

**INSTRUMENTOS PARA A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENERGÉTICAS:
BRASIL E UNIÃO EUROPÉIA****INSTRUMENTS FOR THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ENERGY POLICIES: BRAZIL
AND THE EUROPEAN UNION****Patricia Nunes Lima Bianchi¹****Resumo**

o presente estudo teve como objetivo a análise de alguns instrumentos que contribuem para a *eficácia* das políticas públicas energéticas no Brasil e na União Européia. Objetivou-se verificar até que ponto os sistemas democráticos europeu e brasileiro apresentam avanços ou retrocessos, na execução de uma governança ambiental que realmente incorpore em seus processos critérios e elementos de sustentabilidade. Esse tema levou a importantes reflexões sobre sistemas democráticos e suas intersecções e incompatibilidades com os atuais modelos de governança, representando um avanço na investigação de algumas causas da ineficácia de políticas públicas no âmbito energético. Concluiu-se que, para que as normas adquiram real eficácia no âmbito da implementação de tais políticas, é necessário que elas encontrem condições sociais para o seu *enforcement*. Nesses termos, tanto a *responsabilização*, quanto à *participação popular*, poderão servir de veículo para a construção de uma nova realidade. E essa *construção* deverá afetar positivamente questões ligadas à eficácia das normas destinadas a estabelecer um desenvolvimento econômico que respeite algumas condições ambientais, o que, por sua vez, garantiria certa qualidade na vida às pessoas, entre outros benefícios coletivos, característicos de sociedades mais avançadas. Neste artigo, utilizou-se como metodologia um estudo descritivo analítico, mediante análise bibliográfica, documental e legislativa.

¹ Pós-doutoranda no Departamento de Filosofia e Teoria do Direito da Faculdade de Direito do Largo São Francisco (USP). Doutora em Direito, Estado e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2007). Mestre em Relações Internacionais pela UFSC (2001). Coursou pelo período de 2002/2003 o Doutorado em Direito da Faculté de Droit de l' Université des Sciences Sociales/Toulouse 1/França. Autora dos livros Eficácia das normas ambientais; Meio ambiente: certificações ambientais e comércio internacional; e co-autora do livro Direito ambiental e sustentabilidade, entre outros. Professora no curso de Mestrado em Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo – UNISAL. E-mail: patricianbianchi@gmail.com

Palavras-chave: Políticas Públicas Ambientais; Energia; Responsabilização; Participação Pública.

Abstract

The present study aimed to analyze some instruments that contribute to the effectiveness of public energy policies in Brazil and in the European Union. The objective was to verify the extent to which the European and Brazilian democratic systems present advances or setbacks, in the execution of an environmental governance that actually incorporates in its processes criteria and elements of sustainability. This theme led to important reflections on democratic systems and their intersections and incompatibilities with current governance models, representing an advance in the investigation of some causes of the inefficiency of public policies in the energy field. It was concluded that in order for the norms to become effective in the implementation of such policies, it is necessary for them to find social conditions for their enforcement. In these terms, both accountability and popular participation can serve as a vehicle for building a new reality. And this construction should positively affect issues related to the effectiveness of standards designed to establish economic development that respects some environmental conditions, which in turn would guarantee a certain quality in people's lives, among other collective benefits, characteristic of more advanced societies. In this article, a descriptive analytical study was used as methodology, through bibliographical, documentary and legislative analysis.

Keywords: Environmental Public Policies; Energy; Accountability; Public Participation.

INTRODUÇÃO

A implementação das políticas públicas no âmbito energético na União Européia – UE apresenta dificuldades peculiares, isso em razão, sobretudo do desenho político-institucional do bloco, além de razões geográficas, econômicas e em função da reunião de várias identidades dos Estados envolvidos e, por isso, multiplicidade de interesses nem sempre convergentes. Já no Brasil, a implementação daquelas políticas públicas é frustrada por vários fatores, normalmente fatores ligados à insuficiência de uma estrutura sócio-política sólida e bem definida, e pela prática uma governança ainda fortemente casuística e efêmera.

Os organismos que representam os governos daqueles dois atores internacionais destacam os fatores positivos de suas políticas, e passam a ideia de que se caminha para um cenário onde a *sustentabilidade* do desenvolvimento está cada vez mais próxima. Contudo, pesquisas e dados atuais sobre o assunto não são tão otimistas, e chegam por vezes a apontar o contrário, ou seja: em alguns casos estaríamos nos distanciando da boa gestão e das políticas sustentáveis, não estaríamos nem mesmo na direção certa para o cumprimento de metas estabelecidas formalmente nas leis e tratados firmados sobre a matéria.

O presente estudo parte do *pressuposto* da necessidade de implementação de *políticas públicas energéticas*, como uma alternativa de mitigação das mudanças climáticas, e como fator de alta relevância para o fomento do *desenvolvimento sustentável*. Assim, pretende-se analisar alguns elementos daquelas políticas, no Brasil e na UE, a fim de se aferir se tais políticas apresentam-se eficazes, no sentido de se averiguar se elas são, de fato, implementadas na prática, cumprindo os objetivos traçados jurídico e politicamente pelos respectivos governos.

Nesse contexto é que se apresenta o *problema* desse estudo, no sentido de se questionar o que seria, de fato, imprescindível para a implementação de políticas públicas energéticas eficazes, tanto no Brasil, quanto na União Européia? Tendo-se isso em vista, traz-se à baila dois elementos ou instrumentos tradicionais, mas que aqui se pretende discuti-los de modo a avançar as perspectivas atuais sobre o tema. Trata-se da *responsabilização* e da *participação pública*, que neste estudo adquirem uma nova roupagem, apresentando-se como *instrumentos* que são considerados imprescindíveis – dependendo do contexto sócio-político-institucional, para o exercício da boa governança na seara ambiental.

Assim, neste artigo, trabalhar-se-á a *hipótese* de que a *responsabilização* e da *participação pública* são fundamentais para que políticas públicas ambientais adquiram eficácia, e que ainda seriam imprescindíveis como meios de controle do excesso de poder e da corrupção, presentes nas administrações públicas de uma forma geral. Tal controle seria direcionado às pessoas e organismos que administram os bens públicos, pertencentes à coletividade. Aqueles instrumentos representariam elementos cruciais para a implementação de políticas públicas, tendo-se em vista a sustentabilidade dos atos, o bom desempenho e a boa gestão. Ademais, na definição de *accountability* adotada neste estudo, a questão em relevo seria menos a propriedade do comportamento dos agentes públicos, e mais a forma como os arranjos institucionais operam para apurar responsabilidades, focalizando-se no controle político ou social, a fim de se procurar suprir eventuais déficits de controle exercido tradicionalmente pelos usuais meios democráticos, e apresentar feedbacks.

Entende-se, ainda, que a *comparação* dos principais aspectos do atual quadro jurídico-político brasileiro com o da União Europeia, no que afeta às políticas públicas energéticas, poderá levar a importantes reflexões sobre o tema, o que se espera que represente um avanço na investigação de algumas causas da ineficácia de políticas públicas no âmbito energético-ambiental, sobretudo no que concerne à responsabilização e a participação pública como instrumentos contributivos para a boa gestão e real implementação daquelas políticas.

