarlos en el interés público. (JACCOUD et al., 2005, p. 375).

¹¹⁵ Se resalta que estas reformas se dieron en el ámbito de la crisis fiscal vivida por Brasil y América Latina en la década de los 90. Disponible en: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acceso en: 19 mayo 2015.

¹¹⁶ De acuerdo con las directivas del Plan de Reforma ahora suscitado, "El modelo burocrático tradicional, que la Constitución de 1988 y todo el sistema de Derecho Administrativo brasileño privilegian, está basado en el formalismo, en el exceso de normas y en la rigidez de procedimientos. Con el pretexto de garantizar la impersonalidad, se dificulta la transparencia administrativa, inhibiéndose de este modo el control social. La excesiva reglamentación es expresión del énfasis en las normas y procesos, y ocurre en detrimento de los resultados." (CARDOSO, 1995, p. 26, Traducción propia).

19, enumera, entre otros, los principios de publicidad, información y eficiencia, corroborando el Principio de Participación Pública que permea de forma general todo el texto constitucional, de cara a tratarse de un Estado Democrático de Derecho, en que todos tienen el derecho a participar, sin excepción. Establece el Párrafo 3º de este mismo artículo la creación de una ley específica para reglamentar la participación pública en la administración¹¹⁷.

Se considera que los principios también son reglas o mandatos a ser seguidos por la Administración Pública. Conforme explica Lorenzetti, "El principio es un mandato, manda a hacer algo, pero no lo dice de modo preciso, ni en relación a un presupuesto de hecho, como lo hace la regla, sino que en la mejor medida posible. Por eso es un mandato de optimización, ya que ordena la implementación de un valor en el nivel más pleno y posible." (LORENZETTI, 2010, p.65, Traducción propia). Considerando que los principios también son reglas a ser seguidas por la Administración Pública, en consonancia con lo dispuesto en el enunciado inicial del Art. 37 de la CF 88, analizaremos los principios expresados adscritos a la administración pública, los cuales son: Principio de Legalidad, Impersonalidad, Moralidad, Publicidad y Eficiencia.

El Principio de Legalidad, dispuesto en el *enunciado inicial* del Art. 37 de la CF/88, presupone una subordinación del administrador a la previsión legal; debe el gestor obediencia a las limitaciones legales. Esto implica que el agente público debe actuar conforme determina la ley o conforme sea autorizado por ella. Ese principio también se conecta a la idea de legitimidad, contenido en la ley, o sea, actuar conforme a Derecho. En ese sentido "La sujeción de la administración al ordenamiento jurídico es una manifestación genuina del Estado de Derecho y una conquista de la organización política surgida tras la Revolución Francesa" (VILLAR et al., 2003, p.439). No debemos hablar, independientemente, de un principio a ser aplicado de forma "ciega", cuando existen casos en que la propia legalidad es tangenciada por hipótesis desconstitutivas de legitimidad de la propia ley a ser aplicada, en razón de principios y reglas de orden constitucional, lo que no excluye el hecho de que sin la atención a la legalidad no tiene por qué hablarse de parámetros de seguridad jurídica para la actuación del órgano estatal en el ámbito de la administración pública. Este es un principio saludable para la cuestión ambiental en Brasil, cuando

¹¹⁷ "§ 3º La ley disciplinará las formas de participación del usuario en la administración pública directa e indirecta, reglando especialmente: I - las reclamaciones relativas a la prestación de servicios públicos en general, asegurando la manutención de servicios de atención al usuario y la evaluación periódica, externa e interna, de la cualidad de los servicios; II - el acceso de los usuarios a registros administrativos y a informaciones sobre actos de gobierno, observando lo dispuesto en el Art. 5º, X y XXXIII; III - la disciplina de la representación contra el ejercicio negligente o abusivo de cargo, empleo o función en la administración pública." (Traducción propia).

muchas veces la propia legalidad sirve de subterfugio para la transgresión de las propias leyes que, en una escala de optimización principiológica, asumen un papel prioritario en la definición de los aspectos de salvaguarda de los recursos naturales.

Además de los principios enumerados en el Art. 37 de la CF, vale resaltar el "Principio de la Consideración de la Variable Ambiental en el proceso decisorio de políticas de desarrollo"¹¹⁸. Se trata de un deber, legal y moral, a ser observado al momento de planeación, lo que se refiere también a *accountability*, traduciendo la postura de la moralidad y de la eficacia en la administración pública, con el debido acompañamiento de rendición de cuentas.

Existe quien utiliza el termino *accountability* (ROCHA, 2011) de forma que incluye tanto las acciones sociales como las administrativas¹¹⁹. En este sentido se coloca como desafío del propio régimen democrático la creación de mecanismos de fiscalización a ser utilizados por la sociedad civil¹²⁰, a primar por el cumplimiento de las leyes, puesto que es indispensable ese control mediante la participación de los ciudadanos, cuando se habla de una gestión en un Estado democrático de Derecho. En ese sentido Callejón propugna que "La sujeción de la administración al ordenamiento jurídico es una manifestación genuina del Estado de Derecho y una conquista de la organización política surgida tras la Revolución Francesa"(VILLAR et al., 2003, p.439).

En este sentido, la Ley Complementaria n° 140/2011, en su Art. 17, par. 1°, al reglamentar la normativa establecida por el par. único del Art. 23 de la CF/1988, el cual establece la competencia ejecutiva común entre los entes federados para la protección del medio ambiente, estableciendo los límites y

¹¹⁸ Tal principio implica el hecho de que, antes de cualquier decisión, de carácter público o privado, debe ser tenido en cuenta el impacto que determinada acción causará en el medio ambiente, bien como los medios de minimizarlo. (SILVA, 2008, p.253, Traducción propia).

¹¹⁹ Se considera como *accountability* social aquella ejercida directamente por la sociedad (ciudadanos y entidades de la sociedad civil, inclusive la prensa) sobre los agentes públicos electos, nominados y permanentes; y como *accountability* institucional aquella ejercida por el aparato de estado (poderes y órganos) sobre sus propios órganos y agentes. Artículo disponible en: <http://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/314/pdf_162> Acceso en: 18 mayo 2015. Tal acepción de *accountability*, sin embargo, sirve apenas para la argumentación y diferenciación de lo que se quiere expresar con este mecanismo de control y planeación, sin ninguna pretensión de discutir o validar la clasificación propuesta. Así, la *accountability* será institucional cuando el proceso de evaluación y responsabilización se de en el ámbito del propio Estado; será social cuando sea practicada fuera de los límites estatales.

¹²⁰ De ahí que uno de los problemas más importantes de los regímenes democráticos modernos consiste en desarrollar formas e instrumentos de *accountability*, estos son, procesos de evaluación y responsabilización permanente de los agentes públicos que permiten al ciudadano controlar el ejercicio del poder concedido a sus representantes. Disponible en:<<http://www.ibam-concursos.org.br/documento/accountability.pdf>> Acceso en: 10 abr. 2015.

alcance de la coordinación de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios para la consecución de la PNMA, trae también un marco importante para estas medidas de control por parte de los ciudadanos e indispensables para la profundización de la democracia. Se trata de un mecanismo procesal y administrativo por el cual se faculta a cualquier individuo que constate una infracción ambiental a tener representación ante el órgano responsable por el licenciamiento o autorización de determinada actividad. Según esta norma:

§ 1º Cualquier persona legalmente identificada, al constatar infracción ambiental derivada de emprendimiento o actividad utilizadores de recursos ambientales, efectiva o potencialmente poluyentes, puede dirigir representación al órgano al que se refiere el enunciado inicial, para efecto del ejercicio de su poder de policía. (Traducción propia).

El Decreto 8243, del 23 de mayo de 2014, por su lado, viene a instituir la Política Nacional de Participación Social (PNPS) y el Sistema Nacional de Participación Social (SNPS). Conforme se desprende de esta normativa:

Art. 1º Queda instituida la Política Nacional de Participación Social - PNPS, con el objetivo de fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas de diálogo y actuación conjunta entre la administración pública federal y la sociedad civil.

Párrafo único. En la formulación, en la ejecución, en la monitoria y en la evaluación de programas y políticas públicas y en el mejoramiento de la gestión pública serán considerados los objetivos y las directrices de la PNPS. (Traducción propia).

La Política Nacional de Participación Social (PNPS) y el Sistema Nacional de Participación Social (SNPS) establece los objetivos y directrices relativas a los mecanismos creados con la finalidad de compartir con la sociedad civil la administración pública. Se trata de instancias democráticas como mesas redondas, consejos, conferencias, defensorías, consultas y audiencias públicas, además de ambientes virtuales de participación social, para una actuación conjunta de la administración pública con la sociedad civil.

Además de ya existir diversos consejos en el sistema de administración pública, el Decreto 8243/2014 trae las directrices para la eventual creación de nuevos consejos con parámetros que se perfilan más democráticos.

Aunque legislaciones infra-constitucionales intentan la supresión de derechos, vale resaltar que la participación en la esfera administrativa brasileña, reflejada en la CF de 1988, no se distancia de lo dispuesto en los Arts. 21 y 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), especialmente el Artículo XXVII, apartado 1, sino veamos:

Artículo XXI: 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo XXVII:

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y a los beneficios que de él resulten." (Traducción propia).

En la línea de supresión de derechos, apuntamos la posibilidad de un cuestionamiento que se alinea con el control jurisdiccional de constitucionalidad de la Ley 9.784/99 en razón de la incoherencia que ahora se transpone al sentido material de la misma. Es decir, que se trata de derechos constitucionales que no pueden sufrir limitaciones de este orden, cual sea, de fragilización del propio sentido democrático del régimen constitucionalmente adoptado, y que implican, en regla, la adopción de mecanismos de participación pública en el sentido amplio de ejercicio del múnus público de la ciudadanía.

En el análisis de la participación ciudadana se suele decir que el ejercicio del derecho a colaborar por un medio ambiente saludable no debe sufrir limitaciones, además se trata también de un deber del ciudadano. Tenemos reflejada en el Art. 225 de la CF/88¹²¹ la responsabilidad de la colectividad en tomar parte del proceso de defensa y preservación ambiental. Que exige una acción que debe ser implementada principalmente en el proceso administrativo.

De manera similar, podemos observar en el Art. 205 y en el Art. 206, inciso VI de la CF/88, la importancia de la participación pública que el legislador supo destacar al estipular la gestión democrática de la educación¹²². Esto implica que la planeación y la gestión de la educación deben contar con la participación pública, dado que la educación es de suma importancia para la participación, ya que esta propicia también la educación en el propio proceso participativo.

¹²¹ "Art. 225. Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una cualidad de vida saludable, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones." (Traducción propia).

¹²² "Art. 205. La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, buscando el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo.

Art. 206. La enseñanza será administrada con base en los siguientes principios:

VI - gestión democrática de la enseñanza pública, en la forma de la ley;" (Traducción propia).

Estos mecanismos de construcción de la ciudadanía que acaban por formarse en medio de un círculo que integra participación, planeación, educación y participación nuevamente, en un proceso que Dewey podría llamar de reconstrucción de las experiencias, y así sucesivamente, representa un verdadero círculo virtuoso en la construcción de la democracia constitucional.

A lo que se refiere al patrimonio cultural, el párrafo 1º del Art. 216 de la CF/88 prevé la participación de la comunidad en su protección y promoción¹²³. Se trata de un mecanismo constitucional en que respecta a la esfera de competencia constitucional común a los entes federativos quienes deben cuidar del patrimonio cultural, vale resaltar que en este ámbito el entendimiento traído por la Ley Complementaria n° 140/2011 en el sentido de aplicar el Principio de la Cooperación, en que los problemas locales pasan a ser más directamente tratados, no excluyendo la complementariedad y la subsidiariedad de los demás entes de derecho público interno. De este modo, por ejemplo, al Municipio le cabrá legislar sobre el interés local (Art. 30, I, de la CF/1988), lo que no excluye la imperiosa observancia de la legislación federal sobre vuelcos, por otro lado, al ejercer el poder de policía en cuestiones relativas a transgresiones al patrimonio cultural, aun cuando este sea de la esfera de fiscalización del Estado o de la Unión, puede y debe el Municipio actuar en el ámbito de salvaguarda del bien público. Es aún en este sentido que el legislador originario corroboró la orientación de la responsabilidad por la salvaguarda del medio ambiente que es de titularidad sea del Estado o de la colectividad, de ahí la evidencia de que la participación pública se torna una verdadera guía para esta construcción con vistas a la resolución de las demandas sociales.

En el ámbito del poder público municipal, consta en los incisos XII y XIII del Art. 216, CF/88, la participación pública en la planeación municipal¹²⁴. En ese sentido, considerando que es en la localidad que los ciudadanos tienen más condiciones de evaluar mejor las actividades que estarán ubicadas en su territorio, esa participación es esencial para una administración democrática efectiva.

¹²³ "Art. 216 - Constituyen patrimonio cultural brasileño los bienes de naturaleza material e inmaterial, tomados individualmente o en conjunto, portadores de referencia a la identidad, la acción, la memoria de los diferentes grupos formadores de la sociedad brasileña, a los cuales se incluyen:

§ 1º - El Poder Público, con la colaboración de la comunidad, promoverá y protegerá el patrimonio cultural brasileño, por medio de inventarios, registros, vigilancia, preservación y expropiación, y de otras formas de precaución y preservación".(Traducción propia).

¹²⁴ "XII - cooperación de las asociaciones representativas en la planeación municipal;
XIII - iniciativa popular de proyectos de ley de interés específico del Municipio, de la ciudad o de barrios, a través de la manifestación de, por lo menos, cinco por ciento del electorado" (Traducción propia).

En relación a la producción agrícola contamos con la previsión de la participación pública en el Art. 187 de la CF/88 ¹²⁵. Esto es imprescindible puesto que, además de los impactos de la producción por el uso de agro-tóxicos, se incluyen actividades de alto consumo de recursos hídricos que están generando impactos también en el suministro de agua.

Además de los dispositivos enumerados arriba, en caso de lesión, o negación de derechos, varias medidas administrativas, legislativas y judiciales son estipuladas en el ordenamiento jurídico brasileño. Se trata de un listado de dispositivos constitucionales que en varias situaciones ni siquiera serían necesarios si la esencia de un "Estado Democrático de Derecho" ya hubiese echado fuertes raíces. La línea "a" del inciso XXXIV del Art. 5º de la CF/88 atribuye a todos el derecho de accionar el Poder Público en casos de ilegalidad o abuso de poder, es un derecho de petición *en defensa de derechos o contra ilegalidades o abuso de poder*; el Art. 31, por su lado, dispone sobre el acceso y control externo de las cuentas públicas municipales; y el Art. 74, párrafo 2º, trata respecto del sistema de control interno de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el sentido de garantizar la denuncia al Tribunal de Cuentas de la Unión sobre los casos de irregularidades o ilegalidades.

En el capítulo que aborda los derechos políticos, los incisos I, II y III del Art. 14 de la Constitución Federal de 1988, además del ejercicio de la soberanía a través del voto, disponen que la soberanía será ejercida mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. El plebiscito es una consulta pública inicial, utilizada cuando se pretende deliberar a respecto de un determinado asunto de extrema importancia para el Estado. El referendo también es una consulta pública, por la cual se busca deliberar sobre el rechazo o ratificación de una decisión ya tomada por el Estado. Se destaca la iniciativa popular, para los ciudadanos brasileños, también estipulada en el Párrafo 2º del Art. 61, en los siguientes términos:

La iniciativa de las leyes complementarias y ordinarias cabe a cualquier miembro o Comisión de la Cámara de los Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, al Presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores, al Procurador General de la República y a los ciudadanos, de forma y en los casos previstos en esta Constitución.

§ 2º - La iniciativa popular puede ser ejercida por la presentación a la Cámara de los Diputados del proyecto de ley suscrito

¹²⁵ "Art. 187. La política agrícola será planeada y ejecutada en forma de ley, con la participación efectiva del sector de producción, envolviendo productores y trabajadores rurales, así como también de los sectores de comercialización, de almacenamiento y de transportes, teniendo en cuenta, especialmente:

§ 1º - Se incluyen en la planeación agrícola las actividades agro-industriales, agropecuarias, pesqueras y forestales." (Traducción propia).

por, como mínimo, uno por ciento del electorado nacional, distribuido por lo menos entre cinco Estados, con no menos de tres decimos porcentuales de los electores de cada uno de ellos. (Traducción propia).

Tal dispositivo posibilita la participación popular en la creación de leyes complementarias y ordinarias.

Y como recursos judiciales, los incisos LXIX y LXX del Art. 5º de la CF/88 especifican el Mandato de Seguridad, cuyo objetivo es proteger derechos líquidos y ciertos, no amparados por el *habeas corpus* o *habeas data*; el inciso LXXIII del Art. 5º prevé la Acción Popular, que apunta a anular actos lesivos "al patrimonio público o de entidades de las cuales participe el Estado, la moralidad administrativa, el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural, quedando el autor, salvo comprobada mala fe, exento de costos judiciales y costos por pérdida del proceso."

3. Preceptos de participación en la Constitución Española

Para coadunar con lo dispuesto en la legislación europea, el texto constitucional español, de 1978, refleja el principio de democracia participativa en la misma línea de lo contenido en las normativas sobre participación ciudadana en la Unión Europea, que pueden ser conferidas en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht 1992, en el Título 1, A, donde se establece "El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos"; Tratado Constitucional Europeo/2004, en los Artículos 46.3, 47 y 50.3, cabiendo decir que la Constitución Europea se basa en los Tratados de Roma, 1957 y el Tratado de Maastricht, 1992; Directiva 2003/35/CE que establece medidas para la participación pública en cuestiones ambientales y receptiona la Directiva 2003/4/CE, Convenio de Aarhus.

Así como en la Constitución Brasileña de 1988, se tiene la fundación de una República Democrática de Derecho, en los términos de lo que establece el Art. 1º de la Carta Magna, España también se constituye en un Estado Democrático de Derecho, por lo que la participación pública señala el alineamiento político a esta forma de estado, siendo que, según lo expuesto por Morón, "Participación y soberanía popular van, pues, inescindiblemente unidas en lo constitucional".

En este sentido el principio de participación se reconduce a la fórmula del Estado democrático. Será la intervención de los ciudadanos, de una u otra fórmula, en el proceso de determinación de las decisiones colectivas, lo que constituya al Estado en democrático (MORÓN, 1979, p. 178).

En el texto de la Constitución Española el derecho a la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, se encuentra reflejado en los Artículos 9.2¹²⁶ y 23.1¹²⁷. Se trata de un derecho fundamental por la propia identidad, en una sociedad democrática de derecho y por el hecho de asumir el estatus de derecho constitucional cuya efectividad y garantía constituye el presupuesto básico de actuación del propio Estado.

En un análisis al Artículo 9.2 de la Constitución, dónde "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en el cual se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" se puede percibir que el mismo es de efectos amplios, impone acciones proactivas al Estado para actuar alineado con el Principio de Participación Pública. En los planteamientos de Morón, "los poderes públicos tienen como misión promover las condiciones y remover los obstáculos necesarios para asegurar la libertad y la igualdad de hecho, no meramente formal, y a ello se une, como correlato imprescindible, la tarea de facilitar la participación de todos" (MORÓN, 1979, p.175).

Para algunos doctrinadores el ordenamiento constitucional español hace una diferencia entre participación política y participación ciudadana (IGLESIAS et al., 2008) en la medida que reconoce en el Artículo 23.1 una idea de participación como derecho político con las garantías jurídicas propias de los derechos fundamentales y pone, en apartado, la desiderata de la participación ciudadana como una imposición a los poderes públicos.

A continuación del análisis del Artículo 9.2, cabe decir que además que el mismo estaba en el título preliminar y no en lo Capítulo 1, de los derechos fundamentales, consideramos esto una interpretación adecuada, a pesar de la sentencia 119/1995 del Tribunal Constitucional de 17 de Julio de 1995, que

¹²⁶ "Artículo 9º - 2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en el cual se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social." (Traducción propia).

¹²⁷ "C.E. Art.23.1: los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal." (Traducción propia).

abre una interpretación restrictiva del Artículo 23.1, y es por lo tanto contraria al recurso de amparo¹²⁸, decisión que se refleja en la interpretación del Artículo 9.2, que es lo mismo al reforzar el sentido de una sociedad democrática, y el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente, dispuesto en el Artículo 9º.2, así como en el 23.1, que contempla la participación ciudadana como derecho fundamental.

No debemos de olvidar que la administración pública está sujeta a los dictámenes legales. En este sentido el Art. 97 de la Constitución española, en la parte referente a la función ejecutiva y legislativa, dispone el legislador que las acciones del Gobierno deben estar de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Los principios constitucionales señalados para la administración pública constan en el Art. 103 donde se lee que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con

¹²⁸ "Consideran los recurrentes que tanto los actos municipales como la posterior Sentencia del Tribunal Supremo han vulnerado su derecho a la participación en los asuntos públicos, protegido por el art. 23.1 C.E., en relación con el mandato constitucional a los poderes públicos de facilitar dicha participación ciudadana (art. 9.2 C.E.). Se insiste en la demanda de amparo en que la resolución judicial no vulneró el art. 24.1 C.E., puesto que razonó suficientemente la causa de desestimación del recurso, pero sí el art. 23.1 de la misma Norma fundamental en cuanto, apartándose de la doctrina del Tribunal Constitucional, revocó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que había estimado la demanda. Aunque comparten la afirmación del Tribunal Supremo de que el cauce de la Ley 62/1978 no es adecuado para valorar problemas de legalidad ordinaria, recuerdan los recurrentes que es doctrina de este Tribunal que los derechos fundamentales de configuración legal pueden verse comprometidos por una incorrecta o irrazonable interpretación de la legalidad que los configura, por lo que no es posible renunciar a la revisión de tales interpretaciones pues, de otro modo, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria (SSTC 24/1990, 25/1990, 26/1990 y 80/1990). En el presente caso, los arts. 4.2 de la Ley del Suelo y 130 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico configuran mediante la información pública el derecho fundamental protegido por el art. 23.1, en relación con el art. 9.2, ambos de la Constitución; tales preceptos no especifican los supuestos en los que las modificaciones deben considerarse de naturaleza sustancial, limitándose a establecer el carácter preceptivo de la información pública en el caso de que tengan dicha naturaleza. El alcance de las modificaciones no es sino una cuestión fáctica de necesaria determinación por el Tribunal para integrar el concepto jurídico indeterminado "sustanciales"; su examen no es un examen de la legalidad ordinaria sino la simple comprobación de elementos fácticos. Esta sería, por otra parte, la doctrina sostenida por el propio Tribunal Supremo en otras resoluciones, algunas de las cuales se mencionan en la demanda de amparo. La solución contraria conduce a la posibilidad de hurtar de facto la información pública, sin posible reacción desde el ámbito de protección del art. 53.1 C.E. Por otra parte, no cabe duda que el derecho de participación ciudadana en la elaboración y aprobación del planteamiento urbanístico se contiene -como una concreción legal del mismo- en el derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 C.E. en relación con el mandato de promoción del art. 9.2 del mismo Texto constitucional; así se desprendería de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y así lo sostiene la generalidad de la doctrina científica." (Traducción propia).

sometimiento pleno a la ley y al Derecho". Así como en la ley brasileña de administración pública, el Principio de la Efectividad, presupone la colaboración de la comunidad en la administración para que la misma alcance una buena cualidad, lo que queda reflejado y se puede ver enumerado en el apartado 1.

Art. 105 de la CF - La ley reglamentará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Art. 129 de la CF/88:

1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la cualidad de la vida o al bienestar general. 2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. (Traducción propia).

Además de los preceptos constitucionales, se destaca lo dispuesto en la Ley n. 30/92, que regula lo referente al procedimiento administrativo. En su Art. 35, al tratar de los Derechos de los ciudadanos, establece alternativas de participación en la administración pública, con el derecho de información y de acceso a este derecho¹²⁹.

Los objetivos del Convenio de Aarhus son hacer que se garantice el "acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente", para los fines de protección del derecho a un medio ambiente saludable para las presentes y futuras generaciones. Tratamos aquí el derecho de acceso a la información, como un derecho fundamental y como un medio instrumental para viabilizar la participación, y que se puede conferir en la exposición de motivos de la Ley

¹²⁹ Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos: e) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución. g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar. h) Al acceso a la información pública, archivos y registros.

27/2006¹³⁰ que busca establecer el deber general de promover la participación real y efectiva del público, disponiendo de forma clara la participación en la toma de decisiones en consonancia con uno de los pilares del Convenio de Aarhus, y no solamente en órganos consultivos.

Se trata de un proceso de construcción de la democracia que camina en su transición. Y, como proceso, su desarrollo depende no solamente de los instrumentos legales, sino también de las correlaciones de fuerzas capaces de hacer cambios cada vez más coherentes con lo que se propone ser una sociedad libre, participativa y cooperativa.

Así pues, la interpretación de los dispositivos constitucionales e infra-constitucionales debe acercarse a lo más próximo de una sociedad democrática, además de algunos dispositivos dar apertura a interpretaciones restrictivas por ejemplo aquellos derechos enumerados en el Artículo 1¹³¹ de las disposiciones generales de la Ley 26/, y las líneas b, c y d del Artículo 16, al abordar el Derecho de Participación antes de que la administración adopte decisiones; y el de información al público de la decisión adoptada. Se hace importante una interpretación que coadune con el deber de garantizar la compatibilidad de las disposiciones legales con lo dispuesto en el Convenio de Aarhus, ratificado por España en diciembre de 2004, así como en la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de mayo de 2003, que dispone en la Consideración 10 *velar por la participación del público en consonancia con las disposiciones del Convenio de Aarhus*.

Aparte de lo que indica una buena interpretación, en la práctica se tendrá que ir al encuentro de los autores Iglesias, Montero y García, para abordar la ineficacia participativa en la toma de decisiones, quedando las mismas al ámbito consultivo, implicando una "representatividad cuestionable, permeables a incorporar grupos de interés particular, que suelen ser designados por la administración que normalmente se reserva una sobre-representación frente a otros sectores o agentes sociales."¹³²

¹³⁰ "Para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas. Pues la participación, que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución, y para el ámbito administrativo el artículo 105, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos".

¹³¹ "Artículo 1. Objeto de la Ley. 1. Esta Ley tiene por objeto regular los siguientes derechos: b) A participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas".

¹³² "Políticas de medio ambiente y participación ciudadana", Artículo publicado en la Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Disponible en: <http://www.>

Los autores parten de estudios respecto al papel de los ciudadanos en conflictos medioambientales, en una participación no convencional, para decir que en esta dinámica los movimientos y acciones colectivas en sus conflictos locales en muchos casos terminan por plantear cuestiones más universalistas. Esto ocurre en razón de un cierto aprendizaje colectivo y de la difusión y visibilidad de los conflictos. Y que, por el contrario "las mesas de convivencia, espacios de mediación o consejos territoriales de participación se encuentran en numerosos municipios sin una mayor implicación ciudadana, ya que estos mecanismos no canalizan realmente la participación ciudadana al no dotarles de toma de decisiones de carácter vinculante a los asuntos sobre los que directamente se ven afectados." (IGLESIAS et al., 2008, p.188, traducción propia).

Los procesos participativos, institucionalizados o no, de cualquier manera, son procesos y como tales generan avances dentro de las correlaciones de fuerzas, en la cual la visibilidad de algunos conflictos dependen del papel actuante de la sociedad civil en el rompimiento de algunas resistencias que se fijan entorno de intereses privados, y al enfrentamiento dentro de la propia administración pública frente a su postura de gestora de las resistencias, asumiendo un papel de mediadora de conflictos.

Al señalar la participación regulada, aquí entendida como institucionalizada, los autores se refieren a ella como una manera de mediar las exigencias de la política medioambiental, y como un proceso de "integración (y en ocasiones de cooptación) de los movimientos ecologistas", una "integración de la protesta" (IGLESIAS et al., 2008, p.196 y 198). Es importante destacar que esta participación por un lado es un canal para iniciativas ciudadanas, por otro, un proceso que a la larga tiende a reducir la capacidad de confrontación de los movimientos sociales y legitimar decisiones previamente definidas.

Además de las contradicciones y dificultades de cualquier proceso, las políticas públicas que cuentan con la participación pública se diseñan en conformidad con un criterio de "buena gobernanza". Cabe aquí apuntar el concepto de gobernanza dado por Jiménez "como las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia" (JIMÉNEZ, 2014, p.35, traducción propia) y destacar el punto de vista de la apertura. Esto significa la posibilidad de las acciones cambiar para ser cada vez más democráticas, cooperativas, en un juego de solución de conflictos. Esto se alinea con el concepto de política pública como

siendo "aquella que surge de un proceso participativo en el que se adopta una decisión política y se propone una actuación concreta a seguir por parte de los poderes públicos"¹³³. Es un proceso que apunta a la búsqueda de justicia en permanente reconstrucción.

4. Mecanismos participativos en la gestión ambiental en Brasil

En los decires de Campos Jiménez, al hablar de participación orgánica, se trata de "creación y composición de órganos administrativos, ya sean estatales, autonómicos o locales, en que estos entes participan con los agentes sociales. El fundamento de los mismos estriba, en dotar de legitimidad a las decisiones que se tomen en los mismos potenciándolos con los sectores que más interesen, políticamente hablando" (JIMÉNEZ, 2014, p.147, traducción propia). Vale decir que la legitimación de las decisiones no siempre refleja una composición de los conflictos o creación de consensos, esto va a depender de los juegos de interés y correlaciones de fuerzas.

Los mecanismos que propician el atendimento al Principio de Participación Pública permean el ordenamiento jurídico brasileño, tanto en la formulación como en la ejecución de políticas ambientales. La opción de consejos, órganos colegiados, y por consultas públicas viabilizan espacios de enfrentamiento necesarios para el cumplimiento de la Política Nacional de Medio Ambiente que se propone participativa e inclusiva. En ese sentido, el Decreto 8.243, del 23 de mayo de 2014, instituye la Política Nacional de Participación Social (PNPS) y el Sistema Nacional de Participación Social (SNPS)¹³⁴, teniendo su sentido en el fundamento de la soberanía contenido en el inciso I del Art. 1º de la CF/88, que viene a trazar una política orientadora y convergente en el sentido de fortalecer la participación social en la administración pública. Si por un lado en la Ley de Administración Pública (Ley 9784/99 que reglamenta el proceso administrativo en el ámbito de la Administración Pública Federal), que establece normas que apuntan a la protección de los derechos de los administrados, se excluye el derecho de participación de los movimientos sociales

¹³³ Disponible en: <<http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/989.pdf>> Acceso en: 27 sep. 2015, p.17

¹³⁴ "Art. 1º Queda instituida la Política Nacional de Participación Social - PNPS, con el objetivo de fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas de diálogo y la actuación conjunta entre la administración pública federal y la sociedad civil.

Parágrafo único. En la formulación, en la ejecución, en el monitoreo y en la evaluación de programas y políticas públicas y en el mejoramiento de la gestión pública serán considerados los objetivos y las directrices de la PNPS." (Traducción propia).

en los consejos, una vez que se trata de sociedad civil organizada, institucionalizada, o sea, con Registro Nacional de Persona Jurídica (CNPJ), por otro lado, lo dispuesto en el Art. 2º del mencionado Decreto rescata el sentido de la participación amplia expresado en la CF/88 en la medida en la cual conceptúa sociedad civil como "el ciudadano, los colectivos, los movimientos sociales institucionalizados o no institucionalizados, sus redes y sus organizaciones".

Antes de la edición de la Ley 6938/81, que trata de la Política Nacional de Medio Ambiental, varios decretos-leyes componían el escenario jurídico nacional. A título de ejemplo, el control de polución, y competencias para intervención en actividades económicas, era abordado por el Decreto-ley 1413/75; para prevención y control el Decreto-ley 7389/75; para relación de actividades de alto interés para el desarrollo y seguridad nacional el Decreto-ley 81107/77. Esa gestión era hecha por intermedio de la Secretaria de Especial de Meio Ambiente (SEMA)¹³⁵, creada en 1973 en el ámbito del Ministerio del Interior, por influencia de la participación de Brasil en la Conferencia de Estocolmo en 1972, momento en el cual ya se comenzaba a pensar la descentralización de la administración ambiental, con leves participaciones de estados y municipios, sobre condiciones de funcionamiento de algunas actividades altamente contaminantes. La Secretaria Especial de Medio Ambiente (SEMA) estaba "orientada a la conservación del medio ambiente, y al uso racional de los recursos naturales." (Traducción propia). Vale destacar que Brasil se encontraba en aquella época en pleno Régimen Militar, lo que, naturalmente, traía para sí toda la competencia para regular las cuestiones de producción, inclusive la de suspender cualquier actividad económica. Aun cuando el Ministerio de Industria y Comercio tuviese que ser consultado, el gobierno era el mismo, puesto que los Ministerios estaban compuestos por militares. Y todo se enmarcaba aún en una política de gobierno y no de Estado.

En agosto de 1981, dentro de un marco de renovación de la política ambiental, se vino a descentralizar la gestión pública del medio ambiente, con el objetivo de preservar, mejorar y recuperar la calidad ambiental, fue editada la Ley 6.938/1981. Se establece así la Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA) y se constituye el Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA). De la segunda parte del Art. 2º de la referida Ley, se infiere la perspectiva de "[...] asegurar, en el País, condiciones al desarrollo socio-económico, a los intereses de la seguridad nacional y a la protección de la dignidad de la vida

¹³⁵ Esta Secretaria era entonces competente para el ejercicio de las más diversas funciones relacionadas a la gestión ambiental, viniendo a ser substituida por el Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), por medio de la Ley Federal nº 7735/1989

humana [...]” (Traducción propia). lo que se torna la principal finalidad de la adopción de esa política. En ese sentido, la protección de la dignidad de la vida humana aparece en el texto legal con el mismo peso que se da al tema del desarrollo. Sin embargo, en la práctica, en nombre del desarrollo, la dignidad de la vida humana, de buena parte de la sociedad brasileña, acaba relegada a un segundo plano. Basta conferir las implicaciones sociales en el entorno de emprendimientos altamente impactantes.

El 18 de julio de 1989 la Ley 6938 de 1981 sufre alteraciones con la edición de la Ley 7.804. Así, la PNMA pasa a contar con el Consejo Superior de Medio Ambiente (CSMA)¹³⁶. El Consejo objetiva asesorar al Presidente/Presidenta de la República en lo que se refiere a las cuestiones ambientales, de la política de directrices gubernamentales, al tenor de lo dispuesto en el Art. 6º, inciso I de la Ley 6938/81.

El SISNAMA, compuesto por los *órganos y entidades de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal, de los Territorios y de los Municipios, bien como las fundaciones instituidas por el Poder Público*, vino con el objetivo de establecer conexiones entre esos órganos y entidades con la finalidad de protección ambiental. Posee una estructura compuesta por un Consejo de Gobierno, que es el órgano superior de asesoría a la Presidencia de la República; un Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), que tiene función consultiva, en el sentido de estudiar y proponer directrices sobre cuestiones que involucren el medio ambiente, y un poder deliberativo, ejercido por medio de emisión de Resoluciones; un órgano central, la Secretaria del Medio Ambiente de la Presidencia de la República (SEMAM/PR), conforme Decreto 99.274 del 6 de junio de 1990, es creada *con la finalidad de planear, coordinar, supervisar y controlar, como órgano federal, la política nacional y las directrices gubernamentales fijadas para el medio ambiente; y como órganos responsables por la ejecución, directa o indirecta, de las directrices relativas al medio ambiente, con autonomía administrativa, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (IBAMA) y el Instituto Chico Mendes*¹³⁷, siendo que el Instituto Chico Mendes fue creado por la Ley 11.516, del 28 de agosto de 2007;

¹³⁶ Art. 1º Esta Ley, con fundamento en los incisos VI y VII, del Art. 23, y en el Art. 225 de la Constitución Federal, establece la Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación, constituyen el Sistema Nacional del Medio Ambiente - SISNAMA, que crea el Consejo Superior del Medio Ambiente - CSMA, e instituye el Registro de Defensa Ambiental. (Traducción propia)

¹³⁷ Ley 6938/81, Art. 6º, IV - órganos ejecutores: el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables - IBAMA y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad - Instituto Chico Mendes, con la finalidad de ejecutar y hacer ejecutar la política y las directrices gubernamentales fijadas para el medio ambiente, de acuerdo con las respectivas competencias, Órganos seccionales, Órganos locales. (Traducción propia).

Secretarías Estatales del Medio ambiente y otras entidades estatales, como Órganos Seccionales con funciones ejecutoras de programas y proyectos también componen toda esta pléyade institucional, y también acumulan función fiscalizadora de actividades consideradas de potencial contaminante; y, por fin, las Entidades o Órganos Municipales que deben mantener observancia a lo que propugnan los Órganos Estatales y Federales al evaluar y normar sobre cuestiones de control ambiental.

Varios instrumentos fueron establecidos en la Ley 6.983/81 como medios para alcanzar su objetivo un: estándar de calidad ambiental, referente a emisiones que generan polución y contaminantes, como parámetro establecido en resoluciones del CONAMA; zonificación ambiental, para establecer competencias relativas al planeamiento de la ciudad; evaluación de impacto ambiental¹³⁸, que culmina en el EIA/RIMA; licenciamiento ambiental; posibilidad de creación de estaciones ecológicas, espacios y áreas de protección ambiental; creación del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIMA), con tres ejes estructurantes (acceso, sistematización e integración) para la gestión de la información en el ámbito del SISNAMA; Informe de Calidad del Medio Ambiente, de divulgación anual; Registro Técnico Federal de actividades potencialmente que polucionan, de responsabilidad del IBAMA.

A nivel estatal, tenemos en Minas Gerais el Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), compuesto por la Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) y Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM).

El Consejo Estatal de Política Ambiental del Triângulo Mineiro y Alto Paranaíba (COPAM/TMAP) fue instituido por el Decreto nº 18.466, del 29 de abril de 1977. Se trata de un órgano colegiado, normativo, consultivo y deliberativo, subordinado a la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible – SEMAD. Dentro de su estructura, con el fin de realizar una gestión que se propone ser descentralizada, existen las Unidades Regionales Colegiadas¹³⁹, al tenor de lo que dispone el inciso VI del Art. 6º.

¹³⁸ Definición de impacto ambiental del CONAMA: cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas y biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que, directa o indirectamente, afectan la salud, la seguridad y el bienestar de la población; las actividades sociales y económicas; la biota; las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente; la calidad de los recursos ambientales. (Traducción propia).

¹³⁹ Art. 6º - El COPAM tiene la siguiente estructura: I - Presidencia; II - Plenario; III - Cámara Normativa y de Alzada; IV - Cámaras Temáticas: a) Cámara de Energía y Cambios Climáticos; b) Cámara de Industria, Minería e Infraestructura; c) Cámara de Actividades Agroforestales; d) Cámara de Instrumentos de Gestión Ambiental; y e) Cámara de Protec-

En el sentido de deliberar sobre las directrices generales de la política ambiental en el Estado de Minas Gerais, el COPAM tiene como competencia de iniciativa de normas y estándares de protección ambiental, articulando sus acciones con el Consejo Estatal de Recursos Hídricos (CERH/MG). Este Consejo fue creado por el Decreto n° 26.961 del 28 de abril de 1987 apuntando a la integración de los órganos públicos, el sector productivo y la sociedad civil organizada, en los asuntos relativos a los recursos hídricos.

La gestión de los recursos hídricos en la legislación brasileña queda descentralizada, permanece como unidad de gestión de cuenca hidrográfica. La Política Nacional de Recursos Hídricos, creada por la Ley n° 9.433/97, abre camino a la participación pública conforme disposición del inciso VI de este marco legislativo, sin embargo, esta es incipiente como demostraremos más adelante¹⁴⁰.

Se señala aún, como instrumento de gestión, por su importancia en el *fortalecimiento del papel de los principales grupos sociales*, la Agenda 21 Brasileña, documento terminado en 2002, y que se caracteriza por la planeación participativa para el desarrollo sostenible. Tal agenda culminó en un amplio proceso de participación en Brasil impulsado por el Ministerio de Medio Ambiente, corroborando el desarrollo de pautas involucrando los diversos entes federativos (agendas 21 federal, estatales y municipales).

La Ley n° 9.433 del 8 de enero de 1997, titulada como "Ley de Aguas", instituyó la Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) y creó el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos (SINGREH) prevé la gestión de las aguas de forma descentralizada y participativa teniendo como unidad de actuación la cuenca hidrográfica¹⁴¹. Como una de las directrices generales de acción enumerados en el Art. 3° de la Ley está *la integración de la gestión*

ción a la Biodiversidad y de Áreas Protegidas; V - Secretaria Ejecutiva; y VI - Unidades Regionales Colegiadas, en un número máximo de catorce, con sede y jurisdicción establecidas en el Anexo de este Decreto; (Traducción propia)

¹⁴⁰ Art. 1°: I) el agua es un bien de dominio público; II) el agua es un recurso natural limitado, dotado de valor económico; III) en situaciones de escasez, el uso prioritario de los recursos hídricos es el consumo humano y el abreviar de animales; IV) la gestión de los recursos hídricos debe siempre proporcionar el uso múltiple de las aguas; V) la cuenca hidrográfica es la unidad territorial para la implementación del Plan Nacional de Recursos Hídricos y actuación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos; VI) la gestión de los recursos hídricos debe ser descentralizada y contar con la participación del Poder Público, de los usuarios y de las comunidades; (Traducción propia).

¹⁴¹ "Art. 1° - La Política Nacional de Recursos Hídricos se basa en los siguientes fundamentos:

V - la cuenca hidrográfica es la unidad territorial para la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos y actuación del Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos;

VI - la gestión de los recursos hídricos debe ser descentralizada y contar con la participación del Poder Público, de los usuarios y de las comunidades". (Traducción propia)

de recursos hídricos con la gestión ambiental, contenida en el inciso III. Esta es una de las directrices más importantes que se conecta con el licenciamiento ambiental, una vez que va a contribuir en el análisis integrado de los emprendimientos en determinado territorio.

A pesar de toda la preocupación en garantizar en la Ley el derecho a la participación en la gestión de los recursos hídricos, considerando, por ejemplo, que Minas Gerais, es un Estado con 36 Comités de Cuencas Hidrográficas, correspondientes a cada unidad de planeación y gestión, y en el cual la participación en esos comités engloba a los usuarios de agua, entidades de la sociedad civil y representantes del poder público estatal y municipal, cabe apuntar que en los órganos colegiados para la gestión de los recursos hídricos en la Cuenca Hidrográfica del Rio Paranaíba, en el requisito de paridad, son reservadas el 40% de las vacantes para el sector de usuarios, y la división entre sector público y sociedad civil no es paritaria. Como ejemplo citamos al Comité de Araguari que, conforme Deliberación Normativa nº 04/2010, al establecer su Regimiento Interno, disponibiliza 25% de la composición del Comité para la sociedad civil, conforme su Artículo 7¹⁴². Sin embargo, al identificar de entre las ONGs, que componen el consejo, la existencia de entidades formadas por empresarios, y por lo tanto consumidores de recursos hídricos, cabe decir que en la práctica la representatividad social queda demasiado perjudicada. (Traducción propia)

Una vez establecido que los órganos colegiados para la gestión ambiental

¹⁴² Art. 7º El Comité se compone, observando el criterio de representación paritaria previsto en el Art. 36 de la Ley nº. 13.199/99, de los siguientes miembros: I- 09 (nueve) representantes titulares del Poder Público Estadual, designados por la dirección de los órganos y entidades indicados por el Gobierno del Estado. II - 09 (nueve) representantes titulares del Poder Público Municipal, indicados por los Prefectos de los Municipios que componen el CBH Araguari; III- 09 (nueve) representantes titulares de usuarios de recursos hídricos, indicados por este segmento; considerando la representación de los siguientes sectores: a.Abastecimiento urbano; b.Industria, captación y dilución de afluentes industriales; c.Irrigación y uso agropecuario; d.Hidroelectricidad; e.Vías navegables, pesca, turismo, esparcimiento y otros usos no consuntivos. IV- 09 (nueve) representantes titulares de entidades de la sociedad civil, legalmente constituidas, con acción comprobada en el área territorial de la Cuenca Hidrográfica del Rio Araguari, orientada a la protección del medio ambiente y/o gestión de recursos hídricos, indicados por las entidades representadas, garantizando la participación de los diversos tipos de entidades existentes en el área territorial del comité, y siempre que sea posible la participación de: a.Organizaciones de la sociedad civil con actuación en la cuenca en defensa del medio ambiente y/o de los recursos hídricos; b.Asociaciones y consejos profesionales con actuación en la cuenca, con interfaz con el medio ambiente y/o con los recursos hídricos; c.Instituciones de enseñanza e investigación localizados en la cuenca, con interfaz con el medio ambiente y/o con los recursos hídricos; d.Asociaciones y consorcios inter-municipales de la cuenca con actuación en medio ambiente y/o recursos hídricos; e.Asociaciones, cooperativas y demás organizaciones de la agricultura familiar con representación en la cuenca; f.Asociaciones, cooperativas y demás organizaciones de grupos sociales vulnerabilizados por obras e intervenciones hídricas con representación en la cuenca.

son normativos, colegiados, consultivos y deliberativos, cabe apuntar que en Minas Gerais fue creado el COPAM y, en consonancia con lo dispuesto en el Decreto n° 44.667, del 3 de diciembre de 2007, el COPAM¹⁴³ debe "actuar de forma articulada con los comités de cuencas hidrográficas, observando, especialmente, la compatibilidad de las acciones previstas en los instrumentos de planeación de cualidad ambiental con los planes directores de recursos hídricos de cuencas hidrográficas", conforme previsto en el inciso VIII del Art. 11 del Decreto mencionado. De ahí se puede tener una noción de la importancia de la efectividad de la paridad participativa.

Al ilustrar el requisito de paridad, destacamos que el Consejo Nacional de los Derechos Humanos – CNDH, vinculado a la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH/PR), conforme a la Ley 12.986, del 2 de junio de 2014, transformó el antiguo Consejo Nacional de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, creado en 1964, que estaba compuesto por 5 representantes de la sociedad civil y 8 representantes del gobierno. La nueva composición amplía la participación de la sociedad civil. La composición es de once miembros de la sociedad civil y once miembros del Poder Público. De entre los participantes de la sociedad civil, nueve son escogidos por medio de elección, y las otras dos vacantes son ocupadas por un representante de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), y uno del Consejo Nacional de los Procuradores-Generales del Ministerio Público de los estados y de la Unión.

El Consejo Nacional de Medio Ambiente (CNMA), fue creado en 1981, con 30 representantes de la sociedad civil y 75 del Gobierno¹⁴⁴, cuenta en la actualidad con 22 representantes de la sociedad civil. Un claro debilitamiento de la participación social en las cuestiones ambientales.

Otros mecanismos participativos son expuestos por el ordenamiento jurí-

¹⁴³ "Art. 1º - El Consejo Estatal de Política Ambiental - COPAM, instituido por el Decreto n° 18.466, del 29 de abril de 1977, se rige por la Ley Delegada n° 178, del 29 de enero de 2007, por este Decreto y demás normas aplicables."

¹⁴⁴ El Plenario del CONAMA es un colegiado representativo de órganos federales, estatales y municipales, del sector empresarial y de la sociedad civil. Además del Ministro de Medio Ambiente, que lo preside, también componen el Plenario: el Secretario-Ejecutivo del Ministerio del Medio Ambiente, que será su Secretario-Ejecutivo; 01 representante del IBAMA; 01 representante de la Agencia Nacional de Aguas (ANA); 01 representante de cada uno de los Ministerios, de las Secretarías de la Presidencia de la República y de los Comandos Militares del Ministerio de Defensa, indicados por sus respectivos titulares; 01 representante de cada uno de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal, indicados por sus respectivos gobernadores; 08 representantes de los Gobiernos Municipales que poseen órgano ambiental estructurado y Consejo del Medio Ambiente con carácter deliberativo; 22 representantes de entidades de trabajadores y de la sociedad civil; 08 representantes de entidades empresariales; y 01 miembro honorario indicado por el Plenario. Disponible en: <<http://www.oeco.org.br>> Acceso en: 5 mar. 2015. (Traducción propia).

dico brasileño. La Audiencia Pública, reglamentada por la Resolución CONAMA n° 9/87¹⁴⁵, actividad de naturaleza consultiva, es un espacio de participación pública. Es un momento en el cual se deben crear oportunidades para la comunidad desarrollar la opinión libre y consciente sobre el objeto propuesto una vez que esas opiniones deben ser consideradas como una re-evaluación por el órgano responsable del licenciamiento. Conforme al Art. 5° de esta Resolución el "acta de la(s) audiencia(s) pública(s) y sus anexos, servirán de base, juntamente con el RIMA, para el análisis y parecer final del licenciador en cuando a la aprobación o no del proyecto".

En lo que se refiere a la exigencia de audiencia pública en razón de valores, en proceso licitatorio, el Art. 39 de la Ley 8.666/1993 prevé la obligatoriedad de realización de audiencia pública en el inicio del proceso, con la debida publicidad, "al cual tendrán acceso y derecho a todas las informaciones pertinentes y a manifestarse todos los interesados". Sin embargo, esas audiencias acaban siendo, como fue mencionado en la Carta al Gobernador, un "juego escénico". No existe efectividad en la utilización de ese mecanismo¹⁴⁶.