A *importância* desse estudo se dá em razão de que, atualmente, a falta de estratégias em termos de políticas públicas ambientais - apresentando-se, em conseqüência, um déficit de governança e de responsabilização - poderá contribuir fortemente para a diminuição da qualidade de vida, e causar vários desequilíbrios nos mais variados âmbitos como o social, o político e o econômico. Isso deveria ensejar uma reestruturação ou, no mínimo, alguns ajustes nas atuais políticas públicas não só as de caráter ambiental, mas seria importante uma reflexão acerca da complexidade que envolve implementar tais políticas, a fim de se promover uma governança adequada e eficaz, na tentativa de se compensar o déficit democrático, a democracia de curto prazo, e o oportunismo característico das atuais políticas dos atores estatais.

Trata-se, por conseguinte, de um tema que envolve vários elementos que contribuem para o sucesso ou insucesso na implementação das políticas públicas energéticas no Brasil e na UE e, em razão da sua complexidade, privilegiar-se-á o estudo da *responsabilização* e da *participação pública* como *instrumentos* para a eficácia daquelas políticas, sem a intenção de esgotamento do assunto, mas com o propósito de se promover alguns avanços na investigação sobre o tema proposto. Importa destacar a *metodologia* aqui utilizada como um estudo descritivo analítico, mediante análise bibliográfica, documental e legislativa.

Por fim, neste artigo, apresentar-se-á, no item 1, alguns aspectos relevantes das políticas públicas energéticas no Brasil e na União Européia. Em seguida, no item 2, analisar-se-á a *responsabilização* como um instrumento para a eficácia na implementação das políticas públicas ambientais, trazendo-se particularidades tanto do Brasil, quanto da União Européia. Por último, no item 3, discutir-se-á a *participação pública* como elemento de eficácia na implementação das políticas públicas ambientais.

POLÍTICAS PÚBLICAS ENERGÉTICAS NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPÉIA: ASPECTOS RELEVANTES

As *políticas públicas energéticas* influenciam sobremaneira as atividades econômicas e, conseqüentemente, o processo de desenvolvimento dos países. A energia representa insumo essencial ao funcionamento da economia. Nesses termos, Vecchia (2010, p. 21) afirma que “Dispor de energia farta e barata é um diferencial competitivo crucial em decisões de investimentos, e o comportamento econômico está intrinsecamente associado à oferta e aos preços de energia.” Contudo, em razão dos impactos ambientais causados pela produção e utilização dos recursos energéticos, os governos procuram alternativas e caminhos para essa questão por meio de diversas políticas ambientais.²

A implantação de *políticas energéticas* envolve um grande volume de recursos financeiros, instituições e múltiplos interesses. Nesse cenário, o consumo de energia está distante de ser equitativo em termos de relações “disponibilidade energética” e “dados populacionais”. Vecchia (2010, p. 21) observa que “os países ricos detêm 30% da população mundial e consomem 70% da energia comercializada. Por outro lado, 33% da raça humana não tem acesso à eletricidade e está desempregada ou subempregada; 65% nunca fizeram uma ligação telefônica.”

Essas *desigualdades*, entre vários outros fatores e dados que dizem respeito à governabilidade e aos resultados desta neste âmbito, atestam a *ineficácia* de algumas políticas públicas na atualidade, evidenciando-se um cenário de disparidades e injustiças em larga escala. Cabe esclarecer desde já, que o termo *eficácia* pode trazer à baila várias interpretações e conceitos. Assim, como não há consensos sobre a utilização do termo que, por vezes, suscita dúvidas nos leitores acerca do significado do seu conteúdo, esclarece-se que, neste trabalho, a palavra *eficácia* será apresentada sob a perspectiva “jus-sociológica”, privilegiando-se, neste caso, a complexidade das relações que os atores sociais mantêm com o Direito.

² De acordo com Vecchia (2010, p.21), “O agravamento das previsões de cientistas sobre as mudanças climáticas faz que governos de diversos países tomem decisões de política energética mais vigorosas. Em 2008, os EUA duplicaram sua capacidade de geração de energia eólica para 25,1 gigawatts. O presidente Barack Obama pretende investir US\$ 150 bilhões em novas energias renováveis. A França gastará US\$ 250 milhões por ano até 2020 em desenvolvimento de energias limpas. Nos próximos quarenta anos, a Alemanha pretende reduzir suas emissões de poluentes em 80%, comparados ao nível de 1990, com investimentos de US\$ 12 bilhões em eficiência energética. Até a China, dependente da queima do poluente carvão mineral, investirá US\$ 221 bilhões para conseguir uma matriz energética mais limpa. O Reino Unido implantou uma auditoria energética, em que consultorias especializadas visitam casas e empresas para estudar a redução de consumo.”

De acordo com Faria (2004, p.123), a vertente positivista-normativista seria aquela onde a eficácia de uma determinada ordem legal costuma ser definida como o poder de produção de efeitos jurídicos concretos na regulação de situações, relações e comportamentos previstos pelos códigos e leis vigentes. Refere-se tanto à aplicabilidade quanto à exigibilidade das diferentes normas em vigor. Trata-se de uma perspectiva estritamente técnico-jurídica, em que as normas revelam-se eficazes quando podem ser aplicadas e exigidas dentro dos limites estritos do sistema legal.

Faria (2004, p. 124) esclarece que, sob a perspectiva “jus-sociológica”, “as normas e as leis são eficazes quando encontram na realidade por elas regulada as condições sociais, econômicas, políticas, culturais, ideológicas e até mesmo antropológicas para seu *enforcement*, para seu reconhecimento, para sua aceitação e para seu cumprimento por parte de seus destinatários.” Tratar-se-ia não apenas uma questão de fato, mas também de valores; de uma avaliação comparativa entre os *objetivos* e comportamentos previstos e estabelecidos pelas normas e pelas leis, e os *resultados* por elas efetivamente alcançados num dado contexto sócio-político.

Tanto a política brasileira, quanto a da União Européia, de modo geral, trata da questão energética com certa prioridade. Aqui, a presença do Estado é uma tônica, a fim de se garantir energia com segurança, a bons preços e com menores impactos ambientais, isso ao menos em termos de metas e objetivos apresentados em leis, tratados e planos de governos. A propósito, atualmente é contumaz, já assumiu aspectos ordinários, falar em *políticas públicas*, pouco importando qual seja o domínio, e atrelá-las ao termo *sustentabilidade*. A chamada sustentabilidade passou a ocupar um grande espectro na academia, nos ordenamentos jurídicos, e nos discursos no âmbito das políticas nacionais e internacionais.

Segundo Vecchia (2010, p. 30), a *sustentabilidade ambiental* apresenta-se como um dos três maiores desafios mundiais, os outros dois seriam o subdesenvolvimento e a segurança. Tendo-se em vista o problema das mudanças climáticas, há algumas alternativas para diminuir a quantidade de carbono na biosfera, como, por exemplo, a captura e o seqüestro de carbono; e a opção de transição para o baixo carbono representada pelos sistemas de negociação de comércio de direitos de emissões, entre eles o *cap and trade* dos EUA, e o Sistema de Emissão de Gases de Efeito Estufa da União Européia (EU-ETS). (VECHIA, 2010, p. 50). Contudo, talvez a melhor opção em termos sócio-ambientais - e mesmo em termos econômicos em médio e longo prazo - seja uma solução mais *preventiva* e *sustentável*, no sentido de se direcionar pesquisas e investimentos para o financiamento de produção de energia proveniente de fontes

renováveis, consideradas “limpas”.

Ainda com relação à *sustentabilidade*, Veiga (2010, p. 171-72) esclarece que, no que tange às dimensões ecológicas e ambientais, os objetivos desta formam um tripé: “1) preservação do potencial da natureza para a produção de recursos renováveis; 2) limitação do uso de recursos não renováveis; 3) respeito e realce para a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.” Para o autor, a *sustentabilidade ambiental* basear-se-ia “no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras.” Aqui, estaria refutada a ideia de crescimento obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais.

No âmbito da *política energética* da União Europeia - EU, o Direito estabelecido na União influencia fortemente as legislações nacionais no que concerne ao tema *energia*. O *processo legislativo* relativo à matéria é elaborado conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho dos Ministros, exceto no que afeta à energia nuclear e à fiscalidade energética, cuja elaboração das normas compete exclusivamente ao Conselho de Ministros. Nesse processo, os Estados-membros participam da elaboração da legislação europeia desde a sua origem, por meio dos comitês de peritos nacionais, com a participação de organizações profissionais e da sociedade civil, cuja opinião é ouvida em diversas fases do processo (UNIÃO EUROPEIA, C. 2015, p. 8).

Com relação à *tecnologia* para a redução de emissão de CO₂, em 2013, a Comissão Europeia propôs a atualização do plano estratégico da União para as tecnologias energéticas hipocarbônicas. Trata-se de uma *prioridade de investigação e inovação*, a fim de se garantir a integração das tecnologias hipocarbônicas no sistema energético, além de se introduzir novos produtos competitivos no mercado. Hoje o grande desafio dos europeus é tornar tais tecnologias menos caras e, ainda, rentáveis. (UNIÃO EUROPEIA, C. 2015, p. 7)

A União Europeia instituiu um sistema de *rotulagem energética*, a fim de que os seus cidadãos adquiram os equipamentos elétricos de forma esclarecida. Esta rotulagem abrange muitos produtos eletrodomésticos, de escritório, entre outros. Incentivou-se os fabricantes a propor produtos que economizassem energia, tendo-se em vista que o *preço total* de um produto não é apenas o de compra, mas envolve também o da sua utilização, qualidade, durabilidade no tempo etc. (UNIÃO EUROPEIA, C. 2015, p. 9).

Os *objetivos* traçados pela União, em termos de *política energética*, e toda a legislação que os envolve, proporcionam ao bloco um quadro político relativamente estável sobre as emissões de gases de efeito de estufa, as energias renováveis e a eficiência energética. E isso

contribui para uma maior sustentabilidade nos âmbitos político, econômico e ecológico, em termos regionais. Além disso, apesar de não possuir tantas reservas e condições técnicas/geográficas tão boas quanto o Brasil (como sol durante o ano inteiro, regiões intensamente propensas ao vento), a Europa possui uma “carteira energética” que é bem diversificada. Uma série de medidas, no âmbito da União, tem como objetivo atingir um mercado energético integrado, a segurança do abastecimento energético, e a sustentabilidade do setor de energia.

Assim, a União Européia, os países que a integram, vivenciam hoje uma situação complexa, procurando enfrentar o grande desafio de garantir o acesso às fontes de importação de energia; disponibilizar a energia aos melhores preços possíveis; e, ao mesmo tempo; preservar o meio ambiente, objetivando se tornar uma sociedade hipocarbônica até 2050. A Europa depende do mercado externo em termos energéticos, por esse motivo investe em acordos e possui legislação adequada em termos internacionais. Investe, ainda, na transmissão/compartilhamento de energia entre os países da União, em razão do *princípio da solidariedade* no âmbito energético, previsto em seus tratados.

De outro vértice, o Brasil possui longa tradição na utilização de energia proveniente de fontes renováveis para a geração de eletricidade.³ Contudo, a sua principal fonte, a hidrelétrica, apresenta grandes impactos no meio ambiente e no meio social, indicando-se, em razão disso, o aperfeiçoamento e investimento em outras fontes, ensejando a diversificação na matriz energética brasileira. Isso ainda reduziria os problemas ligados à elevada dependência hidrológica na geração de energia elétrica. Implementar-se-ia a chamada complementaridade sazonal existente entre os regimes eólico/hidrológico e biomassa/hidrológico.

O governo brasileiro prevê e executa alguns programas de incentivos a fontes renováveis alternativas como é o caso do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa). Têm-se, também, normas relativas ao setor de energias renováveis, mas entende-se que, na prática, a política governamental mostra-se insuficiente para realmente orientar o mercado em favor de tais tecnologias. Isso se constata comparando os investimentos

³ “O Brasil possui a matriz energética mais renovável do mundo industrializado com 45,3% de sua produção proveniente de fontes como recursos hídricos, biomassa e etanol, além das energias eólica e solar. As usinas hidrelétricas são responsáveis pela geração de mais de 75% da eletricidade do País. Vale lembrar que a matriz energética mundial é composta por 13% de fontes renováveis no caso de Países industrializados, caindo para 6% entre as nações em desenvolvimento.” *In*: BRASIL. Portal Brasil. *Matriz energética*. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/11/matriz-energetica>>. Acesso em 28 de Junho de 2017.

atuais em energias provenientes de fontes eólicas e solares, por exemplo, e as que advêm do setor hidrelétrico ou da biomassa.⁴

Ainda que o Brasil apresente um potencial hidrelétrico muito grande, deve-se ponderar as conseqüências, por vezes catastróficas, dos grandes empreendimentos hidrelétricos. Deve-se levar em conta a inundação de territórios indígenas e destruição de suas terras, história e cultura, por exemplo; deve-se pesar se tão graves conseqüências justificam intervenções de grande porte na natureza, muitas vezes não justificáveis se comparadas aos benefícios divulgados. A mesma questão deverá ser refletida quando se opta, no Brasil, por combustíveis ou energia provenientes da biomassa, por exemplo. Neste caso específico a questão-chave - em termos ecológicos e de saúde pública - é questionar-se sobre o quanto estamos dispostos a *envenenar* nossas terras e recursos hídricos, em razão de extensas monoculturas de cana-de-açúcar. Isso sem mencionar vários outros problemas de ordem sócio-ambiental embutidos em tais empreendimentos, e que fogem ao tema específico aqui tratado.

O Brasil conta com condições físicas e técnicas favoráveis à implementação e geração de fontes alternativas de energia (solar e eólica). Daí a necessidade de um reforço nas *políticas públicas* no sentido de se investir em desenvolvimento tecnológico e ações governamentais, que visem à ampliação da competitividade daquelas fontes, por meio da redução dos custos de geração e da supressão de barreiras de mercado. O custo inicial das novas tecnologias seria compensado em longo prazo, com a operacionalização do empreendimento. Os investimentos em tecnologias para o setor seriam bem-vindos tanto do setor público, quanto do setor privado, procurando-se tornar esse tipo de tecnologia mais competitiva com relação às tecnologias baseadas em combustíveis fósseis.