Las Conferencias Nacionales de Medio Ambiente, incorporadas al ambiente político brasileño, son espacios educativos y de participación de la sociedad civil organizada, en que esta contribuye a la implementación de políticas públicas, dando un indicativo de las prioridades a ser atendidas con miras a la protección ambiental. Se destaca que en las plenarias finales siempre existe un *lobby* para defender intereses de la economía de mercado. Delegados que se infiltran con finalidades predeterminadas a formular, aprobar o rechazar propuestas que van en contra a determinadas actividades. La primera conferencia fue realizada en 2003, con 65 mil participantes, con el objetivo de realizar un diagnóstico de la situación socio-ambiental en el sentido de fortalecer el SISNAMA; la segunda conferencia, en 2005, con 86 mil participantes, siguió el camino de señalar políticas públicas necesarias para el desarrollo sostenible de forma integrada para los tres niveles de la federación – municipal, estatal y nacional; la tercera, en 2008, con 115 mil participantes, tuvo su enfoque

¹⁴⁵ "Art. 1° La Audiencia Pública referida en la Resolución CONAMA n° 1/86, tiene por finalidad exponer a los interesados el contenido del producto en análisis y de su referido RIMA, dirimiendo dudas y recogiendo de los presentes las críticas y sugerencias al respecto." (Traducción propia).

¹⁴⁶ En el mismo sentido, las audiencias públicas, supuestamente instituidas para permitir la más amplia y efectiva participación de las poblaciones afectadas, se convirtieron en un "juego escénico", en el cual la distribución del tiempo de participación es totalmente favorable a los defensores de los emprendimientos. La propia cualificación de la participación de las poblaciones afectadas se ve severamente restringida por el carácter de los impenetrables EIAs presentados, en función no apenas del lenguaje técnico-hermético que en ellos se utiliza, pero por el volumen intimidatorio representado, en muchas situaciones, por la cantidad de centenas de páginas.

en los Cambios Climáticos; y la cuarta, en 2015, con participación de 200 mil personas en todo Brasil, tuvo como centro del debate la implementación de la Política de Residuos Sólidos. Se observa una participación progresiva, involucrando a la sociedad brasileña en los temas ambientales¹⁴⁷.

En caso de lesión, o negación de derechos, varias medidas administrativas, legislativas y judiciales son disponibilizadas en el ordenamiento jurídico brasileño en el sentido de viabilizar la participación pública. El Art. 5º, inciso XXIV, apartado "a", de la CF/88, viabiliza accionar el Poder Público en casos de ilegalidad o abuso de poder; el Art. 31, por su lado, da posibilidad al acceso a las cuentas públicas municipales; y el Art. 74, párrafo 2º, trata sobre la garantía de denuncia en caso de irregularidades.

En el ámbito legislativo, en el capítulo que trata de los derechos políticos, los incisos I, II y III del Art. 14 de la Constitución Federal de 1988, además del ejercicio de la soberanía a través del voto, disponen también que esa soberanía será ejercida mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Y como recurso judicial, los incisos LXIX y LXXIII del Art. 5º de la CF/88 enumeran respectivamente el Mandato de Seguridad y la Acción Popular; y el Art. 129, inciso III, trata por su lado sobre la Acción Civil Pública.

Las formas participativas son variables y el alcance de su eficiencia es dependiente de los niveles de comprensión y conocimiento de determinados conflictos. En el estudio de caso, los autores destacan la importancia de considerar la forma concreta de la estructura y la organización social de las comunidades locales como variable para la práctica de la participación ciudadana en la gestión de las áreas protegidas (LÓPEZ; RODRÍGUEZ, 2006, p.150/151), y que no se deben abandonar los criterios "naturalistas" para implementar estrategias de conservación para determinada localidad. A forma de conclusión indica la necesidad de dar un poco más de protagonismo a la participación social.

¹⁴⁷ Disponible en: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente> Acceso en: 03 feb. 2015.

CAPÍTULO IV. PLANTEAMIENTOS PARA LA SUPERACIÓN DE LOS LÍMITES DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

El modo de transponer un proceso que limita la participación pública en la gestión ambiental, como la deficiencia en informaciones y educación ambiental, bien como falta de paridad en los consejos, capacitación, publicidad y transparencia, permite plantear sobre algunos aspectos que van a poner al ciudadano en un *estatus* diferenciado de poder, que lo haga tener en sí mismo la consciencia del importante papel que debe desarrollar en su medio, así como de crear las condiciones, instrumentos materiales e inmateriales, para hacer los cambios que se le exige en el cumplimiento de los deberes de cuidado con el medio ambiente.

En la investigación realizada en España en torno al estado de la conciencia medioambiental de la ciudadanía en las sociedades democráticas, en trabajo de campo, existen autores que destacan tres tipos de comportamientos del ciudadano frente a las cuestiones ambientales: de adhesión moral; de cooperación voluntaria y de participación activa (SÁIZ; MALDONADO; GARCÍA, 2010, p.77/78). Al definir al ciudadano ecológico como aquel que asume una ética de cuidado ambiental, es decir, que va más allá del cumplimiento de las normas ambientales y de la mera cooperación, se viene a concluir que los españoles tienen un alto nivel de adhesión moral, pero no llegan a ser ciudadanos ecológicos. Además, de considerar que los niveles de educación y bienestar van a impulsar la consciencia ambiental y por consiguiente la virtud ecológica, se sugiere como solución en políticas públicas una combinación de educación y punición. En esa línea los autores plantean lo siguiente:

Pues bien, si la adhesión moral expresa un grado variable de conciencia ambiental, tenga está o no expresión ulterior en el estilo de vida o las preferencias políticas de los ciudadanos, la cooperación voluntaria supone la adopción de conductas sostenibles en la vida privada que van más allá de lo que la Ley exige, mientras que la participación activa implica el desarrollo de un compromiso con la causa medioambiental, mediante distintas formas de participación política y cívica¹⁴⁸. (Traducción propia).

¹⁴⁸ Id., p. 76.

De esta forma, cabe la argumentación de que el desarrollo de compromisos por los ciudadanos es dependiente de una consciencia ambiental capaz de motivar acciones proactivas, además del empleo de mecanismos que posibiliten tales acciones. Por tanto se hace necesario crear una suma de condiciones materiales e inmateriales que es tratada por Herrera Flores en sus asertivos planteamientos sobre el empoderamiento del ciudadano¹⁴⁹, y que son planteadas por otros actores al tratar de las dificultades o frustraciones en las acciones participativas. Font apunta un ítem importante que es el tiempo disponible para la participación:

En primer lugar, deberemos partir siempre de la constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que es necesario consumo del mismo para participar, deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su preciado tiempo para nada. (FONT; CAMPALANS, 1997).

En el sentido de transformar la realidad hacia una cultura más participativa, con vistas a la superación de un proceso que no permite una eficiencia lejos de una lucha intensiva, Joan Font sugiere:

Un cambio en las conductas y en los modos de trabajar de las organizaciones y los profesionales de la política, la existencia de más mecanismos de consulta ciudadana en la toma de decisiones, unos procesos que permitan acercarse más fácilmente al debate y a las decisiones políticas y un esfuerzo por realizar una mayor educación democrática y participativa desde las instituciones, el sistema educativo y los medios de comunicación podrían resultar útiles. (FONT; CAMPALANS, 1997, p.8).

Con énfasis en experiencias europeas, el autor apunta la existencia de instrumentos que permiten escuchar al ciudadano. Una consulta vinculada a un proceso de toma de decisiones. Se trata de instrumentos consultivos de base

¹⁴⁹ Herrera Flores aborda los límites impuestos a los Derechos Humanos por el liberalismo político y económico, al apuntar la exigencia de una reformulación general. "Por eso, cuando hablamos de derechos humanos lo hacemos de dinámicas sociales que tienden a construir las condiciones materiales e inmateriales necesarias para conseguir determinados objetivos genéricos que están fuera del derecho (y que si tenemos la suficiente correlación de fuerzas parlamentarias veremos garantizadas en normas jurídicas). Es decir, al luchar por acceder a los bienes, los actores y actrices sociales que se comprometen con los derechos humanos lo que hacen es poner en funcionamiento prácticas sociales dirigidas a dotarnos a todas y a todos de medios e instrumentos - sean políticos, sociales, económicos, culturales o jurídicos que nos posibiliten construir las condiciones materiales e inmateriales precisas para poder vivir. (FLORES, 2009, p.242).

territorial y foros temáticos, con diversidad en la organización y funcionamiento. De acuerdo con el Reglamento 1367/2006 del Parlamento Europeo, se exige la participación pública antes de la toma de decisiones, conforme a lo siguiente:

La Convención de Aarhus exige que las partes tomen medidas con vistas a la participación del público en la preparación de planes y programas relativos al ambiente. Tales disposiciones deben fijar plazos razonables para informar al público sobre los procesos de toma de decisiones en el dominio del ambiente en cuestión. Para ser eficaz, la participación del público debe ocurrir en fase precoz, cuando todas las opciones están abiertas. Al establecer las disposiciones relativas a la participación del público, las instituciones y órganos comunitarios deberán identificar al público que podrá participar. La Convención de Aarhus exige aún que, en la medida de lo necesario, las partes hagan esfuerzos en el sentido de proporcionar al público la oportunidad de participar en la preparación de las políticas relativas al ambiente.

Si hay mecanismos de superación para las limitaciones en los procesos participativos, como un proceso colaborativo en la prevención de daños, en etapas de evitar otros daños o reparación, apuntaremos mecanismos posibles de actuación en la resolución de conflictos. A título de ejemplo citamos un mecanismo de superación que se puede percibir por el Tratado CAFTA – DR – Países de Centro América, República Dominicana y Estados Unidos – 2004. Este tratado permite la solución de conflictos, después de tentativas internas sin éxito, mediante denuncias respecto a la no aplicación de legislación ambiental a la Secretaria de Asuntos Ambientales del DR- CAFTA. Es importante decir que un voto solamente, de cualquier de los siete miembros del Tribunal, es suficiente para que se instale una investigación¹⁵⁰.

En Brasil las acciones que buscan superar los límites de los procesos de participación en cuestiones ambientales no son preferencialmente acciones preventivas y sí correctivas, de ahí que se puede contar con instrumentos jurídicos que se proponen solucionar conflictos de interés u omisiones.

Así que, cuando exista perjuicio en razón de la omisión de un órgano responsable por la elaboración de una ley, que reglamenta LA norma constitucional, cabe el Mandato de Requerimiento (Mandado de Injunção)¹⁵¹, lo cual

¹⁵⁰ Texto denominado "DR-CAFTA: aspectos relevantes seleccionados del Tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana". Disponible en: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/>> Acceso en: 10 oct. 2015.

¹⁵¹ Art. 5º, inciso LXXI: "se concederá mandato de requerimiento siempre que la falta de norma reguladora torne inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía." (Traducción propia).

es *mínus* procesal constitucional para la reivindicación de la actuación del legislador en casos de omisión en cuanto a la reglamentación de materias que acaban por limitar la efectividad del ejercicio de derechos.

Conforme los incisos VII, VIII y IX del Art. 103 de la CF/88, al existir una ley controvertida, antes o en el proceso de su aplicación, existe un camino para que la sociedad civil pueda cuestionar al STF sobre su inconstitucionalidad. Eso significa que, al principio la norma legal, o acto normativo, parece ir contra determinada norma constitucional o la torna ineficaz, tratándose de un conflicto entre constitución y ley. Esa medida busca proteger derechos en el ámbito del control jurisdiccional abstracto de constitucionalidad¹⁵², poniendo al encargo del Consejo Federal de la OAB, y otras representaciones del ámbito nacional, como titulares de este *mínus* procesal constitucional, la prerrogativa de proponer las acciones pertinentes.

Se resalta, en este punto, y en cuanto a la acción declaratoria de constitucionalidad, que esta constituye verdadero defecto en la sistemática adoptada, una vez que representa la inserción de determinada normativa inconstitucional en el ámbito de validez formal del derecho por acto del Poder Judicial, lo que co-substancia interferencia en las competencias constitucionales, en verdadera excrecencia legislativa originaria.

Los efectos de la Declaración de Inconstitucionalidad de una ley, por su lado, pueden retroactivar su eficacia, lo que genera efecto *ex tunc*, es decir, los efectos por ventura generados de esa aplicación dejan de existir, cambiando la reparación en caso de prejuicios generados o, en algunos casos específicos, en la dificultad práctica que la decisión puede implicar, el efecto será *ex nunc*, lo que significa que la aplicación de la inconstitucionalidad va a darse de la decisión o a partir de un momento futuro. En este punto, y una vez declarada la inconstitucionalidad de la norma, dispone el Art. 52, X, de la CF/1988, que cabrá al Senado Federal promover la suspensión del acto en todo o en parte, lo que en regla se constituye en un mero acto de publicación de la decisión del Superior Tribunal Federal (STF) para su aplicación a nivel nacional.

En esa línea, según Barry:

la ciudadanía se concibe entonces: como una forma de aprendizaje social que gira alrededor de una visión de la democracia como proceso comunicativo. Esto es, un aprendizaje acompañado de prácticas como las experiencias participativas [...]

¹⁵² "Art. 103. Pueden proponer acción directa de inconstitucionalidad y acción declaratoria de constitucionalidad: (Redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 45, de 2004)
VII - el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil;
VIII - partido político con representación en el Congreso Nacional;
IX - confederación sindical o entidad de clase de ámbito nacional".(Traducción propia)

que pueden ser contempladas como formas de aprendizaje y adaptación que transforman ecológicamente las condiciones socio-económicas, además de reestructurar ecológicamente el Estado y la economía. (BARRY, 1998, p.229, traducción propia).

1. La información como mecanismo de empoderamiento para una participación efectiva

El conjunto de los mecanismos de democracia deliberativa suponen un intento de superar los problemas de información y debate, como componentes imprescindibles de cualquier proceso decisorio. (FONT; CAMPALANS, 1997, p.15).

Además del dispositivo constitucional, expuesto en el Art. 5º, inciso XXXIII, de la CF/88, que especifica el deber del Estado en disponibilizar las informaciones de interés particular o colectivo, cabe resaltar que también el Principio 10 de la Declaración de Rio/92 está alineado con el Principio de Información, conforme su texto:

La mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es asegurar la participación, en el nivel apropiado, de todos los ciudadanos interesados. A nivel nacional, cada individuo tendrá acceso adecuado a las informaciones relativas al medio ambiente de las que dispongan las autoridades públicas, inclusive informaciones acerca de materiales y actividades peligrosas en sus comunidades, bien como la oportunidad de participar de los procesos decisorios. Los Estados irán a facilitar y estimular la conscientización y la participación popular, colocando las informaciones a disposición de todos. Será proporcionado el acceso efectivo a mecanismos judiciales y administrativos, inclusive en lo que se refiere a compensación y reparación de daños.

Cabe resaltar que el Principio de Información es un presupuesto al ejercicio del derecho a la participación pública, por lo que su inobservancia obstaculiza una gestión participativa eficiente de los recursos naturales. En el ámbito del instrumento de política ambiental co-substanciado en el licenciamiento, y teniendo en cuenta la línea del acceso al EIA, conforme a lo preceptuado en el inciso XIV del Art. 5º de la CF/88, es importante señalar que el sigilo de las informaciones es la excepción, y por lo tanto "es asegurado a todos el acceso a la información y resguardado o sigilo de la fuente, cuando necesario al ejercicio profesional", de modo que este es uno de los derechos más importantes para viabilizar una participación efectiva en la gestión ambiental. En este sentido el pensamiento.

El Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA) es uno de los instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente en Brasil, previsto en el inciso VII del Artículo 9º de la Ley nº 6.938/81. El referido sistema es considerado por la Política de Información del MMA como la plataforma conceptual basada en la integración y compartimiento de informaciones entre los diversos sistemas existentes o a construir en el ámbito del SISNAMA (Ley nº 6.938/81), conforme Ordenanza nº 160 del 19 de mayo de 2009. Conforme consta en la página electrónica del Ministerio del Medio Ambiente¹⁵³, en que pese a este instrumento de política nacional:

El SINIMA es el instrumento responsable por la gestión de la información en el ámbito del Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), de acuerdo con la lógica de la gestión ambiental compartida entre las tres esferas de gobierno, teniendo como forma de actuación tres ejes estructurantes:

Eje 1 - Desarrollo de herramientas de acceso a la información;

Eje 2 - Integración de bancos de datos y sistemas de informaciones. Esos dos ejes están interligados y tratan de herramientas de geo-procesamiento, en consonancia con directrices establecidas por el Gobierno Electrónico - E-gov, que permiten la composición de mapas interactivos con informaciones provenientes de diferentes temáticas y sistemas de información. Son desarrollados con el apoyo de la Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Informática - CGTI del MMA;

Eje 3 - Fortalecimiento del proceso de producción, sistematización y análisis de estadísticas e indicadores relacionados con las atribuciones del MMA. Este es el eje estratégico del SINIMA cuya función precípua es fortalecer el proceso de producción, sistematización y análisis de estadísticas e indicadores ambientales; recomendar y definir la sistematización de un conjunto básico de indicadores y establecer una agenda con instituciones que produzcan información ambiental; propiciar evaluaciones integradas sobre el medio ambiente y la sociedad. (Traducción propia).

Aún en relación a la consecución del SINIMA como instrumento de la PNMA, y teniendo en cuenta la reglamentación del par. único del Art. 23 de la CF/1988, en cuanto a la coordinación entre los entes federados para su implementación, establece la LC nº 140/2011 que cabe a la Unión organizar y mantener el banco de datos, con la cooperación de los Estados, consonante a lo que dispone el inciso VIII del Art. 7º e inciso VIII del Art. 8º, paralelamente a la actuación refleja a los municipios en lo que respecta a la organización y manutención del Sistema Ambiental de Informaciones, conforme inciso VII del Art. 9º de esta legislación.

¹⁵³ Disponible en: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima>
Acceso en: 10 oct. 2015.

Al tangenciar el derecho de información y la reciente adopción, en el ámbito del ordenamiento jurídico brasileño, de instrumentos para la aplicación de los presupuestos de garantía al derecho de información, se verifica que los mayores desafíos en el área ambiental surgen exactamente, en el ámbito del licenciamiento, en las actividades más impactantes y que requieren esos estudios, los cuales, por su lado, pueden ser mejorados por mecanismos como esté presente en los instrumentos creado por el SINIMA.

Se trata de un mecanismo creado en la década de los 80, fruto de esfuerzos continuos entre los diversos entes involucrados en su consecución, sin embargo, es aún precario en el sentido de disponibilizar a todos las informaciones de relevo para el tratamiento de las cuestiones ambientales.

Así, el derecho a una buena cualidad de vida pasa por la obligación de todos a conocer la realidad de los hechos y poder actuar satisfactoriamente, con habilidad.

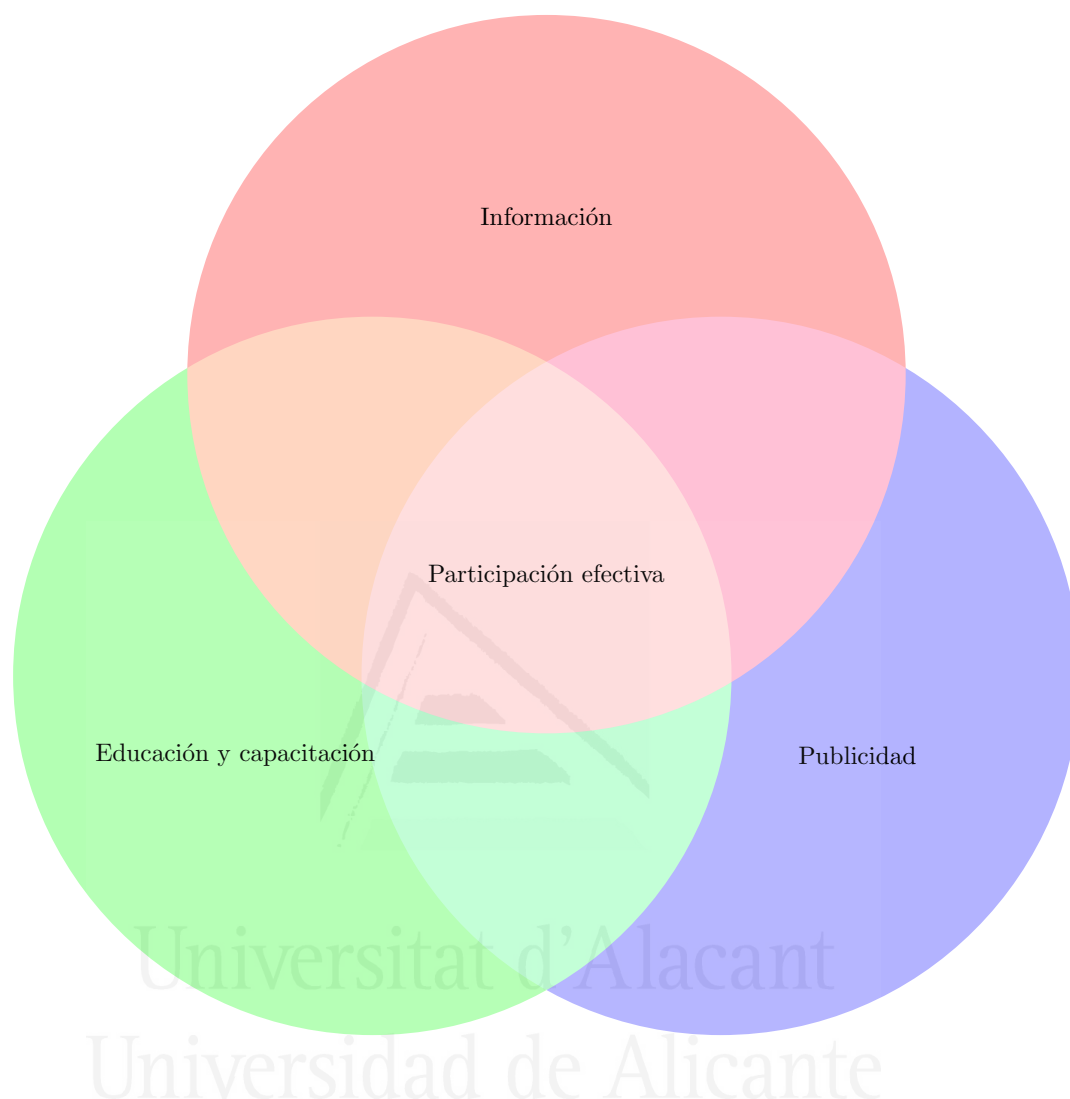
De ahí la relevancia de conectar el Principio de Información al de Publicidad como una forma de esclarecer los puntos esenciales para la toma de decisiones y con esto facilitar el acceso a la participación en la gestión ambiental. Por otro lado, la educación también será pilar esencial para la conformación del derecho a la participación pública, ya que tratará la capacitación y empoderamiento necesarios para la convergencia que ahora se torna indispensable en la profundización de las garantías de derecho.

En los pilares que llevan a un empoderamiento del ciudadano es muy importante la publicidad de la información sobre el medio ambiente, de los actos administrativos, y de los daños ambientales en cuanto a la reparación de estos daños y a los Derechos Humanos.

La publicidad de los daños y de la reparación en derechos humanos tiene una implicación directa con el trato a la cultura de impunidad en la medida que expone públicamente a los perpetradores de estos daños. Esta exposición implica el empoderamiento del ciudadano una vez que lo evidencia en el proceso productivo, sacándolo de la obscuridad en la cual es puesto a la conveniencia de los emprendedores, y de otros sectores que tienen interés en el silencio de las personas que sufren daños provenientes de un desarrollo no sostenible.

Un ciudadano empoderado para el ejercicio participativo (Figura 1), significa que los pilares que dan sustentación a la participación pública están colocados de forma satisfactoria. Además de las informaciones ambientales fidedignas, actualizadas; de una educación transformadora en medio ambiente

Figura 1 – Pilares para la efectividad participativa

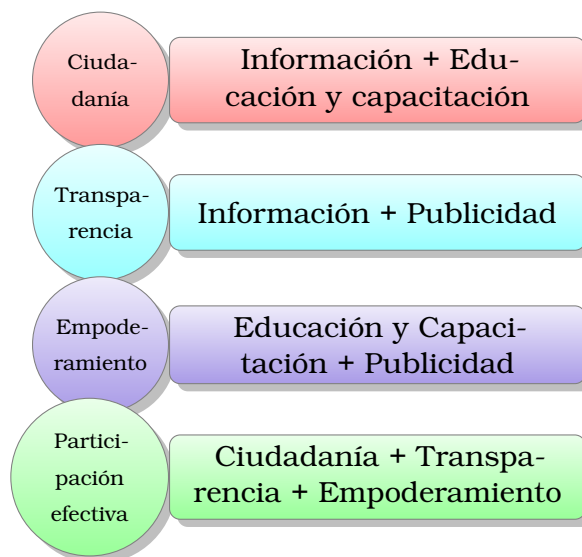


y derechos humanos, que capacite al ciudadano y lo haga consciente para el ejercicio de sus derechos y deberes explicitados en el Artículo 225 de la CF/88; es fundamental primar por una Publicidad amplia, que contemple las informaciones del estado de los elementos del medio ambiente y los factores que puedan afectarlos; que den visibilidad a los actos administrativos (accountability), a los daños ambientales y a la reparación por daños ambientales.

La participación efectiva en la gestión ambiental ocurre con el ciudadano empoderado, capaz de transponer cualquier tentativa de restricción a sus derechos. En el ámbito del título que dispone sobre el Orden Social en la CF/88, en su capítulo V, dice el legislador constitucional que:

Art. 220. La manifestación del pensamiento, la creación, la expresión y la información, bajo cualquier forma, proceso o vehículo no sufrirá cualquier restricción, observando lo dispuesto en

Figura 2 – Factores de los pilares tripartitos de la participación



esta Constitución.

§ 1º - Ninguna ley contendrá un dispositivo que pueda constituir obstáculo a la plena libertad de información periodística en cualquier vehículo de comunicación social, observando lo dispuesto en el Art. 5º, IV, V, X, XIII y XIV. (Traducción propia).

El entendimiento del constituyente es, por lo tanto, aquel según el cual la regla es la libertad de manifestación de pensamiento y también la libertad de procesamiento de las informaciones.

En este sentido, los términos de referencia apuntan a la orientación de la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y su respectivo Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA). Estos son instrumentos que deben ser presentados por los emprendedores a los órganos competentes para analizar los riesgos de las actividades que ocasionan impactos considerables.

Aún dentro de la óptica del Principio de Información, es necesario mencionar los dispositivos iniciales que son traídos por la CF/88 para regir el orden económico en lo que se refiere al tratamiento diferenciado atinente a los impactos ambientales de productos y servicios. Tal, se aplica a los emprendimientos de todo género, de modo que, una vez que determinado producto o servicio pueda referirse a impactos de diversos grados, hay que aplicar el derecho a la información como faro de una postura honesta del propio gestor al definir determinada actividad como forma de alcanzar con propiedad al generador de impacto real de riesgos al ambiente. Es en este sentido lo que dispone el inciso VI del Art. 170 de la CF/88, al establecer la protección y defensa del medio ambiente como propio presupuesto del orden económico, sino veamos:

Art. 170. El orden económico, fundado en la valorización del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin asegurar a todos una existencia digna, conforme los dictámenes de la justicia social, observando los siguientes principios:

VI - defensa del medio ambiente, inclusive mediante tratamiento diferenciado conforme el impacto ambiental de los productos y servicios y de sus procesos de elaboración y prestación; (Redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 42, del 19.12.2003) (Traducción propia).

Es interesante percibir la información, y la capacidad del ciudadano en procesarla, como parte de la comunicación, como mecanismo de empoderamiento, en lo cual los autores hacen la siguiente relación: cuanto más cercano, en el tiempo o en el espacio, se percibe un problema, mayor que es la prioridad otorgada a su resolución; por el contrario, un problema lejano será postergado más fácilmente (SÁIZ; MALDONADO; GARCÍA, 2010, p.30). Así que se puede decir que la información viene como principal instrumento a empoderar al ciudadano y así fortalecer su participación pública. Lo que implica acercarse a uno de los principales instrumentos necesarios para tener voz, con propiedad, en la toma de decisiones ambientales.

La negativa de información hace que los ciudadanos se queden ajenos a los procesos de decisión. En ese sentido es vital resaltar la importancia que los EIA/RIMA de los emprendimientos altamente impactantes tienen para el proceso decisorio en la medida que sirven de apoyo a la formación de entendimientos. Sirven como elementos para la decisión de la administración pública, de orden vinculante ya que no restringen el deber de preocupación y prevención implícitos al instrumento de licenciamiento público, esto por que contribuyen para la formación del acto administrativo, más no se confunden con este. En muchos procesos de licencia los estudios son dispensados, sea por manipulación y subterfugios políticos o jurídicos, en perjuicio de toda posibilidad de una opinión certera respecto a sus impactos.

Con las argumentaciones establecidas, añadidas al lento proceso que se esboza en las acciones públicas para permitir o impulsar la participación ciudadana, aunque tengamos un modelo que busca la gestión integrada, participativa y descentralizada de los recursos naturales, el hecho es que tenemos una legitimación autorizadora de actividades altamente impactantes, ajena a la participación de las personas más interesadas, en la cual prevalece la dictadura del capital, con injusticia ambiental.

2. La capacitación como empoderamiento ciudadano y fortalecimiento de la gestión participativa

El destaque a resaltar en el contexto de capacitación viene en el sentido de acercarse a lo que podemos llamar habilidades que pueden ser adquiridas por los ciudadanos. Habilidad para hacerse comprender en razón de poseer conocimiento y entendimiento respecto a los asuntos que se puedan pautar para una discusión. Esta capacitación viene aún en el sentido de fortalecimiento de la gestión participativa.

La capacitación tiende a fortalecer al ciudadano en la medida en la cual pone en sus manos, a nivel de argumentación, herramientas importantes a utilizar en sus acciones comunicativas. Esto lo empodera en el sentido de enfrentar las fuerzas opuestas derivadas de los juegos de interés en los momentos de su participación en foros de debate, tanto en la toma de decisiones como en consultas públicas.

De esta manera, la capacitación implica que los procesos comunicativos puedan darse en espacios que permitan un determinado equilibrio en la correlación de fuerzas, en la cual el poder de la palabra pueda ser un privilegio de todos en grado de igualdad. Solamente así podría resultar en una transformación cultural dentro de las experiencias participativas, en cuanto a un proceso constructivo.

Ese proceso debe darse como política pública de atendimento a necesidades locales, en lo cual los conflictos se acerquen más a los ciudadanos, teniendo como pilar informaciones fidedignas y transparentes, utilizando instrumentos y recursos materiales estatales en alianza con la sociedad civil, principalmente asociaciones y movimientos sociales.

En la misma línea que se propone para la educación formal, de acuerdo con el Artículo 206 de la CF/88, que preceptúa los principios para la enseñanza, como igualdad de condiciones, libertad de aprender y divulgar el pensamiento y el saber, pluralismo de ideas¹⁵⁴, que se debe trabajar en capacitación de un modo general, haciendo que los ciudadanos puedan conocer los instrumentos, incluso jurídicos y financieros, que están disponibles y son útiles en el desarrollo como un todo, en consonancia con una educación transformadora para

¹⁵⁴ "Art. 206. La enseñanza será administrada con base en los siguientes principios: I - igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela; II - libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber; III - pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas, y coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanzas;" (Traducción propia).

que todos tengan condiciones de lucha justa para la preservación ambiental.

A pesar de siempre olvidarse de los campesinos, no es demasiado decir que la capacitación no puede quedar restringida a los ciudadanos urbanos. El papel de los productores rurales es fundamental. Ellos no pueden quedar lejos de la capacitación, añadida de amplio y efectivo apoyo técnico, una vez que ejercen un papel muy importante en la preservación y manejo de los recursos naturales.

Esta es una forma de empoderarlos para que organicen sus luchas, concienciarse de la importancia de ser participativo y colaborar con el proceso de gestión ambiental, a fin de proveer informaciones, ejercer fiscalización, opinar, ejecutar con responsabilidad sus acciones frente a situaciones diversas, las cuales representan cada día mayores desafíos que requieren mucha creatividad y conocimiento para la superación de los problemas.

Todavía no es excesivo afirmar que además de todos los esfuerzos, y aunque el ciudadano se auxilie de toda una estructura capaz de colaborar en el ejercicio participativo, la correlación de fuerzas entre los opositores de clases distintas definirá la composición e intensidades de los conflictos, así como los resultados. Y es, exactamente, de ese embate participativo y conflictivo que se manifiesta el empoderamiento que cada seguimiento posee en la lucha por los derechos.

3. Esfuerzos legislativos actuales para la superación en materia de participación ciudadana

Un instrumento importante fue puesto a prueba de la sociedad democrática brasileña: el Decreto 8243, del 23 de mayo de 2014. Vino a instituir la Política Nacional de Participación Social (PNPS) y el Sistema Nacional de Participación Social (SNPS), con el objetivo de "fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas de diálogo y la actuación conjunta entre la administración pública federal y la sociedad civil", en todas las etapas de la gestión¹⁵⁵.

A pesar de la aplicación del Decreto 8243/2014 cabe decir que hoy se

¹⁵⁵ "Art. 1º Queda instituida la Política Nacional de Participação Social - PNPS, con el objetivo de fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas de diálogo y la actuación conjunta entre la administración pública federal y la sociedad civil.

Párrafo único. En la formulación, en la ejecución, del monitoreo y en la evaluación de programas y políticas públicas y en el mejoramiento de la gestión pública serán considerados los objetivos y las directrices de la PNPS."

encuentra mucha resistencia en el plan de la aplicación del derecho. Este Decreto preceptúa, entre otras cosas mecanismos que llevan a una mayor eficiencia en la participación pública, la necesidad de renovación de los consejeros en los órganos ambientales, y la posibilidad de participación social en los consejos en la medida en la cual la conceptua, en el inciso 1 del Artículo 2º, en cuanto "sociedad civil, el ciudadano, los colectivos, los movimientos sociales institucionalizados o no institucionalizados, sus redes y sus organizaciones". Así queda garantizado el espacio para los movimientos sociales. En ese sentido, aprobar en definitiva y primar por el cumplimiento de la Política Nacional de Participación Social - PNPS significa un avance en la participación pública y consecuentemente un avance en la búsqueda por justicia.

Otro esfuerzo legislativo viene con la creación de la Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011, que reglamenta el acceso a informaciones en el sentido de garantizar ese acceso. Es concebida en el sentido de garantizar el acceso a la información, observando la publicidad como precepto general, exceptuando apenas aquellas informaciones que sean imprescindibles para la seguridad de la sociedad y del Estado¹⁵⁶.

Por iniciativa de la Contraloría General de la Unión (CGU), desde noviembre de 2004 la sociedad cuenta con el Portal de Transparencia¹⁵⁷, una herramienta que torna disponible y públicos los gastos relacionados a la gestión pública a nivel de todos los entes federales.

Ese portal permite obtener informaciones sobre gastos públicos, posibilitando el control social. Cabe argumentar que entre los datos reales de cada acción y las informaciones publicadas existen "n" factores que dificultan la credibilidad en el "tratamiento de la información". Intereses ajenos a la preservación ambiental que se van a reflejar de forma negativa en la cualidad de las informaciones, o sea, los requisitos de integridad y autenticidad, colocados en los incisos VII y VIII del Art. 4º de la Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011, siempre van a correr riesgos de no ser observados en el momento de la disponibilización de las informaciones.

Esta disponibilidad de informaciones implica una búsqueda del derecho por concretizar la justicia substantiva (justicia individual). Al tratar sobre el sistema de derecho responsivo, hay autores que lo tratan como la posibilidad

¹⁵⁶ "Art. 7º - El acceso a la información de que trata esta Ley comprende, entre otros, los derechos de obtener: [...] § 1º El acceso a la información prevista en el párrafo inicial que no comprenda las informaciones referentes a proyectos de investigación y desarrollo científicos o tecnológicos cuya confidencialidad sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado".(Traducción propia).

¹⁵⁷ Disponible en: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> Acceso en: 12 mayo 2015.

de diagnosticar problemas en el sentido de tornar claras las cuestiones del interés público y así reformular arreglos institucionales para alcanzar la justicia substantiva (NONET; SELZNICK, 2010, p.121/174). Por tanto, se propugna por leyes competentes y ecuánimes.

Se trata de un sistema en lo cual las instituciones deben tener una capacidad de adaptación responsable (competencia y legitimidad) puesto que, cuanto más abiertas, una vez que el derecho responsivo propicia una discrecionalidad mayor a la administración, mayor es la vulnerabilidad a las desigualdades de poder en la sociedad. Así que, una institución responsiva debe guardar una combinación entre integridad y abertura, y tener capacidad de comprender y considerar “las nuevas fuerzas del ambiente social.”

Según los autores, las “instituciones necesitan de tutela adecuada a la acomodación de presiones contrarias”. Y que las “reivindicaciones de derechos deben ser entendidas como oportunidades de revelar desordenes o un mal funcionamiento del sistema, y, por tanto, deben ser valorizadas como recursos para auto-corrección.”

Como las contribuciones traídas por los autores, apuntamos a un sistema responsivo de interpretación que permee a toda la administración pública, no un sistema de derecho responsivo que pueda venir a debilitar las instituciones. Un sistema de interpretación capaz de percibir y entender las reivindicaciones, de captar los anhelos sociales y así avanzar en la justicia substantiva. Un sistema colaborativo en el proceso de participación pública capaz de hacer que los consejos sirvan de receptáculo de los anhelos sociales, y que ese conjunto de factores pueda sobrepasar las barreras impuestas por un modelo de producción que genera desigualdades y consecuentemente injusticias.

4. Planteamientos en la línea de prevención y reparación de los daños ambientales

En la gestión de los bienes ambientales se debe observar el Principio de Moralidad Administrativa, estampado en el *enunciado inicial* del Art. 37 de la Constitución Federal de Brasil. Este Principio trae la idea de conducta ética basada en la buena fe, honestidad y probidad administrativa; tiene como fundamento la buena administración. Conforme el párrafo 4º de ese mismo Artículo, la inobservancia de ese principio puede caracterizar un crimen de improbidad administrativa, prevista en el plano infra-constitucional por la Ley

n° 8429/1992.

Como hablar, por ejemplo, en los casos de EIA/RIMA, de improbidad administrativa en términos de la disponibilidad o no de informaciones, ¿si estas son de responsabilidad de los emprendedores? Si no existe la prevención, puesto que las omisiones son engendradas por quienes van a desarrollar las actividades impactantes, la conducta entonces debería estar basada en la fiscalización y monitoreo, así se podría caracterizar un crimen de improbidad administrativa por la administración sin develar todas las omisiones de los emprendedores. ¿Cómo imponer sanciones por la omisión del otro? ¿Cómo obtener las pruebas que no fue posible descubrir por determinada omisión, para así quedar libre de la responsabilidad por un determinado daño?

La licencia ambiental se hace con informaciones previas, basadas en el Principio de la Prevención y la Precaución, pautadas en informaciones fidedignas para evitar el daño y el riesgo de daño en su origen, al tiempo de promover acciones concretas que eviten su flexibilización. Además, la sistemática en Brasil es definida en términos de responsabilidad objetiva del agente estatal en el ejercicio de su poder-deber de tutela al ambiente calificado.

Al contar con el instrumento del EIA/RIMA, exigencia legal, instituida por la Resolución CONAMA 001/86, una alternativa a plantear es la exigencia, como parte del mismo, de un Relato de Impacto de Derechos Humanos - RIDH para los emprendimientos altamente impactantes, a ser reglamentado en ley específica, de responsabilidad del Estado, con formas de participación social efectiva, con notas respecto a actividades conexas y sus impactos en otras regiones. Es importante la inclusión de pareceres relativos a la salud, trabajo y seguridad, en consonancia con lo que dispone la Resolución CONAMA 001. Esa alternativa lleva, inevitablemente, a una interacción con la comunidad que habrá de ser directa o indirectamente impactada con las actividades que se pretende desarrollar en determinado sitio, y un cuidado más intensivo con el Principio de Prevención, teniéndose en cuenta los daños ocasionados anteriormente en otras localidades.

En los casos de informaciones respecto a las mejores técnicas¹⁵⁸, estas

¹⁵⁸ En el Artículo 3. apartado 15. de la Ley 16/2002 tenemos la siguiente definición: "Mejores técnicas disponibles (MTD)": la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones de la autorización destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y la salud de las personas.

A estos efectos se entenderá por:

- 1.º) "Técnicas": la tecnología utilizada junto con la forma en la cual la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada.
- 2.º) "Técnicas disponibles": las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación

deberán ser presentadas con mucha claridad a las personas que tienen la responsabilidad de decidir. Lo que ocurre es que los consejeros tienen que confiar en lo que está descrito en los pareceres técnicos que simplemente define lo que van a utilizar, sin grandes detalles.

Además, el RIDH debe servir aún a la observancia y atención más acentuada de los principios de prevención y precaución en la medida en la cual las personas residentes al entorno de un emprendimiento puedan tener tiempo para reflexionar al respecto de los riesgos que estén dispuestas a asumir a cambio de determinadas "ventajas" apuntadas por el emprendedor, como trabajo y renta u otras ventajas engañosas para hacer frente a sus intereses económicos.

En términos de evaluación de los impactos se torna imprescindible efectivar la integración de la gestión de las aguas con la política de gestión ambiental, de forma unificada, con transparencia, información, y control social, en el sentido de optimizar el uso de los recursos naturales, con producción sostenible, para evitar crisis hídricas como ya fueron detectadas en el Estado Brasileño.

Hace falta desarrollar un debate social, continuo, de revisión, en las conferencias de medio ambiente, al respecto del funcionamiento de los sistemas de liberación de emprendimientos, que hoy privilegia a los emprendedores en la medida en la cual los propios términos de referencia son creados, apuntando a un efectivo cumplimiento de las exigencias legales, en la forma y contenido, principalmente en cuanto al EIA/RIMA hecho en los emprendimientos fraccionados y los de clase 5 y 6. Además del mejoramiento de los sistemas y fortalecimiento de luchas democráticas, esas revisiones en debate amplio apuntan a disponibilizar una instancia de denuncia con respecto de recurrentes irregularidades propiciando una búsqueda de soluciones conjuntas.

Otro punto importante es el monitoreo de lo que se licencia, una importante misión con fines de exigir el cumplimiento de las decisiones y también no permitir impunidades por incumplimiento de lo que se propone una gestión responsable y acorde con una sostenibilidad ambiental. Así que es oportuno plantear, como una alternativa viable, hacer reversiones de valores percibidos en las líneas de los licenciamientos ambientales con fines de ampliar el contingente de técnicos y analistas, con sus debidas capacitaciones y remune-

en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económicas y técnicamente viables, teniendo en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en España como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables.

3.º) "Mejores": las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto.

raciones coherentes, además de fortalecer las estructuras de acompañamiento y fiscalía de las actividades licenciadas, para posibilitar el alcance, además de los recursos humanos necesarios, los medios para poner en práctica todo lo necesario para la eficacia de la gestión, en consonancia con los dictámenes legales.

En el escenario de la gestión, dibujado con interferencia negativa de empresas multinacionales, se debe tener en cuenta que no habrá avances significativos en la obtención de prácticas que contribuyan con la preservación ambiental si no se logra diseñar - también con apoyo internacional- otro cuadro en lo cual prevalezca la sostenibilidad. En ese sentido son imprescindibles inversiones internacionales conjuntas en apoyo a políticas y programas que buscan promover la participación pública. En esa línea, se plantea crear mecanismos de divulgación de daños ambientales, implicando un esfuerzo para llegar a una cultura de participación pública. A mediano y largo plazo esa alternativa puede contribuir a una cautela más acentuada por el propio emprendedor en la medida en la cual tiende a evitar desgastes de la imagen de sus lucrativos emprendimientos.

Por otra parte, se hace necesario establecer mecanismos efectivos de sanciones para empresas que omiten datos importantes capaces de alterar el posicionamiento con respecto a la aprobación o no de determinadas actividades, como lo son las omisiones de los daños ya ocasionados en otras localidades y que son de difícil conocimiento por parte de las comunidades que viven entorno de emprendimientos que desarrollan actividades altamente impactantes como son los casos de la extracción de gas de esquisto utilizando técnicas ya prohibidas en diversos países (*fracking*), comprometiendo aún más la seguridad hídrica al implicar la destrucción y comprometimiento de los mantos freáticos en diversas localidades.

Aún a lo que se refiere a los daños ambientales, se debe considerar la trans-nacionalidad de gran parte de las empresas que ejercen actividades altamente impactantes, se deben establecer mecanismos internacionales para el reconocimiento y divulgación de los daños ambientales ocasionados. Existe constatación de que muchas empresas cambian de nombre, haciendo importante hacer constar todos los nombres bajo los cuales determinadas actividades fueron desarrolladas, las tecnologías empleadas y sus efectos, sus localidades y los impactos ocasionados. Se plantean tales iniciativas con fines de posibilitar la cooperación en la fiscalización de empresas que eluden los procesos de autorización con fines de quedar impunes de sus crímenes ambientales.

Para poner de relieve informaciones obtenidas y las que vendrán, se

hace oportuno crear una base de datos de fácil acceso y de lectura comprensiva, a ser alimentada tanto por informaciones específicas suministradas por el emprendedor, con los emprendimientos georeferenciados, como por la administración pública en los procesos de licenciamiento de emprendimientos, principalmente en las fases de LP; y por la comunidad que sufre los impactos directos e indirectos de las actividades, con vistas a fortalecer un proceso participativo de análisis integrado y una vigilancia con respecto a la transparencia y veracidad de las informaciones puesto que se pueda hacer un cruce de los datos.

En secuencia, para priorizar un proceso de transparencia, se plantean las transmisiones televisivas de las secciones de concesión de licencias ambientales por la red pública de televisión.

En lo pertinente a la reparación de daños, más precisamente a la política de reparación, cabe considerar las políticas de memoria y reparación, con que trabaja la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia, con base en la Ley 10.559/2002, que es también una comisión de la verdad en la medida que oye las versiones de los afectados, en una política de Estado, como ejemplo de buenas prácticas.

En ese sentido, se apunta la creación de una Comisión Nacional, también como una Política de Estado, que pueda solucionar cuestiones atinentes a los crímenes ambientales. Una comisión, por lo tanto, que tendría como principio de trabajo los relatos referentes a impactos de manera colectiva o individual, posibilitando la creación de políticas públicas para propiciar la educación en derechos humanos y medio ambiente en el sentido de poner en evidencia los daños ambientales sufridos y sus consecuencias y buscar su reparación, puniendo ejemplarmente a los perpetradores de esos daños y así disminuir sus repeticiones.

En esta línea de reparación por los daños ambientales, el Estado quedaría como garante de la reparación, y por lo tanto es la sociedad que lo hace de manera indirecta, de modo a hacer una reparación integral a las víctimas. Por otro lado, el Estado se emana del derecho de regreso a los violadores de derechos. Esto se refleja también en la actuación del Estado, en la aplicación de la responsabilidad del gestor prevista por la sistemática adoptada por el derecho ambiental, de naturaleza objetiva, con el fin de tornar efectiva la aplicación de la prevención y precaución con miras a la transformación de las prácticas licenciatarias frente a las demandas relacionadas a las crisis ambientales vividas en sus diversos matices.

En cuanto a las penalidades para las empresas, o hasta para las personas

privadas, que dañen el medio ambiente y ocasionen violaciones a los derechos humanos, esas penalidades deben ser capaces de aminorar las atrocidades que cometen en contra de las personas, y al derecho de ellas a un medio ambiente saludable, deben ser de cuño moral y económico. En ese sentido, la divulgación de todo el proceso elucidario y reparador es fundamental para evitar la repetición del daño, como lo es en el tema de amnistía política: "PARA QUE NO SE OLVIDE, PARA QUE JAMÁS OCURRA".



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

PARTE II. DAÑO AMBIENTAL Y REPARACIÓN

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO I. DE LOS DAÑOS AMBIENTALES

1. Encuadre conceptual y marco legislativo en materia de daño ambiental

Con la intención de caracterizar el daño ambiental, José Juan Gonzalez Márquez trata lo mismo como "daño ecológico puro" (MÁRQUEZ, 2002, p.123). Así que en su concepto, "el daño ecológico puro o daño al medio ambiente es aquel que se dirige al conjunto del medio natural, que es considerado como patrimonio colectivo, o a algunos de sus componentes de tal manera que se afectan las funciones que estos cumplen en un sistema determinado, independientemente de sus repercusiones sobre las personas o las cosas (**daño por influjo medioambiental**)" (Traducción propia). Añade en sus estudios el hecho de ser el daño ambiental incerto e impersonal. En este sentido se puede decir que el daño ambiental crea una inestabilidad perjudicial que afecta directa o indirectamente a los seres humanos. Esta afectación en lo entanto es de difícil cálculo una vez que enfrenta, según el autor (MÁRQUEZ, 2002, p.129), las incertidumbres del daño, su alcance personal y temporal, además de la pluralidad de personas afectadas y pluralidad de actividades dañosas, lo que imprime el carácter colectivo de los daños.

Se nota en este concepto una dimensión ecológica, es decir de una alteración de la cualidad del medio ambiente natural en primer plan, y que viene al encuentro de lo concepto adoptado en la legislación brasileña, en lo cual se percibe que el tema relativo al daño ambiental se refiere a la degradación de la cualidad ambiental, o sea, cualquier alteración que modifique, *in pejus*, la vida y su entorno. El inciso II del Art. 3º de la Ley 6.938, del 31 de agosto de 1981, se conceptualiza como "degradación de la cualidad ambiental, la alteración adversa de las características del medio ambiente". En el aspecto del daño, esa alteración viene en el sentido de causar un perjuicio a la vida, sea moral o material. Así, considerando la amplitud del concepto legal de medio ambiente, conforme a lo dispuesto en el inciso I del mismo artículo¹⁵⁹, el

¹⁵⁹ "Art. 3º. Para los fines previstos en esta Ley, se entiende por:

I – Medio ambiente, conjunto de condiciones, leyes, influencias e interacciones de orden física, química y biológica, que permite, abriga y rige la vida en todas sus formas". (Traducción

dispositivo deja un espacio abierto para abarcar cualquier omisión o acciones humanas que vengan a disminuir la cualidad de vida, colocando en riesgo la dignidad de la persona humana. Corrobora para esa interpretación el concepto dado para polución, dispuesto en el inciso III del Art. 3º de la misma ley:

III – polución, es la degradación de la cualidad ambiental resultante de actividades que directa o indirectamente: a) perjudiquen la salud, la seguridad y el bienestar de la población; b) creen condiciones adversas a las actividades sociales y económicas; c) afecten desfavorablemente la biota; d) afecten las condiciones estéticas o sanitarias del medio ambiente; lancen materias o energía en desacuerdo con los patrones ambientales establecidos; (Traducción propia).