Ademais, o processo de incremento e implementação consciente de fontes de energias renováveis refletirá na geração de emprego no país, renda, e ainda poderá contribuir para a universalização do serviço de energia elétrica, já que o modelo energético atual é considerado

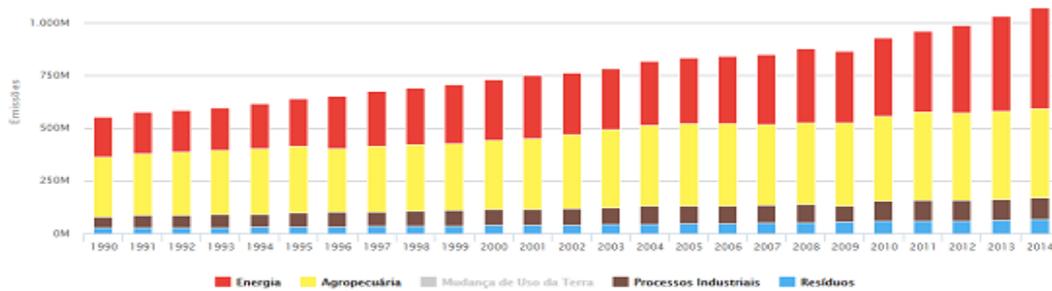
⁴ No site “Portal Brasil” do governo Brasileiro consta, no âmbito do Plano Nacional de Energia – 2030, que o modelo energético brasileiro apresenta um forte potencial de expansão, e que isso resulta em uma série de oportunidades de investimento de longo prazo. Apresenta-se, ali, a estimativa do Ministério de Minas e Energia para o período 2008-2017, que indica aportes públicos e privados da ordem de R\$ 352 bilhões para a ampliação do parque energético nacional. Nesses termos, para a área hidrelétrica estão previstos cerca de R\$ 83 bilhões e outros R\$ 23 bilhões devem ser aplicados na expansão da produção e oferta de biocombustíveis como etanol e biodiesel. Já no âmbito Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), até o final de 2010, projetou-se a conclusão da oferta de 1,5 GW de energia eólica em todo País, devido a investimentos de (apenas) R\$ 4,6 bilhões para a expansão dessa fonte. *In*: BRASIL. Portal Brasil. *Matriz energética*. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/11/matriz-energetica>>. Acesso em 28 de Junho de 2017.

limitado no que tange aos consumidores isolados e dispersos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Assim, em *termos estratégicos*, pode-se apontar como base de uma *política pública em termos energéticos no Brasil*: programas de diminuição do consumo; investimento em eficiência energética; e a diversificação da matriz energética, como acertadas ações a serem realizadas ou conduzidas pelo Estado, para que se garanta não somente segurança energética, mas também um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Durante a COP 15, em 2009, o Brasil assumiu o compromisso voluntário, junto à United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), de atingir metas de redução de emissão de GEE. Nesses termos, Decreto nº 7.390 de 2010 veio regulamentar alguns artigos da Lei 12.187 de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, onde se estabeleceu, no art. 2º, que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima será integrado pelos planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas, e pelos planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas.

O art. 3º, do Decreto nº 7.390 de 2010, prevê alguns planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, e, dentre eles, o Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE. O art. 5º daquele Decreto estabelece a projeção das emissões nacionais de gases do efeito estufa para o ano de 2020, de que trata o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, que é de 3.236 milhões tonCO₂eq, composta pelas projeções para os seguintes setores: I - Mudança de Uso da Terra: 1.404 milhões de tonCO₂eq; II - Energia: 868 milhões de tonCO₂eq; III - Agropecuária: 730 milhões de tonCO₂eq; e IV - Processos Industriais e Tratamento de Resíduos: 234 milhões de tonCO₂eq.

No entanto, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) publicou a terceira edição das Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) no Brasil, com estimativas de emissões de 2011 a 2014 em diversos setores da economia. O setor de mudança de uso da terra e florestas, por exemplo, que é associado ao desmatamento, teve uma queda de 33,2% na participação total nas emissões, enquanto o setor de energia teve um aumento de 26,6%. Esse documento é previsto no Decreto nº 7.390/2010, que regulamenta a PNMC, instituída para acompanhar o cumprimento do compromisso nacional voluntário para a redução das emissões de gases de efeito estufa até 2020 (BRASIL, MCTI, 2017).



Fonte: MCTIC

Como pode ser observado no gráfico, o incremento das emissões em todos os setores acima elencados, o que indica mudança no perfil de contribuição para as emissões nos últimos anos. Se antes (de 2004 a 2014) a preocupação no que concerne à emissão de CO₂ era em razão do desmatamento, hoje *outros setores* são os que obtêm destaque. Isso acaba por fragilizar os resultados de implementação dos planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças do clima, e das diretrizes e ações estratégicas, voltadas para alguns setores-chave como o da energia, por exemplo. Isso reflete a necessidade de uma reflexão acerca das políticas públicas nacionais ora implementadas no que afeta ao setor energético brasileiro.

Em razão disso, reafirma-se que uma *política energética*, tanto no Brasil quanto na União Européia, deverá levar em conta as *necessidades reais* de energia de cada Estado; o investimento em desenvolvimento tecnológico para melhor aproveitamento da energia gerada; além da busca e aperfeiçoamento de fontes renováveis ou alternativas de energia, adequadas e apropriadas para cada região do país. Esses são cuidados para que se tenha um *desenvolvimento energético racional*, que atenda aos propósitos do desenvolvimento sem que, para isso, se perca a qualidade de vida em razão de um meio ambiente deteriorado (BRANCO, 2004, p. 135).

Isso porque, numa *visão sistêmica*, a utilização de fontes renováveis de energia imprimirá pouco efeito na sustentabilidade do desenvolvimento, se estiver dissociada de políticas públicas que promovam um *consumo consciente* e uma redução da demanda por energia. A implementação crescente de energias renováveis e limpas precisam estar associadas a uma política de consumo consciente, promovendo-se uma educação em termos ambientais nesse âmbito, considerando-se um contexto de consumismo ilimitado e alimentado pela propaganda, num cenário de limitação dos recursos planetários.

Por fim, em termos de *políticas públicas energéticas* no Brasil e na União Européia, há uma rede complexa de elementos e caminhos a serem considerados. Cuida-se de um tema de

alta complexidade, que demanda políticas públicas dos governos com contornos de alta qualificação técnica, e de incorporação na política de uma ética de sustentabilidade. Essas questões terão bons resultados dependendo de quais sejam as decisões e escolhas políticas acerca dos recursos energéticos, e ainda quanto à forma que tais recursos serão gerenciados e distribuídos. São escolhas que envolvem setores prioritários da sociedade atual, que concernem diretamente à qualidade de vida das populações, e ainda congrega temas que representam um dos pilares do processo de desenvolvimento dos Estados.

A RESPONSABILIZAÇÃO COMO UM INSTRUMENTO PARA A EFICÁCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

No exercício da atividade administrativa, de gestão, a *responsabilidade* normalmente é vista como uma *virtude*, como uma característica positiva das organizações ou funcionários. De acordo com Bovens, a responsabilidade neste sentido amplo é usada para qualificar positivamente um estado de coisas, ou o desempenho de um ator. Ela é facilmente usada, mas é muito difícil defini-la substantivamente. Trata-se de um conceito essencialmente contestado e contestável por excelência, porque não há um consenso geral sobre os padrões de comportamento responsável, e porque esses padrões diferem, dependendo do papel, contexto institucional, e era política (BOVENS, 2010, p. 949).⁵

A *responsabilidade* pode ser abordada como uma relação ou *mecanismo* social específico que envolve a obrigação de explicar e justificar uma conduta. Isso implica uma relação entre um ator, o responsável, e um fórum. Isso geralmente envolve não apenas o fornecimento de informações sobre o desempenho, mas também a possibilidade de debate, de perguntas pelo fórum e respostas por parte do ator, e eventualmente o julgamento do ator pelo fórum.

Bovens (2010, p. 951) define a *responsabilidade como mecanismo* neste sentido mais estreito, como “uma relação entre um ator e um fórum, em que o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta, o fórum pode fazer perguntas e julgar, e o ator pode enfrentar conseqüências”. O ator pode ser um indivíduo, por exemplo, um funcionário, funcionário público, uma organização, uma instituição pública ou uma agência.

⁵ Esclarece-se que os textos utilizados do autor Mark Bovens neste artigo trazem o termo na língua inglesa *accountability*, que - tendo-se em vista estar-se utilizando melhor interpretação, e priorizando o melhor entendimento e desenvolvimento do tema - foi traduzido ora como *responsabilidade*, ora como *responsabilização*.

Ambos os conceitos de *responsabilidade* (como virtude e como mecanismo) formulam, de forma implícita ou explícita, um conjunto de normas substantivas para a *boa governança*, e avaliam se os funcionários ou organizações cumprem essas normas. Trata-se basicamente de questões concernentes à boa governança pública ou corporativa, onde os déficits de responsabilização se manifestam como comportamentos inadequados, como “*má*” governança ou desvio organizacional.

Em *termos legais*, muitas vezes é a *organização* como uma entidade corporativa que é obrigada a dar satisfações. Isso pode ser chamado de responsabilidade corporativa ou organizacional. Um exemplo disto é a responsabilização dos Estados membros perante o Tribunal de Justiça, em caso de violação do tratado (artigo 226 do Tratado CE). Já na maioria dos casos de *responsabilidade política*, é apenas o topo da organização que é chamado a prestar contas externamente. Trata-se da *responsabilidade hierárquica*. Um exemplo é a responsabilidade política dos ministros funcionários públicos nos países que adotam um sistema parlamentar (BOVENS, 2010, p. 953).

A *responsabilidade como virtude* é importante porque fornece legitimidade a funcionários e organizações. Atualmente, a confiança pública nos governos apresenta-se frágil. Nesses termos, a *responsabilidade pública* - no sentido de uma governança transparente, responsável - visa assegurar a confiança do público no governo, e preencher a lacuna entre os cidadãos e os representantes e entre os governos. Já a *responsabilidade como mecanismo* teria um caráter mais *instrumental* no exercício da boa governança, ela cumpriria o objetivo de os agentes e organizações permanecerem no caminho virtuoso. Acresce-se que tais mecanismos ainda podem servir como uma ferramenta para induzir à reflexão e à aprendizagem, como mecanismos de *feedback* que podem manter governos, agências e funcionários individuais comprometidos com suas promessas.

Contudo, Bovens (2010, p. 154-56) adverte que o *controle democrático* excessivamente rigoroso pode comprimir o empreendedorismo e a criatividade dos gestores públicos, e pode transformar as agências em burocracias obcecadas por regras. Para o autor, as *formas sociais de responsabilização*, que operam de forma horizontal, tendem a ser mais adequadas para induzir reflexividade e aprendizagem. Assim, grupos focais, painéis de cidadãos, e avaliação externa independente das atividades das agências públicas têm sido úteis para fornecer aos gestores *feedback* sobre a legitimidade e os efeitos de suas políticas.

Aqui, entraria questões e cenários que envolvem, entre outras, a participação pública, assunto que se tratará no item 3 deste trabalho. Assim, após ter-se apresentado algumas

reflexões sobre a responsabilização em termos conceituais, ver-se-á, nos subitens 2.1 e 2.2, alguns aspectos atinentes ao tema, na União Europeia e no Brasil.

Responsabilização na União Europeia

A União Europeia é um elaborado sistema de verificações e equilíbrios jurídicos, financeiros e administrativos em vários níveis. Uma questão recorrente é se essas novas formas de *governança multinível* presentes na União exigem novas formas de *responsabilização*, a fim de se superar possíveis déficits de responsabilidade. Segundo Bovens (2007, p. 104), as chamadas “novas formas de responsabilização” seriam as de caráter diagonal ou horizontal, e incluem a responsabilização aos fóruns administrativos, aos cidadãos, aos clientes e à sociedade civil. Para o autor, essas *novas* formas de responsabilização forneceriam uma série de pesos e contrapesos, formais e informais, mas não representariam alternativas às formas tradicionais de controle popular.

Importante destacar que há uma linha tênue entre *responsabilização* e *controle*. O *controle*, usado no sentido anglo-saxão, é mais amplo do que a responsabilização, e pode incluir mecanismos *ex ante* e *ex post* de comportamento diretivo. Os tribunais, como o Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal de Justiça Europeu, são fóruns jurídicos que tratam da responsabilidade jurídica. Ao lado dos tribunais, tem sido estabelecida nas últimas décadas uma ampla gama de fóruns “quase jurídicos” que exercem supervisão e controle administrativo e financeiro, externos e independentes. Exemplos destas formas de responsabilidade administrativa são o Provedor de Justiça Europeu, o Organismo Europeu de Luta Anti-fraude (OLAF) e o Tribunal de Contas (BOVENS, 2007, p. 108).

A União Europeia possui um orçamento enquanto bloco, e, como qualquer orçamento ou Administração Pública, também corre o risco de ser mal administrado. Assim, o Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar a gestão do orçamento do bloco; e, com a finalidade de reforçar os meios de prevenção da fraude, a Comissão criou o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF - Office Européen de Lutte Anti-Fraude) pela EC, Decisão 1999/352 da CECA. Trata-se de um organismo que realiza investigações administrativas contra a fraude, e que possui um estatuto próprio para essa atuação.

A Comissão Europeia, por seu turno, utiliza o termo *responsabilização* de forma bastante frouxa. No âmbito da Comissão, ele serve não apenas como sinônimo de *clareza*, *transparência* e *responsabilidade*, mas também é equiparado a conceitos muito mais amplos

como *envolvimento*, *deliberação* e *participação*. A transparência, por exemplo, que é freqüentemente usada como sinônimo de *accountability*, não é suficiente para constituir o termo responsabilidade, isso porque a transparência não envolve necessariamente o escrutínio de um fórum específico. A responsabilidade deve também ser distinguida da capacidade de resposta e da participação (BOVENS, 2007, p. 105-7).

Um dos principais déficits de responsabilização está na *responsabilização política* do Conselho em nível europeu. Nem o próprio Conselho, nem os seus membros individuais são responsáveis perante um fórum político. Os parlamentos podem tentar responsabilizar os seus representantes individuais em nível nacional - o que pode revelar-se cada vez mais difícil com o aumento da votação por maioria qualificada -, mas não existe responsabilidade coletiva política, e muito menos democrática, do Conselho como um todo.