Edis Milaré propone una definición del daño ambiental que viene a ser “[...] la lesión a los recursos ambientales, con consecuente degradación – alteración adversa o ‘in pejus’– del equilibrio ecológico y de cualidad de vida” (MILARÉ, 2001, p.421/422). Nos llevaría esa definición al entendimiento de que la alteración de la cualidad de vida sería una consecuencia del daño patrimonial, o sea, ¿un daño se refleja en el ser humano, por tratarse de lesión a recursos y no al medio ambiente, en su concepción de interacción e interdependencia del hombre y la naturaleza? ¿Cómo quedarían las cuestiones relativas a ruidos en ese concepto? El mismo ruido ¿alcanza a todos de forma equivalente? O también, ¿cómo tratar la cuestión de afinidad con el local donde se pasó la infancia y que se tuvo que abandonar por causa de un emprendimiento?, ¿cómo es el caso de los afectados por represas? Y, por otro lado, ¿entenderíamos que se trate de un concepto amplio, al alcanzar las lesiones a los derechos humanos, en la medida en lo cual apunta al factor cualidad de vida? Estas son preguntas que nos llevan a analizar el término “recursos” de modo que englobe todas las relaciones entre el hombre y su entorno, de forma armónica, sin análisis restrictivos a lo que preceptuó el inciso V del Art. 3º de la Ley 6.938, del 31 de agosto de 1981, que dice: “V – recursos ambientales: la atmósfera, las aguas interiores, superficiales y subterráneas, los estuarios, el mar territorial, el suelo, el subsuelo, los elementos de la biosfera, la fauna y la flora.”(Traducción propia) Así, las consecuencias de los daños a los recursos ambientales, y sus reflejos, serían también tratados como daños, en el mismo nivel jurídico, o sea, abarcaría tanto los daños como sus efectos directos e indirectos.

En esa línea, Leite y Ayala, al tratar una supuesta ambivalencia del término, apuntan dos acepciones sobre el daño ambiental, dividiéndolo en daños causados a elementos componentes del medio ambiente, siendo esos

daños una lesión a derechos fundamentales, y los efectos que esos daños causan a la salud y a los intereses de las personas (AYALA; LEITE, 2010, p.92).

Para José Afonso da Silva, “el daño ecológico es cualquier lesión al medio ambiente causado por conductas o actividades de personas físicas o jurídicas de Derecho Público o de Derecho Privado.” La lesión, expuesta en ese concepto, a nuestro ver se equipará a la degradación preceptuada en el inciso II anteriormente citado.

Partiendo de lo dispuesto en el Art. 225, *párrafo inicial*, de la Constitución Federal, donde “todos tienen el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una cualidad de vida saludable”, tomamos como daño ambiental cualquier interferencia que desencadene desequilibrio al medio ambiente, puesto que ese desequilibrio es el que va a transformar *in pejus* la vida de las personas, sea en sus relaciones con el medio ambiente natural, artificial, cultural, o de trabajo. Ese desequilibrio, de difícil arreglo, en gran parte se traduce en daños ambientales irreversibles, de carácter difuso en la manifestación y en el nexo de causalidad; transfronterizos, en lo cual los efectos acumulativos de la degradación tienen repercusión indirecta en los individuos, como titulares de derechos fundamentales, consecuencia directa en los derechos colectivos y también de implicaciones intergeneracionales, hiriendo el precepto constitucional.

El Art. 3º de la Ley nº 8.080/90 viene a corroborar la preocupación del legislador en prestar atención a la salud: “La Salud tiene como factores determinantes y condicionantes, entre otros, la alimentación, la vivienda, el saneamiento básico, el medio ambiente, el trabajo, la renta, la educación, el transporte, la recreación y el acceso a los bienes y servicios esenciales.” Así que varios factores se conjugan para determinar que las acciones administrativas se deben orientar en el sentido de preservar la salud de la vida en el planeta, reflejándose en una legislación que oscila en la medida en la cual la observancia a los Principios de la Prevención y la Precaución por sí solos no han sido suficientes, o primados en razón de intereses económicos, para optar por medidas más justas.

El daño ambiental, principalmente por su carácter difuso, implicando la difícil identificación en cuanto a responsabilidades, causadas por grandes emprendimientos, normalmente reflejan un abuso en masa, además de la contaminación de ecosistemas importantes. En el caso de los afectados por represa, estos no reciben una reparación acorde al daño sufrido una vez que son desmovilizados para facilitar las negociaciones individuales en favor del emprendedor. En ese mismo sentido las mineras, ante sus actividades,

envenenan toda una comunidad y esta situación de vulnerabilidad en regla arrastra por años a la espera de una solución del poder judicial cuando se intenta una Acción Civil Pública.

En la Constitución brasileña de 1988, el Art. 225, Párrafo 3º, dispone que “Las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetaran a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar los daños causados”. De este modo, la responsabilización por el daño ambiental es un espacio abierto en lo cual la reparación debe ser la más amplia posible. Según lo expuesto por Bessa Antunes “Reparar el daño significa la búsqueda de un determinado valor que se pueda tener como “equivalente” al daño causado por aquel que practico el acto ilícito.” (ANTUNES, 2010, p.213, Traducción propia). Sin embargo, en la práctica la situación no parece muy simple. Investigar a los responsables por un determinado daño ambiental, y el monto a reparar, es algo que se tambalea por varios factores, siendo el principal de ellos la dificultad en cuantificar esos daños.

La Ley sobre la Política Nacional de Medio Ambiente, Ley 6.938/81, en su Artículo 3º, inciso IV, conceptúa degradador y lo define como “la persona física o jurídica, de derecho público o privado, responsable, directa o indirectamente, por actividad causadora de degradación ambiental”, es decir es aquella persona que altera adversamente las características del ambiente. Además de traer la definición legal de degradación en su Artículo I, cómo “*degradación de la cualidad ambiental resultante de las actividades que directa o indirectamente:* a) *perjudican la salud y el bienestar de la población;* b) *creen condiciones adversas a las actividades sociales y económicas;* c) *afecten las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente;* lancen materia o energía en desacuerdo con los padrones establecidos”, abarcando la interferencia en el medio natural, cultural y artificial, poniendo el daño y el riesgo de daño como presupuestos de la obligación de reparar.

Además del daño material, queda consolidado en la legislación brasileña, en especial en la Ley 7347/1985, que rige la Acción Civil Pública¹⁶⁰, la previsibilidad de daño moral al tratar sobre la reparación por daño moral ambiental. Eso se da cuando una comunidad o grupo de personas posee un sentimiento psicológico-social de agresividad moral derivada de un daño material ambiental.

¹⁶⁰ "Art.1º. Se rigen por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de la acción popular, las acciones de responsabilidad por daños morales y patrimoniales causados.

I – al medio ambiente;

II - al consumidor;

III – a bienes y derecho de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico;

IV – a cualquier otro interés difuso o colectivo".(Traducción propia).

Es una ofensa a un sentimiento público provocado por el desequilibrio ambiental. Ese grupo de personas, impactado emocionalmente por un determinado daño, tiene el derecho a una reparación moral. Conforme lo preceptuado por Vianna, “En cuanto en el daño moral individual el lesionado será sujeto unitario – individualizado -, en el daño moral ambiental ese sentimiento negativista alcanzará a todos los miembros de una comunidad como resultado de una actividad lesiva al medio ambiente.” (VIANNA, 2009, p.139, traducción propia).

En suma, el daño ambiental, de efectos múltiples surge de cara a la combinación de varios factores, es derivado de la concurrencia de varias causas, resulta en la responsabilidad de trabajar una reparación que, como mínimo, se aproxime a una reparación integral. Así que, además de trabajar en torno de una teoría de riesgo integral, eso porque los riesgos son múltiples y de resultados combinados imprevisibles, debemos trabajar una teoría de reparación integral, al considerar todos los tipos de daños sufridos.

2. De la irreparabilidad de los daños ambientales

El sentido de reparación ambiental es aquél de atribuir la responsabilidad objetiva al agente poluidor o a aquél que degrada o altera de modo adverso las condiciones de la naturaleza.

Sin embargo, la complejidad del daño ambiental nos remite al hecho de que todo en la naturaleza, a pesar de su poder de regeneración, no se reanuda por completo, lo que es corolario de la ley de la entropía como aquella que identifica la propia irreversibilidad de los sistemas, de ahí a no ser verdad la idea de sustentabilidad propiamente dicha, sino la sustentabilidad como nivel mínimo para el desarrollo económico con relación a argumentos de orden potencial o efectivamente intervenidos en los ecosistemas vivos.

Conforme enseña Lorenzetti:

En el ámbito de las políticas públicas existe un campo de discrecionalidad dentro del cual la administración puede decidir si actúa de un modo o de otro. En este aspecto, se sustenta que la precaución es una opción: el funcionario puede, dentro del ejercicio de una actividad discrecional, autorizar o no, regular o no, conforme las informaciones disponibles al momento de hacerlo. (LORENZETTI, 2010, pág.79, traducción propia).

Por otro lado, se intentan conciliar cuestiones muy delicadas para el mundo pos-moderno, y un poco obvias, como lo son, la escasez de recursos en una sociedad de estándares desordenados de consumo, en la cual

se hace presente la consideración del medio ambiente no más como recurso infinito, puesto en una efervescente relación de agotamiento de recursos y la interdependencia entre los ecosistemas, para decir de un cuadro de avances técnico-metodológicos que muchas veces o casi siempre generan el desperdicio y la desconsideración para con las generaciones futuras, que por ahora dependerán en mucho de esta complejidad de mecanismos técnicos, económicos, socio-políticos y culturales para la solución de problemas cada vez más delicados.

En España, al reforzar los aspectos preventivos de daños ambientales, cabe apuntar que La Ley 11/2014, del 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, del 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, con la que se garantiza la obligación de prevenir, evitar y reparar las amenazas y los daños ambientales, "establece un nuevo régimen administrativo de reparación de daños medioambientales en virtud del cual los operadores que ocasionen daños al medio ambiente o amenacen con ocasionarlo, deben adoptar las medidas necesarias para prevenir su afectación o, cuando los daños se hayan producido, devolver los recursos naturales dañados al estado de la forma en la cual se encontraban antes de la afectación de los mismos. Es importante argumentar que difícilmente en el área ambiental se puede hablar de volver al *status quo anti*. Una vez hecho el daño habitualmente se puede pensar en una compensación o una recuperación que lleva años para alcanzar una situación razonable, pero jamás como antes, lo que significa una mitigación.

3. La concepción positivista del derecho e industrialista de la economía: desarrollo para el consumo

La relevancia de la concepción positivista del derecho surge en conexión con el retardamiento en la aplicación de los Principios de Prevención y Reparación en materia de medio ambiente.

El positivismo jurídico transformó al jurista en un verdadero "operador de máquinas", en un mecanicismo en relación a la aplicación de la norma puesta y en un escepticismo en relación a la identificación de los principios que componen el ordenamiento constitucional.

La idea de infinitud de los recursos, hace mucho superada, representa la propia noción de progreso como propulsor de una sociedad en constante proceso de evolución, más que en regla deja en un segundo plano una reflexión sobre los rumbos de la civilización, proponiendo esquemas burocráticos

desfasados, en disonancia con la necesaria intercomunicación de los sistemas de responsabilidad en materia ambiental.

La idea de industrialismo asociada a un crecimiento continuo permea directamente la confluencia de potenciales ofensivos y degradantes a la naturaleza, dejando de lado la importancia de una visión sobre el medio ambiente que integre costos privados, públicos y sociales, negando la importancia de los aspectos relacionados al medio ambiente natural, artificial y cultural.

En este punto, conforme a las enseñanzas de Ulrich Beck,

La sociedad industrial jamás fue y continua no siendo posible como sociedad puramente industrial, sino apenas como sociedad semi-industrial y semi-estamental, cuya dimensión estamental es, en lugar de resquicio tradicional, producto y fundamento de la propia dimensión industrial de esa sociedad, inserta en el esquema institucional de trabajo y vida. (BECK, 2010, p.164, Traducción propia).

Hay que hablar, en este punto, sobre la diferencia entre incumplimiento absoluto y relativo apuntado por el Profesor Dr. Fernando Rodrigues Martins, el que se refleja en la cuestión del cumplimiento de los contratos (MARTINS, 2009, 256/281). En el ámbito del proceso de licenciamiento ambiental, en qué Estado-gobierno y entes privados pactan en el sentido del "particular" asumir la integral responsabilidad por la actividad degradante, el propio Estado como gobierno define las actividades potencialmente ofensivas y concede una determinada licencia ambiental, sin embargo incumple el contrato al pretender eximirse de la responsabilidad preventiva y de precaución solidaria, de modo que, al tenor de las enseñanzas doctrinarias en cuanto al control del patrimonio público, y considerando que el Estado-gobierno recauda altos fondos en los procedimientos de concesión de licencias para actividades económicas, se tiene que aplicar una hermenéutica argumentativa de carácter principiológica, que tenga en cuenta el deber fundamental de salvaguarda por todos los actores constituyentes.

Es en este sentido que la sociedad esclava del consumo es aquella que venda los ojos para el futuro, obscureciendo mecanismos de responsabilización sin la consideración del debido punto de contacto entre las obligaciones privadas y las obligaciones constitucionales.

Para Gustavo Binenbojm, la Constitución Federal de 1988 no admite una concepción apriorística de prevalencia del interés público sobre lo privado, o entre intereses colectivos e individuales. Según el Autor, se tiene que hablar, en el ámbito del derecho administrativo, de un Estado democrático de ponderación entre intereses particulares y generales, siendo el interés público el

resultado de eso. Acautela sobre la utilización de esta teoría de supremacía como instrumento (en la historia) del ejercicio arbitrario del poder, visión que se traduce, en la obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, en una concepción de interés público como propia proyección de los derechos individuales y privados en un plano colectivo. Esta concepción orgánica tiene como sinónimos la idea de interés público e interés colectivo (BINENBOJM, 2008, p.81/117).

Se debe hablar, por tanto, de una sociedad de consumo como la característica actual de grandes exigencias para con las transformaciones sociales, de modo que el utilitarismo como teoría moral fundada en una ética consecuencialista debería prever sus presupuestos, aproximando, envés de distanciar, la falsa dicotomía entre lo público y lo privado.

Los principios de prevención y de precaución pueden ser tratados en razón del aspecto teleológico del propio Estado como realización ética del individuo en su interacción con los ecosistemas, pero no como fenómeno *sine qua non* de la potencialización de actividades económicas a pesar de que sean correctas o no en lo que atañe a las actitudes ante el medio ambiente, bajo pena de que entes privados, una vez postulantes de una eventual licencia público-estatal para determinada actividad económica, queden inertes en relación a la real exigencia del deber de cuidado para con el manejo de los recursos naturales¹⁶¹.

Por otro lado, se tiene que hablar en la teoría del riesgo integral de como la dimensión lógica de realización de la justicia ambiental en su aspecto fundante, dado que el potencial dañoso solo puede ser verificado con el estudio de impacto, pero este no puede jamás servir de excusa para la no aplicación del Principio de la Prevención y de la Precaución, del cual es apenas instrumento de aplicación en la gestión administrativa público-estatal.

4. Responsabilidad objetiva y reflejos dogmáticos en el sistema jurídico-constitucional de protección

El rompimiento con la responsabilidad subjetiva, tal cual es expuesto en la Ley 6.938, del 31 de agosto de 1981, trata sobre la Política Nacional de Medio ambiente, conforme Art. 14, par. 1º, refuerza el deber de reparación sin la

¹⁶¹ Es en este sentido que el legislador impone al poder público, en los términos de lo dispuesto en el párrafo único, inciso IV, de la Constitución Federal de 1988, el deber de "exigir, en la forma de la ley, para la instalación de obra o actividad potencialmente causadora de significativa degradación del medio ambiente, estudio previo de impacto ambiental, al que se dará publicidad."

necesidad de comprobación de culpa. En este sentido, determina la antedicha legislación infra-constitucional que:

Art. 14. Sin perjuicio de las penalidades definidas por la legislación federal, estatal y municipal, el no-cumplimiento de las medidas necesarias para la preservación o corrección de los inconvenientes y daños causados por la degradación de la cualidad ambiental sujetará a los transgresores:

[...] § 1º Sin prevenir la aplicación de las penalidades previstas en este artículo, el contaminador es obligado, independiente de existencia de culpa, a indemnizar o reparar los daños causados al medio ambiente y a terceros, afectados por su actividad. El Ministerio Público de la Unión y de los Estados tendrán legitimidad para proponer acción de responsabilidad civil y criminal por daños causados al medio ambiente. (Traducción propia).

El propio ejercicio de actividades contaminantes puede crear un riesgo de daño; que es suficiente para generar la obligación de responder por eventuales daños, o sea, se opta por la responsabilidad objetiva, en la óptica de la teoría de riesgo. Ese rompimiento deriva de la necesidad de adaptarse a un nuevo modelo de producción y consumo.

Ulrich Beck, en su análisis respecto a la sociedad de riesgo, hace la conexión entre el crecimiento económico y el mantenimiento por parte de la sociedad de los riesgos de daños ambientales derivados de la producción industrial. Argumenta que la producción social de la riqueza en este modelo de desarrollo viene acompañada por una producción social de riesgos, implicando que esta sociedad se caracterice por el conflicto en torno de la producción y distribución de los riesgos (BECK, 1992).

Beck atribuye la causa de los riesgos a la expansión permanente de los conocimientos científicos, una vez que cada dilema tiene necesidad de un nuevo descubrimiento científico para superarlo, lo que viene a potencializar los riesgos. Con esto apunta a dos procesos. El primero, es la falta de asunción de responsabilidad colectiva, lo que viene a denominar “irresponsabilidad organizada”, imprimiendo el soporte a las burocracias en su dimensión política. Añade aún que se atente en las cuestiones económicas puesto que las investigaciones son soportadas por quienes disponen de gran capacidad de inversiones, direccionamiento y aplicación de los descubrimientos.

El segundo proceso apuntado por Beck es la legitimación del poder de los medios científicos. El Estado deja de asegurar el funcionamiento de la economía, pasando de un Estado interventor a un Estado regulador, implicando falta de poder para definir a quién responsabilizar por los efectos adversos, o el

control de estos efectos, además bajo la omisión del concepto de riesgo en las cuestiones científicas.

La cuestión es que, si la iniciativa privada domina el poder decisorio de qué, cuándo y cómo producir, es detentora de las informaciones científicas, y también de los riesgos, cuándo los conocen ¿cuál es la fuerza del Estado para el control de estos riesgos? Es decir que la sociedad, al elegir este modelo de producción industrial que no ofrece seguridad en sus procesos, a falta de control de los riesgos incorporados, se queda expuesta a los más variados riesgos, dónde cada ciudadano los comparte, algo que Beck caracteriza como sociedad de riesgo.

Para salir de este estado de exposición, que la propia sociedad se pone, Beck propone una *democracia técnica o ecológica*, en el sentido de avanzar en la modernidad, denominada por él de modernidad reflexiva, para cambiarla en actual. Es decir, se debe trabajar en la búsqueda de un nuevo modelo.

Al considerar la responsabilidad objetiva aplicable al daño ambiental, tenemos que hablar de un nexo de causalidad entre el hecho y el daño, lo que no excluye, de otra forma, la aplicabilidad sistemática del Principio de la Responsabilidad Objetiva en función del daño causado por un riesgo imputable a la conducta humana.

En este sentido, es deber del poder público, en consonancia a lo que dispone el inciso VII del par. 1º del Artículo 225 de la CF/1988:

VII - proteger la fauna y la flora, vedadas, en forma de ley, las prácticas que coloquen en riesgo su función ecológica, provoquen la extinción de especies o sometan a los animales a crueldad. (Traducción propia).

El deber de reparación objetiva esculpido en el Artículo nº 927 del Código Civil (Ley 10.046/2002) representa, por su lado, una adopción, por el ordenamiento ius-civilista, de la teoría del riesgo, teniendo en cuenta que los métodos tradicionales no abarcan el fenómeno de la causalidad compleja en materia de daño ambiental, la cual, según Graziela de Oliveira Köhler, habría debilitado la dogmática jurídica, de ahí la tendencia constitucional de objetivación de la responsabilidad en función del medio ambiente equilibrado. Según la autora:

Se puede afirmar que la aplicación de la norma jurídica se caracteriza solamente posterior al análisis causal, exactamente en el punto en el cual se realiza el diagnóstico de la conexión entre una hipótesis de conducta fáctica sobre una consecuencia

jurídica. Con esto, en el derecho patrio, la medición de la responsabilidad, tanto en la esfera penal como en la esfera civil, la configuración dependerá de la comprobación del nexo causal. (KÖHLER, 2011, Traducción propia).

En este sentido, basta que se verifique la colocación en riesgo de la salud o al medio ambiente. Es lo que se desprende de la lectura de los párrafos 2º, 3º y 4º del Artículo nº 14 de la Ley 6938/1981:

§ 1º - Sin evitar la aplicación de las penalidades previstas en este artículo, está el poluidor obligado, independientemente de la existencia de culpa, a indemnizar o reparar los daños causados al medio ambiente y a terceros, afectados por su actividad. El Ministerio Público de la Unión y de los Estados tendrá legitimidad para proponer acción de responsabilidad civil y criminal, por daños causados al medio ambiente.

§ 2º - En el caso de omisión de la autoridad estadual o municipal, cabrá al Secretario del Medio Ambiente la aplicación de las penalidades pecuniarias previstas en este artículo.

§ 3º - En los casos previstos en los incisos II y III de este artículo, el acto declaratorio de pérdida, restricción o suspensión será atribución de la autoridad administrativa o financiera que concedió los beneficios, incentivos o financiamiento, cumpliendo resolución del CONAMA. (Traducción propia).

Brasil adopto, por tanto, el Principio de la Responsabilidad Civil Objetiva por daños al medio ambiente, fundamentalmente al estatuir, teniendo en vista el carácter trans-generacional e individual/colectivo de los deberes para con la preservación de los recursos naturales, en el artículo 927 del Código Civil en vigor, que:

Art. 927 Aquel que, por acto ilícito (Arts. 186 e 187), cause daño a otros, queda obligado a repararlo.

Párrafo único. Habrá obligación de reparar el daño, independientemente de culpa, en los casos especificados de ley, o cuando la actividad normalmente desarrollada por el autor del daño implique, por su naturaleza, riesgo para los derechos de otros. (Traducción propia).

Por tanto, la responsabilidad civil está pautada en la actividad de riesgo, independiente de la conducta ilícita.

5. La teoría del riesgo integral y la consideración sobre el valor intrínseco de la naturaleza: retos para la tutela constitucional en medio ambiente

El ordenamiento jurídico-constitucional brasileño adopta un sistema de responsabilidad atribuible tanto a las autoridades, como a los individuos y a la colectividad, por la consecución de medidas preventivas en relación a la naturaleza, todo dentro de la óptica del bien ambiental como algo que interesa a todos, más que ni por esto se exenta a cualquier de los hombres la intervención en la naturaleza sin la consideración de riesgos y potencialidades ofensivas que sean compatibles.

La teoría del riesgo integral es aquella según la cual no se hace valor sobre la previsibilidad del daño. Para Daniela de Oliveira Köhler la teoría del riesgo es un avance mas no responde a todo delante de la complejidad de la responsabilidad civil ambiental (KÖHLER, 2011, p.47). Aun así según la autora:

los problemas de las concausas o de los daños con múltiples causas son de mayor complejidad en la responsabilidad civil ambiental frente a las dificultades técnicas y científicas para explicar las verdaderas causas de un determinado daño e identificar los exactos poluidores. (KÖHLER, 2011, p.53, traducción propia).

En este contexto, es posible decir que la propia "colocación en riesgo" es un elemento causal, algo que se refleja sobre el daño, y por tanto no puede dejar de ser considerada como causa del mismo. Hay teorías que van a analizar la causalidad próxima, eficiente, adecuada, de entre otras, como aquella italiana, que va a considerar la causa directa e inmediata¹⁶².

Es en este sentido que el potencial dañoso será verificado con el estudio de impacto, pero este por sí solo no exime la responsabilidad del Estado que aprueba un emprendimiento que a rigor no observa las normas de preservación al medio ambiente, para decir de su aspecto constitucional y ius-fundamental.

¹⁶² El Art. 1298 del Código Civil del Reino de Italia (1865) que versa así: "Cuando una cierta cosa que constituyó el objeto de la obligación perece, o se pone fuera del negocio, o se pierde por lo que ignora por completo la su existencia, la obligación se extingue si la cosa ha perecido o por correo fuera el comercio o se pierde sin culpa del deudor, y antes de que estuvieran en mora. Incluso si el deudor está en mora y no ha tomado en su contra el peligro de caso fortuito, la obligación se extingue si la cosa hubiera perecido igualmente en las horas de acreedores que había sido entregado. El deudor debe probar el caso fortuito que adjuntar. De cualquier modo que han perecido o se pierde una cosa robada, la pérdida de la misma no exime quien escapó restituirle el valor.

Según Aristóteles:

Hay tres especies de daño en las transacciones entre un hombre y otro. Los que son infligidos por ignorancia son engaños cuando la persona afectada por el acto, el propio acto, el instrumento o el fin a ser alcanzado son diferentes de lo que el agente supone: o el agente pensó que no iba a afectar a nadie, o que no iba a afectar con determinado objeto, o a determinada persona, o con el resultado que le parecía probable (por ejemplo, se disparó a algo no con el propósito de herir, sino el de incitar, o si la persona afectada o el objeto disparado no eran los que el suponía). Ahora,

(1) Cuando el daño ocurre contrariando lo que era razonablemente de esperar, es un infortunio.

(2) Cuando no es contrario a una expectativa razonable, pero tampoco implica vicio, es un engaño (pues el agente comete un engaño cuando la falta procede de él, pero es víctima de un accidente cuando la causa es exterior).

(3) Cuando actúa con el conocimiento de lo que hace, pero sin deliberación previa, es un acto de injusticia: por ejemplo, los que se originan de la cólera o de otras pasiones necesarias o naturales al hombre. En efecto, cuando los hombres practican actos nocivos y erróneos de esta especie, actúan injustamente, y sus actos son actos de injusticia, pero eso no quiere decir que los agentes sean injustos o malvados, pues el daño no se debe al vicio. Pero (4) cuando un hombre actúa por escogencia, es un hombre injusto y vicioso (p. 115). (Traducción propia).

En este contexto, José Rubens Morato Leite identifica un déficit de ejecución en el sistema de control y comando público ambiental (LEITE; AYALA, 2012), aduciendo que la idea expresada en la Declaración emanada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo (1972) es la de que el hombre es al mismo tiempo obra y constructor del medio ambiente:

El hombre es al mismo tiempo es obra y constructor del medio ambiente que lo rodea, lo cual le da sustento material y le ofrece oportunidades para desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se llegó a una etapa en la cual, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y de la tecnología, el hombre adquirió el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, todo lo que lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el gozo de los derechos humanos fundamentales, inclusive el derecho a la vida misma. (Traducción propia)

6. Consideraciones finales: órdenes de responsabilización en materia de medio ambiente

La fundamentabilidad de un derecho ambiental, considerado por muchos doctrinadores como un derecho de cuarta generación es siempre de orden trans-generacional, en verdad es algo que se inter-conecta con algunos desdoblamientos del propio principio básico presente en las Cartas Constitucionales de la Era Moderna en respeto a la protección a la vida, derecho de primera generación, de modo que los derechos son de orden inter-dependiente, a permear el concepto básico por el cual la responsabilidad por la preservación de la naturaleza para las presentes y futuras generaciones es una tarea de orden universal e imperativa.

Para Ulrich Beck, la producción de la riqueza está sistemáticamente acompañada de riesgos. De este modo, el problema de la escasez se transpone a modelos excedidos y que colocan en cheque la vida humana sobre la tierra.

(...) temprano o tarde en la histórica social comienzan a converger en la continuidad de los procesos de modernización las situaciones y los conflictos sociales de una sociedad "que distribuye riqueza" con los de una sociedad "que distribuye riesgos". En la República Federal (República Federal de Alemania, énfasis añadido), encontramos - esta es mi tesis -, por los menos desde los años setenta, en el inicio de esa transición. Quiere decir: se sobreponen aquí ambos tipos de temas y conflictos. Aun no vivimos en una sociedad de riesgo, pero tampoco solamente en medio de conflictos distributivos de las sociedades de la escasez. En la medida en la cual esa transición se consuma, se llega entonces, con efecto, a una transformación social que se distancia de las categorías y trayectorias habituales de pensamiento y acción. (BECK, 2010, p.25). (Traducción propia).

La confluencia de factores de riesgo en la sociedad compleja, inter-dependiente multi-facética del mundo pos-moderno suscita un ejemplo argumentativo de negación de riesgos co-substanciado en el licenciamiento de emprendimientos impactantes en Brasil, particularmente en el Estado de Minas Gerais, donde recurrentemente surgen infracciones a la legislación ambiental en la aplicación de condicionantes frente a estudios de impacto que son analizados y aprobados por los órganos licenciadores, a pesar de infracciones al equilibrio ecológico de los ecosistemas, a considerar, por ejemplo, la implementación de técnicas de fracturación hidráulica conocidas como "fracking", prohibidas en muchos países y que incluye una metodología agresiva en el proceso de perforación para la extracción de gas natural, y que ahora se im-

plementa en todo el *cráton* del São Francisco, comprometiendo el equilibrio ambiental, geodésico e hidrológico en la región del Triângulo Mineiro.

Al tangenciar la sociedad de riesgo en los moldes desarrollados por Ulrich Beck, no hay cualquier cosa que sea propiamente "sostenible", ya que, en regla, cualquier injerencia sobre la naturaleza trae consecuencias de orden material, no importando el grado de impacto, transponiéndose aún para el plano moral y metafísico, de modo que, en regla, cualquier injerencia sobre la naturaleza trae consecuencias, conforme a la Ley de la Entropía.

El aspecto mercadológico de la sociedad pos-moderna compromete discusiones importantes sobre la cuestión del resarcimiento del daño ambiental, de una reparación integral. Daño este que casi siempre no tiene correspondencia económica, ya que muchas de las veces el dinero no puede reinventar algo que solo la naturaleza puede construir a lo largo de su génesis.

Es posible que lo que atestiguamos haya sido el colapso de un Estado protector de una formación social-política-económica singularmente inadecuada para una era dominada por los valores pos-modernos de la novedad, de la mudanza rápida (de preferencia inconsecuente y episódica), del disfrute individual y de la opción de consumo. A cambio, de la promesa de provisión de seguridad del individuo, el Estado protector exige que se abra mano del derecho de escogencia y auto-determinación. El Estado protector se esfuerza para ser una fuente monopolística de satisfacción de las necesidades, de estatus social y auto-estima; el transforma sus súbditos en clientes y pide que ellos sean gratos por lo que recibieron hoy y recibirán mañana. (BAUMAN, 1999). (Traducción propia).

Las consecuencias de la modernidad se transponen a una pos-modernidad en el la cual el pensamiento intelectual ejerce incursiones importantes sobre un mundo de rupturas para con los tradicionalismos, implicando preocupaciones que dicen de cerca sobre una "sociedad de risco", expresión utilizada por Ulrich Beck en su pensamiento filosófico para hacer una gran mención a las cuestiones propias de la contemporaneidad, como el problema del desequilibrio ecológico y del consumo irracional, desenfrenado, inconsecuente, mediante una re-configuración del poder muy distinto de los moldes empírico-rationales típicos de la modernidad, corolario de un multiculturalismo y de una generación de riesgos por la tecnología que se hace indiferente a los problemas de la actualidad y, de otra forma, engendra esfuerzos para la solución de los problemas y demandas de un mundo complejo, global, interdependiente.

CAPÍTULO II. DE LA REPARACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE

1. Encuadre conceptual de la reparación

En lo que concierne a la reparación, Pablo de Greiff destaca la amplitud del término cuando lo evalúa en el contexto judicial, en el ámbito del Derecho Internacional. Así que reparación significa:

Restitución, que se refiere a aquellas medidas que procuran restablecer el estatus quo ante la víctima. Esas medidas van de la restauración de derechos tales como la ciudadanía y la libertad, la restitución del empleo y otros beneficios, hasta la restitución de propiedades.

Compensación, que se refiere a aquellas medidas que procuran compensar los daños sufridos por medio de la cuantificación de estos daños, en el cual el daño se entiende como algo que va mucho más allá de la mera pérdida económica e incluye la lesión física y mental y, en algunos casos, también la lesión moral.

Rehabilitación, que se refiere a medidas que proveen atención social médica y psicológica, así como servicios legales.

Satisfacción y garantías de no repetición, lo que constituye categorías especialmente amplias, pues incluye medidas tan distintas como eliminación de las violaciones, verificación de los hechos, disculpas oficiales, sentencias judiciales que restablecen la dignidad y la reputación de las víctimas, plena revelación pública de la verdad, busca, identificación y entrega de los restos mortales de personas fallecidas o desaparecidas, junto con la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los autores de los crímenes, y reformas institucionales. (GREIFF, 2010, Traducción propia)

Así como la vida de una persona, muchos daños ambientales difícilmente pueden ser restablecidos, como es el caso de personas afectadas frente a determinadas actividades, está el ejemplo de la comunidad de Paracatu-MG contaminada por arsénico por la explotación de diamantes de una empresa holandesa. De esta forma resta apenas una compensación por los daños a la salud humana, y algunas medidas de atención social, estableciendo una reparación por la pérdida de salud o de la vida de una persona, o de la cualidad ambiental.

Esa reparación debe utilizar de formas adecuadas cada circunstancia de daño, buscando tanto la justicia como la certeza de no repetición.

En ese sentido, el papel de la publicidad de los daños, y de sus respectivas reparaciones, es el de hacer parte de la propia reparación en la medida en la cual se orienta al reconocimiento por parte del impetrador del daño propiciando la posibilidad de la no repetición.

Las responsabilidades de un plan de reparación deben tener como enfoque el derecho de la víctima y no el derecho que ya le cabe por justicia, por ser ciudadanos. En la argumentación de Greiff sobre las ventajas y desventajas de determinadas formas de indemnización, el autor trata las medidas simbólicas individuales y colectivas; paquetes de servicios; indemnización individual pecuniaria; y desarrollo e inversión social. En cuanto a los paquetes de servicios¹⁶³, estos deben ser pensados de forma que las víctimas se sientan verdaderamente reparadas por aquello que sufrieron o sufren, dentro de las posibilidades existentes en cada contexto, de forma maximizada, o sea, dentro de la mejor condición en términos de cualidad y cantidad.

2. Reparación en derechos humanos en el ámbito de la Ley 10.559/2002

El régimen dictatorial en Brasil, de 1964 a 1985, contó con la participación de la iniciativa privada. Iniciativa que sirvió como uno de los pilares

¹⁶³ Los paquetes de servicios pueden incluir asistencia médica, educación y vivienda etc.

a) ventajas:

- satisfacen necesidades reales;
- pueden tener un efecto positivo en términos de igualdad de trato;
- pueden ser efectivos en costos si utilizasen instituciones ya existentes;
- pueden estimular el desarrollo de instituciones sociales.

b) desventaja:

- no maximizan la autonomía personal;
- pueden reflejar actitudes paternalistas;
- la cualidad de los beneficios dependerá de los servicios proveídos por las instituciones existentes;
- cuanto más el programa sea concentrado en un paquete de servicios básicos, menos fuerza tendrán las reparaciones, pues los ciudadanos pensarán naturalmente que los beneficios que son proveídos son aquellos a los que tienen derecho como ciudadanos, no como víctimas, estos deben ser pensados de forma que proporcionen confort a las víctimas.

del régimen militar en la medida en la cual patrocinó los desmanes del Estado. Para rescatar la verdad de los hechos, tenemos el ejemplo de la experiencia de otros pueblos, como en el caso de Argentina, además de la Comisión de Amnistía del Ministerio de la Justicia, la sociedad brasileña acaba por impulsar la instalación de la Comissão Nacional da Verdade, que entrego su informe en 2015, y varias comisiones estatales. Una verdadera lucha en busca de conocer la verdad y reclamar el rescate de la memoria.

La Ley 10.559/2002 reglamentó el Art. 8º del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT). En este sentido fue instituida la Comissão de Anistia do Ministério da Justiça por la Medida Provisoria nº 2151, del 24 de agosto de 2001, órgano de asesoría directa al Ministro de Justicia, instalada por el Ministerio de Justicia en el día 28 de agosto de 2001. Tanto el Art. 8º del ADCT como la ley que lo reglamenta prevé reparación a los afectados por la represión del Estado en el período entre el 18 de septiembre de 1946 al 5 de octubre de 1988. Entre los afectados por el régimen de excepción la Ley distingue la categoría de aquellos que perdieron algún tipo de vínculo laboral, o quedaron imposibilitados de acceder a un trabajo remunerado, y por tanto el Estado repara con la declaración de la condición de amnistiado político; el pedido de disculpas del Estado Brasileño; concede una prestación mensual, permanente y continuada y cuenta de tiempo de servicio para efectos de seguridad social. Para aquellos que fueron perseguidos sin pérdida de vínculo laboral el Estado, a través de la actuación de la Comisión de Amnistía, reconoce la persecución política y los declara amnistiados políticos, realiza públicamente el pedido de disculpas y concede una prestación única en el valor de 30 (treinta) salarios mínimos por año de persecución, limitado al techo legal de R\$100.000,00 (cien mil reales).

En el procedimiento de análisis y relato del proceso de amnistía, en sesión de juzgamiento, posterior a la lectura del voto del relator, el testimonio de la víctima, o de sus parientes que también pasaron por sufrimientos en razón de las ausencias y de los malos tratos sabidos, tienen un carácter doble: además de ser un momento de desahogo, en el cual él habla de las dificultades sufridas, a veces contando detalles por la primera vez, como si arrancasen dentro de sí aquel dolor que suporto solo por tantos años, dividiéndolo con todos los presentes en la sesión, él registra para la historia un momento que no debe ser olvidado. Ese testimonio es importante para que se pueda pensar en políticas públicas cada vez más eficientes en el sentido de alejar ese tipo de barbarie. En ese sentido el profesor Moreira Filho, consejero de la Comisión de Amnistía, trata el testimonio como valor terapéutico y como valor documental. (FILHO, 2015, p. 69).

La figura intermediaria, apta para mantener en flujo el contacto entre historia y memoria, es el *testimonio*. Y esto es tanto más verdad cuando el pasado a ser representado es el de las grandes tragedias, violencias y traumatismos colectivos. El testimonio tiene tanto un valor terapéutico para el sobreviviente como un valor documental para la sociedad. El representa, en primer lugar, la posibilidad de una reconstrucción simbólica delante del trauma sufrido. (Traducción propia).

Así que, la memoria en derechos humanos es fundamental para el rescate de la dignidad humana y para la reconstrucción democrática. Al traer a la superficie y registrar las memorias sobre las persecuciones sufridas, exponiendo las consecuencias soportadas frente a vidas y proyectos interrumpidos, se entrega a la sociedad un hecho esencial para la salvaguarda de la democracia. Se trata de un ejercicio contrario al del olvido una vez que este no es un mecanismo que lleva a la superación del sufrimiento, o, al menos, a la recuperación del mismo, y además de eso permite pensar nuevas políticas públicas de enfrentamiento a la impunidad.

La Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia, además de las reparaciones económicas establecidas en la Ley 10.559/2002, en una interpretación volcada hacia la educación en Derechos Humanos, realiza reparaciones reconstitutivas (matrículas en cursos superiores interrumpidos; reintegración a los puestos de trabajo, correcciones de informaciones documentales; cuenta de tiempo de servicio), simbólicas y morales (pedidos de disculpas; actos de homenajes públicas; actos de reconocimiento). El pedido de disculpas oficiales viene en el sentido de traducir el reconocimiento del error cometido por el Estado y el significado de una promesa de la no repetición.

Uno de los proyectos educativos de la Comisión, que amplía la capacitación en Derechos Humanos, y como política de memoria, son las Caravanas de la Amnistía¹⁶⁴, que realizan un papel de gran destaque. Se trata de actividades de la Comisión que ocurren en varias partes del país en el sentido de ir hasta la localidad donde el amnistiado(a) sufrió la persecución política y sus consecuencias, para que se pueda realizar el acto de amnistía, con el debido pedido de disculpas, ante las personas con las cuales convivieron en la época de los hechos, los familiares, amigos y colegas. En esas actividades

¹⁶⁴ Las políticas de memoria atienden no apenas al interés subjetivo de aquellos que recuerdan, ni se restringen a la dimensión individual de aquellos que perdieron a sus seres queridos por la represión. Ellas atienden también al interés de toda la sociedad, funcionando como elemento de ampliación de nuestra cultura democrática y de nuestras identidades (locales) grupales, nacionales...). Promover tal derecho es más que una obligación del Estado, reconocida en innumerables documentos y leyes domésticas e internacionales, siendo, sobretodo, un imperativo ético de una sociedad que se pretende reconstruir en bases democráticas (ABRÃO, 2014). (Traducción propia)

hay un involucramiento de la comunidad local y de estudiantes que participan con la colaboración de los socios locales. Además de la reparación, se trata aún de un momento de esclarecimiento histórico, implicando varias iniciativas locales como desarrollo de investigaciones, formación de comisiones locales y asociaciones de amigos en torno de las cuestiones de derechos humanos.

Otra ramificación frente al trabajo de análisis de los pedidos de amnistía es el proyecto de las clínicas de testimonio. Con esa iniciativa se intenta ampliar el concepto de reparación, aproximándolo al sentido de una reparación integral. Se trata de atendimento psicológico a las víctimas y sus familiares, como parte de la agenda de justicia de transición en Brasil. Apoyadas por la Comisión de Amnistía el proyecto cuenta con el Instituto Projetos Terapêuticos, en Rio de Janeiro-RJ; Instituto Sedes Sapientiae, en São Paulo-SP; Instituto Projetos Terapêuticos, en São Paulo-SP; Instituto Sigmund Freud, en Porto Alegre-RS. Entre ese grupo de clínicas esta la Clínica do Testemunho en Pernambuco, implementada por el Gobierno del Estado por medio del Centro Estadual de Apoio às Vítimas da Violência.

La mayor ganancia del trabajo educativo de la Comisión de Amnistía es hacer la conexión entre la impunidad a los perpetradores de los crímenes en el período dictatorial y los crímenes actuales, demostrado por los debates de la actualidad y de las diversas investigaciones dentro de las universidades. Los reflejos de esa impunidad implican una continuidad con las prácticas de irrespeto al individuo, torturas y desaparecimientos forzados hasta los días actuales. Se trata de injusticias sociales, principalmente por el esfuerzo de quien desea mantenerse al frente del poder económico, en cualquier área, y que deben ser trabajadas en el campo de la educación en derechos humanos y de la punición ejemplar a los crímenes.

3. A modo de equiparación procedimental para la reparación por crímenes ambientales: política de memoria

Tomando como punto de partida la reparación a las víctimas de la dictadura civil militar en Brasil, donde, en el procedimiento de la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia existe un espacio para que la víctima pueda exponer su historia personal sobre las dificultades sufridas, cabe resaltar que ese modelo se adecua al esclarecimiento y divulgación de los daños soportados por una persona o comunidad frente al daño ambiental sufrido, apuntando

a la reparación a las víctimas. El derecho a la verdad debe ser contemplado para que se puedan implementar políticas públicas que disminuyan las injusticias ambientales. Para Eduardo González las Comisiones de la Verdad son *instrumentos que garanten el acceso a una reparación legal efectiva y afirman el derecho a la verdad*. Al realizar un estudio sobre las Comisiones en varios países, las coloca con *estatus* de un nuevo instrumento de justicia a componer el proceso de transición democrática (CUEVA, , p.348). Según el autor:

La sistematización de buenas prácticas ocurrió en relación a una mayor aceptación jurídica del valor independiente y de la naturaleza especial del "derecho a la verdad". Con efecto, aunque los contornos de este derecho no estén claramente delineados, es un consenso mínimo que - sea como deducción de otros derechos fundamentales, o como evolución de la costumbre internacional - se puede hablar de un principio emergente que reconoce el derecho de las víctimas de las más graves violaciones de conocer las circunstancias y responsabilidades de los crímenes que sufrieron.

Así que, el testimonio de la víctima de daños ambientales es fundamental como instrumento de reparación individual o colectiva, y como mecanismo de defensa de los derechos humanos en la medida en que convoca a la sociedad a luchar para que tales violaciones, al ser esclarecidas y divulgadas, no vuelvan a ocurrir. Se trata del derecho a tener que reconocer que hubo un error de responsabilidad del emprendedor o del Estado como responsable por la administración pública, o de responsabilidad solidaria, y que ese error no debe más ser cometido con otras personas o generaciones. Así que, en los moldes de la reparación articulada para los crímenes de la dictadura civil militar, tratar la reparación frente a los crímenes ambientales, como un derecho a la verdad y a la memoria, como mecanismo de fortalecimiento democrático, lleva a pensar en formas de reparaciones individuales, colectivas y transindividuales para los crímenes ambientales.

La colocación de Pablo de Greiff sobre las reparaciones tratadas de acuerdo con el Derecho Internacional, mencionadas anteriormente, con la debida importancia a las reparaciones individuales, nos convoca a una cautela en el momento de escoger un plan de reparación adecuado a cada caso en el sentido de cumplir el propósito de atender a la víctima en su demanda por justicia, frente al sufrimiento acarreado por el daño ambiental(SILVA, 2009, p.436):

En principio, no hay ningún conflicto entre la distribución de reparaciones simbólicas y materiales. De hecho, idealmente, esos

beneficios pueden apoyarse mutuamente, algo que será de especial importancia en contextos caracterizados por recursos escasos, en el cual las reparaciones simbólicas de seguro desempeñaron un papel especialmente visible. También no hay conflicto alguno, en principio, entre medidas individuales y colectivas. Mientras exista un componente individual substancial, el equilibrio exacto entre los dos tipos de medidas debe ser establecido teniéndose en consideración, entre otros factores, el tipo de violencia que se objetiva que sea resarcida. En aquellos lugares donde la violencia fue predominantemente colectiva, tiene sentido diseñar un programa que tenga también especial énfasis en ese tipo de métodos. (Traducción propia).

En ese sentido, adoptar una política de memoria para las violaciones al derecho a un medio ambiente saludable busca colocar en evidencia la verdad sobre los daños, y así fortalecer los subsidios necesarios en la lucha por justicia, en la medida en que revela la impunidad de los causadores del daño y abre un espacio de discusión en torno de la impunidad, forjando un escenario diferente, con perspectivas nuevas, a traducir en un espacio de lucha contra la impunidad y contra la repetición de los daños.

CAPÍTULO III. EL DEBER DE REPARACIÓN A LAS AGRESIONES AL MEDIO AMBIENTE

1. De la responsabilidad por la reparación de los daños ambientales

El tema de la responsabilidad por daño ambiental, como mecanismo jurídico, tiene, como afirma Lucía Gomes Catalá, "doble virtualidad". La primera se destaca como medio para prevención del daño, en cuanto la segunda se encarga de un mecanismo de compensación (CATALÁ, 1996, p.27). en esta línea

La legislación brasileña adopta la teoría de la responsabilidad objetiva en lo que concierne a los daños ambientales. Nada impidió al legislador el tratamiento de la preocupación referente a las actividades de riesgo. El párrafo único del Art. 927 del Código Civil de 2002, que trata de los actos ilícitos, y dispone sobre la responsabilidad objetiva, prescribe que "Habrá obligación de reparar el daño, independientemente de culpa, en los casos especificados en la ley, o cuando la actividad normalmente desarrollada por el autor del daño implique, por su naturaleza, riesgo para los derechos de otros". En este caso el nexo de causalidad, como presupuesto de la reparación, es suficiente el hecho de ejercer las actividades de riesgo y otras actividades específicas expresadas en la legislación.

Para Arnaldo Rizzardo:

La responsabilidad objetiva importa en no examinarse la conducta del sujeto poluidor, o de aquel que hizo la devastación, arruinando la flora, la atmósfera, las aguas y otros bienes naturales. Basta que se recalibre la relación de causa y efecto. Acontece que la actividad ruinosa del devastador o poluidor corresponde a una indebida apropiación personal de bienes naturales de todos, como en los despales y desvíos o represamiento de aguas, o una detereorización o destrucción de bienes de gran valor para la humanidad, como el agua pura, el aire respirable, el suelo con cobertura vegetal. (RIZZARDO, 2009, p.706, traducción propia).

En decisión proferida por el Superior Tribunal de Justicia, se verificó la

ausencia de presupuestos para la responsabilización objetiva, al considerar el instituto la inversión de la carga probatoria, tal cual se aplica al micro-sistema definido en la legislación consumista, básicamente en lo que respecta a la consideración del consumidor como parte vulnerable de la relación de consumo, bajo el fundamento de una necesaria e inexcusable ocurrencia de prestación de servicios y colocación de productos en el mercado para dar seguridad jurídica al ciudadano, de modo que esto se transpone también para la senda del medio ambiente. Como derecho de orden fundamental, se trata de concebir la parte que disfruta del bien ambiental de interés público como detentora del derecho público subjetivo fundamental de gozar y usufructuar del medio ambiente en equilibrio, de ahí la necesidad de aplicación de la culpa presumida con base en la teoría del riesgo, corolario de la sistemática adoptada por el ordenamiento jurídico brasileño, conforme se observa de la sentencia del STJ relativo al Recurso Especial n. 88.656, bastante elucidario sobre la cuestión¹⁶⁵.

¹⁶⁵ RECURSO ESPECIAL N. 883656 - RS (20060145139-9)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN

RECORRENTE: ALBERTO PASQUALINI REFAP S.A.

ADVOGADO: CELSO MORAES DA CUNHA E OUTRO (S)

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERES: PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. PETROBRAS

ADVOGADO: NILTON ANTÔNIO DE ALMEIDA MAIA E OUTROS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. CONTAMINAÇÃO COM MERCÚRIO. ART. 333 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ÔNUS DINÂMICO DA PROVA. CAMPO DE APLICAÇÃO DOS ARTS. 6º, VIII, E 117 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ONUS PROBANDI NO DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA.

1. Em Ação Civil Pública proposta com o fito de reparar alegado dano ambiental causado por grave contaminação com mercúrio, o Juízo de 1º grau, em acréscimo à imputação objetiva estatuída no art. 14, par. 1º, da Lei 6.938/81, determinou a inversão do ônus da prova quanto a outros elementos da responsabilidade civil, decisão mantida pelo Tribunal a quo.

2. O regime geral, ou comum, de distribuição da carga probatória assenta-se no art. 333, caput, do Código de Processo Civil. Trata-se de modelo abstrato, apriorístico e estático, mas não absoluto, que, por isso mesmo, sofre abrandamento pelo próprio legislador, sob o influxo do ônus dinâmico da prova, com o duplo objetivo de corrigir eventuais iniquidades práticas (a probatio diabólica, p. ex., a inviabilizar legítimas pretensões, mormente dos sujeitos vulneráveis) e instituir um ambiente ético-processual virtuoso, em cumprimento ao espírito e letra da Constituição de 1988 e das máximas do Estado Social de Direito.

3. No processo civil, a técnica do ônus dinâmico da prova concretiza e aglutina os cânones da solidariedade, da facilitação do acesso à Justiça, da efetividade da prestação jurisdicional e do combate às desigualdades, bem como expressa um renovado *due process*, tudo a exigir uma genuína e sincera cooperação entre os sujeitos na demanda.

4. O legislador, diretamente na lei (*ope legis*), ou por meio de poderes que atribui, específica ou genericamente, ao juiz (*ope judicis*), modifica a incidência do *onus probandi*, transferindo-

España no adopta formalmente la teoría de la responsabilidad objetiva. De esa forma, cabe a los tribunales dinamizar el acompañamiento de la revolución tecnológica y sus implicaciones directas en el medio ambiente, decidiendo cada caso conforme a las pruebas presentadas.

o para a parte em melhores condições de suportá-lo ou cumpri-lo eficaz e eficientemente, tanto mais em relações jurídicas nas quais ora claudiquem direitos indisponíveis ou intergeracionais, ora as vítimas transitem no universo movediço em que convergem incertezas tecnológicas, informações cobertas por sigilo industrial, conhecimento especializado, redes de causalidade complexa, bem como danos futuros, de manifestação diferida, protraída ou prolongada.

5. No Direito Ambiental brasileiro, a inversão do ônus da prova é de ordem substantiva e ope legis, direta ou indireta (esta última se manifesta, p. ex., na derivação inevitável do princípio da precaução), como também de cunho estritamente processual e ope judicis (assim no caso de hipossuficiência da vítima, verossimilhança da alegação ou outras hipóteses inseridas nos poderes genéricos do juiz, emanação natural do seu ofício de condutor e administrador do processo).

6. Como corolário do princípio in dubio pro natura, “Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução (REsp 972.902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.9.2009)”, técnica que sujeita aquele que supostamente gerou o dano ambiental a comprovar “que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva (REsp 1.060.753/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.12.2009)”.

7. A inversão do ônus da prova, prevista no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, contém comando normativo estritamente processual, o que a põe sob o campo de aplicação do art. 117 do mesmo estatuto, fazendo-a valer, universalmente, em todos os domínios da Ação Civil Pública, e não só nas relações de consumo (REsp 1049822/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 18.5.2009).

8. Destinatário da inversão do ônus da prova por hipossuficiência – juízo perfeitamente compatível com a natureza coletiva ou difusa das vítimas – não é apenas a parte em juízo (ou substituto processual), mas, com maior razão, o sujeito-titular do bem jurídico primário a ser protegido.

9. Ademais, e este o ponto mais relevante aqui, importa salientar que, em Recurso Especial, no caso de inversão do ônus da prova, eventual alteração do juízo de valor das instâncias ordinárias esbarra, como regra, na Súmula 7 do STJ. “Aferir a hipossuficiência do recorrente ou a verossimilhança das alegações lastreada no conjunto probatório dos autos ou, mesmo, examinar a necessidade de prova pericial são providências de todo incompatíveis com o recurso especial, que se presta, exclusivamente, para tutelar o direito federal e conferir-lhe uniformidade (REsp 888.385/RJ, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 27.11.2006. No mesmo sentido, REsp 927.727/MG, Primeira Turma, Rel. Min. José Delgado, DJe de 4.6.2008)”.

10. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

2. El deber de reparación por daños ambientales

La reparación por daños ambientales prevista en la legislación brasileña se propone ser efectivada de forma integral, siendo que para la teoría del riesgo integral basta la comprobación del daño y del nexo de causalidad. Cuando este nexo se da de forma presumida, como en el caso del ejercicio de actividades de riesgo, no hay excluyente de ilicitud.

Los instrumentos jurídicos que plasman el deber de reparación son varios en la legislación brasileña: el deber de reparación integral se encuentra plasmado en el Art. 225, par. 3º, de la Constitución Federal de 1988, en el Art. 14, par. 1º, de la Ley 6.938/1981, valiendo considerar aún el tratamiento de la defensa del medio ambiente como uno de los principios de la actividad económica, conforme preceptuá el inciso VI del Art. 170 de la CF/88.

La ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor no excluye el deber de indemnizar. Esto significa constatar que hubo concurrencia de la actividad para que los hechos viniesen a acontecer. La única excluyente de la responsabilidad por la indemnización sería la no contribución directa o indirecta relativa a la actividad económica, no guardando cualquier conexión con la actividad. (VIANNA, 2009, p.110).

Aquellos que infringen normas de protección ambiental quedan sujetos a la sanciones previstas en el Decreto 6.514, del 22 de julio de 2008, cabiendo resaltar que la lista de las infracciones, conforme dispuesto en la Sección III del Capítulo I, es enumerativa, o sea, no agota todas las posibilidades existentes, conforme el Art. 2º, párrafo único, de este dispositivo¹⁶⁶. El más significativo, del punto de vista de la no impunidad, es hacer con esas infracciones, las san-

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator". Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dra. JULIANA CARNEIRO MARTINS DE MENEZES (Protestará por Juntada), pela parte INTERES: PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.

PETROBRAS

Brasília, 09 de março de 2010 (data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator

¹⁶⁶ Art. 2º. Se considera infracción administrativa ambiental, toda acción u omisión que viole las reglas jurídicas de uso, gozo, promoción, protección y recuperación del medio ambiente, conforme a lo dispuesto en la Sección III de este Capítulo.

Párrafo único. La enumeración constante de la Sección III de este Capítulo no excluye la previsión de otras infracciones previstas en la legislación. (Traducción propia).

ciones, y el respectivo cumplimiento del deber de reparación ganen publicidad. Un mecanismo de reparación, transparente y publicitado, puede modificar el escenario de aceptación de las lesiones cotidianas al medio ambiente, tanto por el infractor como por la parte que sufre la lesión directa o indirectamente.

3. De los instrumentos de accesibilidad a la reparación

Partiendo de lo dispuesto en el Art. 4º, inciso VII de la Ley 6.938/81¹⁶⁷, donde hay una imposición legal del deber de reparación, cabe al Poder Público y a la colectividad, conforme dispuesto en el Art. 225 de la CF/88, las acciones necesarias para tornar efectiva la reparación de los daños causados al medio ambiente.

En la legislación brasileña hay previsión de medios procesales que viabilizan el cumplimiento de lo dispuesto respecto a los crímenes ambientales. En la Acción Penal, de acción pública incondicionada, es decir, le cabe al Ministerio Público proponer acción penal pertinente, con respaldo en el Código de Proceso Penal, se hace la determinación de la responsabilidad por la práctica de infracción penal. Sin embargo, antes de la promoción de un proceso penal, cuando de la fiscalización y observancia de actividades en desacuerdo a la legislación ambiental, existe previsión en el Art. 79-A de la Ley 9.605/1989 de termino de compromiso que apunta a promover correcciones de actividades poluidoras.

La "Acción Civil Pública", con estatus constitucional, dado que su proposición se encuentra en el Artículo 129, incisos II y III, de la Constitución Federal de 1988, reglamentada por la Ley 7.347/1995, establece como una de las funciones del Ministerio Público apuntar a la protección del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y colectivos, sin perjuicio de la legitimación de terceros. Es un instrumento procesal, que también puede valerse de otras entidades legitimadas para la defensa de intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos. No puede ser utilizado para la defensa de derechos puramente privados y disponibles.

El principal fundamento de la Acción Civil Pública es reprimir o mismo prevenir daños al medio ambiente, al consumidor, al patrimonio público, a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico,

¹⁶⁷ "Art. 4º La Política Nacional del Medio Ambiente apuntará:

VII – la imposición, al poluidor y al predador, de la obligación de recuperar y/o indemnizar los daños causados y, al usuario, de la contribución por la utilización de recursos ambientales con fines económicos". (Traducción propia).

por infracción de orden económica y de la economía popular, o el orden urbanístico, logrando a veces culminar en la condena en especie o cumplimiento de obligación de hacer o no hacer.

Los autores de la acción civil pública están mencionados, taxativamente, en el Artículo 5º de la Ley 7.347/85, que son el Ministerio Público, la Defensoría Pública; Unión, Estados, Distrito Federal y los Municipios; Autarquías, Empresas Públicas, Fundaciones y Sociedades de Economía Mixta; el Consejo Nacional de la OAB, Ley nº 8.906/94, Artículo 54, inciso XIV.

De entre las asociaciones, son competentes para proponer la acción aquellas que tengan constituidas por lo menos un año en los términos de la ley civil e incluyan, entre sus finalidades institucionales, la protección al medio ambiente, al consumidor, al orden económico, a la libre concurrencia o al patrimonio artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico.

Cualquier que ejerza ofensa a intereses difusos, colectivos o individuales homogéneos puede figurar en el polo pasivo de la Acción Civil pública.

El “Mandato de Seguridad Colectivo”, con fundamento en la Constitución Federal de 1988, Artículo 5º, inciso LXX, es un instrumento que confiere a los partidos políticos, asociaciones y sindicatos, poderes para ingresar a favor de sus intereses colectivos.

El “Mandato de Orden Judicial”, bajo lo que dispone la Constitución Federal, posibilita el ejercicio, a falta de norma reglamentaria, de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, soberanía, y a la ciudadanía.

Teniendo como objeto la declaración de inconstitucionalidad de la ley o acto normativo, la “Acción directa de inconstitucionalidad” busca retirar del mundo jurídico una ley declarada inconstitucional, teniendo eficacia *erga omnes* de cosa juzgada.

Dentro del contexto de la participación política, la “Acción Popular”, en los términos del Artículo 5º, inciso LXXII de la Constitución Federal, es un remedio constitucional por lo cual se atribuye a cualquier ciudadano el derecho de ejercer el Poder Jurisdiccional con vistas a la protección ambiental, bien como la protección a derechos colectivos¹⁶⁸. Es decir, pone al ciudadano como parte legítima para proponer acción que apunte a anular acto lesivo al medio

¹⁶⁸ “LXXIII – A su vez cada ciudadano es parte legítima para proponer la acción que busca anular un acto lesivo a la propiedad pública o entidad en el cual participe el Estado, a la moral administrativa, el medio ambiente y los monumentos históricos y culturales, y el autor, salvo prueba en mala fe, exento de las costas judiciales y costas procesales.” (Traducción propia).

ambiente y al patrimonio histórico cultural, libre de costos judiciales, con excepción de mala fe.

La acción popular es, por excelencia, un mecanismo de control político del pueblo en relación a las transgresiones al patrimonio público y cultural, al medio ambiente, bien como a la moralidad administrativa, así que faculta a cualquier ciudadano para su utilización, sin costos y honorarios, lo que hace a este mecanismo muy accesible a la población.

Mientras tanto pese a las cuestiones ambientales, hay que resaltar que el problema, en cuanto a la acción popular, es la poca utilización de este instrumento, lo que demuestra que la cultura brasileña aún no absorbió de modo satisfactorio la amplitud de este remedio como mecanismo de acceso a la justicia ambiental y a la saludable cualidad de vida.

4. Las garantías de reparación en el plan administrativo y jurisdiccional

La importancia de la protección ambiental deriva de toda una lucha por el respeto a los derechos humanos, específicamente al derecho a un medio ambiente de buena calidad conforme preceptúa el Art. 225 de la CF/88. Por tanto, hay previsión constitucional e infra-constitucional, como lo expuesto en la Ley 6.938/81 tratada arriba, y aún en el Código Penal, referente a conductas lesivas al medio ambiente.

En una tentativa de unificar la legislación pertinente a la punibilidad para los crímenes ambientales, una vez que la tutela ambiental se encuentra dispersa, y a veces incipiente, en legislaciones diversas, se editó la Ley 9.605/98, denominada Ley de Crímenes Ambientales. Aun cuando haya adoptado ese nombre, esta aborda también de las infracciones administrativas, y contempla tanto crímenes por acción como por omisión, inclusive de los responsables por los actos administrativos que tienen como finalidad el cuidado con el equilibrio ambiental. Ana Paula Cruz, en su justificación de la tutela penal del medio ambiente, dice:

La necesidad de tutela penal en la protección de los bienes relevantes se pauta por los Principios de la Subsidiariedad, de la Fragmentariedad, que son corolarios del Principio de la Intervención Mínima del Derecho Penal. Todos los bienes protegidos por el Derecho Penal también son anteriormente tutelados por otras ramas del Derecho (CRUZ, 2008, p.61, traducción propia).

La Ley 9.606/98 separa los crímenes ambientales de acuerdo con los objetos de tutela, prescribe sanciones penales, civiles y administrativas para comportamientos lesivos al medio ambiente. Se trata de una responsabilidad subjetiva, lo que implica la imprescindibilidad de la prueba del nexo causal, comprobando la autoría y la materialidad. En ese sentido, destacan los crímenes de daño y de peligro, y las contravenciones, como infracciones penales. En su Art. 70, define y puntuá un rol de infracciones administrativas, tanto por acción como por omisión, y destaca en el Art. 72, incisos I al XI, los tipos de sanciones. En el Capítulo VII se estipula la cooperación internacional para la preservación del medio ambiente, siendo que esa cooperación se procesa sin cualquier carga para el solicitante.

Aun cuando las disposiciones del Código Penal (CP), así como del Código de Proceso Civil, sean aplicables subsidiariamente a la Ley 9.605/1998, observando la prevalencia de la ley especial, conforme al Art. 79 de la Ley 9.605/98, el sistema de aplicación de la pena relativo al medio ambiente sigue las etapas utilizadas en el Proceso Penal, que para este estudio dividiremos en tres: la primera etapa es la de la fijación de la cantidad de la pena en los moldes del art. 68 del CP¹⁶⁹; la segunda, fija el régimen inicial de la pena; y la tercera la verificación de la posibilidad de sustitución o suspensión de la pena. En la legislación ambiental, cuando se trata de un degradador persona jurídica, todo se resuelve en la primera etapa, en la cantidad de la pena, mientras que para la persona física el juez recorre las tres etapas.

En la primera etapa es observada la pena base de acuerdo con la gravedad del hecho, después los antecedentes que se relacionan con los buenos o malos comportamientos en la senda ambiental, y por último un análisis de la situación económica del infractor, conforme el Art. 6° de la Ley 9.605/98¹⁷⁰. En ese sentido, caso haya la aplicación del Art. 59 del CP vale resaltar que se trata de una norma subsidiaria a la norma especial de crímenes ambientales¹⁷¹.

¹⁶⁹ "Art. 68 - La pena-base será fijada atendiendo al criterio del Art. 59 de este Código; en seguida serán consideradas las circunstancias atenuantes y agravantes; por último, las causas de disminución y de aumento. (Redacción dada por la Ley n° 7.209, de 11.7.1984) Párrafo único - En el concurso de causas de aumento o de disminución previstas en la parte especial, puede el juez limitarse a un solo aumento o a una sola disminución, prevaleciendo, todavía, la causa que más aumente o disminuya." (Traducción propia).

¹⁷⁰ "Art. 6° Para imposición y graduación de la penalidad, la autoridad competente observará: I - la gravedad del hecho, teniendo en cuenta los motivos de la infracción y sus consecuencias para la salud pública y para el medio ambiente; II - los antecedentes del infractor en cuanto al cumplimiento de la legislación de interés ambiental; III - la situación económica del infractor, en caso de multa".

¹⁷¹ "Art. 59 - El juez, atendiendo a la culpabilidad, a los antecedentes, a la conducta social, a la personalidad del agente, a los motivos, a las circunstancias y consecuencias del crimen, bien como al comportamiento de la víctima, establecerá, conforme sea necesario y

En seguida, aún en la primera etapa, viene el análisis de los atenuantes y agravantes conforme a los Artículos 14 y 15 de la Ley 9.605/98. Se debe observar que el agravante de la reincidencia solamente puede ser considerado si fuera específicamente crimen ambiental. Otros crímenes no relacionados al área ambiental no pueden ser tenidos en cuenta para la aplicación de la pena.

Acto continuo, aún en la cuantificación de la pena, es hecho el análisis de las causas de aumento y disminución de pena, conforme Art. 79 de la Ley de Crímenes Ambientales, que permite la utilización subsidiaria del Código Penal y del Código de Proceso Penal¹⁷².

En conformidad con el Art. 4º de la Ley 9.605/98, caso haya obstáculo a la reparación por daños ambientales podrá ser desconsiderada la personalidad de la persona jurídica. Es fundamental para alcanzar el patrimonio de los socios responsables por la degradación ambiental, y viabiliza la punición cuando el patrimonio de la empresa estuviere comprometido, o cuando fueran hechas maniobras societarias para "escapar" de la justicia.

Las etapas siguientes, segunda y tercera, solamente serán recorridas en el caso de tratarse de persona física o degradador ambiental. La segunda etapa es cuando el juez fija el régimen inicial para cumplimiento de la pena, conforme al Art. 33 del CP. Y la tercera etapa, el juez va a observar lo dispuesto en el Art. 7º y 8º para certificar si hay posibilidad de substituir la pena privativa de libertad por restrictiva de derecho, donde los plazos son los mismos de la restrictiva de libertad, o conceder la suspensión condicional de la pena, el *sursis*. Vale decir que un mismo crimen puede ser tratado de forma diferente dependiendo si es aplicable la Ley Especial o el Código Penal.

Es importante observar que la figura de arresto domiciliario incluido en la reforma del Código de Proceso Penal por la Ley 12.403/2011, pena restrictiva de derecho tratada en el Art. 7º, párrafo único, es colocada como una pena en la Ley de Crímenes Ambientales mientras que en el Código Penal es una medida cautelar.

suficiente para reprobación y prevención del crimen: (Redacción dada por la Ley nº 7.209, de 11.7.1984) I - las penas aplicables de entre las conminadas; (Redacción dada por la Ley nº 7.209, de 11.7.1984)

II - la cantidad de pena aplicable, dentro de los límites previstos; (Redacción dada por la Ley nº 7.209, de 11.7.1984)

III - el régimen inicial de cumplimiento de la pena privativa de libertad; (Redacción dada por la Ley nº 7.209, de 11.7.1984)

IV - la substitución de la pena privativa de la libertad aplicada, por otra especie de pena, si aplicable. (Redacción dada por la Ley nº 7.209, de 11.7.1984)." (Traducción propia).

¹⁷² "Art. 79. Se aplican subsidiariamente a esta Ley las disposiciones del Código Penal y del Código de Proceso Penal." (Traducción propia).

5. Mecanismos de ajustes a la reparación

Partiendo del principio de que el daño debe ser reparado en su totalidad, aun siendo el daño ambiental de difícil cálculo, cabe argumentar que uno de los mayores objetivos de la reparación es no dejar impune al agente causador del daño. El sentimiento de impunidad, y el ejemplo de impunidad, crea un valor contrario a la preservación ambiental.

La reparación, según las previsiones de las legislaciones internacionales e internas, tiene que darse de manera integral. Mientras tanto, la regla establecida en el Artículo 944 del Código Civil Brasileño pone excepción a esta integralidad en la medida que propicia al juzgador a utilizar el criterio de la equidad¹⁷³.

Las formas de reparación integral por los daños ambientales, o una composición de los perjuicios, establecidos en el ordenamiento interno, instituyen una jerarquía a seguir. Se contempla también el riesgo de daño en razón de la responsabilidad objetiva, que prevé la reparación de daños que vengán a materializarse o que son de manifestación tardía, es decir, cuando hay dudas en cuanto al momento de su ocurrencia. En primer plano está la restauración al *status quo ante*, es decir, busca primeramente la recomposición, reintegración y recuperación de los daños ambientales. Significa realizar las acciones necesarias para que el daño sea revertido y todo vuelva a ser como antes. Lo que puede implicar la cesación de la actividad degradadora y la reversión del área degradada. Es la primera opción, la más adecuada y deseada por la colectividad.

Con todo, en lo que concierne al medio ambiente, es muy difícil restaurar todos los puntos referentes al daño causado. La efectividad de las acciones no siempre alcanzan lo ideal. Muchas veces apenas se aproximan a una satisfacción mediana de la comunidad afectada que muchas veces se ve en una situación de posible acuerdo, como es el caso de los afectados por represas. No hay como restablecer, por ejemplo, la identidad con el local donde se vivía antes de ser obligado a mudarse del local de implantación de determinado emprendimiento, lo que va a implicar otra modalidad de reparación que puede darse por la compensación o indemnización.

El segundo plan establece la compensación ecológica. Esto cuando se vislumbra la capacidad de autoregeneración, de auto reglamentación, o de

¹⁷³ "Art. 944. La indemnización se mide por la extensión del daño.

Párrafo único. Si hay excesiva desproporción entre la gravedad de la culpa y el daño, podrá el juez reducir, equitativamente, la indemnización." (Traducción propia).

capacidad funcional. Es una modalidad que se piensa para los casos de bienes irreparables, así que se debe sustituir el bien lesionado y esta sustitución debe guardar relación con el bien degradado y aplicar el valor económico obtenido, prioritariamente, en la localidad donde se pueda beneficiar la comunidad afectada.

En el tercer plan viene la indemnización pecuniaria, mediante la cual, aunque funcione como una forma de compensación, se intentan componer daños irreparables e inconfundibles. Se denota un carácter coercitivo de la responsabilidad civil ambiental, la certidumbre de esta sanción, que en la evaluación de los daños prima por los Principios de Precaución, de Prevención y del Degradador-pagador.

Es de notar que los mecanismos apuntados aún encuentran muchos obstáculos a la reparación integral, en la medida de la complejidad de la valoración, además de la prueba del nexo entre la ocurrencia del daño y la fuente degradadora, incluye la verificación técnica, lesión continuada; emisor indeterminado, y carácter trans-fronterizo.

En términos de reparación no existe una discusión respecto a las repercusiones directas de daños a las personas, individualmente o colectivamente. Se direcciona incluso al medio físico natural y poco se establece respecto a la reparación por ofensas a derechos humanos oriundos de daños ambientales. Ni siquiera trata el reconocimiento de errores en la elección de determinados emprendimientos para satisfacer una política de Estado.

Con parámetros de reparación pensados para las violaciones de derechos humanos en los regímenes de transición, en el cual se discute el reconocimiento de los daños y de los deberes de recomposición, se hace pensar una reparación por daños ambientales que sobrepase los mecanismos de reparación instituidos en la legislación brasileña.

Como enseña Paulo Abrão y Marcelo Torelli¹⁷⁴, cuando tratan de justicia transicional, se hace necesario que el Estado reconozca los daños injustos causados y reconozca la obligación de indemnizar por estos daños. En esta línea, si el Estado elige mal su política de desarrollo económico, y además de esto no contempla una participación efectiva, poniendo en riesgo a parte de su población con aprobaciones de instalación de actividades degradadoras innecesarias, debe reconocer el error, informar, divulgar la cuestión, para que

¹⁷⁴ “[...] para apoyar la idea de reparación a las víctimas de la persecución política, necesitamos la suma de dos factores en el contexto jurídico y político de un país: (i) el reconocimiento de que los hechos eran injustificados y perjudiciales para la responsabilidad del Estado y (ii) el reconocimiento de obligación del Estado de indemnizar los daños ocasionados por el injusto.” (ABRAO; TORELLY, 2010, p.24-57, traducción propia).

esta misma población pueda hacer un juicio de valor y capacitarse para que tal evento no ocurra otras veces en otros sitios o gobiernos futuros.

Además que, al reconocer los errores, como parte de la recomposición de los perjuicios, el Estado hace las reparaciones a los daños causados, injustos o injustificadamente, para volver al crédito basado en la moralidad administrativa. El reconocimiento del daño ambiental, y su publicación a nivel global, además de la concepción como una forma de reparación, deberá ser entendido como presupuesto para el fortalecimiento de la participación pública. En este sentido, la información y la transparencia lleva al acceso a la información, que por su lado lleva a la participación ciudadana, para que conozcan los daños, los eviten, y no permitan más muchos de ellos.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

PARTE III. LOS LÍMITES DEL MODELO DE
LA GESTIÓN PARTICIPATIVA Y EL
SISTEMA DE REPARACIÓN: ESTUDIO
PRÁCTICO

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO I. DE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA Y DESCENTRALIZADA DEL MEDIO AMBIENTE

1. El EIA como base orientadora para la gestión ambiental

La Constitución democrática brasileña de 1988 elevó a un *estatus* constitucional el instrumento que define el licenciamiento ambiental previsto por la Ley 6.938/81, de este modo estableciendo el Art. 225, párrafo 1º, inciso IV, a la par de un contexto preliminar traído por el constituyente, que enuncia:

Nosotros, representantes del pueblo brasileño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente para instituir un Estado Democrático, destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios, fundada en la armonía social y comprometida, con el orden interno e internacional, con la solución pacífica de las controversias, promulgamos, bajo la protección de Dios, la siguiente CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL.

Art. 225. Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una cualidad de vida saludable, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones.

§ 1º - Para asegurar la efectividad de este derecho, incumbe al Poder Público:

IV - exigir, en forma de ley, para la instalación de obra o actividad potencialmente causadora de degradación significativa del medio ambiente, estudio previo de impacto ambiental, al que se dará publicidad. (Reglamento). (Traducción propia).

En este sentido, el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) pasa a un *estatus* constitucional, sin embargo se resalta que ya estaba previsto en la Resolución del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) bajo el n° 1, de 1986, en el cual consta el rol ejemplificativo para la utilización de este instrumento para determinadas actividades, con el fin de atender la legislación y a los principios de la PNMA, e incluso contemplar las alternativas tecnológicas y de localización, identificar y evaluar sistemáticamente los impactos en las fases de instalación

y operación, definir los límites geográficos en cuanto al impacto y considerar los planes y programas gubernamentales incidentes sobre el área de influencia del proyecto.

Ahora las Resoluciones del CONAMA, teniendo en consideración que se trata de un órgano superior del SISNAMA, son corolario de una profunda reglamentación de los diversos sectores cubiertos por la cuestión ambiental, afectos a un poder de editar resoluciones que, una vez definidas por la Ley Federal 6.938, de 1981, no fueron prohibidas con la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y del Art. 25 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, una vez que este artículo apenas desconsidero los dispositivos legales de atribución de competencias al Ejecutivo que incidían sobre competencias que pasaron a ser ejercidas por el Congreso Nacional, tratándose, por tanto, de un poder de editar resoluciones que fue introducido en la nueva sistemática adoptada con el restablecimiento de la democracia y la promulgación de la nueva Carta Constitucional (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2010, p. 85). Una década después se tiene la edición de la Resolución nº 237, la cual revisa la Resolución nº 1/1986, complementando los procedimientos para la elaboración del EIA/RIMA, bien así introduciendo otros aspectos reglamentares. La Directiva 96/61/CE de Prevención y Control de Contaminación de la Unión Europea prioriza la prevención en la medida en que incorpora medidas para el uso racional, eficiente y eficaz de los recursos naturales con uso de tecnologías limpias.

España termina por compatibilizar su legislación con la Directiva 96/61/CE mediante la Ley 16, del 01 de julio 2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Propugna la utilización de las mejores técnicas disponibles y minimización de la producción de residuos, etc.

En cuanto a la participación pública la Ley dispone en el Anexo 4, apartado 1¹⁷⁵, de todo un proceso de información pública que plantea las fases

¹⁷⁵ Participación del público en la toma de decisiones:

1. El órgano competente de la Comunidad Autónoma informará al público en aquellas fases iniciales del procedimiento, siempre previas a la toma de una decisión o, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar la información a través de los medios electrónicos, si están disponibles, sobre los siguientes extremos:
 - a) La documentación de la solicitud de la autorización ambiental integrada, de su modificación sustancial, o en su caso, la documentación relativa a la revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16. b) En su caso, el hecho de que la resolución de la solicitud está sujeta a una evaluación de impacto ambiental, nacional o transfronteriza, o a consultas entre los Estados miembros de conformidad con lo previsto en el artículo 27. c) La identificación de los órganos competentes para resolver, de aquellos de los que pueda obtenerse información pertinente y de aquellos a los que puedan remitirse observaciones o formularse preguntas, con expresa indicación del plazo del que se dispone para ello. d) La naturaleza jurídica de la resolución de la solicitud o, en su caso, de la propuesta de resolución. e) En su caso, los detalles relativos a la revisión de la autorización ambiental in-

iniciales del proceso de solicitud de licencias.

Es importante destacar el Artículo 31, sobre las sanciones¹⁷⁶, que propugna por la publicidad de las sanciones impuestas, la naturaleza de las mismas y los nombres de los involucrados. Se trata de una medida importante ya que viene a evitar la repetición de los daños ambientales.

Por otro lado, el Artículo 29 versa sobre control, inspección y sanción en materia ambiental y dispone que estas son tareas ejecutadas por "entidades que demuestren la capacidad técnica adecuada", con "acreditación" del sector público. Después de licenciados, el monitoreo se hace mediante la renovación de la licencia o por inspecciones solicitadas mediante denuncias. Por cuenta del emprendedor queda la obligación de comunicar a los órganos competentes cualquier alteración del proyecto licenciado con fines de posibles adaptaciones.

En Brasil, no está prevista la obligación de brindar informaciones públicas sobre actividades con impactos menores a los de nivel 3, bajo impacto, en los demás niveles del 3 al 5, son exigidos los EIA/RIMA. No existe un sistema de acreditación, y muchas veces los EIA/RIMA quedan bajo responsabilidad de empresas consultoras contratadas por los emprendedores o que tienen como dueños a los propios emprendedores, lo que conlleva una total parcialidad en perjuicio de informaciones fidedignas.

En lo pertinente a la participación pública a nivel internacional apuntamos que, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1945, fue incluido el derecho a la libertad de opinión y expresión, tanto para recibir como para transmitir informaciones. En el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, que entró en vigor en 1976, se trata el derecho a la educación en su Artículo 13 "...la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia, la amistad...", y reconoce en su Artículo 15 el derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

La Declaración de Estocolmo (1972) introdujo la dimensión ambiental en la agenda política internacional, lo que implicó la incorporación de las cuestiones ambientales en las políticas de estado, como lo fue la creación del

tegrada. f) Las fechas y el lugar o lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello. g) Las modalidades de participación del público y de consulta al público definidas con arreglo al apartado 5. h) En todo caso el otorgamiento, modificación sustancial o revisión de una autorización relativa a una instalación cuando se proponga la aplicación del artículo 7.5.

¹⁷⁶ Publicación, a través de los medios que se considere oportunos, de las sanciones impuestas, una vez que éstas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional, así como los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones.

Ministerio de Medio Ambiente/MMA en Brasil.

El Tratado de la Unión Europea, (Maastricht, 1992), preceptúa claramente que las decisiones deben ser tomadas "[...] de la forma más próxima posible a los ciudadanos", conforme Título 1, línea A. Con esto la Constitución Europea, en su Preámbulo, se inspira en la "[...] herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho". El Principio de Democracia Participativa se encuentra en el texto de la Constitución explicitado en el "ARTÍCULO I-47, Principio de democracia participativa, 1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por las vías apropiadas, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión."

En la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992, denominada como Cumbre de la Tierra, se señala a la Agenda XXI como un logro en la medida en que apunta al fortalecimiento de los papeles de los grupos sociales. En esta misma Declaración se destaca el Principio 10 que pone de relieve los derechos de acceso a la información y a la participación¹⁷⁷.

El Convenio de Aarhus, del 25 de junio de 1998, que dispone sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia se muestra como un instrumento de democracia ambiental que merece especial atención.

La Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones, presentada por la comunidad internacional en 2001, trae como objetivo general "dirigir los esfuerzos de los países miembros de la OEA hacia la formulación e implementación de políticas que aseguren la participación de la sociedad civil en la planificación, gestión ambiental y toma de decisiones acerca de desarrollo sostenible", y entre sus objetivos específicos, a manera de recomendaciones, propone el fortalecimiento de los mecanismos de información y comunicación, de educación y capacitación¹⁷⁸.

¹⁷⁷ 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 de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.

¹⁷⁸ Objetivos Específicos: a. Promover la adopción de mecanismos efectivos de comunicación entre los gobiernos y la sociedad civil para intercambiar información y experiencias; b. Facilitar la participación plena de los individuos, instituciones y organizaciones de la sociedad civil en los procesos de planificación, toma de decisiones, seguimiento y evaluación del desarrollo sostenible a nivel regional, nacional y subnacional a través de me-

En el ámbito del licenciamiento, la participación pública aplicada al modelo de Estado democrático implica la garantía del involucramiento de los individuos en todos los procesos de decisión acerca de las actividades a ser desarrolladas en sus localidades, esto es, en la gestión administrativa que promueve la Licencia Ambiental¹⁷⁹, principalmente, y con mayor rigor, relativa a aquellas actividades causantes de altos impactos ambientales. Las simples disposiciones constitucionales e infraconstitucionales no significan la garantía de ese derecho y deber de defensa y preservación, así que las luchas sociales son imprescindibles para contraponer a intereses establecidos en razón de aspectos económicos y financieros de una minoría que interfiere en todo el proceso de gestión pública, esta minoría que ejerce una verdadera dictadura del capital.

Entre los instrumentos enumerados en la Ley 6.938/81 se destaca, para nuestro estudio, el licenciamiento ambiental¹⁸⁰, expuesto en el Inciso IV del Art. 9º y Art. 10. Según el Art. 9º, Inciso IV de la Ley 6.938/81, los emprendimientos o actividades consideradas potencial o efectivamente contaminantes necesitan autorización del Poder Público para instalación, ampliación, modificación u operación, lo que se da mediante procedimiento administrativo. Se trata de un mecanismo que se propone amenizar los daños ambientales de las actividades humanas y evitar otros daños.

canismos legales y regulatorios; c. Asegurar la participación pública a nivel regional, nacional y subnacional mediante el fortalecimiento de estructuras institucionales, políticas y procedimientos; d. Apoyar un incremento en la capacidad de los individuos, los gobiernos a todos los niveles, y las instituciones y organizaciones de la sociedad civil para participar en forma responsable en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible y gestión ambiental; e. Promover la asignación de recursos financieros para asegurar la participación pública en los procesos de gestión ambiental, planificación y toma de decisiones para el desarrollo sostenible; f. Fortalecer y crear oportunidades y mecanismos de consulta y acuerdo que se dirijan hacia la participación abierta y conjuntamente responsable en la toma de decisiones acerca del desarrollo sostenible. Disponible en: <https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf> Acceso en 02 de octubre de 2015.

¹⁷⁹ La Resolución CONAMA 237/1997 conceptúa la licencia ambiental de la siguiente forma: "II - Licencia Ambiental: acto administrativo por el cual el órgano ambiental competente, establece las condiciones, restricciones y medidas de control ambiental que deberán ser obedecidas por el emprendedor, persona física o jurídica, para localizar, instalar, ampliar y operar emprendimientos o actividades utilizadoras de los recursos ambientales consideradas efectivas o potencialmente poluyentes o aquellas que, bajo cualquier forma, puedan causar degradación ambiental". (Traducción propia).

¹⁸⁰ Definición de licenciamiento ambiental por el CONAMA: "I - Licenciamiento Ambiental: procedimiento administrativo por el cual el órgano ambiental competente licencia la localización, instalación, ampliación y la operación de emprendimientos y actividades utilizadoras de recursos ambientales, consideradas efectivas o potencialmente contaminantes o de aquellas que, bajo cualquier forma, puedan causar degradación ambiental, considerando las disposiciones legales y reglamentares y las normas técnicas aplicables al caso". (RESOLUCIÓN N° 237, 1997, Inciso I). (Traducción propia).

El Artículo 10 de la referida ley prevé el licenciamiento por el órgano estadual integrante del SISNAMA y por el IBAMA, que, al mismo tiempo, tienen la competencia y el interés de intervenir. Con las alteraciones hechas por la Ley 7.804/89, en su párrafo 4º, la actuación del IBAMA pasa a tener una injerencia mayor.

Las normas generales, que presentan los criterios a observar, advenidos de la legislación federal obligan a los estados en el procedimiento de autorización, implicando vicio caso no exista acatamiento. El estado concede la autorización y el IBAMA supervisa.

La Resolución 237 de 1997 del CONAMA es la principal norma reglamentaria que regula el licenciamiento ambiental brasileño, a partir de las definiciones creadas por la ley federal 6.938/1981. Está previsto que toda actividad potencialmente contaminante se encuentra sujeta al cumplimiento de las reglas de defensa del medio ambiente. Además, del no cumplimiento de los condicionantes, es decir, la inobservancia de la obligación, implica la pérdida de la autorización concedida (Art.19).

Para la aprobación de emprendimientos altamente contaminantes se hace necesaria la utilización de tecnologías apropiadas, disponibles en el mercado brasileño. Aunque lo mejor sería que las empresas transnacionales utilizaran en estos procesos la mejor tecnología disponible en el mercado internacional. Sucede que muchas veces estas empresas cambian la ubicación de sus instalaciones en búsqueda de mayor competitividad, tanto en el campo tecnológico como en lo que respecta a las condicionantes para disminuir los impactos, en perjuicio del medio ambiente.

Como instrumento de la Política Nacional de Medio ambiente, se destaca el Estudio de Impacto Ambiental como base orientadora para decidir acerca de la viabilidad o no de un emprendimiento altamente impactante, principalmente en la etapa inicial, de Licencia Previa. El EIA debe proveer, sin omisión y de forma fidedigna, los elementos técnicos y científicos que van a guiar las decisiones administrativas en la medida en que se orienta a los actores involucrados en el proceso, indicando los impactos socio-ambientales efectivos del emprendimiento, evitando mayores daños al medio ambiente, maximizando su protección¹⁸¹.

¹⁸¹ El Art. 5º de la Resolución CONAMA 01/86 estipula las siguientes directrices para el EIA:

- I - Contemplar todas las alternativas tecnológicas y de localización del proyecto, confrontándolas con la hipótesis de no ejecución del proyecto;
- II - Identificar y evaluar sistemáticamente los impactos ambientales generados en las fases de implantación y operación de la actividad;
- III - Definir los límites del área geográfica a ser directa o indirectamente afectada por los

Respecto a la incorporación del Principio de Protección Ambiental, la necesidad de actuar preventivamente proviene no solo del deber de transmitir el patrimonio ambiental para generaciones futuras, sino también de la extrema dificultad y altos costos de reparación de las agresiones causadas por el hombre a la naturaleza, la irreversibilidad en algunos casos y el peligro inminente a la salud humana.

El hecho de conocer un daño o un perjuicio con anticipación lleva a la necesidad de adoptar medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente, que muchas veces vuelve imposible su recuperación no solo por los costos, pero también por el potencial de la propia naturaleza en regenerarse.

El Acta Única, incluye en su Artículo 130 R.2 el Principio de Acción Preventiva. Ya el Principio 15¹⁸² de la Conferencia de las Naciones Unidas acerca del Medio Ambiente y Desarrollo (Río 1992) habla del deber de aplicar ampliamente el criterio de precaución que, en los casos de daños o perjuicios conocidos, implica en el Principio de Prevención. El Principio 8 también propugna por la adopción de acciones de prevención¹⁸³.

En la Constitución Brasileña de 1988 tal principio dispone del deber de preservación, impuesto al Poder Público, instituido en el Artículo 225.

En la Ley 6.938 de 1981, artículo segundo, incisos I, IV y IX¹⁸⁴ advierte que las actuaciones deben ser consideradas de forma anticipada para reducir

impactos, denominada área de influencia del proyecto, considerando, en todos los casos, la cuenca hidrográfica en la cual se localiza;

IV - Considerar los planes y programas gubernamentales, propuestos y en implantación en el área de influencia del proyecto, y su compatibilidad.

Párrafo Único - Al determinar la ejecución del estudio de impacto ambiental el órgano estadual competente, o el IBAMA o, cuando corresponda, el Municipio, fijará las directrices adicionales que, por las peculiaridades del proyecto y características ambientales del área, sean juzgadas necesarias, inclusive los plazos para la conclusión y análisis de los estudios". (Traducción propia).

¹⁸² "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."

¹⁸³ Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor cualidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

¹⁸⁴ "Art. 2º - La Política Nacional del Medio Ambiente tiene como objetivo la conservación, mejoría y recuperación de la cualidad ambiental propicia a la vida, para garantizar, en el país, condiciones al desarrollo socio-económico, los intereses de seguridad nacional y proteger la dignidad de la vida humana, siguiendo los siguientes principios:

I - la acción del gobierno en el mantenimiento del equilibrio ecológico, teniendo en cuenta el medio ambiente como un bien público a ser necesariamente garantizado y protegido, observando su uso colectivo;

IV - la protección de los ecosistemas, la preservación de áreas representativas; IX - protección de las zonas en peligro de degradación;" (Traducción propia).

o eliminar los efectos susceptibles de alterar la cualidad del medio ambiente. Como ejemplo, son instrumentos de aplicación de este principio el estudio de impacto ambiental, el manejo ecológico, y las sanciones administrativas. Nada más justo que imponer a quienes explotan la tierra agrícola la obligación de demostrar que van actuar y que actúan de modo condescendiente con las exigencias ambientales. Aun cuando hoy día estamos lejos de cambios efectivos, en virtud del flagelo de la corrupción y falta de adecuada educación ambiental.

En verdad, las medidas de prevención merecen mayores debates en el sentido de mejorar la eficiencia de sus aplicabilidades, con atención especial por parte de las políticas de mercado internacional. Para que se hagan efectivas, se impone lo dedicar mayor grado de atención en el cuidado que se debe adoptar, tomando como orientación el censo común acerca de la cualidad del suelo que se busca proteger. Es evidente que en este sentido que las influencias económicas muchas veces pueden influir bien para que exista demasiada precaución, o bien para que mediante otras consideraciones no se adopten las correctas medidas de prevención; ello sin contar con los mecanismos de que pueden valerse para acelerar o posponer una toma de decisión.

Detectada la no observancia de las previsiones legales, se puede proponer una acción popular para anular la licencia o interponer una acción pública. Las omisiones son penalizadas con reclusión y multa, en conformidad con lo dispuesto en la Ley 9605/1998, Art.66.

Las etapas del licenciamiento ambiental, conforme Artículo 8, Resolución CONAMA 237/97, contemplan la fase preliminar, de localización y concepción del emprendimiento, LP; de instalación, LP, que significa que los proyectos se encuentran aprobados; y la operación, en el cual se certifica el cumplimiento de las condicionantes para dar inicio a las actividades¹⁸⁵. La definición de otras licencias específicas son de competencia del CONAMA, conforme Art. 9º de esta

¹⁸⁵ "Art. 8º - El Poder Público, en el ejercicio de su competencia de control, expedirá las siguientes licencias:

I - Licencia Previa (LP) - concedida en la fase preliminar de planeación del emprendimiento o actividad aprobando su localización y concepción, constando la viabilidad ambiental y estableciendo los requisitos básicos y condicionantes a ser observados en las próximas fases de su implementación;

II - Licencia de Instalación (LI) - autoriza la instalación del emprendimiento o actividad de acuerdo con las especificaciones constantes de los planes, programas y proyectos aprobados, incluyendo las medidas de control ambiental y demás condicionantes, de la cual constituyen un motivo determinante;

III - Licencia de Operación (LO) - autoriza la operación de la actividad o emprendimiento, posterior a la verificación del efectivo cumplimiento de lo que consta en las licencias anteriores, con las medidas de control ambiental y condicionantes determinados para la operación.

Párrafo único - Las licencias ambientales podrán ser expedidas aislada o sucesivamente, de acuerdo con la naturaleza, características y fase de emprendimiento o actividad." (Traducción propia).

Ley.

2. Competencia en materia de licenciamiento ambiental

Al tratar acerca de los fundamentos de orden Federal, Trennepohl coloca que:

Por un lado, cabe a las partes integrantes hacer aquello que sea indispensable para que el Estado, pueda cumplir su papel; por otro, existe la obligación de este de velar por el bien de aquellos que lo componen, porque, en caso contrario, su orden y su legitimación cesarían de existir.” (TRENNEPOHL, 2010, p. 67, Traducción propia).

En el sentido de armonizar las acciones administrativas entre los entes Federados se hace así la repartición de competencias, que para el mismo autor “son las diversas modalidades de poder de que se sirven los órganos o entidades estatales para realizar sus funciones. Esta repartición tiene como norte la predominancia del interés nacional, regional o local.

Lo que orienta la repartición de competencias es la predominancia del interés, según el cual la Unión ajustará aquellas materias de predominante interés general, nacional, al paso que los Estados tocarán las materias y asuntos de predominante interés regional, y los Municipios los predominantes intereses locales. (TRENNEPOHL, 2010, p. 67, Traducción propia).

En 1981 fue editada la Ley 6.938, en la que se establece en los incisos IV, V, y VI del Art. 6º los órganos componentes del SISNAMA, a los cuales se atribuyen las competencias en materia ambiental. El IBAMA y ICMBio son órganos ambientales federales; los seccionales son órganos o entidades estatales y por tanto actúan en un ámbito regional; y los locales son órganos o entidades municipales¹⁸⁶.

¹⁸⁶ “Art. 6º Los órganos y entidades de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal, de los Territorios y de los Municipios, bien como las fundaciones instituidas por el Poder Público, responsables por la protección y mejoría de la cualidad ambiental, constituirán el Sistema Nacional del Medio Ambiente - SISNAMA, así estructurado:

IV - Órganos ejecutores: el Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA y el Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, con la finalidad de ejecutar y hacer ejecutar la política y las directrices gubernamentales fijadas para el medio ambiente, de acuerdo con las respectivas competencias; (Redacción dada por la Ley nº 12.856, de 2013)

V - Órganos Seccionales: los órganos o entidades estatales responsables por la ejecución de programas, proyectos y por el control y fiscalización de actividades capaces de provocar la

La CF/88 asimila lo dispuesto en la Ley 6983/81. En el Art. 23 de la CF se establece la competencia común entre Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, y el deber de fijar normas de cooperación entre los entes Federados a través de leyes complementarias.

Art. 23. Es competencia común de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. VI - proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquier de sus formas; Párrafo único. Leyes complementarias fijaran normas para la cooperación entre la Unión y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, teniendo en consideración el equilibrio del desarrollo y del bienestar en el ámbito nacional. (Redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 53, de 2006, Traducción propia).

A los Estados cabe también la competencia reservada, equivalente al remanente o residual, establecida en el párrafo 1° del Art. 25 CF/88. Es la competencia que la Constitución Federal no veda. Es decir, si no estuviese establecida una determinada competencia como siendo de la Unión, de los municipios, o comunes, el Estado queda con el poder de gestar acerca del medio ambiente¹⁸⁷.

La forma en la cual fue establecida la distribución de competencia, tanto en la Ley 6.938/81 como en la CF/88, y la demora en la edición de una ley complementaria, acabó por sobreponer algunas acciones administrativas, generando incertidumbre y a veces la sobrecarga tanto para el Estado como para el emprendedor. Así que, en el sentido de organizar mejor la distribución de competencias, y establecer un único nivel en materia de licenciamiento ambiental, fue editada la Resolución n. 237/1997 del CONAMA que viene a establecer criterios y parámetros más definidos en cuanto a la competencia de los órganos componentes del SISNAMA.

En cuanto al IBAMA, su competencia se establece conforme al Art. 4° de la Resolución 237:

degradación ambiental; (Redacción dada por la Ley n° 7.804, de 1989)

VI - Órganos Locales: los órganos o entidades municipales, responsables por el control y fiscalización de esas actividades, en sus respectivas jurisdicciones; (Incluido en la Ley n° 7.804, de 1989)" (Traducción propia).