Já a Comissão hoje é coletiva e individualmente responsável perante o Parlamento Europeu. No caso da responsabilização individual, cada funcionário pode ser chamado a prestar contas com base na sua contribuição efetiva. O Parlamento tem o direito de ouvir e interrogar os comissários, tanto oralmente como por escrito, e pode criar Comissões Temporárias de Inquérito. Também pode obrigar os comissários a renunciar, no caso de má conduta grosseira. Desde o Tratado de Nice, tem o poder de exigir a demissão de comissários. Hoje a Comissão Europeia é considerada um dos executivos mais controlados do mundo. Situada entre o Conselho e o Parlamento, sob a jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJCE), vigiado pelo Provedor de Justiça, pelo Tribunal de Contas e por uma série de órgãos *ad hoc*, está rodeada de mecanismos de controle (BOVENS, 2007, p. 113-15).

O desenho dos direitos e das responsabilidades do *cidadão* da União Europeia (que será tratado posteriormente no item 3 deste artigo) se insere no contexto dos *novos mecanismos de responsabilização* da União - que são de caráter diagonal ou mesmo horizontal, e incluem a responsabilização aos fóruns administrativos, aos cidadãos, aos clientes e à sociedade civil. A *responsabilidade social*, por exemplo, enseja fóruns de responsabilização que estão localizados na *sociedade civil*. Trata-se de uma responsabilidade horizontal, e nela o ministro ou o agente público deve ser diretamente responsável perante os cidadãos. Exemplo de responsabilidade social são *avaliações externas independentes* realizadas por uma agência pública. Estas avaliações foram conduzidas em alguns Estados-Membros e são agora introduzidas para agências europeias. Muitas das agências europeias recentemente criadas estão sujeitas a uma avaliação externa independente de cinco em cinco anos, e em alguns casos, está explicitamente previsto que as visões das partes interessadas serão levadas em consideração e divulgadas

(BOVENS, 2007, p. 112). Segundo Bovens (2010, p. 955), a possibilidade de *avaliações externas independentes* de (algumas) agências europeias é uma inovação muito importante. De acordo com o autor,

O remédio contra um governo dominador ou impróprio é a organização de poderes de compensação institucionais. Outras instituições públicas, como um poder judicial independente, um provedor de justiça ou um tribunal de auditoria devem agir como tal, de forma complementar ao eleitor, ao parlamento e aos supervisores políticos. (BOVENS, 2010, p. 955)

No âmbito da *responsabilização legal*, representando um dos chamados *novos mecanismos de responsabilização* da União, um exemplo é o Tribunal de Justiça Europeu que “conversa” com os tribunais nacionais. Um exemplo mais recente de uma rede de responsabilização diagonal emergente é o Gabinete do Provedor de Justiça Europeu que coopera cada vez mais com os Provedores de Justiça nacionais (BOVENS, 2007, p. 112-13).

A *responsabilização pública*, entendida como aquela direcionada aos agentes das administrações públicas e seus órgãos/organizações, é importante para proporcionar um meio democrático de monitoramento e controle da conduta governamental, a fim de se prevenir o desenvolvimento de concentrações de poder, e como contribuição para o aumento da eficácia dos serviços da Administração Pública. A responsabilização pública apresenta-se, dessa forma, como uma condição essencial para o processo democrático, fornecendo aos eleitores e seus representantes as informações necessárias para julgar a propriedade e a eficácia das condutas dos governos.

No entanto, a submissão do agente aos meios de comunicação social ou aos painéis de cidadãos e às organizações da sociedade civil não representa um substituto do controle democrático, porque estes fóruns não são eleitos. Mas estas *novas formas de responsabilização* (fóruns de responsabilização administrativa, como o OLAF, o Tribunal de Contas Europeu e o Provedor de Justiça Europeu) têm sido muito importantes para o estabelecimento de contrapesos, no exercício da governança europeia em níveis nacional e europeu. Elas criam redes de regimes formais e informais de responsabilidade multinível, que podem ajudar a manter os vários órgãos executivos sob controle. O controle do Executivo da EU, promovido por organizações da sociedade civil como o Statewatch ou a Rede Europeia das Liberdades Civis, ou o controle das despesas públicas pelos jornalistas investigativos, pode tornar-se cada vez mais importante em nível do bloco, para fornecer *controles informais* sobre o abuso de poder (BOVENS, 2007, p. 116).

De fato a *responsabilização* pode gerar a propriedade de decisões e projetos e aumentar a *sustentabilidade* das atividades, e representar um caminho para um melhor desempenho. Para Bovens (2010, p. 959), os gestores públicos devem se conectar com as partes interessadas, responder às suas necessidades e pontos de vista e fornecer explicações; eles devem ser abertos, dialogar e estar dispostos a aprender com elas. Estas seriam as normas de boa governança corporativa na arena global.

Por fim, ainda que se reconheça o engenho e a complexidade do sistema de responsabilização da União Européia, é necessária a reflexão se, na prática, os cidadãos da União têm oportunidades reais de responsabilizar os gestores no âmbito do bloco, além de se questionar se existem, de fato, meios suficientes para responsabilizá-los. Assunto que será tratado no item 3 deste artigo.

Assim, deve-se repensar o significado da responsabilidade no contexto da UE e os déficits de responsabilização que eventualmente ocorram. Nesse sentido, apesar da importância da *sociedade civil* organizada, talvez ela, de forma isolada, não represente uma alternativa às formas tradicionais de responsabilização, e deva conservar um papel mais cooperativo e/ou agregador às formas tradicionais. Isso poderia contribuir para a diminuição de eventuais lacunas entre mecanismos formais, e oportunidades reais de responsabilização no âmbito do bloco europeu.

RESPONSABILIZAÇÃO NO BRASIL

No ordenamento jurídico brasileiro, o *caput*, do art. 225, da Constituição Federal de 1988 estabelece um dever, do *Poder Público* e da *coletividade*, de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, instituindo um sistema de *responsabilidade compartilhada* entre aqueles dois entes políticos. Há ainda *instrumentos* afetos à responsabilidade ambiental, como é o exemplo da Ação popular, Ação civil pública, entre outros meios, que formam os pressupostos para o estabelecimento de uma *cidadania ambiental*. No país, são adotados os sistemas de responsabilização, civil, administrativa e penal, que podem ser utilizados simultânea e cumulativamente na defesa do meio ambiente.

O Ministério Público da União e dos Estados têm legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente. O poder de polícia, na esfera ambiental, é exercido pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente -

SISNAMA. Este é formado por um conjunto de órgãos e instituições que nos níveis federal, estadual e municipal.

A respeito da responsabilização das *peças jurídicas* de direito público e privado, a Carta Magna estabelece, no seu artigo 37, § 6º, que faz parte do Capítulo VII, que trata da Administração Pública, que “as peças jurídicas de direito público e as de direito privado, prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

O Estado - por força art. 225, § 3º da Lei Maior, e art. 14, §1º da Lei 6.938/81 - responde objetivamente por danos causados ao *meio ambiente*, no âmbito civil. O dispositivo constitucional ainda estabelece como possíveis infratores de normas ambientais tanto a pessoa física quanto a pessoa jurídica, que poderão ser acionadas nos âmbitos penal e administrativo, independente da obrigação de reparar o dano ambiental.

As peças jurídicas de Direito público interno, como a União, Estados e Municípios, poderão ser responsabilizadas não só por suas ações, mas também por suas *omissões*. Afinal, o *caput* do art. 225 da CF/88 impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente, cabendo a este realizar a *fiscalização* dos atos praticados pelos administrados no âmbito de sua competência. Lembrando da possibilidade de que o Estado pode ser responsabilizado solidariamente pelos danos ambientais provocados por terceiros, pois uma fiscalização efetiva teria o efeito de *prevenir* a ocorrência do dano. Sobre esse ponto, Mirra (2003, p. 30-38) argumenta que a gestão do meio ambiente não é monopólio do Estado, já que o parágrafo único, art. 1º, da CR/88, instituiu no Brasil um regime de democracia semidireta e participativa; além de estabelecer no *caput* do art. 225 da Constituição, a consagração do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo à coletividade e ao Poder Público o devê-lo e preservá-lo.

Contudo, no Brasil, a *responsabilização da pessoa jurídica de Direito público interno*⁶ é um assunto complicado e controvertido, sobretudo na área penal, pois a maior parte da doutrina não admite que as sanções previstas na Lei nº. 9.605/98 sejam aplicadas ao Estado,

⁶ Conforme dispõem os arts. 40 a 44, do Novo Código Civil, as peças jurídicas poderão ser de *direito público interno* (a União; os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; os Municípios; as autarquias, inclusive as associações públicas; e as demais entidades de caráter público criadas por lei); de *direito público externo* (Estados estrangeiros e todas as peças que forem regidas pelo direito internacional público); e ainda de *direito privado* (as associações; as sociedades; as fundações; as organizações religiosas; os partidos políticos.)

argumentando-se, por exemplo, que tal fato seria incompatível com as finalidades do mesmo; e que o Estado não poderia ser apenado com a suspensão ou interdição temporária de suas atividades, contrariando o princípio da continuidade dos serviços públicos. O problema é que as *pessoas jurídicas de Direito público interno* estão entre os que mais promovem a degradação do meio ambiente. Cita-se o exemplo da falta de saneamento básico; dos depósitos de lixo sem os devidos cuidados com o meio ambiente; a freqüente falta de fiscalização ambiental, entre uma infinidade de exemplos que são públicos e notórios.

Assim, se o Estado representado pela Administração Pública em geral (municipal, estadual e federal), não pode ser responsabilizado penalmente, na sua figura política, há que se responsabilizar os seus agentes. Entende-se, dessa forma, que a Lei nº. 9.605/98 fornece os subsídios necessários para que o Poder Judiciário aplique sanções (restrições de direitos, prisão, multa etc.) àqueles agentes (pessoas físicas) que cometem crimes ambientais, e se escondem atrás da *máquina* do Estado. Neste caso, além de o administrador arcar com a responsabilização no âmbito administrativo, deverá também ser julgado como pessoa física conforme as leis penais ambientais que regularem o caso concreto.

No âmbito administrativo, o fato de os *agentes públicos* deterem algumas prerrogativas causa alguns problemas no sistema de responsabilização dos mesmos. Tais agentes, quando agem como infratores ambientais, agem com *abuso de poder*. Mas a dificuldade, aqui, está no fato de que - como os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade - cabe ao lesado provar o contrário, e isto certamente representa um obstáculo à efetiva proteção do meio ambiente, já que torna ainda mais dificultoso o processo de responsabilização de tais agentes ou da Administração Pública.

Isso se torna mais grave, em razão de que, no Brasil, os *atores sociais* ainda estão pouco articulados no propósito da defesa do meio ambiente. Esta desarticulação da *sociedade civil* traz algumas conseqüências como, *v.g.*, a falta de pressão para que o governo promova políticas públicas eficazes. Deste modo, os agentes administrativos continuam praticando atos de ilegalidade, ou omissão que, além de configurar ilegalidade e imoralidade, ocorrem em razão do fato de que a *reação* da coletividade - no que tange a assuntos ambientais - ainda é pouco expressiva.

Cabe mencionar, ainda, o importante papel das *agências reguladoras brasileiras* no processo de responsabilização. Tais agências foram criadas para fiscalizar a prestação de serviços públicos executados pela iniciativa privada. As agências reguladoras controlam a qualidade na prestação do serviço, e também possuem competência para estabelecer regras

para o setor que ela possui competência para “regular”, num processo regulatório que ensejam medidas e ações do Governo que envolve a criação de normas, o controle e a fiscalização de segmentos de mercado explorados por empresas, a fim de que se garanta e assegure o *interesse público* (BRASIL, PB, 2017).⁷

Assim, a despeito de o sistema de responsabilização em matéria ambiental existente no Brasil contar com uma gama variada de normas de caráter administrativo, cível e penal, os resultados observados na prática são deficitários. Isso porque o propósito de tal sistema é, ou deveria ser, de um lado, *evitar* o dano ambiental e, de outro, imputar as conseqüências agente causador do dano. De fato, as ações promovidas na defesa do meio ambiente podem ser constatadas no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, bem como no trabalho de algumas ONGs ambientalistas, ainda sem muita expressão, apesar destas estarem em pleno desenvolvimento no país.

Contudo, no Brasil, o sistema de *responsabilização*, de modo geral, ainda precisa adquirir eficácia, pois, na prática, faltam os *resultados* propostos pelo sistema, no sentido de que não se aplicam à sociedade de maneira concreta, ou são aplicáveis apenas a determinados grupos, de forma discriminatória e restritiva. Nesses termos, o sistema de responsabilização instituído no Brasil precisa ser associado ao instituto da *participação popular*, para que esta, além dos controles tradicionais, contribua para uma melhor operacionalização daquele sistema, o que poderá trazer benefícios diversos em termos de boa administração pública e, ainda, o fortalecimento das bases democráticas do país. Assunto este que se tratará no próximo item deste artigo.

A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA COMO ELEMENTO DE EFICÁCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

A participação pública está prevista no princípio nº. 10 da Declaração do Rio sobre meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 2017). Além disso, em Aarhus, Dinamarca, durante a 4ª

⁷ Atualmente, o governo brasileiro conta com 10 (dez) agências reguladoras. São elas: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT); e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). In: BRASIL. Portal Brasil. Governo. *Agências reguladoras fiscalizam a prestação de serviços públicos*. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>>. Acesso em 19 de Junho de 2017.

Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa” foi firmada a Convenção de Aarhus, que trata do acesso à informação, *participação pública* na tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em matéria ambiental. A Convenção entrou em vigor sob os auspícios da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa/ONU e da União Europeia. Esse importante documento internacional revelou-se como um padrão de referência para as novas políticas de governança ambiental.

A Convenção de Århus foi assinada pela Comunidade Européia e pelos seus Estados-Membros em 1998, e ratificada por meio da Decisão 2005/370/CE do Conselho de 2005. Ela parte do princípio de que uma melhoria da *participação* e da sensibilização dos cidadãos para os problemas ambientais conduz a uma melhoria da proteção do ambiente, e tem por *objetivo* contribuir para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras a viver num ambiente favorável à sua saúde e bem-estar. E, para atingir este objetivo, o documento propõe uma intervenção em três domínios: a) garantia do *acesso do público à informação* sobre ambiente de que dispõem as autoridades públicas; b) promoção da *participação do público* na tomada de decisões com efeitos sobre o ambiente; c) alargamento das condições de *acesso à justiça* em matéria de ambiente (UNIÃO EUROPEIA, EUR-Lex, 2017).⁸

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, determina a *participação* conjunta do Poder Público e da coletividade, na defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Já o par. único, do art. 1º, da Lei Maior estabelece que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Assim, a *participação popular* encontra fundamento genérico neste dispositivo, mediante a previsão do regime de *democracia semidireta*.