¹⁸⁷ "Art. 25. Los Estados se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adoptan, observados los principios de esta Constitución. § 1° - Son reservadas a los Estados las competencias que no les sean vedadas por esta Constitución. § 2° - Cabe a los Estados explorar directamente, o mediante concesión, los servicios locales de gas canalizado, según lo contemplado en la ley, vedada la edición de medida provisoria para su reglamentación. (Redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 5, de 1995) § 3° - Los Estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y micro-regiones, constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, para integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común." (Traducción propia).

Art. 4º - Compete al Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgano ejecutor del SIS-NAMA, el licenciamiento ambiental, al que se refiere el Artículo 10 de la Ley nº 6.938, del 31 de agosto de 1981, de emprendimientos y actividades con significativo impacto ambiental de ámbito nacional o regional, a saber: I - localizadas o desarrolladas conjuntamente en Brasil y en país limítrofe; en el mar territorial; en la plataforma continental; en la zona económica exclusiva; en tierras indígenas; II - localizadas o desarrolladas en dos o más Estados; III - cuyos impactos ambientales directos excedan los límites territoriales del País o de uno o más Estados; IV - destinados a investigar, labrar, producir, beneficiar, transportar, almacenar y disponer material radioactivo, en cualquier etapa, o que utilicen energía nuclear en cualquier de sus formas y aplicaciones, mediante parecer de la Comissão Nacional de Energía Nuclear - CNEN; V- bases o emprendimientos militares, cuando corresponda, observada la legislación específica.

§ 1º - El IBAMA hará el licenciamiento de que trata este artículo posterior a considerar el examen técnico procedido por los órganos ambientales de los Estados y Municipios donde se localice la actividad o emprendimiento, bien como, cuando corresponda, el parecer de los demás órganos competentes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, involucrados en el procedimiento de licenciamiento.

§ 2º - El IBAMA, exceptuando su competencia supletoria, podrá delegar a los Estados el licenciamiento de actividades con significativo impacto ambiental de ámbito regional, uniformando, cuando posible, las exigencias. (Traducción propia)

La doctrina bien resalta, cuanto a la cuestión de competencias de cara a la magnitud del impacto, puede saltar el ámbito de competencia de la esfera geo-política de licenciamiento:

Ahora, la significativa degradación ambiental puede ocurrir mismo frente a actividades de impacto local, licenciadas por el municipio, como por ejemplo, un centro comercial cuya actividad tiene potencial de alterar el paisaje, el tránsito de un barrio y competir con el comercio local (impactos ambientales, por la potencial lesión al paisaje y prejuicios socio-económicos y urbanísticos). En esa hipótesis, se está frente a una significativa degradación ambiental. Sin embargo, no ocurre un significativo impacto de ámbito nacional o regional que implique el licenciamiento original del IBAMA. (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2010, p. 104, Traducción propia).

En ese sentido, la función del órgano licenciador atribuida al IBAMA solo se concretizará en casos de significativo impacto ambiental, regional o nacional.

Cabe destacar que la referida resolución trató de normativizar de forma que se garantizará solamente un órgano licenciador¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Resolución 237: "Art. 7º - Los emprendimientos y actividades serán licenciados en un único nivel de competencia, conforme establecido en los artículos anteriores." (Traducción

La competencia residual es el deber de licenciar de los municipios, relativo a actividades locales, podemos extraer del Art. 5° de la Resolución CONAMA n° 237¹⁸⁹

En lo que refiere al licenciamiento ambiental a nivel local, se observa la necesidad de obtener de los órganos superiores un parecer específico para cada caso¹⁹⁰. Así que, al establecer el procedimiento para concesión de licencia se debe observar, principalmente, el uso y ocupación del suelo¹⁹¹.

En ese sentido Bessa Antunes destaca:

Una medida extremadamente importante fue la definida en el párrafo primero del Artículo 10, que determina que los requerimientos de licencias ambientales deben venir instruidos con certificado emitido por el Poder Público municipal, demostrando que el emprendimiento se encuentra de conformidad con el zoneamiento municipal. Se evita, así, que los órganos ambientales utilicen una práctica condenable, que es la de superponer a las prefecturas en cuanto al uso del suelo, que es la atribución exclusiva de los municipios. (ANTUNES, 2010, p. 167, Traducción propia).

Vale resaltar la importancia del involucramiento social al momento de legislar acerca del uso y ocupación del suelo en cada municipio. Ese involucramiento es determinante para definir lo que la comunidad municipal quiere para su entorno, no dejando así al encargo de sus representantes electos, que muchas veces legislan bajo la determinación de intereses de pocos, una

propia).

¹⁸⁹ "Art. 5° - Compete al órgano ambiental estadual o del Distrito Federal el licenciamiento ambiental de los emprendimientos y actividades: I - localizados o desarrollados en más de un Municipio o en unidades de conservación de dominio estadual o del Distrito Federal; II - localizados o desarrollados en los bosques demás formas de vegetación natural de preservación permanente relacionadas con el artículo 2° de la Ley n° 4.771, del 15 de septiembre de 1965, y en todas las que así sean consideradas por normas federales, estaduais o municipales; III - cuyos impactos ambientales directos excedan los límites territoriales de uno o más Municipios; IV - delegados por la Unión a los Estados o al Distrito Federal, por instrumento legal o convenio. Párrafo único. El órgano ambiental estadual o del Distrito Federal hará el licenciamiento de que trata este artículo posterior a considerar el examen técnico procedido por los órganos ambientales de los Municipios donde se localice la actividad o emprendimiento, bien como, cuando corresponda, el parecer de los demás órganos competentes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, involucrados en el procedimiento de licenciamiento." (Traducción propia).

¹⁹⁰ "Art. 6° - Compete al órgano ambiental municipal, escuchados los órganos competentes de la Unión, de los Estados y del Distrito Federal, cuando corresponda, el licenciamiento ambiental de emprendimientos y actividades de impacto ambiental local y de aquellas que le fueron delegadas por el Estado por instrumento legal o convenio (Resolución n° 237/CONAMA)" (Traducción propia).

¹⁹¹ "§ 1° - En el procedimiento de licenciamiento ambiental deberá constar, obligatoriamente, la certificación de la Prefectura Municipal, declarando que el local y el tipo de emprendimiento o actividad están en conformidad con la legislación aplicable al uso y ocupación del suelo y, cuando sea el caso, la autorización para la supresión de vegetación y la concesión para el uso de agua, emitidos por los órganos competentes." (Traducción propia).

responsabilidad que es de todos, y puesto que la CF/88 reserva espacio para la participación directa del ciudadano. Es una participación determinante para pensar cuales actividades, a instalar en la región, son viables y en qué localidad específica van a impactar menos, evitándose así un perjuicio mayor a la cualidad de vida. Así que la importancia de la acción del municipio también es resaltada de forma ejemplar en el pensamiento de Fiorillo:

Con eso, entendemos que es efectivamente en el Municipio que los brasileños y los extranjeros residentes del país ejercen, en su plenitud, los fundamentos otorgados por el Estado democrático de Derecho: la dignidad de la persona humana combinada con la soberanía popular y con el pluralismo político; es en el Municipio que la persona humana se educa, cuida de su salud, trabaja, se divierte, convive con factores de seguridad/inseguridad; es aún en el Municipio que restarán evidenciados los permanentes conflictos del capital de cara al trabajo dentro de ambientes artificiales frecuentemente contaminados (polución de todas las formas) y es principalmente en el Municipio y a partir de la localidad que posee su casa que la persona humana, como en una síntesis necesaria y fundamental de ejercicio pleno de sus derechos constitucionales, podrá ejercer el derecho de informarse y también de informar a otras personas dentro de una necesaria convivencia social con todo el mundo a partir de la utilización de los medios de comunicación social. (FILHO, 2010, p. 203, Traducción propia).

Con la finalidad de mejorar la gestión ambiental, la Resolución 237 del CONAMA, conforme tratado en el Art. 12 de la Ley 9.784/199¹⁹², regula la delegación del proceso de licenciamiento entre los órganos integrantes del SIS-NAMA, siendo que el mismo se materializa a través de convenio de delegación de licenciamiento, plazo de cooperación técnica u ordenanza, observando los requisitos de la legalidad, formalidad y publicidad.

La delegación de competencias del proceso de licenciamiento atribuida al IBAMA debe ser motivada, así como cualquier otra delegación. Consta en el párrafo 2º, Art. 4º, de la Resolución 237 del CONAMA que "el IBAMA, con excepción de su competencia supletoria, podrá delegar a los Estados el licenciamiento de actividades con significativo impacto ambiental de ámbito regional, uniformando, cuando posible, las exigencias".

Así como el IBAMA, el Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, creado posteriormente por la Ley 11.516, del 28 de agosto de 2007, es el órgano federal responsable por la ejecución de las acciones políticas y

¹⁹² "Art. 12. Un órgano administrativo y su titular podrán, si no hay impedimento legal, delegar parte de su competencia a otros órganos o titulares, aunque estos no le sean jerárquicamente subordinados, cuando sea conveniente, en razón de circunstancias de índole técnica, social, económica, jurídica o territorial." (Traducción propia).

administrativas de las Unidades de Conservación, inclusive con la competencia para ejercer el poder de policía sin, aún, excluir la acción supletoria del IBAMA¹⁹³.

Según Sirvinskas, "Para dar efectividad a las materias repartidas entre los entes de la Federación basta el ejercicio del poder de policía ambiental, inherente a cada una de las entidades públicas, sin el cual sería inviable hacer valer la competencia material." (SIRVINSKAS, 2011, p. 147) (Traducción propia).

El 08 de diciembre de 2011, cumpliendo un precepto constitucional de establecer reglas de cooperación entre los entes federativos, se crea la Ley Complementaria 140/2011¹⁹⁴, que delinea y establece acciones administrativas de la Unión, Art. 7º, de los Estados, Art. 8º, de los Municipios, Art. 9º y del Distrito Federal, Art. 10. Esta ley trae varios instrumentos en el sentido de viabilizar esa cooperación, contenidos de forma enumerativa en el Capítulo II, como consorcios públicos, convenios, comisiones tripartitas para Unión y Estados, y bipartitas para el Distrito Federal, instrumentos económicos como fondos públicos y privados, delegación de competencia, acuerdo de cooperación técnica. En el sentido de disciplinar la actuación conjunta de los entes federados en el licenciamiento ambiental, la LC 140 de 2011 viene a reforzar la necesidad de cooperación en las acciones administrativas, con la finalidad de armonizar e integrar las políticas en el área ambiental, conforme objetivos destacados en los incisos del Art. 3º:

¹⁹³ "Art. 1º Queda creado el Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, agencia federal dotada de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa y financiera, vinculada al Ministerio del Medio Ambiente, con la finalidad de: I - ejecutar acciones de la política nacional de unidades de conservación de la naturaleza, referentes a las atribuciones federales relativas a la proposición implantación, gestión, protección, fiscalización y monitoreo de las unidades de conservación instituidas por la Unión; II - ejecutar las políticas relativas al uso sostenible de los recursos naturales renovables y el apoyo al extractivismo y a las poblaciones tradicionales en las unidades de conservación de uso sostenible instituidas por la Unión; III - fomentar y ejecutar programas de investigación, protección, preservación y conservación de la Biodiversidad y de educación ambiental; IV - ejercer el poder de policía ambiental para la protección de las unidades de conservación instituidas por la Unión; y V - promover y ejecutar, en articulación con los demás órganos y entidades involucrados, programas recreacionales, de uso público y de eco-turismo en las unidades de conservación, donde estas actividades sean permitidas. Párrafo único. Lo dispuesto en el inciso IV del enunciado inicial de este artículo no excluye el ejercicio supletorio del poder de policía ambiental por el Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA." (Traducción propia).

¹⁹⁴ "Art. 1º Esta Ley Complementaria fija normas, en los términos de los incisos III, VI y VII del enunciado inicial y del párrafo único del Art. 23 de la Constitución Federal, para la cooperación entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en las acciones administrativas derivadas del ejercicio de la competencia común relativa a la protección de los paisajes naturales notables, la protección del medio ambiente, al combate a la polución en cualquier de sus formas y la preservación de los bosques, de la fauna y de la flora." (Traducción propia)

I - proteger, defender y conservar el medio ambiente ecológicamente equilibrado, promoviendo la gestión descentralizada, democrática y eficiente; II - garantizar el equilibrio del desarrollo socio-económico con la protección del medio ambiente, observando la dignidad de la persona humana, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales y regionales; III - armonizar las políticas y acciones administrativas para evitar la sobreposición de actuación entre los entes federativos, de forma a evitar conflictos de atribuciones y garantizar una actuación administrativa eficiente; IV - garantizar la uniformidad de la política ambiental para todo el País, respetando las peculiaridades regionales y locales. (Traducción propia).

Se nota que la gestión descentralizada, democrática y eficiente, viene a reforzar todo aquello que ya está asentado en la CF/88, tanto en el Título I - De los Principios Fundamentales, como en el Título III, Capítulo VII - De la Administración Pública.

La actuación de los órganos y entidades Federativas, en el sentido de efectivizar una cooperación entre ellos, con la finalidad de perseguir una gestión ambiental eficaz, puede darse de forma supletoria y subsidiaria. Esa competencia de los entes federativos, incumbidos en el licenciamiento o autorización ambiental, está disciplinada en los incisos II y III del Arts. 2º y 15º de la Ley Complementaria 140/2011. La actuación supletoria se da cuando existe una dificultad del ente que ejerce la competencia originaria en cumplir su actividad administrativa, en razón de la no existencia de órgano ambiental capacitado y el consejo de medio ambiente. Así, otro órgano, que en el área ambiental ejerce atribuciones derivadas de competencia común, y disponga de órgano ambiental capacitado para ejecutar las acciones administrativas a ser delegadas y el Consejo de Medio Ambiente, conforme Art. 5º, va a sustituirlo en esa actividad. Es una sustitución del ente federativo que ejerce la competencia originaria: "II - actuación supletoria: acción del ente de la Federación que sustituye al ente federativo originariamente ejerciendo las atribuciones, en las hipótesis definidas en esta Ley Complementaria".

En cuanto a la actuación subsidiaria, esta propone que un ente de la Federación auxilie a otro en sus atribuciones. Ese auxilio va a darse cuando el órgano que ejerce la competencia originaria para el licenciamiento o autorización solicita a otro órgano, que también ejerce atribuciones derivadas de la competencia común, una cooperación. Puede ser una colaboración técnica, científica, administrativa o financiera¹⁹⁵. Cabe destacar que además del criterio

¹⁹⁵ "Art. 16. La acción administrativa subsidiaria de los entes federativos se dará por medio de apoyo técnico, científico, administrativo o financiero, sin perjuicio de otras formas de cooperación. Párrafo único. La acción subsidiaria debe ser solicitada por el ente que originariamente ejerce la atribución en los términos de esta Ley Complementaria.(Traducción propia)

de extensión de los impactos, utilizado para la repartición de competencias, hubo la preocupación del legislador en establecer el criterio de dominialidad. De esta forma se establece en el párrafo único del Art. 7º de la LC 140/2011, la competencia en razón de la localización del emprendimiento:

El licenciamiento de los emprendimientos cuya localización comprenda concomitantemente áreas de las fajas terrestre y marítima de la zona costera será de atribución de la Unión exclusivamente en los casos previstos en tipología establecida por acto del Poder Ejecutivo, a partir de proposición de la Comisión Tripartita Nacional, asegurada la participación de un miembro del Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) y considerados los criterios de porte, potencial contaminados y naturaleza de la actividad o emprendimiento. (Traducción propia).

Es de notar que las comisiones tripartitas son las que van a decidir acerca de la competencia exclusiva en casos específicos. Se trata de un instrumento de cooperación institucional. Las comisiones son tripartitas cuando son nacionales o estatales y bipartitas cuando son del Distrito Federal.

En lo que pertine a las APAs hay tratamiento específico respecto a la competencia, como puesto en lo artículo 12 de la LC 140: “Para fines de licenciamiento ambiental de actividades o emprendimientos utilizadores de recursos ambientales, efectiva o potencialmente poluentes o capaces, bajo cualquier forma, de ocasionar degradación ambiental, y para autorización de supresión y manejo de vegetación, el criterio del ente federativo instituyente de la unidad de conservación no será aplicado a las Áreas de Proteção Ambiental (APAs).” (Traducción propia).

Es importante argumentar que el análisis de la LC 140/2011 debe ser hecho en conjunto con lo establecido tanto en la CF/88 como en la Ley 6.938/81 y Resoluciones del CONAMA. Esa interpretación va evitar la superposición de competencias entre los entes federados, ejercida por sus órganos y entidades, y contribuir con el perfeccionamiento del sistema de gestión colaborativa que se propone para la gestión ambiental.

Así que la competencia en materia ambiental está distribuida entre los órganos de la Federación, pudiendo contar cada órgano con la cooperación uno del otro para viabilizar la protección del medio ambiente. Se trata de una competencia común, en la cual se observa una forma de repartición acumulativa e igualdad en su ejercicio. Tanto la Ley 6983 como la CF/88, las Resoluciones del CONAMA y la LC 140/2011, traen los preceptos orientadores para que la administración pueda cumplir con eficiencia sus responsabilidades en la gestión ambiental.

3. El principio de integración ambiental

Se trata de un principio en el cual las estrategias en políticas públicas deben tenerse en cuenta para la preservación del medio ambiente. El principio orienta y posibilita la materialización de la introducción de las exigencias ambientales en todos los direccionamientos políticos y jurídicos. En ese sentido el Acta Única moldeó la necesidad de integración, lo que enseguida implicó cambios significativos en búsqueda de asegurar la introducción de los aspectos medioambientales en los direccionamientos políticos. En virtud de este direccionamiento, las reformas de la PAC¹⁹⁶, integradas en el paquete de reformas de la UE titulado como "Agenda 2000", que atribuyeron a los Estados la obligación de adoptar medidas ambientales adecuadas, y ajustadas a sus realidades locales.

En razón de la integración de los aspectos ambientales, los pagos directos, que se traducen en ayudas a la renta; más límites a la producción; y reducción de precios, introducidos en la reforma de la PAC de 1992, objetivaron compensar prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente e igualmente ayudar al mercado.

La reforma de 1999 regula los pagos directos en razón de los objetivos ambientales. Esta reforma estableció las áreas de actividad de la política de mercados y de desarrollo sostenible, clasificados sucesivamente como primero y segundo pilar de la PAC. En este sentido el Reglamento horizontal preceptúa que en la aplicación de las medidas de la política de mercados los objetivos ambientales deberán ser considerados, y el Reglamento de Desarrollo Rural, además de consolidar medidas anteriores, añade nuevas medidas agro-ambientales.

Como señala M. TERESA CANTO, el Principio de Integración Ambiental está relacionado con el Principio de Desarrollo Sostenible en la medida que se lo exigen las decisiones a niveles estatales o privadas (CANTO, 2005, p.127). Es decir, para la toma de decisiones que esbozan caminos rumbo a la sostenibilidad, es imprescindible tratar no solo los aspectos comerciales y económicos sino también, y principalmente, los aspectos ambientales de utilización prudente de los recursos, de las técnicas, y de la protección de la salud. Cabe señalar que en Brasil empezó la utilización del *fracking* para la extracción de gas de esquisto sin que siquiera esta técnica y sus impactos

¹⁹⁶ "Política Común de Agricultura, CAP (EU): La política de agricultura de la UE. Sus objetivos fueron establecidos en el Artículo 39 del Tratado de Roma (1957). El financiamiento de la CAP es proveído a través de secciones de Garantía y Guía del European Agricultural Guarantee and Guidance Fund (EAGGF). OECD, 2001 (Agricultural Policies in OECD Countries)." (Traducción propia).

fueran de conocimiento de las propias personas que opinaban por la licencia de su utilización¹⁹⁷.

Señalamos todavía el Principio de Integración que consta en el acápite "a" del Art. 1º de la Ley 21/2013 del 9 de diciembre, que reglamenta la evaluación de impacto ambiental¹⁹⁸, revelando la importancia de ese principio en todas las fases del proceso de gestión ambiental, manteniendo en todo el texto legal la observancia de la integración de los aspectos ambientales en todas las acciones que envuelven la licencia ambiental.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

¹⁹⁷ La prueba de esa argumentación está reflejada en acta del COPAM URC TMAP en el licenciamiento de perforaciones en la región del Triângulo Mineiro y Alto Paranaíba en el año de 2012. Los datos contenidos en el Parecer Técnico eran omitidos aun cuando existían daños ya causados en otros países, conforme denuncias hoy encontradas disponibles para consulta. Disponible en: <<https://www.nao-ao-ttip.pt/energia-a-gas-de-xisto-e-suas-questoes-ambientais-cidades-e-solucoes/Accessoen:24abr.2015>>.

¹⁹⁸ "Ley 21/2013 del 9 de diciembre: 1. Esta ley establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos acerca del medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible, mediante: a) La integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos; b) el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables; c) el establecimiento de las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos acerca del medio ambiente; d) el establecimiento de las medidas de vigilancia, seguimiento y sanción necesarias para cumplir con las finalidades de esta ley.
2. Asimismo, esta ley establece los principios que informarán el procedimiento de evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos acerca del medio ambiente, así como el régimen de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente."

CAPÍTULO II. DEL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DEL COPAM URC TMAP

El licenciamiento ambiental es un procedimiento administrativo previsto en el Art. 10 de la Ley 6.938/81, imprescindible para la liberación de actividades que utilizan recursos naturales, en el cual el procedimiento se da en tres fases: Licencia Previa (LP); Licencia de Instalación (LI); y Licencia de Operación (LO), cuyas deliberaciones se procesan en el ámbito del Conselho de Política Ambiental (COPAM)¹⁹⁹. Bajo la responsabilidad de hacer una gestión participativa acerca de las cuestiones ambientales, la estructura del COPAM se basa en un sistema colegiado. Con esto, su finalidad es llevar a cabo de las deliberaciones y normatizaciones de las políticas públicas formalizadas por el Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, SISEMA.

En Minas Gerais, el Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), comprende la Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) y la Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM). Desde 2007 hubo una descentralización del Consejo en Unidades Regionales Colegiadas - URCs.

El licenciamiento ambiental en el ámbito de la Unidade Regional Colegiada (URC)²⁰⁰, relacionada a la SEMAD, de acuerdo con la Ley Estadual

¹⁹⁹ El COPAM tiene la siguiente estructura:

I - Presidencia; II - Plenário; III - Câmara Normativa y Recursal; IV - Camaras Temáticas: a) Câmara de Energia y Cambios Climáticos; b) Câmara de Industria, Minería e Infraestrutura; c) Câmara de Actividades Agrosilvopastoriles; d) Câmara de Instrumentos de Gestión Ambiental; y e) Câmara de Protección a la Biodiversidad y de Áreas Protegidas.

²⁰⁰ Las Unidades Regionales Colegiadas son unidades deliberativas y normativas, encargadas de analizar y compatibilizar, en el ámbito de su actuación territorial, planes, proyectos y actividades de protección ambiental con la legislación aplicable y propone, bajo la orientación del Plenário del COPAM y de la CNR, las políticas de conservación y preservación del medio ambiente y para el desarrollo sostenible, compitiéndole:

I - proponer políticas de conservación y preservación del medio ambiente, teniendo en miras el desarrollo sostenible;

II - proponer normas y padrones de protección y conservación del medio ambiente, en el ámbito de su actuación, observada la legislación vigente;

III - someter a apreciación del Plenário o de la CNR asuntos de política ambiental que entiendan necesarios o convenientes;

IV - manifestarse acerca de las decisiones de las SUPRAMs relativas a la aplicación de penalidad prevista en la Ley nº 7.772, de 1980, y en su reglamento;

7.772/80, modificada por la Ley 15.972/06, por el Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, con participación del sector público, usuarios y sociedad civil, teniendo procedimientos específicos de tramitación de procesos de licenciamiento, y considera la clasificación de los emprendimientos en los términos de Deliberación Normativa COPAM 74/04. (Traducción propia).

Las Superintendências Regionais de Regularização Ambiental - SUPRAMs, apoyan técnica y administrativamente las Unidades Regionales Colegiadas (URCs) del COPAM en sus areas de jurisdicción.

El COPAM, posee competencia para elaborar normas en su area de actuación con los fines de protección y preservación ambiental. En este sentido, ejerce el poder de policía que tiene por objetivo regular actividades potencialmente causantes de impacto ambiental²⁰¹. En las ideas de Paulo de Bessa Antunes "La actividad de policía administrativa está constituida por una gama de intervenciones del Poder Público para disciplinar la acción de los particulares, objetivando prevenir atentados al orden público." (ANTUNES, 2010, p. 133,

V - decidir, como última instancia administrativa, recurso de decisión relativa a requerimiento de autorización ambiental de funcionamiento proferida por las SUPRAMs, admitida la reconsideración de estas Superintendencias;

VI - decidir acerca de pedidos de concesión de licencia ambiental, inclusive las concedidas en carácter correctivo, como también definir la incidencia de la compensación ambiental;

VII - autorizar la supresión de cobertura vegetal nativa, disciplinada por la Ley nº 14.309, de 2002, en los términos de su reglamento, la explotación forestal cuando integrada al proceso de licenciamiento ambiental, así como las intervenciones en áreas de preservación permanente y en los entornos de unidades de conservación de protección integral;

VIII - actuar de forma articulada con los comités de cuencas hidrográficas, observando, especialmente, la compatibilidad de las acciones previstas en los instrumentos de planeación de cualidad ambiental con los planes directores de recursos hídricos de cuencas hidrográficas;

y

IX - ejercer otras actividades conexas.

§ 1º En caso de emprendimiento cuyos impactos ambientales directos sobrepasen los límites territoriales de una URC, será competente para el licenciamiento aquella URC donde esté instalada la mayor parte del emprendimiento, compitiendo al Presidente del COPAM la solución de eventual conflicto.

§ 2º La URC creará una comisión paritaria destinada a deliberar sobre los pedidos de supresión de cobertura vegetal nativa no integrados al proceso de licenciamiento, con soporte de las SUPRAMs, núcleos y centros operacionales forestales, de pesca y Biodiversidad del IEF, exceptuando los relativos a árboles aislados, quema controlada y limpieza de pastos, de acuerdo con la volumetría definida por el COPAM.

§ 3º La comisión a la que se refiere el § 2º de este artículo será compuesta por representantes del Poder Público, del sector productivo y de la sociedad civil, garantizando la participación de organización no gubernamental constituida para la protección, conservación y mejora del medio ambiente y será presidida por miembro indicado por el Presidente del COPAM.

²⁰¹ "Art. 78. Se considera poder de policía, la actividad de la administración pública que, limitando o disciplinando derecho, interés o libertad, regula la práctica del acto o abstención de hecho, en razón de interés público concerniente a la seguridad, la higiene, el orden, las costumbres, la disciplina de la producción y del mercado, al ejercicio de actividades económicas dependientes de concesión o autorización del Poder Público, la tranquilidad pública o al respeto a la propiedad y a los derechos individuales o colectivos"(Ley 6.938/81) (Traducción propia).

Traducción propia).

En la Unidad Regional Colegiada de la región del Alto Paranaíba y el Triângulo Mineiro (COPAM URC TMAP) se están licenciando emprendimientos altamente impactantes, con apertura de nuevas fronteras agrícolas por el sector de la caña de azúcar, supresión de vegetaciones del Bioma Cerrado e implicaciones directas en áreas de Reserva Legal y Áreas de Preservación Permanente (APPs). En muchas ocasiones el emprendedor comienza sus actividades y después ingresa con un pedido de regularización de su emprendimiento, por intermedio de la Licencia Correctiva (LC). Ese instrumento acaba siendo un facilitador para esquivar al sistema una vez que el Estado, en lugar de castigar al emprendedor por comenzar su negocio sin las licencias previstas en la legislación, termina por considerar satisfactoria la "actitud" de buscar adaptación.

En 2008 fueron licenciados emprendimientos, por el COPAM URC TMAP, mediante la aprobación de cerca de 25.000 hectáreas de áreas de Reserva Legal establecidas afuera de la cuenca hidrográfica. La mayoría de estos emprendimientos provienen del sector de la caña de azúcar, con aprobación de reservas en la región del Norte de Minas Gerais donde las tierras tienen menor valor de venta. Cabe decir que la Biodiversidad en la región del Triângulo Mineiro es diferente a la existente en el Norte de Minas, implicando procesos de empobrecimiento de la fauna y de la flora locales y el desequilibrio en la relación entre desarrollo y conservación en las respectivas localidades.

Por un lado, se tiene una región, la del Triângulo Mineiro, con alto IDH y alto perjuicio de la preservación ambiental, y por otro lado el Norte de Minas, con bajo IDH, una región con poca oportunidad de crecimiento económico en favor de la conservación. Un verdadero ejemplo de injusticia ambiental.

Las APPs – Áreas de Preservación Permanente, tienen la función de preservar los recursos hídricos, el flujo genético de fauna y flora, la estabilidad geológica entre otras, que en un principio deberían ser intocables, y más bien sufren serias intervenciones como construcción de presas, supresiones de diversa naturaleza y aislamiento. Mientras que se busca la justificativa de interés social para intervenir en las áreas de APPs, satisfaciendo el interés particular, se sigue un camino contrario a lo que propone el legislador, según el Art.2º de la Ley 4771, del 15 de septiembre de 1965, y la Resolución CONAMA 303, del 20 de marzo de 2002.

La exigencia legal de presentación de Estudio de Impacto Ambiental, según el Artículo 9º, inciso III de la Ley 6.938/81, y Resolución CONAMA 001/86, no está siendo cumplida. Por orientación de la Gerencia de la Secre-

taría Estadual de Medio Ambiente (GEDIN - SEMAD), con la utilización de mapas de vulnerabilidad de la Zonificación Ecológica-Económica del Estado de Minas Gerais - ZEE (instrumento de planeamiento y gestión territorial), la SEMAD permitió la supresión del EIA/RIMA para emprendimientos altamente impactantes, como los de clase 5 y 6. El ZEE es un instrumento para análisis a nivel estadual, y no local como entienden los dirigentes del Estado de Minas Gerais. Tal supresión conduce a estudios que se basan en datos secundarios lo que se traduce en estudios de baja calidad, en los que no se evalúan los impactos del Área de Influencia Directa de los emprendimientos, separando el área de producción industrial del área de plantío; no asegurando la aplicación de la compensación ambiental prevista en la Ley del SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservación. Además, excluye parte importante de la participación pública por eliminar las audiencias públicas del proceso de licenciamiento.

En algunos emprendimientos analizados en el ámbito del COPAM URC TMAP fue detectada la aprobación de Reserva Legal por medio de compensación ambiental en la constitución de RPPNs (Reserva Particular de Patrimonio Natural) en la Región Norte de Minas Gerais.

Además del análisis fragmentado de los impactos ambientales de las actividades, el licenciamiento es hecho de manera no integrada a otros instrumentos de gestión, como por ejemplo el de la gestión de las aguas. En ese sentido cabe decir que la salida adoptada en los Consejos es la indicación de medidas mitigadoras y compensatorias en el sentido de aminorar los impactos negativos de cada emprendimiento.

Apuntamos, que no han sido raras las veces en la cual, los pareceres técnicos no tienen respaldo en la realidad, existe el ejemplo de pájaros o vegetación inexistentes, así como señalamientos de residencias dispersas, cuando en realidad existen escuelas y otras instituciones sociales que demuestran la existencia de familias numerosas, además del no cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Federal que prevé la preservación del territorio que presenta remanentes de poblaciones quilomberas, ribereñas e indígenas. Es un deber del Estado seguir el proceso de reglamentación de la tierra en el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA y la solicitud de certificación por parte de la Fundación Palmares²⁰², a implicar en el reconocimiento de

²⁰² La Fundación cultural Palmares - FCP es una entidad pública vinculada al Ministerio de la Cultura - MINC, instituida por la Ley Federal n° 7.668, de 22.08.88, teniendo su Estatuto aprobado por el Decreto n° 418, de 10.01.92.

El artículo 215 de la Constitución Federal de 1998 asegura que el "Estado garantizará a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, y apoyará e incentivará la valorización y difusión de las manifestaciones culturales popu-

estas comunidades, al igual que los emprendedores deben reconocerlas en sus estudios de impacto ambiental. Así, siendo necesarias las informaciones del “estado de las artes” en el que se encuentran estas localidades, motivadas por movilización y cultura participativa.

A título de mejor comprensión, se destacan como actividades degradadoras, con licencias de operación en el ámbito del COPAM URC TMAP, tres actividades que impactan de forma diferenciada: la minería, el ingenio azucarero, y la PCH - Pequeña Central Hidroeléctrica. Un estudio de caso, en el momento oportuno, podrá hacer una demostración, o al menos tener una noción más general de lo que es la cultura de impunidad, resultante de los procesos de licenciamiento y fiscalización, que implican los permisos de daños ambientales que estas actividades imponen al Estado de Minas Gerais y sus ciudadanos.

En el sentido de propiciar informaciones, por medio de los EIA/RIMA, tenemos como requisitos formales del mismo la Resolución del Consejo Nacional del Medio Ambiente - CONAMA 1/86, en materia normativa, y como instrumento para la preservación ambiental, la Resolución CONAMA, 001/86, en su artículo 2, inciso XVII, y la Resolución CONAMA 011/86, que establecen la necesidad de Estudio de Impacto Ambiental – EIA, y el respectivo Reporte de Impacto Ambiental – RIMA, en razón de actividad impactante. Este dispositivo legal tiene soporte en la Constitución de 1988, artículo 225, párrafo 1, IV, que aborda la actividad potencialmente causadora de significativa degradación ambiental. Se trata de instrumentos a ser sometidos a la aprobación del órgano estadual competente ya veces al Instituto Nacional del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables -IBAMA. Además, en carácter suplementario, deben obedecer el mismo criterio de licenciamiento, las actividades que modifican el entorno como proyectos agropecuarios, de acuerdo con el inciso XVII de la Resolución CONAMA 11/86. Estos proyectos están previstos para áreas superiores a 1.000ha. Pero si se trata de áreas donde el porcentual es significativo, o aunque sea de alto nivel de importancia ambiental, la exigencia podrá ser para áreas menores.

El IBAMA fue instituido en 22 de febrero de 1989, con el objetivo principal de preservar la cualidad del ambiente, ejecutando las políticas nacionales con atribuciones federales. Es fruto de una fusión de la Secretaria del Medio

lares, indígenas y afro-brasileñas, y de otros grupos participantes del proceso civilizatorio nacional." (Traducción propia).

La FCP/MINC formula e implementa políticas públicas que tienen el objetivo de potencializar la participación de la población negra brasileña en el proceso de desarrollo, a partir de su historia y cultura. (Traducción propia). Disponible en: <www.palmares.gov.br/Accessoem:22dic.2014>.

Ambiente (SEMA); Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal (IBDF); Superintendencia de Desarrollo de la Pesca (SUDEPE) y Superintendencia del Desarrollo de la Gomería. Al IBAMA le corresponde la función de ejecutar las políticas nacionales del medio ambiente, con responsabilidades en el control y fiscalización, recursos naturales renovables, ecosistemas, parques nacionales y otras unidades de preservación, investigación y divulgación, y desarrollo sostenible.

En lo que pertine a la gestión por intermedio de unidades colegiadas, la Directriz 5 del PNDH – 3, tiene como “Objetivo estratégico I: Garantía de la participación y del control social en las políticas públicas de desarrollo con gran impacto socio-ambiental”, y coloca como una de sus acciones programáticas, el acápite “b”, la participación efectiva en el análisis y control de procesos de licenciamiento ambiental, destacando las acciones mitigadoras y compensatorias.

En los consejos formalmente paritarios, como es el caso del COPAM URC TMAP, la participación efectiva se torna perjudicada muchas veces por informaciones incompletas. Por ejemplo, citamos el Decreto 7.342 del 26 de octubre de 2010, que instituye el registro socio-económico de los afectados por emprendimientos hidroeléctricos. Esos datos, que al principio, y por cuestiones éticas, deberían ser proveídos por el Estado, con la seguridad y veracidad que el tema exige, son proveídos por el propio emprendedor, siendo que la experiencia demuestra que muchas veces los datos son proporcionados de forma incompleta, a veces con versiones falsificadas, y la fiscalización del Estado es insuficiente para desmontar esa práctica. De nota que, en detrimento de lo que quedó establecido en el referido Decreto, la Ordenanza Ínter-ministerial n.340, del 1 de junio de 2012, publicada en el DOU el 4 de junio, utilizarse de la tercerización del registro de afectados, puesta a la responsabilidad de la propia empresa, a ser presentado “preferencialmente” antes de la LP”. Así que, hasta la elección del momento de presentación se queda a cargo del emprendedor, lo que significa una relajación de las exigencias formales, un verdadero retroceso.

Un factor a destacar son los datos primarios que subsidian procesos específicos, que son estudios hechos normalmente por el emprendedor y validados por un equipo técnico, que son analistas de la Superintendência Regional de Regularização Ambiental -SUPRAM²⁰³, contenidos en el PCA, RCA, EIAs y RIMAs, informaciones importantes, hechas algunas veces por empresas serias

²⁰³ Las SUPRAMs "tienen como finalidad, planear, supervisar, orientar y ejecutar las actividades relativas a la política estadual de protección del medio ambiente y de gestión de los recursos hídricos, formulados y desarrollados por la SEMAD dentro de sus áreas de amplitud territorial". Una de sus competencias es el apoyo técnico a las URCs de sus áreas de jurisdicción <Disponible en: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/suprams-regionais>. Acceso en: 20ene.2016.>.

y equipos técnicos capacitados e imparciales, con alto costo pagado por el emprendedor, quedan perdidos dentro de cada proceso en razón de la falta de un banco de datos que podría ser alimentado por esas informaciones específicas y así fortalecer un proceso de análisis integrado. Eso evitaría el frágil sistema de análisis individual de emprendimientos que imposibilita identificar el daño ambiental real. Se resalta que el propio equipo técnico desconoce el todo exactamente por la falta de sistematización de las informaciones. Sumado a eso, tenemos como instrumento de la PNMA, lo dispuesto en el Art. 9 de la Ley 6.938, inciso XI, por lo que la legislación resguarda "la garantía de prestación de informaciones relativas al Medio Ambiente, obligándose el Poder Público a producirlas, cuando inexistentes". Sin embargo, esa producción de informaciones por parte del Estado es precaria, o sea, ni el Estado aprovecha el conocimiento generado por el emprendedor, y ni se produce conocimiento. Los consejeros votan con base en pareceres irreales o parciales, por lo menos del punto de vista del impacto ambiental.

Un factor de debilidad del sistema es el contingente de analistas de la SUPRAM responsable por el apoyo técnico del COPAM URC TMAP. Se cuenta actualmente con 20 analistas para el licenciamiento en la región del Triângulo Mineiro y el Alto Paranaíba, con 66 municipios. Y para análisis de un pasivo gigantesco de multas por infracciones y crímenes ambientales, solamente 4 técnicos, a veces la multa lleva de 2 a 3 años para llegar a las manos del técnico del análisis. Cabe destacar que no existe transparencia en cuanto al gasto de los recursos surgidos de las tasas pagadas por los emprendedores para el licenciamiento. Se trata de altos valores y mientras no se invierte en GPS y coches para las visitas técnicas, sin contar al equipo técnico que debería contar, como mínimo, con más técnicos y más analistas ambientales. Es un hecho que las restricciones presupuestarias que vienen sufriendo el MMA contribuyen para la manutención de ese cuadro. Sin embargo, ¿cómo hacer el monitoreo para verificar el cumplimiento de las condicionantes y hacer los ajustes necesarios para minimizar los impactos ambientales?

Normalmente las condicionantes relativas a la LP y la LI son cumplidas puesto que el emprendedor objetiva conseguir la LO para operar su emprendimiento. Una vez en operación hay una tendencia al relajamiento en el cumplimiento de las condicionantes, dejando esa obligación para ser cumplida en el último año de la licencia, y muchas veces solicita la re-validación sin siquiera cumplirlas. Ese hecho se debe a la falta de acompañamiento y fiscalización por un equipo técnico, una omisión del Estado. Eso implica que daños ambientales, imperceptibles a veces por la población, y que esta raras veces los denuncia cuándo los perciben, ocurran durante todo el período de licencia del empre-

dimiento, o sea, hasta el momento de la LO, cuándo el técnico hace la visita *in loco*. Como ejemplo citamos las actividades de porcicultura, con proyectos de fertirrigación del estiércol. Aun cuando se trata de un fertilizante eficaz, el manejo inadecuado va a contaminar el suelo y el agua. Una vez detectado el problema, de años, la LO es rechazada y genera una multa. Esa multa sigue otra lenta historia.

En los casos de dispensa del EIA/RIMA, ha sido utilizado el Relato de Control Ambiental -RCA en el sentido de proponer medidas mitigadoras en el Plan de Control Ambiental - PCA acerca de los impactos generados por emprendimientos de porte medio. Importante decir que este instrumento es diseñado para actividad de extracción mineral Clase II, conforme Resolución CONAMA 010/90, para las hipótesis de dispensa del EIA/RIMA.

1. La participación del tercer sector y de la sociedad civil en los consejos

1.1. Del Grupo Focal: consejeros en los órganos colegiados

En el sentido de percibir mejor la actuación en los consejos de política ambiental, se busca hacer uso de una metodología investigativa que se aproxime al máximo del contexto de esa actuación. Como apunta Neto, el escogimiento de la técnica *se encuentra condicionada a la orientación teórico-metodológica de la investigación, del objeto de investigación y de la necesidad real de datos e informaciones a ser colectados. (Traducción propia)*. Así, la utilización del Grupo Focal dentro del debate sobre la gestión ambiental prima por la revelación del "estado del arte" en el cual se encuentra esta gestión²⁰⁴.

El Grupo Focal es un *método cualitativo de colecta de datos*. Conforme Cotrim(CARLINI-COTRIM, 1996, p.285), este método es muy utilizado en la salud pública en el sentido de observar como los servicios o planes de salud son percibidos. La autora coloca dos puntos destacados en la aplicación de la técnica: el primero es un desplazamiento de la perspectiva del individuo para el grupo social, en el cual los individuos forman sus opiniones, o las re-formulan,

²⁰⁴ La técnica de grupos focales viene, desde la década de 80, conquistando un locus privilegiado en las más diversas áreas de estudio. Tal crecimiento fue, en gran medida, impulsado por la investigación de mercado, que, rescatando procedimientos clásicos de las ciencias sociales, de las áreas de psicología y servicio social, conjugados en las "modernas" tecnologías y paradigmas de *business, marketing* y medios, la reelaboró con el objetivo de captar los anhelos de los consumidores, definiendo padrones a ser seguidos por las empresas en sus futuros lanzamientos (NETO; MOREIRA; SUCENA, 2002). (Traducción propia)

en las discusiones en grupo. Esa forma interactiva propicia re-evaluaciones personales importantes para el mejoramiento de la argumentación, y esta, en el grupo, genera el resultado de la aplicación de la técnica; el segundo es la educación en la propia actividad, o sea, en la experiencia de colocarse antes que el otro, exponiendo libremente las ideas, existe un proceso educativo. Una educación que se centra en las perspectivas culturales de sus destinatarios. Así, el Grupo Focal, como investigación social cualitativa, propicia extraer la percepción de un determinado grupo sobre un asunto específico. Esta percepción será objeto de un análisis sistemático de todo el conjunto de la técnica para generar el resultado que servirá de base, en conjunto con otros factores, para la gestión en determinados asuntos.

Aliado al "estado de las artes" de la gestión ambiental, apuntando a obtener mayor comprensión sobre la efectividad participativa de la sociedad civil en los consejos de política ambiental en la región del Triângulo Mineiro y el Alto Paranaíba, Estado de Minas Gerais, forma parte del presente trabajo la técnica del grupo focal como instrumento de colecta de datos, adoptada como estrategia metodológica complementaria. Esta técnica, muy utilizada como metodología de investigaciones sociales (TRAD, 2009) se da en un ambiente de interacción entre los miembros del grupo y tiene como objeto aprehender percepciones, opiniones y sentimientos en relación a determinado tema, en el caso de gestión ambiental en el ámbito del COPAM URC TMAP y, aún, en el Comité Federal CBH Paranaíba (Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba - CBH/Paranaíba, integrante del Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, vinculado al Conselho Nacional de Recursos Hídricos, creado por el Decreto del 16 de julio de 2002, del Presidente de la República. Es un órgano colegiado de naturaleza consultiva, deliberativa y normativa. El área de actuación de esta unidad de planeamiento y gestión cubre los estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais y Distrito Federal), y comités estaduais: PN1- CBH Alto Rio Paranaíba, PN2 - CBH del Rio Araguari y PN3 - CBH Baixo Rio Paranaíba.

Para la aplicación de esa metodología, fueron seleccionados participantes de entre los miembros representantes de la sociedad civil en el COPAM y CBHs. Personas que conviven con las cuestiones de participación pública en la gestión ambiental y con profundo conocimiento del tema, con la posibilidad de explorar como los consejos se organizan y actúan en su cotidiano, confrontando las argumentaciones a través de la interacción en el grupo²⁰⁵, en conformidad

²⁰⁵ Cabe enfatizar que el GF permite al investigador no solo examinar los diferentes análisis de las personas en relación a un tema. Él también proporciona explorar como los hechos son articulados, censurados, confrontados y alterados por medio de la interacción grupal

con los criterios exigidos por la investigación en sí. Fueron invitadas 10 personas y compareció una persona más, participante de los consejos de salud, formándose un grupo de 11 individuos.

Dando inicio a los trabajos fue presentado por la investigadora, de forma clara, el objetivo del grupo y la dinámica a ser empleada. Posterior a una breve presentación individual, se señalaron las preguntas centrales a tratar, introduciendo la discusión. Se contó con el apoyo de uno de los participantes que también posee familiaridad y manejo con la técnica, previamente convenido como segundo moderador²⁰⁶.

El trabajo tuvo como tema específico la participación pública en la gestión ambiental, con respaldo en la legislación ambiental pertinente²⁰⁷, y un enfoque

y, aún, como esto se relaciona a la comunicación de pares y las normas grupales (RESSEL et al., 2008).

²⁰⁶ Objetivo general: Averiguar la efectividad participativa del COPAM y el CBHs.

Objetivos específicos:

1. Verificar la percepción de los consejeros sobre sus participaciones.
 2. Averiguar si hay publicidad, transparencia e integración en el proceso de licenciamiento ambiental.
 3. Averiguar si ha sido realizado el registro socio-económico de los emprendimientos hidroeléctricos, conforme lo dispuesto en el Decreto 7.342 del 26 de octubre de 2010;
 - 4 - Certificar si hay prestación de cuentas por la administración;
 5. Examinar si hay control social en las licencias concedidas.
- Cuestionario para Debates: 1. Impresiones del espacio público - COPAM Y CBH - consultivo, control social, acompañamiento, fiscalización, decisión, espacio de experiencia, de construcción de entendimientos.
2. Participación autónoma e independiente, participación democrática.
 3. Deficiencias en el sistema participativo (acceso a la información, educación, capacitación, transparencia)
 4. Daños y riesgos ambientales: EIA/RIMA publicidad, transparencia, integración, derechos humanos, impases con el área económica. (Cumplimiento de condicionantes)
 5. Accountability - responsabilidad social y administrativa referente a la prestación de cuentas: responsabilización de los técnicos y de los miembros del COPAM y de los CBHs (rendición de cuentas de lo que está se está haciendo - cualidad y auto-evaluación)
 6. Reparación por daños ambientales.

²⁰⁷ CF/88: "Art. 1º

Párrafo Único: todo el poder emana del pueblo, que ejercele por medio de representantes electos o directamente." (Traducción propia).

Ley de Política Ambiental (Ley 6.938/1981): "Art. 1º Se entienden por educación ambiental los procesos por medio de los cuales el individuo y la colectividad construyen valores sociales, conocimientos, habilidades, actitudes y competencias volcadas para la conservación del medio ambiente, bien de uso común del pueblo, esencial para una cualidad de vida saludable y su sustentabilidad." (Traducción propia).

Art. 9 de la Ley 6.938, inciso XI: "la garantía de la prestación de informaciones relativas al Medio Ambiente, obligándose al Poder Público a producirlas, cuando inexistentes;" (Traducción propia).

El Art. 5º de la Resolución CONAMA 01/86 estipula las siguientes directrices para el EIA:

"I - Contemplar todas las alternativas tecnológicas y de localización de proyecto, confrontándolas con la hipótesis de no ejecución del proyecto;

II - Identificar y evaluar sistemáticamente los impactos ambientales generados en las fases de implantación y operación de la actividad;

III - Definir los límites del área geográfica a ser directa o indirectamente afectada por los impactos, denominada área de influencia del proyecto, considerando, en todos los casos, la

investigativo en las siguientes ideas:

“Pero si la democracia tiene significación moral e ideal, es porque se exige de todos una retribución social y porque se proporciona, a todos, oportunidad para el desarrollo de sus aptitudes distintivas.” (Traducción propia) (Dewey)

“En aquello que se llama política, la organización social democrática adopta medidas para la participación inmediata en la dirección social, pero en el terreno económico la dirección continua exterior y autocrática.”(Traducción propia) (Dewey)

Educación: “... es el proceso de la renovación de las significaciones de la experiencia, por medio de la transmisión, accidental en parte, en el contacto o trato ordinarios entre los adultos y los más jóvenes, y en parte intencionalmente instituida para operar la comunidad social.” (Traducción propia) (Dewey)

“La participación presupone un valor democrático en sí mismo considerado, en la medida en la cual constituye una expresión de autonomía y, en definitiva, de la libertad del ser humano.” (Traducción propia) Gabriel Real Ferrer y Paulo Márcio Cruz

“La participación es un presupuesto del propio aprendizaje. Pero, formar para la participación es, también, formar para la ciudadanía, esto es, formar al ciudadano para participar, con responsabilidad, del destino de su país.” (Traducción propia) (Moacir Gadotti)

Por fin, vale resaltar la siguiente consideración habermasiana:

El mundo de la vida es, por así decir, el lugar transcendental en el cual el hablante y el oyente se encuentran; es el lugar en el cual pueden establecer recíprocamente la pretensión de que sus emisiones concuerdan con el mundo (con el mundo objetivo, con el mundo subjetivo y con el mundo social); y en el cual pueden criticar y exhibir los fundamentos de las respectivas pretensiones de validez, resolver sus desacuerdos y llegar a un acuerdo. (Traducción propia) (HABERMAS 1999).

La comunicación entre los participantes fluyó casi que sin interferencia de la investigadora, una vez que la interactividad del grupo camino dentro de la temática de la representatividad en los consejos y de lo que ese proceso significa

cuenca hidrográfica en la cual se localiza;

IV - Considerar los planes y programas gubernamentales, propuestos y en implantación en el área de influencia del proyecto, y su compatibilidad.

Párrafo Único - Al determinar la ejecución del estudio de impacto ambiental el órgano estadual competente, o el IBAMA o, cuando aplique, el Municipio, fijara las directrices adicionales que, por las peculiaridades del proyecto y características ambientales del área, sean juzgadas necesarias, inclusive los plazos para conclusión y análisis de los estudios.” (Traducción propia).

de modo que se mantenga el enfoque de las discusiones y se ha posicionado cada cual de forma libre y competente, abarcando así el guión de preguntas elaborado por la investigadora para guiar las discusiones, sin con esto restringir el espectro de ampliación de las discusiones de modo dinámico por el grupo. Las discusiones se extenderán por 02 (dos) horas, sobrepasando en 10 (diez) minutos el tiempo máximo recomendado, y contó con la contribución de ideas de todos los presentes. Se utilizaron dos grabadoras con permiso expreso de los participantes del grupo²⁰⁸

1.1.1. Aspectos positivos identificados por el grupo

Al analizar el material de grabación (APÉNDICE A), conforme anexo a este trabajo, y toda la percepción extraída al momento en el cual las discusiones se desarrollaron, se o aprehende que los consejos, aun siendo marcados por una fragilidad representativa, son espacios de construcción de procesos transformadores. Esos espacios no pueden ser perdidos. Y con la posibilidad de diálogo con que se debe trabajar la cualidad participativa.

Al tomar parte en ese espacio se abre un abanico de posibilidades para el conocimiento de la cuestión e involucramiento de más personas en el proceso de licenciamiento, lo que debe ser tratado en una discusión política amplia.

1.1.2. Aspectos negativos identificados por el grupo

Las principales dificultades destacadas en el grupo se refieren a la ausencia de transparencia e información; carencia de espacio para la representatividad de movimientos sociales; carencia de renovación y cualificación de miembros; confusión entre sector público y usuarios.

El hecho de que algunos sectores no aceptaron participar en los consejos, bajo alegación de estar pactando con lo que ya está establecido, es uno de los fundamentos de la baja representatividad de entidades sociales. Esa sensación de imposibilidad de interferir en el proceso, el hecho de los consejos actuar como órganos meramente autorizadores, causa evasión y debilitamiento de algunos sectores de la sociedad civil, y consecuentemente de los movimientos sociales.

Es relevante destacar que el COPAM y los CBHS, como espacios de construcción, no son institutos de participación popular en la medida en

²⁰⁸ Metodología extraída del trabajo titulado "Grupo Focal - un método cualitativo de colecta de datos", in Rev. Saúde Pública, 30 (3):285-93, 1996 - Beatriz Carlini-Cotrim - Departamento de Psicobiología de la Universidade Federal de São Paulo, SP - Brasil.

que solamente entidades legalmente constituidas pueden tomar parte en los consejos.

A) Ausencia de transparencia y de información

La ausencia de transparencia en el proceso de licenciamiento ambiental genera consecuencias negativas para la participación pública. Implica una falta de discusión política; articulación social deficiente; y consecuente fragilidad representativa.

Existe omisión de informaciones importantes en los pareceres en razón de articulaciones de emprendedores dentro de la SUPRAM. La accesibilidad a los estudios es precaria. No hay digitalización de los procesos, y muchas veces los mismos ni siquiera poseen un CD que pueda ser disponibilizado. El objetivo es atropellar el proceso participativo para que las cosas sucedan de forma que atienda a los intereses económicos. Así, dar conocimiento de todo el proceso no interesa al emprendedor y al Estado puesto que dificultaría la aprobación de actividades de la forma concebida en su origen. O sea, se evitan discusiones sobre condicionantes y medidas mitigadoras, métodos utilizados, o movilización social para impedir la implantación de actividades altamente impactantes.

El factor "generación de empleo" utilizado por el emprendedor como herramienta de persuasión en la comunidad en la cual pretende ejercer sus actividades es el argumento más fuerte de desmovilización social. La comunidad relaciona la oferta de empleos directamente a beneficios para el municipio, no está preparada para visualizar el todo. Además de eso, en muchos casos, en los cuales hay mayor comprensión de lo que está establecido, parte de la población se corrompe juntamente con el poder municipal. Eso es un bloqueo para el proceso de movilización de las personas, principalmente cuando se intenta organizar la participación social en determinadas audiencias públicas.

B) Carencia de espacio para la representatividad de movimientos sociales

La legislación brasileña, aun tratando la participación popular de forma que incluya el conjunto de los ciudadanos brasileños, acaba por no prever legalmente la participación de los movimientos sociales, representantes legítimos de la sociedad brasileña, en la gestión ambiental. El hecho de no poseer Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) los coloca al margen del derecho de participación pública en los consejos, retirando de esos movimientos la

posibilidad de colaboración entre sociedad y Administración. En ese sentido, los Consejos y comités de Cuenca Hidrográfica, en lo que se refiere a la representatividad, no se traducen en una abertura de la Administración a la participación pública, implicando una baja eficiencia en la actuación administrativa. Si existe el presupuesto de que el interés en las cuestiones ambientales es general, afeito a todos los ciudadanos, debería existir accesibilidad a todo y cualquier movimiento social mediante instrumentos legalmente previstos. Son espacios de empoderamiento que deben ser ocupados por quien de derecho.

C) Carencia de renovación y cualificación de miembros

A falta de discusión política, que se justifica ahora por el desconocimiento y ahora por el interés de algunos grupos, lleva a la no participación cualitativa. Se trata de miembros que participan de varios consejos hace varios años consecutivos y sin ideas nuevas que contribuyan efectivamente para la creación de un espacio de construcción. Se resalta una ausencia significativa de jóvenes consejeros que enriquezcan el cuerpo institucional en las instancias públicas de gestión del medio ambiente.

D) Confusión entre el sector público y los usuarios: el sector productivo

El Estado tiene una agenda permisiva en relación al capital. Muchos representantes de distintos sectores se posicionan claramente favorables a intereses económicos, puesto que en su gran mayoría las entidades ya son creadas para cumplir ese papel de caminar al lado de esos intereses. Muchas ONGs son creadas por grandes empresas para defender sectores específicos. Se trata de una disputa por territorio. Eso implica la soledad de los pocos sectores comprometidos con la preservación ambiental y con los derechos humanos, patentando su fragilidad en ese proceso.

Las maniobras estructuradas en esa "sociedad" entre sector público y sector privado traducen el más perverso bloqueo a la aplicación de la legislación brasileña. Como ejemplo están los casos de emprendimientos "clase 5", catalogados por los medios como tal, pero que acaban siendo considerados en el COPAM como característicos de clase 3 para evitar la obligatoriedad de la audiencia pública; emprendedores que entran con AAF, aun sabiendo la extensión total de las actividades que pretende desarrollar, y después con la LC bajo los aplausos del Estado, alegando que el emprendedor está procurando ajustarse, etc.; desmembramiento de áreas para escapar de la obligatoriedad

legal de proceder al EIA/RIMA, con aval técnico; técnicos de áreas distintas firmando pareceres de otras áreas, con total ignorancia sobre los temas. Esas informaciones son omitidas en los pareceres, que es el instrumento disponibilizado para análisis del consejero que va a votar en el proceso. De entre los propios analistas de la SUPRAM algunos se manifiestan contrarios a esas artimañas, o sea, a rigor el COPAM no trabaja con política, y si con liberación de emprendimientos de capital. Eso es lo que explica el hecho de no tratarse de un órgano institucional de funcionamiento paritario. La alianza entre Estado, usuarios y sector productivo resulta en un gobierno mayoritario descaracterizante del carácter democrático-constitucional de la participación ciudadana.

Uno de los participantes resumió bien lo que ocurre en la región del Triângulo Mineiro y el Alto Paranaíba: "todos los emprendimientos en la región, de un cierto porte, pasan por nosotros en términos de información y conocimiento", o sea, se toma conocimiento de aquello que ya está establecido. Aquello que quedo pactado entre el Estado y el sector productivo. No hay decisión del Plenario. Este esta compuesto apenas para suplir una exigencia legal de una política de Estado. El cuestionamiento es, en una perspectiva optimista, cómo cambiar ese cuadro. Es un desafío.

1.1.3. Desafíos y perspectivas señaladas por el grupo

Garantizar respeto a las leyes de información y de transparencia en el sentido de fortalecer las luchas sociales.

Democratizar la información, posibilitando un canal de comunicación efectivo. Trabajar en busca de medios de diálogo con la comunidad para que la misma tome conocimiento sobre los emprendimientos en su localidad y la forma de gestión de sus actividades y adquiera una capacidad crítica, discutiendo como está el poder y con quien está ese poder en nuestra región, en el sentido de ser capaz de opinar y participar de ese proceso de forma efectiva. La conexión del ciudadano con esos procesos es fundamental. Audiencias públicas son realizadas sin participación efectiva.

Garantizar el acceso a los procesos de licenciamiento desde el inicio mediante la disponibilización de todos los documentos en medios digitales. En el caso del COPAM, las organizaciones solo consiguen visualizar el proceso caso se haga un pedido de revisión, puesto que reciben apenas el parecer, como único instrumento de trabajo, para formar su juicio, y con 10 días de antecendencia de la sesión, momento en el cual se publicita cuales son los procesos que serán votados. Existe la posibilidad de ir hasta las dependencias

de la SUPRAM, en ese período de diez días, para verificar los procesos. Esto es casi imposible para las ONGs que realizan un trabajo voluntario, con ausencia de recursos económicos. Se hace necesario digitalizar todos los procesos y disponibilizarlos en la medida en que son protocolados en la SUPRAM.

Garantizar el derecho a la participación de los movimientos sociales en los consejos. Esa acción apunta también a colaborar en el involucramiento de jóvenes en la gestión ambiental y en la creación de un proyecto colectivo que objetive conectar al hombre y a la construcción de su territorio, para que este se vea como parte de un todo.

Capacitar y empoderar al representante, haciendo una discusión política, mediante análisis de cómo está el poder, para que el mismo tenga condiciones de exigir de quien se encuentre en la coordinación.

2. Participación de un grupo de investigadores

Las conclusiones apuntadas por un grupo de investigadores de 06 (seis) Universidades brasileñas, en denuncia de 05 de diciembre de 2014 relativa al SISEMA, en muchos puntos coincide con los cálculos hechos en el Grupo Focal con los miembros de los consejos, y da cuenta de la fragilidad del sistema de gestión ambiental en Brasil:

De nuestros análisis y prácticas emerge la constatación de que la descentralización del Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), en URCs y SUPRAMs regionalizadas, ocurrida a partir de 2007, no significó, de hecho, incremento en la eficiencia y en el grado de democratización de los procesos de licenciamiento ambiental. Por el contrario, representó una facilitación para la acción más eficaz de esquemas "coronelistas", agenciados por la élites políticas y económicas locales, que determinan la composición de los asientos en las URCs y presionan a los técnicos de las SUPRAMs a que se manifiesten favorablemente a los emprendimientos.

En ese sentido cabe destacar las enseñanzas de Roberta Baggio, cuando trata sobre la "Ambiguidades e imperfecciones del Federalismo Brasileño". La autora coloca la fuerza de la élite local en la dominación de las estructuras del poder²⁰⁹, lo que corrobora la eficacia de esquemas "coronelistas" señalada en la

²⁰⁹ Como vimos, existe una tradición muy fuerte en nuestro país de la dominación a partir del local. Inicialmente, el dominio local estuvo al servicio de la Corona Portuguesa en el proceso de colonización y, más tarde, en la República, subordinado al coronelismo, que fue pieza central de la manutención de las élites oligárquicas en el poder. Así siendo, muy natural fue la autonomía que los Municipios recibieron en la CF/88, reforzando aún más la dominación de las estructuras del poder a partir del local (BAGGIO, 2006, p. 112).

referida Carta.

El grupo apunta una serie de factores que destacan los principales problemas del actual sistema de licenciamiento ambiental: interferencia de poderes privados, como "la presencia de representantes de empresas en reuniones de los técnicos del SISEMA"; carencia de renovación de consejeros; exclusión de grupos sociales y comunidades afectadas negativamente por las actividades licenciadas; ausencia de claridad, información, sobre las actividades; voto acoplado al Estado; desprecio de las SUPRAMs; presión de las fuerzas políticas; fragilidades de las estructuras del Estado para proteger a los ciudadanos.

Uno de los factores más explícitos de negligencia y contradicción con el sistema de gestión participativa se encuentra en los votos de consejeros adheridos al Estado. Aun cuando no existan pruebas contundentes e incuestionables, como el Acta de la reunión de la URC Jequitinhonha apuntada por los investigadores²¹⁰, basta observar el vínculo de subordinación entre el consejero, representante de empresas estatales, y su empleador, no existe independencia y libertad en el acto de votar. En consonancia con esa práctica está el consejero que representa el sector productivo, restando a unos pocos la tarea de cuestionar y votar con exención.

Una vez apuntados los principales problemas, y como contribución, el grupo de investigadores apuntan en la Carta la necesidad de un debate, de forma participativa, sobre el propio SISEMA y sobre el ZEE, indicando la necesidad de involucramiento de las personas que están en la localidad de los emprendimientos, observando los "aspectos socio-culturales en el uso y ocupación del territorio". Ese es un punto neurálgico, en el cual existe la posibilidad de cuestionar sobre las actividades que van a colocar en riesgo la salud y la cualidad de vida de las personas que están en su entorno.

3. Licenciamiento ambiental para centrales hidroeléctricas

Los informes presentados, referentes al análisis de los impactos ambientales, generalmente presentan inobservancia de los efectos del emprendimiento para el contexto social específico, puesto que hay un re-aprovechamiento de

²¹⁰ Se resalta que en la votación de esa misma licencia cuatro consejeros votaron en contra y aquellos que se abstuvieron, en su mayoría representantes de órganos y empresas estatales, en su justificativa individual de votación, explicitaron que, caso el voto pudiese ser expresión de consciencia individual, serian contrarios, pero, como estaban representando a las autarquías y empresas estatales, iban a abstenerse.

otros estudios hechos en otras realidades. En cuanto al aspecto humano, se parte del presupuesto que las comunidades afectadas por represas presentan idénticas condiciones, permitiendo así una generalización sobre la incidencia de los impactos y de los riesgos. Además de la generalización, se omite en los informes cualquier posibilidad de una fuerza opositora de agentes sociales colectivos²¹¹. Esto revela el no reconocimiento de movimientos sociales²¹², el silencio sobre ellos, imprimiéndoles un carácter de nulidad y un tono de debilitamiento de las movilizaciones. El reasentamiento involuntario de los afectados por represas, con todas sus implicaciones, es un deber que el emprendedor intenta satisfacer como mínimo.

4. Estudio de caso: licenciamiento de la Planta Hidroeléctrica Capim Branco

Los conflictos ambientales derivados de la construcción de represas hidroeléctricas están conectados a impactos sociales, económicos y ambientales²¹³. Las pérdidas culturales de los afectados por represas acaban por destruir lazos familiares por factores que van desde los reflejos de la forma de negociación hecha por el emprendedor hasta las alteraciones en la forma de trabajo y renta. Se instala la injusticia ambiental determinando un nuevo

²¹¹ “Naturalizadas, cosificadas, desprovista de subjetividad y, consecuentemente, imposibilitadas de constituirse en sujetos, las poblaciones no pueden ser pensadas como agentes sociales colectivos, reivindicativos, políticamente operantes.” (VAINER et al., 2004, p.186, traducción propia).

²¹² El 14 de julio de 1980, frente al manifiesto ocasionado por el impacto de la planta de Itaipu, nace la lucha organizada de los afectados por represas. En abril de 1989 se realiza el I Encuentro Nacional de Trabajadores Afectados por Represas, en Goiânia-GO. En secuencia, el MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens, vino del I Congreso Nacional de los Afectados por Represas. Nacen otros movimientos, locales y regionales, que tienen actuación importante en la etapa de audiencias públicas. Es un movimiento con fuerte identidad con los trabajadores rurales. Las dificultades en esa lucha van desde las negociaciones hasta, y principalmente, el cumplimiento del acuerdo. (VAINER et al., 2004, traducción propia).

²¹³ Conforme denuncia hecha en el Coloquio Internacional sobre Justicia Ambiental, Trabajo y Ciudadanía, realizado en Niterói del 24 al 27 de septiembre de 2000, la Declaración de Principios de la Red Brasileña de Justicia Ambiental, revela la injusticia ambiental frente a las desigualdades económicas y sociales. “Las poblaciones tradicionales de extractivistas y pequeños productores, que viven en las regiones de la frontera de expansión de las actividades capitalistas, sufren las presiones de la reubicación obligatoria de sus áreas de vivienda y trabajo, perdiendo el acceso a la tierra, a las plantas y a los ríos, siendo expulsadas por grandes proyectos hidroeléctricos, viales o de exploración mineral, maderera y agropecuaria. O entonces tiene sus actividades de sobrevivencia amenazadas por la definición poco democrática y poco participativa de los límites y de las condiciones de uso de unidades de conservación. Disponible en: <http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229. Acceso en: 08ene.2015.> (Traducción propia).

tipo de vida cultural. En un análisis sobre la producción de injusticias en las sociedades modernas, Roberta Baggio trae la siguiente argumentación:

El punto de partida para la discusión sobre padrones de justicia en la modernidad ha sido el contexto del sistema económico capitalista que se configura como un verdadero sistema social, ya que su dinámica no se limita a la producción de riquezas, pero contribuye también para la determinación de un modo de vida cultural. El hecho está en que la idea de justicia moderna presenta una vinculación explícita con el Principio de Igualdad, consagrado universalmente por la revoluciones burguesas, y el acumulo de riquezas - como factor esencial de impulso del capitalismo - es obtenido por una lógica que no prima por ese principio. (BAGGIO, 2014, p.5, traducción propia).

En el EIA/RIMA del emprendimiento Capim Branco I constan actividades de agricultura no mecanizada, lo que significa el empleo de mano de obra de un número de trabajadores bastante considerable²¹⁴. Con todo, el Informe destaca la existencia de un número restringido de trabajadores y empleados en la región destacada, lo que contradice totalmente con otras alegaciones hechas en el mismo documento.

De la misma forma son los relatos sobre las condiciones de la vegetación, dando la información de su desnaturalización, encontrándose pastos con árboles dispersos y apenas pequeñas islas de vegetación natural, lo que es hecho para inducir al error al Consejo. Así, la UHE Capim Branco, está lejos de la misión que se propone, *de generar energía limpia*.

El emprendimiento de la Planta Hidroeléctrica de Capim Branco I, juntamente con Capim Branco II²¹⁵, fue sometido al licenciamiento ambiental

²¹⁴ En el área del entorno "fueron identificadas áreas de cultivo dispersas de tamaños diferenciados en los dos márgenes del río, en los valles y márgenes de los afluentes. Según el RIMA, el manejo de las áreas de plantío presenta 'buen nivel tecnológico'. Las actividades de tratos culturales y colecta son efectuadas manualmente, siendo así, es posible prever que hay un gran número de trabajadores rurales en el área." Disponible en: <<http://www.fafich.ufmg.br/gesta/capimbranco.html>> Acceso en: 06 ene. 2015. (Traducción propia).

²¹⁵ La Planta Hidroeléctrica de Capim Branco I, integra el Complejo energético Capim Branco. De iniciativa del Consorcio Capim Branco Energía, el emprendimiento, con capacidad nominal de generación de 240 MW, se localiza en el Rio Araguari - Cuenca del Paranaíba. Posee un área de contribución de 18.300 km² y caída bruta de 58,2 m. El reservorio de 241,65 x 106 m³ inundará un área de 18,66 km² perteneciente a los municipios de Araguari, Uberlândia e Indianópolis y fue concebido para el atendimento del pico de consumo. La central eléctrica está localizada en el margen derecho del río, a aproximadamente 10 km río abajo de la represa, aprovechando una caída de 20 m. y posee tres unidades generadoras, con potencia unitaria de 80 MW. La Licencia de Instalación al conjunto de los emprendimientos fue concedida en 30/08/2002, habiendo sido el proceso instruido por Parecer Técnico elaborado por equipo externo a la FEAM, al caso, el Departamento de Ingeniería Sanitaria de la UFMG - DESA. Parecer DIENI 017/2005. Proceso COPAM: 024/1988/003/2005. Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM).

del COPAM en 1998. La FEAM elaboro un parecer técnico desfavorable al emprendimiento por inviabilidad ambiental frente a las investigaciones realizadas, indicando la necesidad de preservación del último trecho del río, aproximadamente 110km., libre de represas, de gran trecho del Rio Araguari, por la riqueza de la ictiofauna y remanentes de Mata Atlántica, siendo caracterizado como de extrema importancia biológica conforme Parecer Técnico FEAM 059/2001.

Como medida compensatoria quedo establecida la creación de una unidad de conservación ambiental, cumplida con la implantación del Parque Estadual do Pau Furado, con 2.184 ha, localizado en el entorno del Capim Branco I, hoy denominada Planta Amador Aguiar I.

Es de resaltar que en 1988, patrocinado por el Estado de Minas Gerais, fue editado el atlas Biodiversidad en Minas Gerais: un atlas para la conservación, ed. Fundação Biodiversitas. Los estudios técnicos-científicos que fundamentaron la publicación ya clasificaban el área como de importancia biológica extrema. Ese Atlas, adoptado como instrumento guía para la toma de decisiones del COPAM, con vistas a la preservación ambiental, conforme Deliberación Normativa n.55, del 13 de junio de 2002, fue ignorado en el momento de aprobación del emprendimiento, o sea, la evaluación objetiva de impactos fue desconsiderada en la Licencia Previa.

Pasada la fase de la LP, aprobada en 22/03/2002, con todo el atropellamiento técnico y administrativo, fue requerida la LI mediante la presentación del Plano de Controle Ambiental (PCA). La presión de los emprendedores llevó, en 30 días posteriores a la respectiva formalización, al encaminamiento del PCA a un equipo de profesores de la UFMG, conforme acta de reunión ordinaria realizada el 30 de agosto de 2002, que posterior al análisis del PCA, y algunas complementaciones, se posicionaron favorables a la concesión de la LI, la que fue concedida por el COPAM.

Posterior a la concesión de la LI, el emprendedor alega “discrepancia de datos” presentados, demostrando que prestó informaciones completamente disonantes en el EIA/RIMA. De esta forma solicita la supresión de vegetación, a través del Oficio IEF n. 55/2005, del 02 de marzo de 2005, en un 168% superior a los 788,77 ha originales, o sea, el área real de despale de “remanentes forestales importantes (ecótono Mata Atlântica/cerrado)”²¹⁶ era en verdad de 2.121,10 ha. Autuado, el emprendedor presenta argumentos de haber habido regeneración forestal en el período siguiente entre los estudios ambientales

²¹⁶ Queiroz da Costa Ribeiro, Morel. O licenciamento ambiental de aproveitamentos hidro-elétricos: o espaço da adequação. Disertación de Maestría, IGC de la Universidad Federal de Minas Gerais, 2008, p.103.

y la concesión de las licencias, y que el EIA/RIMA tuvo como base de datos informaciones secundarias, lo que demuestra la fragilidad de los argumentos presentados y, consecuentemente, de la principal fuente de toma de decisiones por parte del colegiado del COPAM AP/T. Se destaca que la supresión de vegetación del Bioma Mata Atlántica es crimen ambiental previsto en el Art. 38-A de la ley de crímenes ambientales.

Se destaca que la actividad de generación de energía eléctrica de la Capim Branco I, emprendimiento clase 6, está en fase de Licencia de Operación con validez de 4 años.

Importante destacar que la comunidad del entorno de la UHE de Capim Branco I fue dividida en dos asentamientos. La situación de ellas en su cotidiano actual, objeto de investigación mediante la metodología de grupo focal, podrá ser vista adelante.

Bajo la óptica de una nueva teoría de los Derechos Humanos, que parte de un concepto en el cual su objeto está insertado en el entorno de las luchas sociales por la dignidad, en sus variados contextos, el movimiento de los afectados por represas ilustra una práctica por la construcción de la dignidad humana abriendo un espacio de lucha en busca del atendimento a sus necesidades en el nuevo contexto en el cual fueron insertados. En 1941, como marco legislativo en lo que se refiere a los afectados por represas, el Decreto-Ley n. 3.356 trató apenas de la indemnización en dinero a los propietarios de tierra afectados por la represa. La innovación, y ganancia, proveniente de las luchas sociales trabadas en las últimas décadas, vino con el Decreto 7.037, del 21 de Diciembre de 2009, el PNDH - 3, que trae la valorización de la persona humana como sujeto central del proceso de desarrollo, y con el Decreto 7.342 del 26 de octubre de 2010 que instituye el registro socio-económico de los afectados por emprendimientos hidroeléctricos. Sin embargo, la pérdida vino con la Ordenanza Ínter-ministerial n. 340, del 1 de junio de 2012, publicada en el DOU del 4 de junio, que además de transferir al emprendedor la responsabilidad del registro socio-económico, establece que el mismo debe ser hecho "preferencialmente" antes de la LP. Eso implica que en el momento de la LP los consejeros de los COPAMs y de los CBHs contribuyen a la aprobación de licencias de emprendimientos que desconocen el verdadero impacto socio-económico, y por tanto, ambiental conforme el PNDH - 3.

4.1. Del Grupo Focal: comunidad ribereña de la UHE Capim Branco I

La comprensión de la realidad de una comunidad que sufre los daños de una cuenca forma parte del presente trabajo y así se primó por el uso de la técnica del grupo focal como instrumento de colecta de datos, adoptada como estrategia metodológica complementaria. Esta técnica, muy utilizada como metodología de investigaciones sociales (TRAD, 2009) se da en un ambiente de interacción entre los miembros del grupo y tiene como objeto aprender percepciones, opiniones y sentimientos en relación a determinado tema, en el caso la comunidad ribereña de Capim Branco I.

Se trata de una comunidad dividida en dos asentamientos, siendo que en la localidad donde fueron asentadas 12 (doce) familias restan apenas dos familias. Las otras, por razones diversas, decidieron vender su lote y mudarse a otros lugares en búsqueda de trabajo y renta. En el asentamiento Vida Nova son 08 (ocho) familias de trabajadores rurales que perdieron sus vínculos laborales y pasaron a explorar el turismo aún incipiente en la localidad, y de forma bastante precaria, principalmente por aguas de uso doméstico contaminadas.

En el sentido de indagar la realidad en esa comunidad específica, con la posibilidad de explorar como las familias se están organizando y actuando en su cotidiano transformado por la considición de atingidos, confrontando las argumentaciones mediante la interacción en el grupo, en conformidad con los criterios exigidos por la investigación, fueron invitadas las personas afectadas por la represa de Capim Branco I, que residen en su entorno, para aplicación de la metodología de Grupo Focal. Comparecieron 07 personas, representando 06 (seis) familias del mismo asentamiento. Las dos familias del otro asentamiento, un poco distante, por lo tanto con transporte garantizado, no comparecieron bajo justificativa de problemas particulares.

Dando inicio a los trabajos fue presentado por la investigadora, de forma clara, el objetivo del grupo y la dinámica a ser empleada. Posterior a una breve presentación individual, se señalaron las cuestiones centrales a tratar, introduciendo la discusión. Se contó con el apoyo de uno de los participantes que también posee familiaridad y manejo con la técnica, previamente pactado como segundo moderador²¹⁷.

²¹⁷ Objetivo general:

Averiguar si hay efectividad en la participación comunitaria en los asuntos pertinentes al control social de los afectados en el emprendimiento de la UHE Capim Branco I.

Objetivos específicos: 1. Verificar se hubo informaciones generales sobre el emprendimiento en la fase de preparación para la LP, y si incluyen el tema de los Derechos Humanos, y

El trabajo tuvo como tema específico el Desarrollo y Derechos Humanos en el entorno de la UHE Capim Branco I, con respaldo en la legislación pertinente²¹⁸, y con enfoque en el Plan Nacional de Derechos Humanos:

Alcanza el desarrollo con Derechos Humanos es capacitar a las personas y las comunidades a ejercer la ciudadanía, con derechos y responsabilidades. Es incorporar, en los proyectos, a la propia población brasileña, por medio de participación activa en las decisiones que afectan directamente sus vidas. Es asegurar la transparencia de los grandes proyectos de desarrollo económico y mecanismos de compensación para la garantía de los Derechos Humanos de las poblaciones directamente afectadas. (PNDH – 3)

De la investigación realizada se percibe el sentimiento de abandono en el cual esas familias se ven, principalmente por el hecho de sentirse desposeídas de la pequeña cantidad de tierra que está estipulada en un Contrato, sin

mecanismos de garantía de esos derechos;

2. Averiguar si fue realizado el registro socio-económico de los afectados por el emprendimiento hidroeléctrico de la Capim Branco I, conforme dispuesto en el Decreto 7.342 del 26 de octubre de 2010;
3. Averiguar si hubo publicidad, transparencia e integración en el proceso de licenciamiento ambiental en el ámbito de la comunidad;
4. Averiguar si hay capacitación calificada y participación efectiva de los afectados por represas en el análisis y control de los impactos de la UHE Capim Branco I;
5. Examinar si hay participación comunitaria en el monitoreo de los impactos del emprendimiento, del cumplimiento de las condicionantes y medidas compensatorias.

Guión para Debates:

1. Valorización de la persona humana como sujeto central del proceso de desarrollo;
2. Espacio de discusión de los afectados por la UHE Capim Branco I;
3. Deficiencias en el sistema participativo - acceso a la información, educación, capacitación, transparencia;
4. Daños y riesgos ambientales: publicidad, transparencia, integración, derechos humanos, impases con el área económica. Cumplimiento de condicionantes; medidas compensatorias;
5. Accountability - responsabilidad social y administrativa referente a la rendición de cuentas: responsabilización de los emprendedores de la UHE Capim Branco I - rendición de cuentas de que lo que está por hacerse – cualidad y auto evaluación;
6. Reparación por daños ambientales;
7. Igualdad de derechos para los mismos afectados.

²¹⁸ Decreto-Ley n. 3.356 de 1941 – Afectados propietarios de tierras – indemnización en dinero;

Decreto 7.037, del 21 de Diciembre de 2009 9 PNDH – 3;

Directriz 5: Valorización de la persona humana como sujeto central del proceso de desarrollo: e) Garantizar la exigencia de capacitación calificada y participativa de las comunidades afectadas en los proyectos básicos de obras y emprendimientos con impactos sociales y ambientales;

Directriz 6: Promover y proteger los derechos ambientales como Derechos Humanos, incluyendo las generaciones futuras como sujetos de derechos.

Decreto 7.342 del 26 de octubre de 2010. Instituye el registro socio-económico de los afectados por emprendimientos hidroeléctricos.

Ordenanza Ínter-ministerial n. 340, del 1 de junio de 2012, publicada en el DOU el 4 de junio – tercerización del registro de los afectados, registro hecho por la propia empresa - “preferencialmente” antes de la LP

escritura pública que los empoderarían a contraer un préstamo o hasta mesmo efectuar la venta de los inmuebles.

Se observa que ese asentamiento fue realizado de forma indebida, puesto que quedó localizado dentro del área desalojada para la creación del Parque do Pau Furado, una de las condicionantes para el licenciamiento ambiental de la Planta. Con la creación del Parque se hay que hablar de una complicación en cuanto a lo que se refiere a la regularización de los lotes.

Además de estar expuestas a todo tipo de injusticia, sin trabajo y renta adecuados, pagan por una iluminación pública inexistente donde la cuenta de energía de las casas viene en nombre solamente de un morador. En la fecha de pago algunas personas a veces no tienen el dinero para cumplir con su parte, que también no es medida, generando un conflicto entre los propios moradores.

El agua consumida por la comunidad proviene de un pozo y es de pésima cualidad. El sentimiento de injusticia se acentuó por el hecho de que la ciudad más próxima, Uberlândia, capta agua en esa represa y ellos que viven en su ribera no tienen acceso al agua tratada.

Al término de la aplicación de la técnica del Grupo Focal fue hecha una explicación sobre el Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) y distribuida una copia de las últimas noticias del MAB, con dirección para que la comunidad entrara en contacto, motivándoles a la lucha por derechos.

4.1.1. Del punto de vista de lo propietario de tierra afectado por la UHE Capim Branco I

La decisión de mirar el punto de vista de lo propietario de tierra, afectado por la UHE Capim Branco I, vino con el resultado de la realización del Grupo Focal con la comunidad ribereña de la Planta. Se trata de un representante de los afectados por la represa, tanto propietarios de tierras inundadas como trabajadores que perdieron sus vínculos laborales, que conoce la historia de la Planta desde el inicio.

El sentimiento del entrevistado es de que las familias de trabajadores, que no eran propietarios de tierras, fueron indemnizadas mejor, aun cuando reconoce que las mismas se encuentran en una situación precaria; la incomodidad de un turismo degradante y la falta de trabajo y renta.

En sus colocaciones el entrevistado destaca el tratamiento diferenciado dado por el emprendedor a cada uno y cada una que sufrió o sufre hasta hoy los impactos del emprendimiento. Las negociaciones fueron hechas de

forma individualizada y desigual, donde las tácticas de negociación fueron implementadas de forma a inducir al equívoco, en la medida en que forzaron las negociaciones bajo alegación de pérdida mayor, en la medida en que utilizaron el argumento de la posibilidad de depósito en juicio, caso no aceptaran lo que proponían.

Otro factor apuntado es la producción de falsedad documental al alegar la negativa de los propietarios en aceptar tierras en otras localidades, produciendo documentos que imposibilitan cuestionamientos futuros. Esta alternativa protege al emprendedor y debilita las posibles argumentaciones jurídicas en caso de demandas judiciales futuras.

Cabe destacar que las tierras inundadas en el emprendimiento de Capim Branco, como es natural, fueron las más apropiadas para la siembra. Ese hecho impide la continuidad del trabajo y renta de las familias, tanto de propietarios cuanto de trabajadores desposeídos de tierra. Siendo que las tierras fueron pagas a un valor mucho menor del valor real de mercado, una vez que el cálculo partió del valor que está declarado en la escritura, y que muchas veces no corresponde a la realidad, sea por declaración del propietario para el pago de un impuesto menor, sea por la alteración del mercado de tierras.

Hoy, la mayor indignación es con respecto a la captación de agua en la represa de Capim Branco para abastecer a la ciudad de Uberlândia, en fase de licenciamiento, y que no contempla a la comunidad ribereña, ni con agua tratada y ni con energía eléctrica.

CAPÍTULO III. RECONOCIMIENTO Y PUBLICIDAD DE LAS VIOLACIONES AL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SALUDABLE

Al consultar el Observatorio de Conflictos Ambientales de Minas Gerais, instrumento que trae una muestra de los casos existentes, o sea, una parte de los conflictos existentes en el territorio Mineiro, observamos más de 500 casos de conflictos registrados en una investigación realizada entre 2007 y 2010 por un grupo de estudios de la Universidad Federal de Minas Gerais - UFMG en conjunto con otras dos universidades, de forma interactiva con el SISEMA²¹⁹.

1. El reconocimiento de las violaciones: culpabilidad y responsabilidad

La participación de la persona jurídica de derecho público en las infracciones ambientales puede darse de forma activa o pasiva. Cuando el Estado actúa directamente, en cuanto al emprendedor, la degradación es fruto de su acción directa, así que asume la característica de agente degradador. Otra forma de acción en desacuerdo con lo que dispone el art. 225 de la CF/88 es la convivencia con un proceso de degradación ambiental que se da principalmente con el modelo de producción capitalista adoptado. Conforme Herman Benjamin, la responsabilidad civil objetiva “depende de la presencia de los siguientes elementos: (a) daño; (b) conducta administrativa; (c) nexos causal, o sea, relación inmediata de causa y efecto. Eso para comportamientos comisivos o positivos del Poder Público” (Recurso Especial nº 866.450/RS - Ministro Herman Benjamin. Según el eminente jurista y magistrado del STJ,

A partir de la Constitución Federal de 1946, por fuerza de construcción doctrinaria y jurisprudencial, se rige el ordenamiento

²¹⁹ La metodología utilizada en la investigación buscó identificar los conflictos formalizados o institucionalizados, bien como aquellos no formalizados, pero de considerable reconocimiento público o con relevancia social frente a la agresión ambiental identificada. Disponible en: <<http://conflictosambientaismg.lcc.ufmg.br>> Acceso en: 21 feb. de 2015.

jurídico brasileño por la responsabilidad objetiva del Poder Público, adoptándose la teoría del riesgo administrativo (y no la teoría del riesgo integral), fundado en la idea de solidaridad social, o sea, en la justa repartición de las cargas derivadas de la prestación de los servicios públicos. En este campo, no se debe confundir responsabilidad civil objetiva con responsabilidad civil absoluta. Aquella, como se sabe, depende de la presencia de los siguientes elementos: (a) daño; (b) conducta administrativa; (c) nexo causal, o sea, relación inmediata de causa y efecto. Eso para comportamientos comisivos o positivos del Poder Público; ya para conductas omisivas (no-funcionamiento del servicio público, o su funcionamiento inadecuado o tardío), toma fuerza la teoría de la culpa administrativa. Al contrario de lo que se da en la responsabilidad basada en la teoría del riesgo administrativo - en el que basta la relación de causalidad entre el daño y la conducta del agente, dispensada cualquier discusión sobre el elemento culpa -, en la responsabilización del ámbito de la teoría de la culpa administrativa, cabe al juzgador hacer valer la existencia o no de culpa en el comportamiento del agente (DJ 11/11/2009).

El Estado acaba por incentivar ciertas actividades concediendo incentivos fiscales y facilitando licencias ambientales poco instruidas con datos primarios en los estudios de impacto ambiental. Así que, por los juzgados en análisis, queda en evidencia que en los casos en que hay acción directa o indirecta del Estado la responsabilidad objetiva tiene como fundamento la teoría del riesgo administrativo. Hay entonces una figuración del Estado sea:

1. como agente degradador directo (Estado degradador-agente), cuando es el propio emprendedor; 2. como agente degradador indirecto (Estado degradador-accesorio), cuando comisivamente apoya o legitima, sea con incentivos tributarios y crédito, sea con la expedición de autorizaciones y licencias para contaminar, proyectos privados que causan daño ambiental; y 3. por omisión (Estado degradador-omiso), cuando desprecia o cumple insatisfactoriamente sus obligaciones de fiscalización y aplicación de la legislación ambiental. (LEITE; CANOTILHO, 2008, p. 115, traducción propia).

El Estado aún “colabora” de forma omisiva en el proceso de degradación ambiental en la medida en que queda inerte en su obligación fiscalizadora, su obligación de partícipe en el proceso de preservación, dejando de prestar un servicio imprescindible para la protección ambiental. El reconocimiento del Estado como degradador por omisión puede ser percibido en el juzgado del STJ - RESP 647.493/SC:

RESP 647.493/SC – STJ - “1. La responsabilidad civil del Estado por omisión es subjetiva, mismo que se tratando de responsabilidad por daño al medio ambiente, una vez que la ilicitud en el comportamiento omisivo es medida bajo la perspectiva de que

debería el Estado tener que haber actuado conforme establece la ley.” (DJ 22/10/2007) (Traducción propia)

Así que en la omisión del Estado la culpa es subjetiva, o sea, no prescinde de la demostración del nexo de causalidad y la respectiva culpa estatal. En este caso, en la práctica, antes de la evaluación existe una notificación previa al órgano ambiental responsable.

En el caso de la responsabilidad subjetiva, es importante destacar la necesidad de comprobación de la inercia del ente Federado en cumplir el deber de protección ambiental, en prestar determinado servicio público. En esa dirección el Recurso Especial nº 888420 - MG -T1 - PRIMEIRA TURMA-DJe 27/05/2009:

4. La jurisprudencia de esta Corte se ha posicionado en el sentido de que tratándose de conducta omisiva del Estado la responsabilidad es subjetiva y, en este caso, debe ser discutida la culpa estatal. Este entendimiento se ciñe del hecho de que en la hipótesis de Responsabilidad Subjetiva del Estado, más específicamente, por omisión del Poder Público lo que depende es la comprobación de la inercia en la prestación del servicio público, siendo imprescindible la demostración del mal funcionamiento del servicio, para que sea configurada la responsabilidad. Diversa es la circunstancia en la cual se configura la responsabilidad objetiva del Estado, en el que el deber de indemnizar deriva del nexo causal entre el acto administrativo y el perjuicio causado al particular, que prescinde de la apreciación de los elementos subjetivos (dolo y culpa estatal), puesto que referidos vicios en la manifestación de la voluntad dicen respecto, apenas, al eventual derecho de regreso. Precedentes: (REsp 721439/RJ; DJ 31.08.2007; REsp 471606/SP; DJ 14.08.2007; REsp 647.493/SC; DJ 22.10.2007; REsp 893.441/RJ, DJ 08.03.2007; REsp 549812/CE; DJ 31.05.2004) (Traducción propia).

Es interesante notar el progreso en las decisiones de los tribunales. En lo que concierne a la responsabilidad fiscalizatória, además de la responsabilidad subjetiva, hay un avance en reconocer la responsabilidad subsidiaria, que viene en el sentido de garantizar la reparación por los daños ambientales causados, en la falta de posibilidad del agente causador directo del daño en cumplir la obligación²²⁰.

²²⁰ TJ-SC - Apelação Cível AC 20130198271 SC 2013.019827-1 (Acórdão) (TJ-SC). Data de publicação: 23/07/2014 . Ementa: REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. CONSTRUÇÃO DE RANCHO DE PESCA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CONDENAÇÃO DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (FATMA). REMOÇÃO DA EDIFICAÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS. RESPONSABILIDADE MANTIDA, PORÉM DE FORMA SUBSIDIÁRIA. REMESSA E RECURSO ACOLHIDOS EM PARTE. "A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando

En lo tocante al Principio de la Reparación Integral las obligaciones son acumulativas:

3. Al responsabilizarse civilmente el infractor ambiental, no se debe confundir prioridad de la recuperación in natura del bien degradado con imposibilidad de acumulación simultánea de los deberes de restablecimiento natural (obligación de hacer), compensación ambiental e indemnización en dinero (obligación de dar), y abstención de uso y de nueva lesión (obligación de no hacer)²²¹.

La observancia a Principio de la Reparación Integral viene en el sentido de frenar la cultura de la impunidad, estableciendo un carácter educador.

7. La recusa de aplicación o aplicación parcial de los principios del contaminante-pagador y de la reparación *in integrum* arriesgan proyectar, moral y socialmente, la nociva impresión de que lo ilícito ambiental compensa. De ahí la respuesta administrativa y judicial no pasar de aceptable y gerenciable "riesgo o costo del negocio", llevando al debilitamiento del carácter disuasorio de la protección legal, verdadero estímulo para que otros, inspirados en ejemplo de impunidad de hecho, mismo que no de derecho, del infractor premiado, imiten o repitan su comportamiento perjudicial²²².

Es importante destacar que entre el daño efectivo y las decisiones que refieren a las indemnizaciones ya es un factor que determina la impunidad. Ver el ejemplo que entre la propia decisión del Tribunal y su publicación casi nueve meses se pasaron. Una gestación entera para publicar un acto administrativo²²³.

a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, 'seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil'. (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010)."(TJSC, Apelação Cível n. 2012.079958-2, de Garopaba, Rel. Des. Ricardo Roesler, j. 24.04.2014).

²²¹ TJ-SC - Apelação Cível AC 20130198271 SC 2013.019827-1 (Acórdão) (TJ-SC). Data de publicação: 23/07/2014. (Traducción propia).

²²² TJ-SC - Apelação Cível AC 20130198271 SC 2013.019827-1 (Acórdão) (TJ-SC). Data de publicação: 23/07/2014. (Traducción propia).

²²³ ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO DE VEGETAÇÃO NATIVA (CERRADO) SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE AMBIENTAL. DANOS CAUSADOS À BIOTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E DO ART. 3º DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). REDUCTION AD PRISTINUM STATUM. DANO AMBIENTAL INTERMEDIÁ-

2. La publicidad de los daños ambientales como mecanismo de protección y reparación

La diferencia de la publicidad de los estudios de impacto ambiental, exigida por ley para emprendimientos cuyas actividades son altamente impactantes, la divulgación de los daños permanece entregada a la capacidad

RIO, RESIDUAL E MORAL COLETIVO. ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO IN DUBIO PRO NATURA DA NORMA AMBIENTAL. 1. Cuidam os autos de ação civil pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados pelo desmatamento de vegetação nativa (Cerrado). O juiz de primeiro grau e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais consideraram provado o dano ambiental e condenaram o réu a repará-lo; porém, julgaram improcedente o pedido indenizatório pelo dano ecológico pretérito e residual. 2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a ratio essendi da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio in dubio pro natura. 3. Ao responsabilizar-se civilmente o infrator ambiental, não se deve confundir prioridade da recuperação in natura do bem degradado com impossibilidade de cumulação simultânea dos deveres de repristinação natural (obrigação de fazer), compensação ambiental e indenização em dinheiro (obrigação de dar), e abstenção de uso e de nova lesão (obrigação de não fazer). 4. De acordo com a tradição do Direito brasileiro, imputar responsabilidade civil ao agente causador de degradação ambiental difere de fazê-lo administrativa ou penalmente. Logo, eventual absolvição no processo criminal ou perante a Administração Pública não influi, como regra, na responsabilização civil, tirantes as exceções em numerus clausus do sistema legal, como a inequívoca negativa do fato ilícito (não ocorrência de degradação ambiental, p. ex.) ou da autoria (direta ou indireta), nos termos do art. 935 do Código Civil. 5. Nas demandas ambientais, por força dos princípios do poluidor-pagador e da reparação in integrum, admite-se a condenação do réu, simultânea e agregadamente, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar. Aí se encontra típica obrigação cumulativa ou conjuntiva. Assim, na interpretação dos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), e do art. 3º da Lei 7.347/85, a conjunção "ou" opera com valor aditivo, não introduz alternativa excludente. Essa posição jurisprudencial leva em conta que o dano ambiental é multifacetário (ética, temporal, ecológica e patrimonialmente falando, sensível ainda à diversidade do vasto universo de vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados). 6. Se o bem ambiental lesado for imediata e completamente restaurado ao status quo ante (reductio ad pristinum statum, isto é, restabelecimento à condição original), não há falar, ordinariamente, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica, no futuro (= prestação jurisdicional prospectiva), de restauração in natura nem sempre se mostra suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, as várias dimensões do dano ambiental causado; por isso não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação in integrum. 7. A recusa de aplicação ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação in integrum arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa. Daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável "risco ou custo do negócio", acarretando o enfraquecimento do caráter dissuasório da proteção legal, verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do infrator premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério. 8. A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar - juízos retrospectivo e prospectivo. 9. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura bis in idem, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecológicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios

del emprendedor en asegurar que las informaciones le son convenientes. La importancia que se debe dar a la publicidad del daño ambiental, no solamente a las personas que están siendo afectadas de forma más directa, debería ganar mayor destaque. Aun cuando exista una cierta tolerancia social en cuanto al daño ambiental, eso proporciona que otras comunidades no permitan la recurrencia de actividades extremadamente dañosas. Es una forma de protegerse de emprendedores inescrupulosos que buscan solamente el lucro, pasando por encima de comunidades enteras que acaban pagando con la vida los pocos salarios que reciben.

Por otro lado, el reconocimiento del daño, con las justas actitudes correspondientes, es una forma de reparar en la medida en que el agresor tiende a no repetir el error cometido. Esta es la parte más difícil de alcanzar. El proceso de personalización del lucro es apenas un medio, en el cual el emprendedor ni

de cunho futuro, irreparável ou intangível. 10. Essa degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadizo de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino ou intermediário), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= dano residual ou permanente), e c) o dano moral coletivo. Também deve ser reembolsado ao patrimônio público e à coletividade o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica ilícita que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente da área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial). 11. No âmbito específico da responsabilidade civil do agente por desmatamento ilegal, irrelevante se a vegetação nativa lesada integra, ou não, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal ou Unidade de Conservação, porquanto, com o dever de reparar o dano causado, o que se salvaguarda não é a localização ou topografia do bem ambiental, mas a flora brasileira em si mesma, decorrência dos excepcionais e insubstituíveis serviços ecológicos que presta à vida planetária, em todos os seus matizes. 12. De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária). 13. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido da viabilidade, no âmbito da Lei 7.347/85 e da Lei 6.938/81, de cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar (REsp 1.145.083/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4.9.2012; REsp 1.178.294/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010; AgRg nos EDcl no Ag 1.156.486/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 27.4.2011; REsp 1.120.117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.11.2009; REsp 1.090.968/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.8.2010; REsp 605.323/MG, Rel. Ministro José Delgado, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 17.10.2005; REsp 625.249/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31.8.2006, entre outros). 14. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer e não fazer voltadas à recomposição in natura do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual quantum debeat. (STJ - REsp: 1198727 MG 2010/0111349-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 14/08/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/05/2013).

siempre busca las herramientas más adecuadas para minimizar el daño.

2.1. La externalización de los daños ambientales como mecanismo para disminuir las lesiones a los derechos humanos

“Para reparar, primero hay que escuchar al herido; para que la verdad resplandezca, hay que dar luz a las víctimas; porque sólo esa luz podrá iluminar la oscuridad que deja la impunidad”
(José Ramón Ruaniz).

Al externalizar la forma de tratamiento utilizada por el emprendedor, este comienza a tener una postura más adecuada en vista a preservar la imagen de su emprendimiento. Ese es una forma de conectar los intereses de los dos lados: degradador y afectado. Esa conexión de intereses va a generar un equilibrio de fuerza mayor en el sentido de alterar algunas posturas y así amenizar los efectos de un proceso productivo.

La experiencia de reunirse con los afectados por la represa Capim Branco I, en la aplicación de la técnica del Grupo Focal, conforme el Apéndice B, es testimonio de las dificultades para realizar tal externalización. Se resalta que solamente en la tercera vez en la cual la reunión fue marcada hubo la posibilidad de concretizarla. Desde las amenazas de la retirada de migajas por parte del emprendedor hasta la desconfianza de abrirse con el otro sobre los dramas vividos, lo que obstaculiza trabajar las primeras cuestiones de una sobrevivencia digna.

La forma mediante la cual son manejadas las negociaciones entre el emprendedor con los afectados, para la reubicación de los habitantes y la recepción de una supuesta indemnización, les pone en condición de total desmovilización, sin cualquier tipo de posibilidad de generar cambios en un grupo de presión. Es decir, retiran de ellos toda posibilidad de luchar por sus derechos.

2.2. La publicidad como mecanismo de reparación a las víctimas y de no repetición de daños ambientales

Se nota en este punto una inversión de valores. Quien comete el daño emprende todos los esfuerzos en el sentido de no permitir su descubrimiento y divulgación. De esta manera se hace necesario abrir diligencias para investigar los daños ambientales, que normalmente se llevan años para investigar, y cuando tienen suceso en llegar a los culpados. Aunque los mismos sean



Figura 3 – Grupo Focal Capim Branco I

nombrados, se deben tener en cuenta las maniobras y recursos utilizados con el objetivo de, al ocultar el daño, continuar la viabilidad de las actividades degradantes en otras localidades, otras comunidades inocentes y desinformadas.

Responsabilizar a los verdaderos perpetradores de daños ambientales, y dar conocimiento a la población, es también como una forma de reparación en la medida en que la persona perjudicada, directa o indirectamente, va a sentir el amparo de una política de Estado, y va a posibilitar que otras personas o comunidades queden atentas a la instalación de actividades impactantes para que no sucedan más ofensas de la misma naturaleza.

3. La cultura de impunidad

El nuevo "Código" Forestal (Ley 12065/2012), el cual es asistemático y carecedor de un ejercicio de control concentrado frente a un sinnúmero de inconstitucionalidades materiales que fragilizan los mecanismos de protección conquistados por la legislación ambiental hasta hoy, es el ejemplo de utilización del derecho como instrumento, algo que puede ser guía de prácticas dañinas al medio ambiente.

En este sentido, impunidad es no atenerse a los criterios de justicia, dejando de aplicar las medidas necesarias para evitar la repetición de acciones dañosas. Implica una no aplicación de las sanciones previstas por el ordenamiento jurídico para fines de fiscalización y restricción de prácticas de todo tipo que contribuyen, directa o indirectamente, para la fragilización del equilibrio ambiental.

Los impactos ambientales causados por la extracción de oro en Paracatu/MG, por ejemplo, asumen dimensión expresiva. La empresa RPM Kinross, controlada por la multinacional Kinross Gold Corporation, con sede en Toronto,

Canadá, y con actuación también en Chile, Ecuador, Estados Unidos y Rusia, causa serios daños a la comunidad de Paracatu y región por el envenenamiento con arsénico, producto químico liberado en el proceso de extracción del oro.

La referida empresa se instaló sobre los escombros de un asteroide compuesto por granos de oro incrustados en arsenopirita. La consecuencia del daño en seres vivos es la inhibición de la respiración celular, seguida de la muerte. En varias partes del mundo han sido constatadas intoxicaciones crónicas de poblaciones humanas, más en general los casos son negligenciados, en razón del largo período de latencia (tiempo entre la exposición al veneno y a la manifestación de las enfermedades) y por cuenta de conveniencias políticas y económico-financieras²²⁴.

En 2009 el MP ingreso con Acción Civil Pública y pedido de tutela anticipada, bajo el argumento de riesgo de muerte a los afectados por el emprendimiento, y la empresa continua normalmente con sus actividades hasta los días actuales. Los pedidos hechos fueron: plan de gestión específica de los recursos hídricos y actividades de minería, en 30 días, con la debida publicidad, al encargo del municipio, y realización de estudio epidemiológico clínico de la población.

Consta en parte inicial de la Acción Civil Pública que la palabra arsénico fue citada apenas dos veces en el parecer técnico, que subsidia la decisión sobre el licenciamiento, y mismo así "en el rol de diversos parámetros secundarios que serán auto-monitoreados por la minera transnacional". O sea, el informe es silencioso en cuanto a un millón de toneladas de arsénico, omitiendo e induciendo a errores a las personas que autorizaron el emprendimiento. Sin embargo, a pesar de esa omisión, consta en textos suficientes para que el emprendimiento fuese seriamente cuestionado, conforme descrito: "El despale causará la alteración y extinción de cursos de agua, modificando negativamente la cualidad ambiental local y alterando el micro clima local y de la ciudad de Paracatu, con perdida de Biodiversidad." El Manifiesto de Paracatu, de julio de 2009, es la ocasión en la cual se intenta esclarecer sobre los peligros de la actividad de la minería en aquella localidad, presentando lo siguiente: "El proceso de licenciamiento ambiental del emprendimiento es una farsa orquestada para esconder los hechos que son inconvenientes para los canadienses, y mortales para los brasileños. Nada justifica la indiferencia de algunas pocas personas del gobierno brasileño que deciden por el genocidio de su propio pueblo."(Traducción propia)²²⁵

²²⁴ Disponible en: <<http://cienciahoje.uol.com.br/revista-ch/2014/321/a-mineracao-dos-ossos>> Acceso en: 11 mar. 2014.

²²⁵ Disponible en: <<http://www.ecodebate.com.br/2009/07/31/>>

Es importante acentuar que no hubo evaluación previa de impacto ambiental, ahora que el análisis de las fechas de licenciamiento, Acción Civil Pública y la Carta de Paracatu todas en 2009, sean suficientes para percibir que esa actividad ya estaba en movimiento sin la debida autorización. El ítem 13.2.2.1 de la petición, pieza inicial de la Acción, habla de la obligación de no iniciar nuevas represas antes de los levantamientos exigidos. Y sobre el pedido de declaración preliminar el MP apunta sobre la demostración de ocurrencia de deposición de arsénico para indicar el *fumus boni iuris*, y el hecho de tratarse de la cuenca hidrográfica que propicia la captación de agua para consumo humano para alertar sobre el *periculum in mora*. Pie de página 13.2.2.1. No iniciar cualquier obra de la nueva represa (excepto sondeos y colectas de muestras), ni desfigurar el escenario, antes que los levantamientos exigidos estén listos y publicados. El hecho de constar en el, nombra la acción “ACCIÓN CIVIL PÚBLICA DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN POR EL DAÑO AMBIENTAL Y LA SALUD PÚBLICA DERIVADA DE CARGA CONTINÚA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE CON PEDIDO DE CAUTELA PRELIMINAR” el pedido de preliminar, sería acertado si se hubiese hecho un pedido para paralizar las actividades hasta que quede más esclarecida a la extensión de daño y así tomar las medidas aplicables.

4. Las distorsiones y los límites del modelo de gestión y reparación

La existencia de un sistema de licenciamiento ambiental ineficaz implica la falta de protección del bien ambiental, siendo que esta protección es una de las condiciones para que el emprendedor ejerza sus actividades productivas. Si hay responsabilidad en reparar el daño causado, se trata de una distorsión a la existencia de una decisión, aún cuando en la primera instancia, que reconoce la degradación del medio ambiente y al mismo tiempo exime al degradador del deber de indemnizar por el simple hecho del mismo poseer licencia ambiental²²⁶.

carta-manifesto-mineradora-canadense-traz-doenca-morte-pobreza-e-destruicao-aos-milhares-de-ha
Acceso en: 11 mar. 2015.

²²⁶ PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PRETENSÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO AMBIENTAL. EXTRAÇÃO MINERAL. LICENÇAS AMBIENTAIS CONCEDIDAS E RECUPERAÇÃO DA ÁREA COMPROVADA NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. INVERSÃO DO JULGADO. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. El Tribunal de origen concluyó que no existe el deber de indemnizar ya que, no obstante la degradación natural del medio ambiente en razón de la extracción de arena, la parte agravada posee todas las licencias ambientales exigidas para la realización

La observancia del Principio de lo Mínimo Existencial Ecológico se traduce en que la dignidad de la persona humana está directamente relacionada a la cualidad ambiental. La alteración *in pejus* de esa cualidad implica la responsabilidad por la reparación. Resta consagrado en la jurisprudencia el reconocimiento de la responsabilidad objetiva y solidaria para la reparación del daño ambiental²²⁷, siendo imprescriptible el ejercicio del derecho a la indemnización. En cuanto a la responsabilidad objetiva es suficiente la comprobación

de su actividad, cuando el área degradada está siendo objeto de recuperación. La alternancia de tal entendimiento demandaría, necesariamente, la incursión en el acervo fáctico-probatório de los autos, lo que encuentra obstáculos en la Súmula 7 do STJ. 2. Agravo regimental el MPF obstaculizaba. (STJ - AgRg no AREsp: 195065 RS 2012/0132716-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 27/03/2014, T1 - PRIMEIRA TURMA, Fecha de publicación: DJe 08/04/2014). (Traducción propia).

²²⁷ APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO. REPARAÇÃO DE DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA. PRELIMINAR. PRESCRIÇÃO. Reiterada a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que é imprescritível a pretensão de reparação de danos ambientais. Em casos tais, o dano se renova a cada dia, atingindo as presentes e futuras gerações. Trata-se, ademais, de direito indisponível e que possui implicações diretas na qualidade de vida da população. PRELIMINAR. NULIDADE POR AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PARA OITIVA DE TESTEMUNHAS. A preclusão obsta o reconhecimento da nulidade aventada pela empresa apelante, que deixou de se manifestar em momento oportuno, eis que segundo o Código de Processo Civil cumpre à parte alegar a nulidade na primeira oportunidade em que lhe couber intervir nos autos (art. 245 do Código de Processo Civil). PRELIMINAR. NULIDADE POR AUSÊNCIA DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. Segundo iterativa jurisprudência da Corte Superior, nas ações coletivas para responsabilização por dano ambiental, o litisconsórcio é facultativo. RECURSOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. RESPONSABILIDADE PELA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. Consagrada a responsabilidade objetiva pelos danos ambientais (art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81), de sorte que não se há de discutir sobre a existência de culpa ou dolo, mas tão somente quanto ao dano e ao nexo de causalidade. Com efeito, o Município deu causa à degradação à medida que contratou serviços de terceiro... (Reciclix) para exploração de aterro sanitário no local. Nesse passo, há responsabilidade imputável ao ente público, sendo que o fato de a exploração direta ter-se dado por empresa contratada não a afeta, máxime porque o empreendimento se deu em favor do Município de Sapucaia do Sul. Por outro lado, ainda que se entenda que a responsabilidade civil do ente federativo é subjetiva e deve advir de omissão na fiscalização, esta resta configurada enquanto constatado o dano ambiental na hipótese dos autos - tivesse havido fiscalização eficiente, não haveria dano. O art. 3º, IV, da Lei 6.938/81 trata como poluidor o que direta ou indiretamente contribui para a degradação, motivo pelo qual ambos são responsáveis pelo dano ambiental. Também é responsável o proprietário da área, que em período anterior cedeu o espaço para exploração de atividade potencialmente degradadora, pois se beneficiou do contrato e, por via reflexa, da exploração da atividade ali desenvolvida com sua anuência. A existência de licenças ambientais para exploração das atividades por parte dos locatários não desabona o entendimento, pois a responsabilidade é objetiva e orientada pela teoria do risco integral, existindo se comprovados o dano (matéria incontroversa) e o nexo de causalidade (acima explanado), como no presente caso. Parcialmente reformada nesse particular a sentença, admitindo-se a condenação do réu Zeferino, por sua sucessão. RECURSO DA RECICLIX. RESPO... evidente a responsabilidade da empresa por danos ambientais na área, pois após firmar contrato com o Município de Sapucaia do Sul, passou a lá gerenciar aterro sanitário - atividade manifestamente degradadora. Ademais, o Município e a Reciclix são adquirentes de parcela significativa da área já anteriormente degradada pela exploração de minério (argila). No caso dos adquirentes de imóvel cuja área já se encontra degradada é caso de responsabilidade solidária dos imóveis, pois a obrigação de reparação ambiental é propter rem, ou seja, que adere à coisa. RECURSO DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. DETER-

del daño y el nexo de la causalidad, por lo que *consagrada la responsabilidad objetiva por los daños ambientales (art. 14, § 1º, de la Ley 6.938/81), por suerte no hay que buscar la existencia de culpa o dolo, sino solamente en cuanto al daño y al nexo de causalidad.*

Aunque exista publicidad de las sentencias judiciales, ellas acaban por mantenerse restrictas a un grupo de investigadores o abogados que actúan en el área y consultan esos datos, no cayendo por tanto en los medios. Esto porque no hay interés en la divulgación de los daños ambientales de cara a tratarse de unos medios vinculados al poder económico.

En la sentencia 102/95 del Tribunal Constitucional de España se puede percibir la integralidad a observar cuánto a las responsabilidades ambientales: “el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos los elementos que por si mismos tienen existencia propia anterior pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno”.

La implementación de acciones protectoras del medio ambiente es un proceso en construcción. En el día 17 de mayo de 2012, para fines de intercambio de experiencias, se constituyo el Grupo de trabajo de procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. Estos mecanismos, que permiten la comunicación, contribuyen para que los daños ambientales no quedan impunes en la medida que posibilita la publicidad de los mismos al tiempo en que viabiliza la búsqueda de soluciones adecuadas para los conflictos.

MINAÇÃO DE CONSTITUIÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. A criação de Unidades de Conservação é ato discricionário do Poder Público, fugindo à competência do Poder Judiciário imiscuir-se no mérito do ato administrativo ou na atividade político-legislativa. Reformada a sentença nesse ponto específico, remanescendo o dever de indenizar em espécie, conforme sentença. NEGARAM PROVIMENTO AOS RECURSOS DA RECICLIX E DA SUCESSÃO DE ZEFERINO, DERAM PROVIMENTO AO RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70062264387, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em 25/03/2015). (TJ-RS - AC: 70062264387 RS , Relator: Laura Louzada Jaccottet, Data de Julgamento: 25/03/2015, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 02/04/2015)

CONCLUSIONES

De los estudios realizados es posible hilvanar algunas reflexiones y formular propuestas en el sentido de colaborar con el mejoramiento del proceso de participación pública, teniendo como premisa que el licenciamiento de las actividades productivas, con los debidos cuidados que necesita el medio ambiente, debe contar con el empoderamiento de los ciudadanos para que los mismos puedan colaborar de forma efectiva. Es decir, las personas necesitan estar presentes en las instancias que definen el modelo que queremos, y en las resoluciones de conflictos de interés, equipadas de condiciones materiales e inmateriales.

Hegel desarrolla una visión de Estado que lo coloca en un estatus supremo, valorizándolo al punto de considerarlo como la mejor creación de la humanidad. En este sentido la lógica de Hegel es justificar la estructura del Estado. Para el plan de la gestión ambiental, se hace patente que la estructura del Estado no refleja los anhelos de la sociedad en cuanto a la conformación de prácticas capaces de corroborar en la profundización de la democracia constitucional participativa. En este contexto de supremacía, es claro que el interés público queda relegado a un segundo plano en el cual los intereses privados afectan a la consecución de actividades económicas potencialmente degradantes del medio ambiente se sobreponen, a pesar de la sistemática adoptada en el sentido de la imperiosa composición paritaria de los consejos, participación en foros de decisión, a modo de una interpretación constitucional acorde con los principios isonómicos del ejercicio de los derechos individuales y colectivos.

Marx, con su pensamiento crítico, vincula al Estado a una clase burguesa, creando otra posibilidad que no es la de Hegel. Si el Estado está vinculado al capital no hay como humanizarlo, puesto que esta vinculación no permite tamaño arreglo. O sea, el Estado está acoplado a la manutención del dominio de una clase, al servicio de esa clase y de su mantenimiento, siendo eso inherente al Estado. En ese sentido, los conflictos siempre van a existir, una vez que el derecho es conflicto. Las políticas públicas van apenas a intentar minimizar los efectos de ese control del capital acerca del Estado. Sin embargo, no pueden estas estructuras servir de propulsores de deslegitimación institucional del propio sistema de licenciamiento, en su propósito constitucional de aplicación de la prevención y precaución en el ámbito de las actividades económicas objeto de control del propio Estado. Ocurre que el sesgo

mercado-céntrico y los intereses privados que se enfrentan en esta tentativa de minimización suscitada bajo la óptica marxiana, representan una fragilización institucional que, aunque se traduzca en este estado de las artes, por otro lado no significa que el sistema no sea viable, ahora que la participación surge como mecanismo importante para el control social de esquemas complejos de desvío de la finalidad pública acoplados a las limitaciones informacionales que se alían al capital para el corrompimiento de los intereses de la colectividad y de la salvaguarda del medio ambiente calificado.

Ahora, no es cualquier ambiente que el Estado busca tutelar, sino aquel ecológicamente equilibrado, y es en este sentido que Hannah Arendt, adoptando una postura no marxista (oriunda de la Escuela de Frankfurt, después Escuela de Chicago – pragmatismo estadounidense, y de nuevo Frankfurt), que viene a analizar críticamente la realidad social. Para Arendt, se tiene que hablar de conflicto, de modo que todo está vinculado al discurso. Es en este sentido que la gestión ambiental democrática solo se torna posible con la inserción de las personas en el ámbito de los procesos decisorios y en la esfera de los consejos y foros de participación pública. El discurso es la acción, ahora, no trata de la cualidad del discurso, pero es esta la que determina la condición de sujeto de poder. Al considerar la modernidad como un proyecto, la tentativa Arendtiana es la de cuestionar los pilares de esa modernidad y con esto crear la idea de los derechos individuales y su concepción de individualismo jurídico, realizando un análisis de la filosofía del poder, lo que queda muy bien puesto con el análisis del juicio de Eischmann y la banalidad del mal.

En el pensamiento político y en la concepción de democracia de Dewey, coherente con el pensamiento liberal, se identifica que el mismo cuestiona los modelos pedagógicos. La eficiencia para Dewey está en el centro de su pensamiento. En sus experiencias junto a grupos de alumnos, percibe que la asimilación de las reglas por los niños no se daba por el engendramiento de las reglas, sino por el pacto de esas reglas y por el sentido que ellas desenvuelven en aquel grupo, siendo que en otro grupo son otros sujetos y otras reglas. Se trata de un juego que lleva a las personas a impulsar el pensamiento. Dewey individualiza a aquellos alumnos, reconociendo la individualidad, pero eligiendo al mismo tiempo un colectivo. Esto implica que las reglas del juego deben ser construidas, ya que el contrato construido colectivamente es el que va a producir la ciencia.

En Herrera encontramos el sentido de las luchas sociales para la conquista de los derechos humanos. El trata acerca del empoderamiento del ciudadano. Es en ese sentido que proponemos el diálogo, aglutinando el pen-

samiento de Arendt, Dewey y Herrera, en el sentido de construir un camino viable para una participación efectiva en gestión, que posibilite una política que minimice los daños al medio ambiente y a los derechos humanos.

Del análisis de los datos obtenidos con la aplicación de la técnica de Grupo Focal junto a los consejeros de los órganos de política ambiental del Triângulo Mineiro y el Alto Paranaíba, se puede extraer que no hay respeto a las leyes de información y de transparencia; los medios de diálogo son precarios, impeditivos de un diálogo constructivo, perjudicando una participación efectiva; el acceso a los instrumentos necesarios a la formación de opinión es precario; los datos no son disponibilizados a satisfacción; la paridad en la formación de los consejos es una farsa. Esto inviabiliza cambios en el proceso de licenciamiento, y corrobora una permanencia de la dominación de los intereses privados.

En este sentido se puede decir que no hay en la práctica acciones contributivas para que se empodere al ciudadano, conforme la orientación de Joaquín Herrera Flores.

En la misma línea de trabajo fue posible extraer del Grupo Focal con las comunidades ribereñas de Capim Branco I datos importantes. Es perceptible que la regla del juego es cambiada por intereses exógenos a quien está jugando el juego. O sea, el grupo ni siquiera conoce las reglas con las cuales él podría contribuir en el proceso decisorio de arranjo de sus nuevas condiciones de vida, conforme a la concepción de Dewey. El discurso es inexistente puesto que los afectados por presas, en sus supuestas negociaciones con los representantes de los emprendedores, ni siquiera tienen derecho a la palabra, a la argumentación, como pre-lección Hannah Arendt, restándoles apenas la aceptación de aquello que les es impuesto.

Por lo expuesto, cabe concluir que los resultados inherentes a la solución de conflictos derivados de actividades impactantes, de la forma como está puesta, cual sea, en desacuerdo con la sistemática constitucionalmente adoptada para fines de consolidación de la democracia participativa, jamás serán eficaces, puesto que en verdad son una manipulación. Las reglas jamás se quedan claras desde el punto de vista de un empoderamiento necesario a la consecución del proceso participativo, no son construidas dentro del grupo y si impuestas por el poder dominante, en el caso el emprendedor. No se trata de una democracia, sino de una maniobra para la permanencia de los mandos de una clase dominante, una "fachada".

En estos espacios públicos las correlaciones de fuerzas se dan con un desequilibrio descomunal, en la medida en que los dueños del capital traen

listos los dictámenes que deciden encaminar junto a la sociedad por intermedio del poder público, que se ubica como un mediador de conflictos, pero la balanza no se equilibra, ya que el capital se superpone a los intereses sociales. Así que los derechos humanos y los bienes ambientales se quedan relegados a la suerte que el modelo económico les designa.

PRIMERA: el ciudadano brasileño no está empoderado para el ejercicio de la participación pública. PROPUESTA: hacer cambio en las estrategias de acción que implique empoderamiento del ciudadano.

Con el fin de transponer esa impactante realidad, de un nuevo modelo colonialista que acumula tierras en los sitios donde hay riquezas a explotar a lo largo de los años, como es en los casos de la minería, con la expulsión de las familias de campesinos hacia otros sitios, sin preocupación por su trabajo y fuentes de renta, de la misma forma en que se hace con los afectados por las presas, hace falta pensar en estrategias que vislumbren avances progresivos en el rompimiento de fuerzas opositoras, dictatoriales. Estrategias que cuiden de utilizar espacios para el ejercicio del poder de la palabra en el intercambio de opiniones, en sintonía con Hanna Harendt; de las posibilidades de reconstrucción de las experiencias "interacción y reinención", en la línea de John Dewey; y, a título de sintetización, en consonancia con Herrera Flores, de acceso a condiciones materiales e inmateriales que permitan a los ciudadanos tener un empoderamiento razonable para el enfrentamiento de sus luchas por los derechos.

Con esas consideraciones partimos del principio de que la información, la educación, la publicidad y la transparencia son puntos básicos de ese empoderamiento y deben fomentar el diálogo y la comunicación para que el proceso de participación pública venga a ser un proceso de inclusión del ciudadano en el juego democrático y un proceso movilizador de la sociedad.

Para abordar la participación pública a nivel internacional y plantear su importancia para los ordenamientos internos, apuntamos que, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1945, fue reflejado el derecho a la libertad de opinión y expresión, el cual incluye tanto el recibir, como el transmitir informaciones. En el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1976, se trata el derecho a la educación con el objetivo de fortalecer la participación pública y reconoce el derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

La Declaración de Estocolmo (1972) introdujo la dimensión ambiental en la agenda política internacional, impulsando la incorporación de las cuestiones ambientales en las políticas de estado.

El Tratado de la Unión Europea, Maastricht 1992, propugna la toma de decisiones cercanas a los ciudadanos, estando el Principio de Democracia Participativa en el texto de la Constitución explicitado en el Artículo I-47, con especial atención al derecho de "expresar e intercambiar públicamente sus opiniones".

Después de la Cumbre de la Tierra en 1992, el Convenio de Aarhus, 1998, dispone acerca del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, y se perfila como un instrumento de democracia ambiental que merece especial atención.

La Estrategia Ínter-americana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones, presentada por la comunidad internacional en 2001, trae como objetivo general "Dirigir los esfuerzos de los países miembros de la OEA hacia la formulación e implementación de políticas que aseguren la participación de la sociedad civil en la planificación, gestión ambiental y toma de decisiones acerca del desarrollo sostenible", y de entre sus objetivos específicos, a forma de recomendaciones, propone el fortalecimiento de los mecanismos de información y comunicación, de educación y capacitación. En este sentido Michel Prieur apunta en el Colóquio acerca del principio de la prohibición de retroceso ambiental que "la participación y la información permiten la garantía de un nivel de protección suficiente, gracias a un control ciudadano permanente (PRIEUR, 2012, p. 17).

En la Declaración de Río acerca de Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992, es preciso señalar la Agenda XXI como un logro en la medida en que busca el fortalecimiento de los papeles de los grupos sociales. En esta misma declaración se destaca el Principio 10 que pone de relieve los derechos de acceso a la información y a la participación pública.

Así que el ordenamiento interno brasileño, es poseedor de un número de precedentes que buscan una participación capaz de contribuir con las cuestiones ambientales. Así se puede destacar, como pilar de esta participación, el derecho a la información, y el acceso a ella, en la Constitución Brasileña de 1988, después reglamentada por la Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011, en la que además se apunta la observancia de la publicidad como precepto general.

Con esto se puede decir que los marcos legales, con pocas excepciones, aseguran la participación ciudadana en los foros de decisión en la búsqueda del desarrollo sostenible.

SEGUNDA: las informaciones de los EIA/RIMA son incompletas y

no demuestran la veracidad de los hechos. PROPUESTA: primar por la veracidad y completud de las informaciones.

En lo concerniente a la instrumentalidad de las informaciones ambientales, destacamos el EIA/RIMA por su carácter específico de disponibilizar los datos necesarios, de forma transparente, con vistas a informar a las personas de los riesgos de una determinada actividad o emprendimiento. La diversidad de datos, con documentaciones comprobadas, debe ser el resultado de investigaciones serias y veraces a fines de no incurrir en errores insuperables.

En esta línea, las informaciones con respecto al uso de las mejores técnicas deben propiciar una evaluación por quienes van a decidir la concesión de licencia ambiental. No es suficiente un parecer técnico que no detalla las posibilidades que existen en el caso y el porqué de la elección de una determinada técnica.

TERCERA: el Estado se exime de responsabilidad importante en la conseción de licencia ambiental de actividades impactantes. PROPUESTA: cambio normativo a fines de imponer al Estado la responsabilidad por los registros socio-económicos.

Consideramos que los registros socio-económicos, como parte de los estudios de impacto, no deben quedar a cargo del emprendedor como prescribe la Ordenanza Ínter-ministerial. Estos registros son fundamentales para no incurrir en ofensas a los derechos humanos y normalmente poco se habla de ellos. Esto se justifica por el hecho de que el Estado no tiene como hacer una fiscalización adecuada en las localidades a fin de verificar la veracidad de los datos. Así los emprendedores acaban por pintar una realidad para ellos conveniente para dar prioridad a sus intereses de lucro. Lo que se traduce en una ofensa a los derechos humanos que va poniendo a humildes familias cerca de la miseria.

CUARTA: no hay fiscalización acerca de la producción de informaciones para las licencias ambientales. PROPUESTA: mejorar el poder de policía - investigar las empresas que "producen" los EIA/RIMA.

Muy frecuentemente, y este es un factor contradictorio que merece un debate público, y es que el propio emprendedor crea una empresa para hacer sus EIA/RIMA, ya que el Estado con su poder de policía no le impide de tal práctica.

QUINTA: la figura de la persona humana no es considerada en el proceso de licencia ambiental. PROPUESTA: crear un marco legal que asegure el IIDH - Informe de Impacto de Derechos Humanos.

No es difícil percibir que los Estudios de Impacto Ambiental, a pesar de lo que dispone la Resolución CONAMA n° 001, del 23 de enero de 1986²²⁸, son hechos del medio físico, medio biótico, y socio-económico de manera que ellos no se conectan. El ser humano no es estudiado. No se tiene en cuenta el mundo simbólico e imaginario de las comunidades que van a ser afectadas. Así, considerando que los estudios son parciales vale destacar que se trata de una falsificación de la realidad.

Los registros socio-ambientales normalmente son datos sueltos, no tienen en cuenta la vida de las personas como un todo, no estudian el impacto desde el punto de vista de los que lo sufren, por lo tanto, sus derechos son descuidados negligentemente. En muchos casos, como lo es en el de los afectados por presas, las personas son separadas de sus amigos próximos y familiares, es decir el cuidado con la afectividad de las personas no es tomado en cuenta, son derechos considerados desechables. En esta línea propugnamos por una legislación que asegure la exigencia de un Informe de Impacto de Derechos Humanos, para que los emprendedores sean forzados a mirar a la gente que vive en la localidad y en entorno de los emprendimientos como parte fundamental del proceso de licencia ambiental.

SEXTA: No se actualizan los datos utilizados como referencia para los EIA/RIMA. PROPUESTA: actualización de los Términos de Referencia.

Los requisitos para los estudios de impacto ambiental vienen enumerados en los Términos de Referencia (TR). Estos términos, son específicos para cada tipo de emprendimientos, como la minería y el aprovechamiento hidroeléctrico, objetivan esbozar los procedimientos y los criterios generales para la elaboración de los EIA/RIMA. Esto significa que las características específicas de los proyectos y de las localidades dónde se van a desarrollar las actividades deben ser tenidas en cuenta a la hora de concretar estos instrumentos de licenciamiento ambiental, ya que cuentan solamente con subsidios genéricos en el TR, y por lo tanto un norte de la cualidad ambiental. Cabe decir que los términos no están actualizados.

Además de los Términos de Referencia, el mapeo proveído por la base de

²²⁸ Artículo 1° - Para efecto de esta Resolución, se considera impacto ambiental cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas y biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que, directa o indirectamente, afecten:

- I - la salud, la seguridad y el bienestar de la población;
- II - las actividades sociales y económicas;
- III - la biota;
- IV - las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente;
- V - la cualidad de los recursos ambientales.

datos del SINIMA (Sistema de Informações acerca del Meio Ambiente) sirve de referencia para el EIA/RIMA. Es usual que los TR soliciten una evaluación integrada de los impactos ambientales "tanto para aquellos aislados y relacionados específicamente con el emprendimiento como para los acumulativos, que presentan efectos sinérgicos con los demás proyectos inventariados y propuestos de implantación / operación en el área de inserción"²²⁹.

En la práctica percibimos que los datos que dan apoyo a los EIA/RIMA, y por lo tanto sirven de sustento a las decisiones de los administradores, son excedidos y los estudios no cumplen su objetivo. Así que proponemos un debate público respecto a la actualización de los Términos de Referencia y las bases de datos, en las Conferencias Nacionales de Medio Ambiente, además de un monitoreo efectivo de las situaciones ambientales de cada sitio.

SÉPTIMA: son licenciadas actividades fraccionadas y no hay evaluación integrada. PROPUESTA: poner en práctica una evaluación integrada, utilizándose de datos reales actualizados.

Los estudios de impacto no son realizados integralmente. En muchos casos una misma empresa fracciona sus pedidos de licencias exactamente para lograr éxito en sus solicitudes, con lo mínimo posible de información y de desgaste público. La propuesta es que no se licencien actividades fraccionadas o parciales. El entorno debe ser visto como un todo integrado. Así que los EIA/RIMA deben tener un alcance global, desde el origen de su actividad hasta el final de ella, integrada con otras actividades que se desarrollan o van a desarrollar el entorno, así como también las diversas conexiones que son realizadas con el uso del agua y sus implicaciones.

Un licenciamiento hecho de forma integrada sirve como una forma de prevención de los daños ambientales en la medida en que se puede tener una visión del todo antes de la aprobación de cualquier actividad que viene a sumar impactos con otros ya existentes.

Para tanto es muy importante la actualización de las informaciones en los estudios y también con respecto a los impactos que las actividades ya licenciadas están por provocar en el medio ambiente en determinada localidad y su entorno. Basarse en datos antiguos a la hora de licenciar es un error capaz de provocar un convencimiento equivocado de los consejeros o de la comunidad local a la hora de las decisiones, sea en los consejos o en las audiencias públicas, en verdadera inobservancia a los principios de prevención y precaución. Esto significa también una violación al propio derecho de participación debido a la

²²⁹ Disponible en: <www.ibama.gov.br/licenciamiento/modulos/arquivo.php> Acceso en 02 de octubre de 2015.

falta de datos importantes, actuales, para la formación del convencimiento. Aun cuando los emprendimientos ocurran con todas las objeciones de la comunidad, es necesario realizar el registro de los EIA/RIMA, puesto que es una exigencia para hacer viable una actividad económica que se los exige.

OCTAVA: la comunidad a ser atingida por un emprendimiento no posee el conocimiento de lo que está puesto, no hay transparencia. PROPUESTA: garantizar información, publicidad y transparencia antes y durante las audiencias públicas.

La audiencia pública es solamente un procedimiento dentro de las exigencias legales para licenciamiento de actividades impactantes que los emprendedores tienen que cumplir. En este sentido:

El licenciamiento es un procedimiento que debe ser revestido de publicidad, permitiéndose el ejercicio de la participación popular, a ser viabilizado especialmente por medio de audiencias públicas, cuyo gran mérito es posibilitar el control de la discrecionalidad administrativa y de la motivación del órgano ambiental en cuanto al proceso decisorio que resultará en la concesión o no de la licencia (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2010, p.89). (Traducción propia).

Para dimensionar el sistema de concesión de licencias ambientales, y a título de argumentación, en las audiencias públicas, cuando se analizan los EIA/RIMA junto a la sociedad, estos instrumentos son vistos por primera vez, con raras excepciones, en la propia audiencia, donde se puede percibir en la actualidad lo que Hannah Arendt apunta al respecto de la banalidad del mal. Existe siempre un personaje, representante de la empresa, hombre como los otros, que presenta el emprendimiento como un regalo para la comunidad. Todo lo que pueda venir a resultar perjudicial se oculta. Se abre así un proceso de banalización del sufrimiento de las personas, una violencia generalizada contra ellas. Mientras los "dueños" del poder local mantienen su enfoque en lo que el municipio pueda obtener de recaudación, y los ciudadanos urbanos mantienen los ojos en los empleos, frente a esta situación algunos de los campesinos bajan las cabezas y sufren estas dificultades en silencio, otros ni siquiera perciben lo que está por venir. Los movimientos sociales luchan en el "hierro frío". Se trata de un sistema injusto, cruel y que banaliza el mal.

NOVENA: aunque se trata de instrumento reciente de información pública, el Portal de la Transparencia es muy poco utilizado. PROPUESTA: fomento al uso del Portal de la Transparencia.

En lo concierne a la transparencia, propugnamos que se amplíe el acceso al Portal de Transparencia dando mejores condiciones para tanto el

Internet libre como para la capacitación, para comprender el contenido del portal. Esta es una posible forma en la cual la comunidad puede hacer una evaluación de la rendición de cuentas por parte de la administración pública.

DÉCIMA: hay una cultura de invisibilidad con los pueblos humildes y con el ambiente. PROPUESTA: educación permanente en derechos humanos y medio ambiente.

La educación es otro punto esencial para capacitar al ciudadano con fines de acceder y evaluar las informaciones que recibe y así ejercer sus derechos y obligaciones en una cooperación que apunte a un medio ambiente propicio y a una vida digna. Así que propugnamos por una educación en derechos humanos y medio ambiente que permee a toda la comunidad brasileña, y que la haga reflexionar acerca de otras actitudes más comprometidas con el entorno son posibles.

Tenemos como ejemplo al INADI en su lucha contra la discriminación, con educación en derechos humanos, actualmente trabajan con el lema "Logros que invitan a nuevos desafíos", por lo que es necesario que sigamos implementando acciones educativas cada vez más humanizantes²³⁰, comprendiendo la educación como un proceso continuo de capacitación a la ciudadanía.

UNDÉCIMA PRIMEIRA: no hay publicidad de datos a contento. PROPUESTA: primar por la publicidad con antelación a la toma de decisiones.

La publicidad también es una importante vía de acceso a la participación pública, principalmente cuando llega a tiempo de trabajar oportunamente el diálogo y el cambio de experiencias antes de la toma de decisiones. Es decir, de una publicidad con antelación. Se trata también de un principio que busca dar transparencia a la administración pública en el sentido de garantizar su control. Mientras la publicidad es una regla, la confidencialidad es la excepción. Esta solamente se aplica cuando es imprescindible a la seguridad del Estado y de la sociedad.

Las publicaciones oficiales son realizadas en el sentido de dar publicidad a los actos administrativos, como es el caso de la edición de Leyes, Decretos, y Resoluciones.

La exigencia legal de publicar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), busca tornar conocidos los estudios de impacto ambiental mismo antes de deliberar acerca de la posibilidad de instalación de una determinada actividad,

²³⁰ Elegimos el lema "Logros que invitan a nuevos desafíos" para englobar ese sentimiento de ir a cada día a la búsqueda de nuevas metas que amplíen los derechos y deberes de los ciudadanos, en la construcción del país en donde anhelamos vivir". Disponible en: <<https://t.co/GVnlkhk1h4via@AgenciaTelam>> Acceso en: 02 oct. 2015

lo que refleja un alineamiento con el Principio de Publicidad. En ese sentido el inciso IV del Art. 225 de la Constitución Federal de 1988 se expresa el deber de tornar públicos esos estudios. Es importante señalar que esto no ocurre en la práctica. Los EIA/IMA no llegan con tiempo suficiente para tener una difusión amplia y pocos tienen la oportunidad de tener acceso a los mismos.

En cuanto a la publicidad, vale destacar que la Ley 6.938/81 trata del asunto en varios dispositivos: el inciso V, Art. 4º del referido texto²³¹ cuida la divulgación de datos que van a contribuir con la cualidad ambiental; el inciso X del Art. 9º, incluido por la Ley nº 7.804/1989²³², establece la creación de un instrumento de publicación de datos a ser disponibilizado periódicamente; el inciso XI del Art. 9º de la Ley 6.938/81, incluido también por la Ley nº 7.804, de 1989²³³, refuerza el deber del Poder Público en prestar informaciones aun cuando tenga que producirlas.

En el Art. 6º de la Ley 7.347/85, que disciplina la acción civil pública²³⁴, encontramos la intermediación del Ministerio Público para atender los intereses de los ciudadanos que actúan con el deber de preservar el medio ambiente, conforme lo prescrito en el Art. 225 de la CF/88.

En el sentido de viabilizar el acompañamiento y eventuales impugnaciones de las cuentas de los municipios, estos tienen la obligación de colocar las informaciones referentes a los gastos de la gestión pública a la disposición de los ciudadanos, en los términos del párrafo 3º del Art. 31 CF/88. Se trata de la rendición de cuentas.

El inciso VII del Art. 194 CF/88, a su vez establece, en el ámbito de la Seguridad Social, una gestión cuadripartita, por la cual se tiene que hablar de gestión descentralizada y con la participación de trabajadores, empleadores, jubilados y del gobierno en los órganos colegiados.

En este sentido, y teniendo a la vista la contextualización de este Principio de Publicidad con reflejos dogmáticos para el ordenamiento jurídico brasileño, se debe hablar de una conexión directa entre el Estado que se propone social y

²³¹ "V - la difusión de tecnologías de manejo del medio ambiente, la divulgación de datos e informaciones ambientales y la formación de una consciencia pública acerca de la necesidad de preservación de la cualidad ambiental y del equilibrio ecológico";(Traducción propia)

²³² "X - la institución del Informe de Calidad del Medio Ambiente, a ser divulgado anualmente por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables - IBAMA"; (Traducción propia)

²³³ "XI - la garantía de la prestación de informaciones relativas al Medio Ambiente, se obliga al Poder Público a producirlas cuando inexistentes"; (Traducción propia)

²³⁴ "Art. 6º Cualquier persona podrá y el servidor público deberá promover a la iniciativa del Ministerio Público, administrándole informaciones acerca de hechos que constituyan objeto de acción civil e indicando los elementos de convicción".(Traducción propia)

democrático de derecho y la necesaria profundización de la participación pública en las distintas esferas políticas, al tenor de las enseñanzas de Habermas, para quien:

La esfera pública política del Estado de la social-democracia está marcada por dos tendencias divergentes. Mientras la configuración decadente de la esfera pública burguesa, da espacio a una publicidad demostrativa y manipulativa desarrollada arriba de las cabezas del público ahí intermediado. Por otro lado, el Estado de la social-democracia burguesa, a medida que resguarda su continuidad con el Estado Liberal de Derecho, se fija en el mandamiento de una esfera pública políticamente activa, en resultado de la cual el público mediatizado por organizaciones debería colocar en movimiento, a través de ellas mismas, un proceso crítico de comunicación pública". (HABERMAS, 2003, p. 270, traducción propia).

La comunicación que tiene como precepto la transparencia debe servir como aparato de confiabilidad entre la sociedad civil y el gobierno.

DUODÉCIMA: los partícipes en la gestión de los recursos naturales no conocen la verdadera actuación del Estado y de los gestores, donde hay muchas veces confusión entre público y privado. PROPUESTA: rendición de cuentas de lo que se hace y de lo que se va a hacer, con antelación que posibilite participación ciudadana.

A fines de cambiar un posible monitoreo social, apuntamos a la rendición de cuentas a la cual está obligada la administración, lo que se denomina accountability, "significa que quien desempeña funciones de importancia en la sociedad debe regularmente explicar lo que está haciendo, como lo hace, porque lo hace, cuanto gasta y lo que va a hacer a continuación. No se trata, por tanto, apenas de prestar cuentas en términos cuantitativos sino de auto-evaluar la obra realizada, de dar a conocer lo que se consiguió y de justificar aquello en el cual se falló" (Traducción propia)²³⁵. Se trata de esa manera de la responsabilidad social y administrativa relativa a una rendición de cuentas de forma integral, teniéndose en cuenta la responsabilidad de los técnicos y miembros de los órganos licenciantes, de la cualidad y evaluación de sus desempeños.

Así que esta rendición de cuentas, en lo que concierne a la posibilidad de emisión de opiniones por los ciudadanos, como en los casos de audiencia pública, participación en consejos y foros de discusión, debe anteceder a los primeros pasos.

²³⁵ Disponible en: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>> Acceso en: 02 oct. 2015

DECIMOTERCERA: no hay paridad efectiva en los foruns de decisión acerca de la gestión ambiental. PROPUESTA: primar por la paridad real en los consejos, con renovación de sus miembros, mediante el ejercicio de fiscalía.

Al continuar con los instrumentos materiales e inmateriales imprescindibles para una efectiva participación ciudadana, sus límites y deficiencias, hablaremos de la paridad participativa en los consejos como mecanismo que potencia la eficacia en la gestión. Solamente potencia puesto que lo que determina una participación efectiva es exactamente el empoderamiento del ciudadano.

La administración debe esforzarse por extinguir el uso de subterfugios en la composición de los consejos y en la disponibilización de los datos necesarios para una toma de consciencia que propicie el hacer las elecciones correctas. Por lo que se deben orientar las acciones de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 2º de la Ley 6.938/81²³⁶, primando por la paridad real y participación efectiva de los ciudadanos tanto en la planeación como en la ejecución y monitoreo de las actividades administrativas.

DÉCIMACUARTA: las dificultades en el ejercicio participativo pueden ser transponibles, así que los consejos son espacios de construcción de procesos transformadores que no se puede desechar. PROPUESTA: aprovechar los consejos como espacio de apertura para el diálogo.

Una síntesis del Grupo Focal realizado con los consejeros de la región del Triángulo Mineiro y el Alto Paranaíba, demuestra que las principales dificultades para una participación efectiva en los consejos son las siguientes: ausencia de transparencia e informaciones específicas; carencia de espacios para la representatividad de los movimientos sociales; la falta de renovación y calificación de los miembros; confusión entre sector público y privado.

²³⁶ "Art 2º - La Política Nacional del Medio Ambiente tiene por objetivo la preservación, mejoría y recuperación de la cualidad ambiental propicia para la vida, buscando asegurar, en el país, condiciones al desarrollo socio-económico, a los intereses de la seguridad nacional y la protección de la dignidad de la vida humana, atendiendo los siguientes principios:

I - acción gubernamental en la manutención del equilibrio ecológico, considerando el medio ambiente como un patrimonio público a ser necesariamente asegurado y protegido, teniendo en cuenta el uso colectivo; II - racionalización del uso del suelo, del subsuelo, del agua y del aire; III - planeamiento y fiscalización del uso de los recursos ambientales; IV - protección de los ecosistemas, con la preservación de áreas representativas; V - control y zonificación de las actividades potencial o efectivamente contaminadoras; VI - incentivos al estudio y a la investigación de tecnologías orientadas al uso racional y a la protección de los recursos ambientales; VII - acompañamiento del estado de la cualidad ambiental; VIII - recuperación de las áreas degradadas; IX - protección de áreas amenazadas de degradación; X - educación ambiental a todos los niveles de enseñanza, incluso la educación de la comunidad, objetivando capacitarla para la participación activa en la defensa del medio ambiente".

Como puntos positivos, el Grupo Focal apunta a que aunque los consejos no sean inclusivos en lo relativo a la participación ciudadana, son espacios de construcción de procesos transformadores, los cuales no pueden ser ignorados en la medida que puede haber una apertura para el dialogo y con esto mejora la cualidad participativa. Además, es un espacio de información de lo que está sometido a validación y sirven como hechos políticos para la ampliación de las discusiones.

A nivel de argumentación, apuntamos a que, la interferencia de los poderes privados en el actual sistema de licenciamiento ambiental, la promoción de la ausencia de claridad e informaciones acerca de las actividades, debilitan la participación pública. Es importante destacar la importancia de tener información de cualidad, transparente, además vale plantear que los ciudadanos provistos de información y capacitados para comprender y reflexionar, con libertad de pensamiento y expresión, pueden formar parte de una participación fidedigna en un sistema democrático. En ese escenario, con los ciudadanos empoderados, se puede decir que las decisiones podrán ser tomadas colectivamente, y que los rumbos a seguir por la colectividad, buenos o malos, van a ser consistentes con un sistema democrático.

DECIMAQUINTA: El desarrollo económico, sin gestión eficiente de las actividades, sin elección de los ciudadanos, no mejora la vida de las personas. Así que las condiciones de vida de los atingidos por actividades impactantes, directa o indirectamente, son peores. PROPUESTA: hacer gestión ambiental.

Se extrae de los trabajos hechos con las familias de afectados por Capim Branco I, utilizándose la metodología de Grupo Focal, que sus condiciones de vida se encuentran mucho peores que antes de la licencia ambiental. Reclaman de la falta de trabajo, renta y de sus pérdidas afectivas y materiales. Relatan que todas las negociaciones hechas con el emprendedor, de forma individualizada, no fueron totalmente cumplidas. La cualidad del agua es mala. No fue hecha la reglamentación de las tierras concedidas a título de cambios. En esta situación no pueden contraer préstamos a fin de financiar sus producciones. Muchas familias quedaron separadas, en sitios diferentes, lo que se traduce en pérdidas afectivas, además de la identificación que tenían con las tierras inundadas.

Cabe plantear que la forma de negociar de los emprendedores, era en el silencio, a espaldas de los vecinos y demás interesados, lo que hace parte de una dinámica de exclusión y desmovilización de la comunidad. Una vez elegido uno a uno para "compensar" por las pérdidas se les crea la ilusión de ganancias, omitiendo la realidad de los hechos. Con esa práctica abusiva y perniciosa las

comunidades sufren toda suerte de impactos hasta antes de que los EIA/RIMA sean presentados para análisis. Es decir, primero provocan una situación de desequilibrio en la comunidad para así facilitar los trámites necesarios para asignación de la actividad que se a va desarrollar, con el mínimo de costo para los emprendedores.

Con esa forma de licenciamiento, el Estado se exime de la responsabilidad de reparación de los daños ambientales y de derechos humanos. En el caso de las familias afectadas por Capim Branco I la empresa no cumple con las condicionantes en los plazos concertados y el Estado concede siempre nuevos plazos. Mientras eso sucede las familias no tienen la reglamentación de sus tierras y no consiguen trabajo y renta suficientes para una vida digna. De esta forma cabe decir que los violadores de derechos son las empresas, el Estado y los consejeros que aprueban actividades sin conocimientos e informaciones suficientes, sin hacer cobro de las condicionantes y sin monitoreo. Y a la hora de responder a los perjuicios provocados nadie responde, y los impactados quedan relegados a la falta de humanidad, desmovilizados y por lo tanto sin fuerzas para realizar sus luchas.

DECIMASEXTA: hay una cultura de impunidad en el proceso productivo. PROPUESTA: creación de una Comisión específica de reparación a los daños a los derechos humanos.

Lo que se constata en el proceso productivo es una cultura de impunidad: los EIA/RIMA no colaboran para una toma de decisiones adecuada pues sirven únicamente para el cumplimiento de una etapa en la que se busca viabilizar las actividades; el equilibrio de fuerzas no se disponibiliza entre los ciudadanos y otros sectores, productivos, estatales, al momento de las decisiones; el proceso de empoderamiento de los ciudadanos es arduo, lento, y muchas veces no avanza. Así los daños ambientales y ofensas a los derechos humanos se repiten a la luz del día y bajo nuestros ojos, sin que podamos hacer poco o nada. Es un proceso de dominación engendrado desde el capital, una verdadera dictadura del capital. ¿Cómo salir de esta cultura y hacer avances más significativos a favor de una sociedad más justa y humanizada?

Planteamos, que para cambiar y hacer posible una nueva cultura de prácticas más sostenibles y de respeto a las diversidades, es necesaria la creación de una Comisión específica de reparación a los daños a los derechos humanos, provocados por actividades productivas, con los objetivos de promover la educación en derechos humanos y medio ambiente, activar en un sistema de memoria y reparación que sea capaz de cambiarse a una política de Estado, con amplio intercambio de informaciones, a imponer que las historias

de los daños no se repitan más. Una adopción de buenas prácticas al ejemplo de la Comisión de Amnistía del Ministerio de la Justicia de Brasil: "PARA QUE NO SE OLVIDE, PARA QUE JAMÁS OCURRA".

DECIMASÉTIMA: no hay publicidad de los daños ambientales. PROPUESTA: hacer publicidad de los daños ambientales y de sus responsables directos e indirectos.

A fin de ampliar el sentido de la reparación, propugnamos por la publicidad de los daños. Además de servir como mecanismo de reparación, en la medida que se pone en evidencia a los perpetradores de los daños, sirve para que se evite la repetición. El reconocimiento y publicidad de las violaciones al derecho a un medio ambiente saludable indican una salida para la impunidad a los crímenes ambientales. Lo que se espera de quien pide disculpas es que el mismo no repita sus acciones dañinas.

DECIMAOCTAVA: no hay fiscalía de las actividades productivas ni por el Estado ni por la sociedad. PROPUESTA: monitoreo de las actividades licenciadas, a verificar también el cumplimiento de sus condicionantes.

Para los fines de reparación, de evitar el daño o su repetición, y hacer un cambio en la cultura de impunidad, se plantea que sociedad y Estado compartan la responsabilidad por los costos y beneficios del desarrollo. Propugnamos por un monitoreo de las actividades licenciadas y de sus condicionantes, para que se haga un control eficiente de lo que se va a impactar en cada actividad, proveyendo veracidad en las informaciones, computando los daños y sus reparaciones, dentro de un proceso comunicativo y transparente, posibilitando la publicidad por cualquier ciudadano, por intermedio de las tecnologías hoy disponibles, sea él un campesino que vive muy lejos de un centro comercial o un ciudadano urbano.

Análisis de los puntos negativos y positivos de los Estudios de Impacto Ambiental y procedimientos administrativos

En Brasil, la Ley Federal n.º 6.938/81, que instituye el SISINAMA y las competencias del CONAMA, crea el EIA/RIMA y el licenciamiento ambiental, y establece las responsabilidades objetivas y solidarias por daños ambientales. Las licencias ambientales, son documentos que contienen una validez definida,

y es donde se establecen condiciones, restricciones y medidas de control ambiental, son hechas en tres etapas distintas, de acuerdo con lo que dispone la Resolución CONAMA 237:

1 - LP (Licencia Previa), para verificar la viabilidad ambiental del emprendimiento, de acuerdo con su localización y concepción. es decir, se verifica si el área es adecuada, de acuerdo con el Zoneamiento Municipal;

2 - LI (Licencia de Operación), es la etapa de aprobación de los proyectos, donde se autoriza el inicio de la construcción de los emprendimientos e instalación de los equipamientos. En esta etapa es que se presentan los EIA/RIMA y RCA, para los casos en que se exigen. Cuando los emprendimientos o actividades son de clase 3 a 5, que es el nivel del impacto ambiental, se piden los EIA/RIMA; para los demás se pueden pedir los RCA, de acuerdo con la Resolución CONAMA 10/90;

3 - LO (Licencia de Operación), autoriza el funcionamiento del emprendimiento, lo que se observa en la edificación, y la eficacia de las medidas de control ambiental establecidas.

Es importante destacar que en los casos de emprendimientos que están listos para iniciar actividades, y que no tienen LP o LI, tendrán que presentar LO para obtener un licenciamiento preventivo; y en el caso de emprendimientos que están en operación, y que no tienen LP o LI tendrán que presentar LO para un licenciamiento correctivo a fines de reglamentar la situación, caso en el que es necesario presentar toda la documentación relativa a las LP, LI y LO.

En España las autorizaciones se dan con apoyo en la Ley 16/2002, que trata de la prevención y control integrados de la contaminación. Son tres tipos de licencias: 1 - Autorizaciones Ambientales Integradas²³⁷, que se basan en el Anexo 1. Este Anexo contiene un listado de los tipos de actividades; 2 - Licencias ambientales; 3 - Comunicaciones Ambientales

Existe un sistema de intercambio de informaciones entre la Comisión Europea y los Estados miembros, y contempla emisiones y fuentes responsables, y mejores técnicas.

²³⁷ Definición en el artículo 3.1. de la Ley 16/2002: "Autorización ambiental integrada": la resolución escrita del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación.

Deficiencias acerca de la participación pública en la gestión ambiental en Brasil:

- Ausencia de transparencia en las informaciones u omisión de informaciones, lo que genera una falsificación de la realidad señalada en los EIA/RIMA;
- Ausencia de educación en derechos humanos
- Los Términos de Referencia, que tienen la finalidad de proveer subsidios genéricos para orientar el desarrollo de los EIA/RIMA, aunque sean solamente un norte, no están actualizados.
- no se hace evaluación integrada de los impactos;
- Carencia de espacios para la representatividad de la sociedad civil, cualitativa y cuantitativa, una vez que muchas ONGs y asociaciones afines que toman asiento en los consejos son creadas por los propios emprendedores;
- Los miembros de los consejos no se renuevan;
- Confusión entre sector público y privado;
- Deficiencia en la publicidad de los daños ambientales ocasionados, o ausencia de ella.

Participación pública - Cambios organizativos:

- actualización de los Términos de Referencia y demás bases de datos, como los mapeos constantes de la Base de Datos SINIMA (Sistema de Informaciones acerca del Medio Ambiente), agilizando la producción de información ambiental con vistas a la actualización de estas bases, teniendo como parámetro la definición de información, lo que está descrito en el Convenio de Aarhus, en su Artículo 2.3, por «información(es) acerca del medio ambiente» se entiende toda información, disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otro soporte material y que se refiera a: a) El estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los parajes naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados, y la interacción entre estos elementos", lo que significa que toda y cualquier información concerniente debe ser considerada y apuntada en los estudios, con publicación antes del inicio de los EIA/RIMA;

- manutención de datos actualizados de los emprendimientos licenciados;
- hacer una evaluación integrada en la gestión ambiental, como se especifica en el inciso IV del Artículo 29 de la Ley 9.433/97, acerca de la Política Nacional de Recursos Hídricos, que apunta a "IV - promover la integración de la gestión de recursos hídricos con la gestión ambiental", en conformidad con el Artículo 31 de esta misma ley: "En la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos, los Poderes Ejecutivos del Distrito Federal y de los municipios promoverán la integración de las políticas locales de saneamiento básico, de uso, ocupación y conservación del suelo y del medio ambiente con las políticas federales y estatales de recursos hídricos".
- diseminar los instrumentos de acceso a la información, en el sentido de propiciar el acceso a ellos;
- propiciar el compartimiento de informaciones entre los órganos licenciadores y sus consejeros;
- ampliar el acceso al Portal de Transparencia;
- propiciar educación en Derechos Humanos y medio ambiente en el sentido de asegurar el empoderamiento al ciudadano para que pueda acceder al proceso decisorio con efectividad;
- garantizar la paridad en la participación pública mediante fiscalización de las composiciones estatutarias de las ONGs y asociaciones afines. Esto viabiliza el cumplimiento de algunos marcos legales que propugnan por la participación, como el inciso II del Artículo 4º del Decreto 4297/2002, que trata del ZEE, pre-lecciona que en su proceso de elaboración e implementación "contará con amplia participación democrática, compartiendo sus acciones y responsabilidades entre los diferentes niveles de la administración pública y de la sociedad civil".
- asegurar la aplicación del Decreto n° 8243 del 23 de mayo de 2014 (PNPS y SNPS);
- transmisión de las secciones del COPAM en Red Nacional;
- publicidad de los daños ambientales y a los Derechos Humanos;
- fortalecer los mecanismos e instancias de diálogo para fomentar la comunicación para el intercambio de ideas;
- impulsar procesos comunicativos que fortalezcan la publicidad;

- fomentar la capacitación para la participación pública, en un proceso continuo de empoderamiento ciudadano, dando a estos las condiciones materiales e inmateriales para el mismo.

Participación pública - Cambios normativos:

- aprobar en definitiva el Decreto n° 8243;
- crear un marco regulatorio para que el registro socio-económico sea elaborado y disponibilizado por el Estado;
- crear un marco legal específico que posibilite sancionar gravemente por omisiones en los EIA/RIMA, con prohibiciones de que los mismos sean hechos por empresas ligadas a los emprendedores o vinculados a ellos;
- crear un marco legal que asegure la exigencia de un RIDH a ser elaborado por el Estado inmediatamente al conocimiento de la pretensión de desarrollo de determinada actividad, propiciando comunicación con la comunidad antes de empezar los estudios de impacto a cargo del emprendedor, en este sentido cabe apuntar que la Ley n° 11.520/ 2000, que instituye el Código Estadual del Medio Ambiente del Estado de Rio Grande do Sul, advierte en su Art. 64 que "Los emprendimientos que acarreen el desplazamiento de poblaciones humanas para otras áreas tendrán en su Licencia Previa (LP), como condicionante para la obtención de Licencia de Instalación (LI), la resolución de todas las cuestiones atinentes a ese desplazamiento, en especial la expropiación y el reasentamiento". Cabe decir que en los marcos legales deben constar, además de esto, que el reasentamiento debe ser definitivo. Puesto que lo que ocurre es una posesión precaria que impide a los reasentados el empezar sus actividades productivas de trabajo y renta por no tener la reglamentación de sus posesiones.
- crear una comisión de reparación por daños a los Derechos Humanos relacionados al sistema productivo.

Un punto positivo en la participación pública en los consejos, es la influencia para evitar daños, ya que son espacios de construcción de procesos transformadores; de información acerca de lo que está establecido; y espacios de generación de hechos políticos capaces de impulsar un diálogo amplio.

Acerca de los daños ambientales, cultura de impunidad y propuestas

- la negativa al propio derecho a la participación pública en la gestión ambiental es un daño;
- la cultura de impunidad es un factor de degradación en sí misma en la medida que imprime en el consciente de las personas que el ocasionar daño no es un problema tan malo, que no es punible;
- la ausencia u omisión de informaciones, como componente de apoyo a la formación de entendimientos es una afronta al proceso democrático de participación, y por lo tanto un daño que se va a reflejar en otros daños peores.

La reparación de los daños, es también un proceso colaborativo a la propia participación pública en la gestión de los recursos naturales, sin distanciarse de lo que propugna el Principio 16 de la Cumbre de la Tierra Rio/92, donde "Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales", aquí caben los siguientes argumentos:

- consideramos importante trabajar con la memoria oral, así que planteamos escuchar a los impactados por actividades productivas;
- publicidad de los daños ambientales, con los respectivos nombres de los técnicos cuyos pareceres hagan parte de los EIA/RIMA, nombres de las empresas, de los consejeros que participaron de la aprobación y dieron su voto favorable a la actividad. Esto sirve, además como alerta y un componente de formación del entendimiento, como una reparación moral;
- inversiones internacionales en razón de la trans-nacionalidad de las empresas;
- cooperación entre Estado y sociedad para una actuación conjunta de modo que se cumplan los objetivos de una gestión democrática del medio

ambiente, de acuerdo con las competencias establecidas en el Artículo 3º de la Ley Complementaria 140²³⁸.

La Ley Complementaria 140 fija normas de cooperación, en los términos de los incisos III, VI y VII del enunciado inicial y del párrafo único del Artículo 23 de la CF/88, en el desempeño de sus competencias comunes. En nuestro estudio resaltamos la importancia de esta cooperación en la protección del medio ambiente y el cuidado con los seres humanos, que se pueden ver contemplados en los incisos VI y X de la Ley²³⁹.

En este sentido, la relación de cooperación constituye una razón para el desarrollo de una acción conjunta envolviendo a todos los entes federales para la implementación de la PNMA y de políticas públicas para una gestión más equitativa en las funciones públicas de gestión del ambiente.



²³⁸ "Art. 3º Constituyen objetivos fundamentales de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en el ejercicio de la competencia común a los que se refiere esta Ley Complementaria:

I - proteger, defender y conservar el medio ambiente ecológicamente equilibrado, promoviendo la gestión descentralizada, democrática y eficiente;

II - garantizar el equilibrio del desarrollo socio-económico con la protección del medio ambiente, observando la dignidad de la persona humana, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales y regionales;

III - armonizar las políticas y acciones administrativas para evitar la superposición de actuación entre los entes federativos, de forma que se eviten conflictos de atribuciones y garantizar un actuar administrativo eficiente;

IV - garantizar la uniformidad de la política ambiental para todo el País, respetando las peculiaridades regionales y locales.

²³⁹ Art. 23. Es competencia común de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios:

VI - proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquier de sus formas;

X - combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos;

Tabela 2 – Matrices interpretativas: puntos identificados en los consejos y actores involucrados

Consejos	Actores
Deficiencias en la información	Emprendedores, Estado, gestores públicos y ciudadanos
Ausencia de transparencia	Emprendedores, Estado y gestores públicos
Ausencia de educación en derechos humanos	Emprendedores, Estado, gestores públicos y ciudadanos
Confusión entre sector público y privado	Estado e iniciativa privada
Términos de referencia predefinidos y desactualizados	Estado y gestores públicos
Evaluación integrada de los impactos insuficiente	Estado, gestores públicos, emprendedores y consejos
Ausencia de paridad	Ministerio Público y Estado
Perpetuación de consejeros	Estado, gestores y consejos
Publicidad deficiente	Estado, gestores públicos y medios vinculados al poder económico

BIBLIOGRAFIA

ABRÃO, M. D. T. e. E. J. d. O. P. O golpe de 1964 e as políticas de memória da comissão de anistia. *Revista Princípios* 129, p. 33–36, 2014. Citado na página 145.

ABRAO, P.; TORELLY, M. Justiça de transição no brasil. SANTOS, *Boaventura de Sousa*, PIRES JUNIOR, *Paulo Abrão*, MACDOWELL, *Cecília et TORELLY, Marcelo D. Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro. Estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Coimbra: Universidade de Coimbra*, 2010. Citado na página 159.

ACSELRAD, H. *CAMPELLO Cecília do A.; MELLO, Gustavo das Neves Bezerra O que é justiça ambiental*. [S.l.]: Rio de Janeiro: Garamond, 2009. Citado na página 13.

ANDREOPOULOS, G. J. O. *Educação em Direitos Humanos para o Século XXI Vol. 5*. [S.l.]: EdUSP. Citado na página 69.

ANTUNES, P. d. B. *Direito ambiental. rev.* [S.l.: s.n.], 2010. Citado na página 15.

ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*. [S.l.]: Editora Lumen Juris, 2010. Citado 4 vezes nas páginas 83, 130, 173 e 181.

ARENDT, H. *Entre o passado eo futuro. Trad. Mauro W. Barbosa de Almeida*. [S.l.]: São Paulo: Perspectiva, 1988. Citado 2 vezes nas páginas 54 e 55.

ARENDT, H. *A condição humana*. [S.l.: s.n.], 1989. Citado na página 35.

ARENDT, H. *Crises da República*. [S.l.]: Perspectiva, 2004. (Coleção Debates). Citado 5 vezes nas páginas 34, 41, 43, 44 e 78.

ARENDT, H. *Origens do totalitarismo*. [S.l.]: Companhia das Letras, 2010. Citado 3 vezes nas páginas 37, 44 e 45.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. [S.l.]: Edipro, 2002. Citado na página 35.

AYALA, P. d. A.; LEITE, J. R. M. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Editora RT*, 2010. Citado na página 129.

BAGGIO, R. C. *Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global-Perspectivas de (Re) Formulação da Federação Brasileira*. [S.l.]: Jurua Editora, 2006. v. 11. Citado na página 195.

BAGGIO, R. C. *Justiça Ambiental entre redistribuição e reconhecimento: a necessária democratização da proteção da natureza*. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito., 2014. Citado na página 198.

- BARRY, J. *Rethinking green politics: Nature, virtue and progress*. [S.l.]: Sage, 1998. Citado na página 111.
- BAUMAN, Z. *Modernidade e Ambivalência*. [S.l.]: Jorge Zahar, 1999. ISBN 9788571104945. Citado na página 141.
- BECK, U. *Risk society: Towards a new modernity*. [S.l.]: Sage, 1992. v. 17. Citado na página 135.
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Ed. 34, 2010. ISBN 9788573264500. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=ZLvmcQAACAAJ>>. Citado 2 vezes nas páginas 133 e 140.
- BINENBOJM, G. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. [S.l.]: Renovar, 2008. Citado 2 vezes nas páginas 38 e 134.
- BULLARD, R. et al. Enfrentando o racismo ambiental no século xxi. *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 41–48, 2004. Citado na página 57.
- CANTO, M. T. *Ordenación ambiental de la agricultura:(ayudas ecocondicionadas y técnicas de mercado)*. [S.l.]: Tirant lo Blanch, 2005. Citado na página 178.
- CARDOSO, F. H. Plano diretor da reforma do aparelho do estado. *Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, 1995. Citado na página 85.
- CARLINI-COTRIM, B. Qualitative research methods in drug abuse research: discussing the potential use of focus group in brazil. *Revista de Saúde Pública, SciELO Brasil*, v. 30, n. 3, p. 285–293, 1996. Citado na página 187.
- CATALÁ, L. G. Responsabilidad por daños al medio ambiente. 1996. Citado na página 149.
- CRUZ, A. P. F. N. d. *A culpabilidade nos crimes ambientais*. [S.l.]: Revista dos Tribunais, 2008. Citado na página 155.
- CRUZ, P. M.; FERRER, G. R. Os novos cenários transnacionais ea democracia assimétrica. *REVISTA DIREITO E JUSTIÇA: REFLEXÕES SOCIOJURÍDICAS*, v. 11, n. 17, p. 163–190, 2012. Citado 3 vezes nas páginas 29, 59 e 61.
- CUEVA, E. G. ¿ hacia dónde van las comisiones de la verdad? *Justicia transicional: Manual para América Latina*. Brasília: Comisión de Amnistía, Ministerio de Justicia, p. 341–357. Citado na página 147.
- DEMO, P. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Editora Autores Associados, 1995. ISBN 9788585701123. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=nLBJpH9JyqUC>>. Citado 2 vezes nas páginas 37 e 69.
- DEWEY, J. *Direitos Humanos: Uma Antologia-Principais Escritos Políticos, Ensaios, Discursos e Documentos desde a Bíblia até o presente*. [S.l.: s.n.]. Citado na página 42.

DEWEY, J. *Vida e educação*. [S.l.]: São Paulo: Melhoramentos, 1978. Citado 2 vezes nas páginas 54 e 56.

DEWEY, J. *Democracia e educação: introdução à filosofia da educação*. [S.l.]: São Paulo: Editora Nacional, 1979. Citado 6 vezes nas páginas 24, 34, 53, 67, 68 e 79.

DEWEY, J. *Democracia y educación: una introducción a la filosofía de la educación*. [S.l.]: Ediciones Morata, 1995. Citado na página 29.

FERRAJOLI, L. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. [S.l.]: Livraria do Advogado, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 35 e 41.

FILHO, C. A. P. F. *Curso de direito ambiental brasileiro*. [S.l.]: São Paulo: Saraiva, 2010. Citado na página 174.

FILHO, J. C. M. d. S. *Justiça de transição: da ditadura civil-militar ao debate justransicional: direito à memória e à verdade e os caminhos da reparação e da anistia no Brasil*. [S.l.]: Livraria do Advogado Editora, 2015. Citado na página 144.

FLORES, J. H. *O nome do riso: breve tratado sobre arte e dignidade*. [S.l.: s.n.], 2007. Citado na página 78.

FLORES, J. H. *La reivención de los derechos humanos*. [S.l.]: Andalucía: Atrapasueños, 2008. Citado 11 vezes nas páginas 12, 34, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 59, 60 e 62.

FLORES, J. H. *A (re) invenção dos direitos humanos*. [S.l.]: Fundação Boiteux, 2009. Citado na página 108.

FONT, J.; CAMPALANS, F. R. *Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos*. [S.l.]: Fundació Rafael Campalans, 1997. Citado 2 vezes nas páginas 108 e 111.

GADOTTI, M. *Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito*. [S.l.: s.n.], 1989. Citado na página 28.

GREIFF, P. d. Justiça e reparações. *Revista anistia política e justiça de transição*, n. 3, p. 42–71, 2010. Citado na página 142.

HABERMAS, J. Direito e democracia: entre facticidade e validade. rio de janeiro: Tempo brasileiro, 2003. Vol. II, 1987. Citado na página 28.

HABERMAS, J. Teoria da ação comunicativa. *Freitag, Barbara. A teoria crítica: Ontem e Hoje*, v. 3, p. 52–65, 1999. Citado na página 27.

HABERMAS, J. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa; tradução de Flávio R.* [S.l.: s.n.], 2003. Citado na página 228.

HEGEL, G. *Os Pensadores, Vida e Obra*. [S.l.]: São Paulo, Editora Nova Cultural, 1999. Citado na página 34.

- IGLESIAS, M. M. et al. Políticas de medio ambiente y participación ciudadana. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative, v. 61, p. 179–201, 2008. Citado 3 vezes nas páginas 82, 93 e 97.
- JACCOUD, L. et al. Questão social e políticas sociais no brasil contemporâneo. In: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. [S.l.]: IPEA, 2005. Citado na página 85.
- JELIN, E.; HERSHBERG, E.; PINHEIRO, A. L. *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. [S.l.]: EdUSP, 2006. v. 1. Citado na página 40.
- JIMÉNEZ, A. C. Participación ciudadana y administración local. Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. Citado 3 vezes nas páginas 80, 97 e 98.
- KANT, I. *A metafísica dos costumes. rev.* [S.l.: s.n.], 2008. Citado na página 37.
- KÖHLER, G. d. O. Responsabilidade civil ambiental e estruturas causais: o problema do nexu causal para o dever de reparar. Juruá, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 137 e 138.
- LEFORT, C. *A invenção democrática: os limites do autoritarismo*. [S.l.]: São Paulo: Brasiliense, 1987. Citado 2 vezes nas páginas 38 e 39.
- LEITE, J. R. M.; AYALA, P. d. A. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. *Revista dos Tribunais*, 2012. Citado na página 139.
- LEITE, J. R. M.; CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional ambiental brasileiro. *Direito constitucional ambiental brasileiro*, v. 4, 2008. Citado na página 206.
- LÓPEZ, C. S.; RODRÍGUEZ, A. J. T. Gobernabilidad en las áreas protegidas y participación ciudadana. 2006. Citado na página 106.
- LORENZETTI, R. L. *Teoria geral do direito ambiental*. [S.l.]: Editora Revista dos Tribunais, 2010. Citado 2 vezes nas páginas 86 e 131.
- MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. *Direito ambiental*. [S.l.]: Verbo Jurídico, Porto Alegre, 2010. Citado 3 vezes nas páginas 163, 172 e 225.
- MÁRQUEZ, J. J. G. La responsabilidad por el daño ambiental en México; el paradigma de la reparación. *Edit. Miguel Ángel Porrúa. UAM. México*, 2002. Citado na página 127.
- MARTINS, F. R. Controle do patrimônio público: comentários à lei de improbidade administrativa. *Revista dos Tribunais*, 2009. Citado na página 133.

- MARTINS, F. R. Controle do patrimônio público. *Revista dos Tribunais*, 2013. Citado na página 29.
- MARX, K. A questão judaica. 1843. *Manuscritos Econômicos*, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 38 e 39.
- MATEO, R. M. *Manual de derecho ambiental*. [S.l.]: Trivium, Madrid, 1995. Citado 2 vezes nas páginas 28 e 61.
- MILARÉ, É. *Direito Ambiental*. [S.l.]: São Paulo: RT, 2001. Citado na página 128.
- MORIN, E. O método 2: a vida da vida. 2. Trad. Marina Lobo. Porto Alegre: Editora Sulina, 2005. Citado na página 37.
- MORÓN, M. S. El principio de participación en la constitución española. *Revista de administración pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 89, 1979. Citado na página 93.
- NETO, O. C.; MOREIRA, M. R.; SUCENA, L. F. M. Grupos focais e pesquisa social qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação. *Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, v. 13, 2002. Citado na página 187.
- NONET, P.; SELZNICK, P. Direito e sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo. *Revan*, 2010. Citado na página 120.
- PEREZ, M. A. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. [S.l.], 2009. Citado 2 vezes nas páginas 84 e 85.
- PINHEIRO, A. L.; JELIN, E.; HERSHBERG, E. *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. [S.l.]: EdUSP, 2006. v. 1. Citado na página 43.
- PRIEUR, M. Princípio da proibição de retrocesso ambiental¹. *PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL*, p. 11, 2012. Citado na página 221.
- RAMÓN, F. L. et al. Observatorio de políticas ambientales 2007. *Pamplona: Thomson*, 2008. Citado na página 22.
- RAWLS, J. *Uma Teoria da Justiça*. 3ª edição. [S.l.]: São Paulo: Martins Fontes, 2008. Citado na página 52.
- RAWLS, J.; POLÍTICO, O. L. *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita MR Esteves. [S.l.]: São Paulo: Martins Fontes, 1997. Citado na página 56.
- RESSEL, L. B. et al. O uso do grupo focal em pesquisa qualitativa. *Texto and Contexto Enfermagem*, SciELO Brasil, v. 17, n. 4, p. 779, 2008. Citado na página 188.

- RIZZARDO, A. *Responsabilidade civil*. [S.l.]: Rio de Janeiro: Forense, 2009. Citado na página 149.
- ROBLES, G. *Direitos Fundamentais E a Etica Na Sociedade Atual*. [S.l.]: Editora Manole Ltda, 2005. Citado na página 46.
- ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, 2011. Citado na página 87.
- SÁIZ, Á. V.; MALDONADO, M. A.; GARCÍA, R. V. *Ciudadanía y conciencia medioambiental en España*. [S.l.]: CIS, 2010. Citado 3 vezes nas páginas 79, 107 e 116.
- SANTOS, B. d. S. Democratizar a democracia. *Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Citado na página 52.
- SHRADER-FRECHETTE, K. Environmental justice: creating equality, reclaiming democracy. *Environmental ethics*, Oxford: Oxford University Press, 2002. Citado na página 58.
- SILVA, F. R. R. d. *Ação popular ambiental*. [S.l.]: Revista dos Tribunais, 2008. Citado na página 87.
- SILVA, H. da. *A luta pela anistia*. UNESP, 2009. ISBN 9788571399815. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=1bxOAQAIAAJ>>. Citado na página 147.
- SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1995. [S.l.: s.n.], 2003. Citado na página 16.
- SIRVINSKAS, L. P. Manual de direito de direito ambiental. ver., atual. *E ampl.* São Paulo: Saraiva, p. 122, 2011. Citado na página 175.
- TRAD, L. A. B. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde; focal groups: concepts, procedures and reflections based on practical experiences of research works in the health area. *Physis (Rio J.)*, v. 19, n. 3, p. 777-796, 2009. Citado 2 vezes nas páginas 188 e 200.
- TRENNEPOHL, N. Manual de direito ambiental. Impetus, 2010. Citado na página 170.
- VAINER, C. et al. Águas para a vida, não para a morte. notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no brasil. *Justiça Ambiental e Cidadania*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 2004. Citado na página 197.
- VEGA, R. P.; LÓPEZ, O. V. Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, v. 3, n. 9, 2014. Citado 2 vezes nas páginas 81 e 82.
- VIANNA, J. R. A. *Responsabilidade Civil por danos ao meio ambiente*. [S.l.]: Juruá, 2009. Citado 2 vezes nas páginas 131 e 152.

VILLAR, G. C. et al. *Derecho Constitucional*. [S.l.]: Vol. II, Tecnos, Madrid, 2003. Citado 2 vezes nas páginas 86 e 87.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ANEXO A – Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º - Esta lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento) IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente; III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às ati-

vidades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública acerca de la necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas á sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei. Parágrafo único. As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental,

constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990) II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990) III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990) IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; (Redação dada pela Lei nº 12.856, de 2013) V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) § 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. § 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. § 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada. § 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 7º (Revogado pela Lei nº 8.028, de 1990)

Art. 8º Compete ao CONAMA: (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990) III - (Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009) IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; (VETADO); V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes; VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos. Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama. (Incluído pela Lei nº 8.028, de 1990)

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; (Regulamento) III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado

anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Art. 9º-A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental. (Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012). § 1º O instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental deve incluir, no mínimo, os seguintes itens: (Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012). I - memorial descritivo da área da servidão ambiental, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). II - objeto da servidão ambiental; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). III - direitos e deveres do proprietário ou possuidor instituidor; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). IV - prazo durante o qual a área permanecerá como servidão ambiental. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). § 2º A servidão ambiental não se aplica às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal mínima exigida. (Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012). § 3º A restrição ao uso ou à exploração da vegetação da área sob servidão ambiental deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal. (Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012). § 4º Devem ser objeto de averbação na matrícula do imóvel no registro de imóveis competente: (Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012). I - o instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). II - o contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). § 5º Na hipótese de compensação de Reserva Legal, a servidão ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos. (Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012). § 6º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites do imóvel. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). § 7º As áreas que tenham sido instituídas na forma de servidão florestal, nos termos do art. 44-A da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, passam a ser consideradas, pelo efeito desta Lei, como de servidão ambiental. (Incluído pela

Lei nº 12.651, de 2012).

Art. 9º-B. A servidão ambiental poderá ser onerosa ou gratuita, temporária ou perpétua. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). § 1º O prazo mínimo da servidão ambiental temporária é de 15 (quinze) anos. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). § 2º A servidão ambiental perpétua equivale, para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos públicos, à Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, definida no art. 21 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). § 3º O detentor da servidão ambiental poderá aliená-la, cedê-la ou transferi-la, total ou parcialmente, por prazo determinado ou em caráter definitivo, em favor de outro proprietário ou de entidade pública ou privada que tenha a conservação ambiental como fim social. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012).

Art. 9º-C. O contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental deve ser averbado na matrícula do imóvel. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). § 1º O contrato referido no caput deve conter, no mínimo, os seguintes itens: (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). I - a delimitação da área submetida a preservação, conservação ou recuperação ambiental; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). II - o objeto da servidão ambiental; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). III - os direitos e deveres do proprietário instituidor e dos futuros adquirentes ou sucessores; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). IV - os direitos e deveres do detentor da servidão ambiental; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). V - os benefícios de ordem econômica do instituidor e do detentor da servidão ambiental; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). VI - a previsão legal para garantir o seu cumprimento, inclusive medidas judiciais necessárias, em caso de ser descumprido. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). § 2º São deveres do proprietário do imóvel serviente, entre outras obrigações estipuladas no contrato: (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). I - manter a área sob servidão ambiental; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). II - prestar contas ao detentor da servidão ambiental sobre as condições dos recursos naturais ou artificiais; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). III - permitir a inspeção e a fiscalização da área pelo detentor da servidão ambiental; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). IV - defender a posse da área serviente, por todos os meios em direito admitidos. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). § 3º São deveres do detentor da servidão ambiental, entre outras obrigações estipuladas no contrato: (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). I - documentar as características ambientais da propriedade; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). II - monitorar periodicamente a propriedade para verificar se a servidão ambiental está sendo mantida; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). III - prestar informações necessárias a quaisquer interessados na aquisição ou aos

sucessores da propriedade; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). IV - manter relatórios e arquivos atualizados com as atividades da área objeto da servidão; (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012). V - defender judicialmente a servidão ambiental. (Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012).

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011) § 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011) § 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011) § 3º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011) § 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

Art. 11. Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. (Vide Lei nº 7.804, de 1989) § 1º (Revogado pela Lei Complementar nº 140, de 2011) § 2º Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

Art. 12. As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único. As entidades e órgãos referidos no caput deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e a melhoria da qualidade do meio ambiente.

Art. 13. O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando: I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental; II - à fabricação de equipamentos antipoluidores; III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais. Parágrafo único. Os órgãos, entidades e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das

pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios; II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público; III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; IV - à suspensão de sua atividade. § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. § 2º No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias prevista neste artigo. § 3º Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprimento resolução do CONAMA. § 4º (Revogado pela Lei nº 9.966, de 2000) § 5º A execução das garantias exigidas do poluidor não impede a aplicação das obrigações de indenização e reparação de danos previstas no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Art. 15. O poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente, fica sujeito à pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º A pena é aumentada até o dobro se: (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) I - resultar: (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) a) dano irreversível à fauna, à flora e ao meio ambiente; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) b) lesão corporal grave; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) II - a poluição é decorrente de atividade industrial ou de transporte; (Incluído pela Lei nº 7.804,

de 1989) III - o crime é praticado durante a noite, em domingo ou em feriado. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) § 2º Incorre no mesmo crime a autoridade competente que deixar de promover as medidas tendentes a impedir a prática das condutas acima descritas. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

Art. 16 - (Revogado pela Lei nº 7.804, de 1989)

Art. 17. Fica instituído, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA: (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) I - Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) II - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

Art. 17-A. São estabelecidos os preços dos serviços e produtos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, a serem aplicados em âmbito nacional, conforme Anexo a esta Lei. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000) Art. 17-B. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais."(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 1º Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 2º Revogado.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-C. É sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades constantes do Anexo VIII desta Lei.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 1º O sujeito passivo da TCFA é obrigado a entregar até o dia 31 de março de cada ano relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo Ibama, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 2º O descumprimento da providência determinada no § 1º sujeita o infrator a multa equivalente a vinte por cento da TCFA devida, sem prejuízo da exigência desta. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 3º Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-D. A TCFA é devida por estabelecimento e os seus valores são os fixados no Anexo IX desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 1º Para os fins desta Lei, consideram-se: (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) I – microempresa e empresa de pequeno porte, as pessoas jurídicas que se enquadrem, respectivamente, nas descrições dos incisos I e II do caput do art. 2º da Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999; (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) II – empresa de médio porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e igual ou inferior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais); (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) III – empresa de grande porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais). (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) § 2º O potencial de poluição (PP) e o grau de utilização (GU) de recursos naturais de cada uma das atividades sujeitas à fiscalização encontram-se definidos no Anexo VIII desta Lei. (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) § 3º Caso o estabelecimento exerça mais de uma atividade sujeita à fiscalização, pagará a taxa relativamente a apenas uma delas, pelo valor mais elevado. (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-E. É o Ibama autorizado a cancelar débitos de valores inferiores a R\$ 40,00 (quarenta reais), existentes até 31 de dezembro de 1999. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000)

Art. 17-F. São isentas do pagamento da TCFA as entidades públicas federais, distritais, estaduais e municipais, as entidades filantrópicas, aqueles que praticam agricultura de subsistência e as populações tradicionais. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-G. A TCFA será devida no último dia útil de cada trimestre do ano civil, nos valores fixados no Anexo IX desta Lei, e o recolhimento será efetuado em conta bancária vinculada ao Ibama, por intermédio de documento próprio de arrecadação, até o quinto dia útil do mês subsequente. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) Parágrafo único. Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 2º Os recursos arrecadados com a TCFA terão utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Art. 17-H. A TCFA não recolhida nos prazos e nas condições estabelecidas no artigo anterior será cobrada com os seguintes acréscimos: (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) I – juros de mora, na via administrativa ou judicial, contados do mês seguinte ao do vencimento, à razão de um por cento; (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) II – multa de mora de vinte por cento, reduzida a dez por cento se o pagamento for efetuado até o último dia útil

do mês subsequente ao do vencimento;(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) III – encargo de vinte por cento, substitutivo da condenação do devedor em honorários de advogado, calculado sobre o total do débito inscrito como Dívida Ativa, reduzido para dez por cento se o pagamento for efetuado antes do ajuizamento da execução.(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) § 1º-A. Os juros de mora não incidem sobre o valor da multa de mora.(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) § 1º Os débitos relativos à TCFA poderão ser parcelados de acordo com os critérios fixados na legislação tributária, conforme dispuser o regulamento desta Lei.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-I. As pessoas físicas e jurídicas que exerçam as atividades mencionadas nos incisos I e II do art. 17 e que não estiverem inscritas nos respectivos cadastros até o último dia útil do terceiro mês que se seguir ao da publicação desta Lei incorrerão em infração punível com multa de: (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) I – R\$ 50,00 (cinquenta reais), se pessoa física; (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) II – R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), se microempresa; (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) III – R\$ 900,00 (novecentos reais), se empresa de pequeno porte; (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) IV – R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), se empresa de médio porte; (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) V – R\$ 9.000,00 (nove mil reais), se empresa de grande porte. (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) Parágrafo único. Revogado.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-J. (Revogado pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-L. As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000)

Art. 17-M. Os preços dos serviços administrativos prestados pelo Ibama, inclusive os referentes à venda de impressos e publicações, assim como os de entrada, permanência e utilização de áreas ou instalações nas unidades de conservação, serão definidos em portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mediante proposta do Presidente daquele Instituto. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000)

Art. 17-N. Os preços dos serviços técnicos do Laboratório de Produtos Florestais do Ibama, assim como os para venda de produtos da flora, serão, também, definidos em portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mediante proposta do Presidente daquele Instituto. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000)

Art. 17-O. Os proprietários rurais que se beneficiarem com redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, com base em Ato Declaratório Ambiental - ADA, deverão recolher ao Ibama a importância prevista no item 3.11 do Anexo VII da Lei no 9.960, de 29 de janeiro de 2000, a título de Taxa de Vistoria.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 1º-A. A Taxa de Vistoria a que se refere o caput deste artigo não poderá exceder a dez por cento do valor da redução do imposto proporcionada pelo ADA.(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000) § 1º A utilização do ADA para efeito de redução do valor a pagar do ITR é obrigatória.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 2º O pagamento de que trata o caput deste artigo poderá ser efetivado em cota única ou em parcelas, nos mesmos moldes escolhidos pelo contribuinte para o pagamento do ITR, em documento próprio de arrecadação do Ibama.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 3º Para efeito de pagamento parcelado, nenhuma parcela poderá ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais). (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 4º O inadimplemento de qualquer parcela ensejará a cobrança de juros e multa nos termos dos incisos I e II do caput e §§ 1o-A e 1o, todos do art. 17-H desta Lei.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 5º Após a vistoria, realizada por amostragem, caso os dados constantes do ADA não coincidam com os efetivamente levantados pelos técnicos do Ibama, estes lavrarão, de ofício, novo ADA, contendo os dados reais, o qual será encaminhado à Secretaria da Receita Federal, para as providências cabíveis. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-P. Constitui crédito para compensação com o valor devido a título de TCFA, até o limite de sessenta por cento e relativamente ao mesmo ano, o montante efetivamente pago pelo estabelecimento ao Estado, ao Município e ao Distrito Federal em razão de taxa de fiscalização ambiental.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 1º Valores recolhidos ao Estado, ao Município e ao Distrital Federal a qualquer outro título, tais como taxas ou preços públicos de licenciamento e venda de produtos, não constituem crédito para compensação com a TCFA. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000) § 2º A restituição, administrativa ou judicial, qualquer que seja a causa que a determine, da taxa de fiscalização ambiental estadual ou distrital compensada com a TCFA restaura o direito de crédito do Ibama contra o estabelecimento, relativamente ao valor compensado.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-Q. É o Ibama autorizado a celebrar convênios com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a TCFA."(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 18. (Revogado pela Lei nº 9.985, de 2000)

Art 19 -(VETADO).

Art. 19. Ressalvado o disposto nas Leis nºs 5.357, de 17 de novembro de 1967, e 7.661, de 16 de maio de 1988, a receita proveniente da aplicação desta Lei será recolhida de acordo com o disposto no art. 4º da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989))

Art. 20. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 21. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 31 de agosto de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

JOÃO FIGUEIREDO Mário Andreazza



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ANEXO B – Resolución CONAMA nº 237 , de 19 de Dezembro de 1997

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e

Considerando a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente;

Considerando a necessidade de se incorporar ao sistema de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua;

Considerando as diretrizes estabelecidas na Resolução CONAMA nº 011/94, que determina a necessidade de revisão no sistema de licenciamento ambiental;

Considerando a necessidade de regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não foram definidos;

Considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

Considerando a necessidade de se integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências, resolve:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

IV - Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

§ 2º - Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa

degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas

por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 9º - O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais

específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA , dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de

impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

Art. 11 - Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único - O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Art. 13 - O custo de análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo único. Facultar-se-á ao empreendedor acesso à planilha de custos realizados pelo órgão ambiental para a análise da licença.

Art. 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis)

meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º - Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 15 - O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação

Parágrafo Único - O prazo estipulado no caput poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 16 - O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.

Art. 17 - O arquivamento do processo de licenciamento não impedirá a apresentação de novo requerimento de licença, que deverá obedecer aos procedimentos estabelecidos no artigo 10, mediante novo pagamento de custo de análise.

Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no

máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II

§ 2º - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

§ 3º - Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

§ 4º - A renovação da Licença de Operação(LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Art. 21 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando seus efeitos aos processos de licenciamento em tramitação nos órgãos ambientais competentes, revogadas as disposições em contrário, em especial os artigos 3o e 7º da Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.

GUSTAVO KRAUSE GONÇALVES SOBRINHO

Presidente

RAIMUNDO DEUSDARÁ FILHO

Secretário-Executivo



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ANEXO C – LEI Nº 10.650, DE 16 DE ABRIL DE 2003.

Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, instituído pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados 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, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

- I - qualidade do meio ambiente;
- II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;
- III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;
- IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;
- V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;
- VI - substâncias tóxicas e perigosas;
- VII - diversidade biológica;
- VIII - organismos geneticamente modificados.

§ 1º Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informa-

ções colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.

§ 2o É assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais.

§ 3o A fim de que seja resguardado o sigilo a que se refere o § 2o, as pessoas físicas ou jurídicas que fornecerem informações de caráter sigiloso à Administração Pública deverão indicar essa circunstância, de forma expressa e fundamentada.

§ 4o Em caso de pedido de vista de processo administrativo, a consulta será feita, no horário de expediente, no próprio órgão ou entidade e na presença do servidor público responsável pela guarda dos autos.

§ 5o No prazo de trinta dias, contado da data do pedido, deverá ser prestada a informação ou facultada a consulta, nos termos deste artigo.

Art. 3o Para o atendimento do disposto nesta Lei, as autoridades públicas poderão exigir a prestação periódica de qualquer tipo de informação por parte das entidades privadas, mediante sistema específico a ser implementado por todos os órgãos do Sisnama, sobre os impactos ambientais potenciais e efetivos de suas atividades, independentemente da existência ou necessidade de instauração de qualquer processo administrativo.

Art. 4o Deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes aos seguintes assuntos:

- I - pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão;
- II - pedidos e licenças para supressão de vegetação;
- III - autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais;
- IV - lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta;
- V - reincidências em infrações ambientais;
- VI - recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões;
- VII - registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição.

Parágrafo único. As relações contendo os dados referidos neste artigo

deverão estar disponíveis para o público trinta dias após a publicação dos atos a que se referem.

Art. 5º O indeferimento de pedido de informações ou consulta a processos administrativos deverá ser motivado, sujeitando-se a recurso hierárquico, no prazo de quinze dias, contado da ciência da decisão, dada diretamente nos autos ou por meio de carta com aviso de recebimento, ou em caso de devolução pelo Correio, por publicação em Diário Oficial.

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º (VETADO)

Art. 8º Os órgãos ambientais competentes integrantes do Sisnama deverão elaborar e divulgar relatórios anuais relativos à qualidade do ar e da água e, na forma da regulamentação, outros elementos ambientais.

Art. 9º As informações de que trata esta Lei serão prestadas mediante o recolhimento de valor correspondente ao ressarcimento dos recursos despendidos para o seu fornecimento, observadas as normas e tabelas específicas, fixadas pelo órgão competente em nível federal, estadual ou municipal.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor quarenta e cinco dias após a data de sua publicação.

Brasília, 16 de abril de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA Marina Silva Álvaro Augusto Ribeiro Costa

ANEXO D – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em

conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o

máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

CAPÍTULO II

DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas

realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1o O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2o Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3o O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4o A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1o, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5o Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6o Verificada a hipótese prevista no § 5o deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Art. 8o É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1o Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos

e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2o Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3o Os sítios de que trata o § 2o deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9o da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4o Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2o, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Do Pedido de Acesso

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei no 7.115, de 29 de agosto de 1983.

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do

documento original.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

Seção II

Dos Recursos

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o

requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no caput que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.

CAPÍTULO IV

DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de

sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Seção II

Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2o As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3o Alternativamente aos prazos previstos no § 1o, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4o Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5o Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

Seção III

Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. (Regulamento)

§ 1o O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2o O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3o Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as nor-

mas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

Seção IV

Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência: (Regulamento)

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à

Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

I - assunto sobre o qual versa a informação;

II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24. (Regulamento)

§ 1º O regulamento a que se refere o caput deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§ 2º Na reavaliação a que se refere o caput, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no caput para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

Seção V

Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos

históricos de maior relevância.

§ 5o Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

CAPÍTULO V

DAS RESPONSABILIDADES

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1o Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2o Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto

nas Leis nos 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos;
e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35. (VETADO).

§ 1o É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7o e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1o do art. 24.

§ 2o O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 3o A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1o deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

§ 4o A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3o implicará a desclassificação automática das informações.

§ 5o Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei. (Regulamento)

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos: (Regulamento)

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro

ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei no 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.

§ 1o A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no caput, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.

§ 2o No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no caput poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.

§ 3o Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no caput, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

§ 4o As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no caput serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116.

.....

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

.....” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei no 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9o e na Seção II do Capítulo III.

Art. 46. Revogam-se:

I - a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005; e

II - os arts. 22 a 24 da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ANEXO E – DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014

Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º, caput, inciso I, e no art. 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as caracterís-

ticas e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da

República.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal.

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

- I - conselho de políticas públicas;
- II - comissão de políticas públicas;
- III - conferência nacional;
- IV - ouvidoria pública federal;
- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconselhos;
- VII - audiência pública;
- VIII - consulta pública; e
- IX - ambiente virtual de participação social.

Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral da Presidência da República publicará a relação e a respectiva composição das instâncias integrantes do SNPS.

Art. 8º Compete à Secretaria-Geral da Presidência da República:

- I - acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- II - orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- III - realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social definidos neste Decreto;
- IV - realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS; e

V - propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação.

Art. 9º Fica instituído o Comitê Governamental de Participação Social - CGPS, para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.

§ 1º O CGPS será coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que dará o suporte técnico-administrativo para seu funcionamento.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre seu funcionamento.

Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;

II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;

III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;

V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;

VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e

VII - publicidade de seus atos.

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente, em acordo com o disposto na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas três reconduções consecutivas.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a administração pública.

§ 5º Na hipótese de parceira que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

Art. 11. Nas comissões de políticas públicas devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil;
- II - definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; e
- V - publicidade de seus atos.

Art. 12. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;
- II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- III - estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;
- IV - integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;
- V - disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados na etapa nacional;
- VI - definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;
- VII - publicidade de seus resultados;
- VIII - determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e
- IX - indicação da periodicidade de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais.

Parágrafo único. As conferências nacionais serão convocadas por ato normativo específico, ouvido o CGPS sobre a pertinência de sua realização.

Art. 13. As ouvidorias devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União nos termos do art. 14, caput, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013.

Art. 14. As mesas de diálogo devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - participação das partes afetadas;

II - envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;

III - prazo definido de funcionamento; e

IV - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Parágrafo único. As mesas de diálogo criadas para o aperfeiçoamento das condições e relações de trabalho deverão, preferencialmente, ter natureza tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

Art. 15. Os fóruns interconselhos devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - definição da política ou programa a ser objeto de debate, formulação e acompanhamento;

II - definição dos conselhos e organizações da sociedade civil a serem convidados pela sua vinculação ao tema;

III - produção de recomendações para as políticas e programas em questão; e

IV - publicidade das conclusões.

Art. 16. As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;

III - sistematização das contribuições recebidas;

IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e

V - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 17. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;

III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;

IV - sistematização das contribuições recebidas;

V - publicidade de seus resultados; e

VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 18. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;

II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;

III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;

IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;

V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;

VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;

VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;

IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;

X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de

participação social; e

XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Art. 19. Fica instituída a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

§ 1º As reuniões da Mesa de Monitoramento serão convocadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República, sendo convidados os Secretários-Executivos dos ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre as competências específicas, o funcionamento e a criação de subgrupos da instância prevista no caput.

Art. 20. As agências reguladoras observarão, na realização de audiências e consultas públicas, o disposto neste Decreto, no que couber.

Art. 21. Compete à Casa Civil da Presidência da República decidir sobre a ampla divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social nos termos do art. 34, caput, inciso II, do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de maio de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF Miriam Belchior Gilberto Carvalho Jorge Hage Sobrinho