A *participação popular* no Brasil, na defesa do meio ambiente, poderá se dar pelos seguintes meios ou instrumentos: iniciativa popular; voto; plebiscito e referendo; composição de órgãos colegiados com poderes normativos; atuação direta na formulação e execução de políticas ambientais; participação por meio do Poder Judiciário: Ação popular e Ação civil

⁸ Cabe destacar que o Brasil ainda não ratificou a Convenção de Århus. Contudo, propõe-se a interpretação extensiva do tratado de Aarhus como regras de *jus cogens*. Algo que iria ao encontro das regras gerais de interpretação dos tratados consagradas na Convenção de Viena de 1969. In: NEVES, Rafaela Sena; MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Os princípios da participação e informação ambientais e a aplicação da Convenção de Aarhus no Direito brasileiro. In: *Revista de Direito Ambiental*. Vol. 77. p. 563-588. Jan/Mar 2015. Disponível: <http://www.academia.edu/18294715/os_princ%C3%8Dpios_da_participa%C3%87%C3%83o_e_informa%C3%87%C3%83o_ambientais_e_a_aplica%C3%87%C3%83o_da_conven%C3%87%C3%83o_de_aarhus_no_direito_brasileiro>. Acesso em 27 de Junho de 2017.

pública; e participação pela formação e integração em Organizações não Governamentais – ONGs (LOURES, 2004, p. 192-93).

Nestes termos, Loures (2004, p. 192-93) sugere que o *princípio da participação popular* deva ser sempre considerado nas atividades de elaboração, hermenêutica e aplicação das normas que compõem o sistema jurídico pátrio. Segundo a autora, o exercício da *cidadania*, como reflexo da aplicação do princípio da participação popular, confere legitimidade, transparência e segurança aos processos decisórios.

A idéia de *cidadania* tem sua origem entre os gregos e romanos da antiguidade clássica. Ela representava uma ligação entre o homem livre e a cidade, num exercício de deveres e obrigações, representando ainda uma orientação da conduta cívica. O conceito de cidadania foi se modificando conforme o período histórico. Atualmente, ela não se limita aos territórios dos Estados, já que também poder ser comunitária como ocorre com a cidadania européia. Trata-se de um conceito situacional, já que retrata a relação do cidadão com o Estado ou com determinada comunidade ou bloco.

No Brasil, a *cidadania jurídica* está estabelecida no art. 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que a apresenta como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A *sociedade civil* exerce (ou deveria exercer) um papel de extrema relevância na discussão e valoração das questões relativas ao meio ambiente. É pelo exercício da cidadania, também no sentido de se eleger governantes que se preocupem efetivamente com a questão social, econômica, ecológica etc., que se poderá vislumbrar uma melhor qualidade de vida aos cidadãos, e a defesa do bem comum, este um dos pontos essenciais do regime democrático.

Mas, além da existência de instrumentos jurídico-políticos contemplados em leis e códigos, é necessário ainda - para que as normas jurídicas sejam eficazes - que os cidadãos continuem atuando num processo de *cobrança* de consecução dos seus direitos, bem como de exigência de *participação* nos processos políticos, decisões, entre outros direitos já assegurados pela legislação. Trata-se de um processo dinâmico e contínuo, que requer educação, informação, participação entre outros elementos.

Num contexto de *déficit democrático*, observa-se, conseqüentemente, um déficit na cidadania ambiental, já que Direito ambiental, enquanto *novo* direito, apresenta ainda pouco peso ou importância no âmbito político. Isso porque o Estado ainda atua hoje de uma forma insuficiente e predatória, preferindo à gestão econômica insustentável. No que tange à relação participação/democracia, Michel Prieur (2004, p. 112) assinala que

O estímulo dado à participação dos cidadãos através da política ambiental é uma contribuição importante para a democracia e especialmente à democracia direta. O aspecto técnico e tecnocrático das ações de proteção ambiental que tem fomentado um papel importante dos técnicos e administradores em detrimento dos eleitos pouco comprometidos desinteressados até então a estes problemas, conduziu inevitavelmente à valorização da intervenção do cidadão seja como auxiliar da administração, seja como órgão de controle. Nasceu deste movimento um desejo de democracia participativa visando à participação dos cidadãos de maneira permanente sem ter que recorrer à intermediação dos eleitos e sem ser limitado pela periodicidade das eleições. O meio ambiente é algo de todos, sua gestão e sua proteção não podem ser confiadas aos mandatários.⁹

No âmbito da União Europeia, o artigo 20, n. 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE institui a *cidadania da União*. O dispositivo estabelece que é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania relativa ao bloco europeu acresce à cidadania nacional e não a substitui (UNIÃO EUROPEIA, TC e CDF, 2017, p. 56-57).

Nesses termos, qualquer nacional de um país da UE é, automaticamente, *cidadão europeu*. E isso lhe confere alguns direitos e responsabilidades adicionais importantes, que estão consagrados especificamente no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigo 20.º), e no Capítulo V da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE).

A chamada *Iniciativa de Cidadania Europeia* permite aos cidadãos a provocar a Comissão Europeia, a fim de que esta apresente proposta legislativa. Observa-se que cada iniciativa deve ser subscrita, no mínimo, por um milhão de pessoas de, pelo menos, um quarto dos países da UE (atualmente, pelo menos, sete). Dessa forma, no âmbito da UE, as *organizações* e os *cidadãos* são encorajados a desempenhar um papel ativo no âmbito de várias iniciativas como, a exemplo dos seguintes programas e diálogos: a) Programa Europa dos cidadãos 2014-20; b) Programa Direitos, Igualdade e Cidadania 2014-20; c) Diálogos com os cidadãos; e d) Diálogo civil. (UNIÃO EUROPEIA, C., 2017).

⁹ « L'élan ainsi donné à la participation des citoyens grâce à la politique de l'environnement est un apport majeur à la démocratie et spécialement à la démocratie directe. L'aspect technique et technocratique des actions de protection de l'environnement ayant entraîné un rôle important des techniciens et des administrations au détriment des élus peu impliqués ni intéressés jusqu'alors à ces problèmes, a conduit inévitablement à valoriser l'intervention du citoyen tantôt comme auxiliaire de l'administration, tantôt comme organe de contrôle. Il est né de ce mouvement un désir de démocratie participative visant à faire participer les citoyens de façon permanente sans avoir à recourir à l'intermédiaire des élus et sans être limité par la périodicité des élections. L'environnement est la chose de tous, sa gestion et sa protection ne peuvent être confiées à des mandataires. » Tradução da autora.

Segundo os artigos 39 e 40 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, todos os cidadãos do bloco gozam do direito de eleger e de ser eleitos para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Os membros do Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio universal direto, livre e secreto. Os cidadãos da União ainda gozam do direito de eleger e de ser eleitos nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

Importante destacar que o art. 41 daquela Carta, que trata do *Direito a uma boa administração*, estabelece-se que “todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”. Este direito compreende: o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; e a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. (UNIÃO EUROPEIA, TC e CDF, 2017, p. 399).

Ademais, todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros; além da possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua. Por fim, qualquer *cidadão* da União, assim como qualquer pessoa singular ou coletiva, com residência ou sede social num Estado-Membro, goza do direito de petição ao Parlamento Europeu, e ainda tem direito de apresentar petições ao Provedor de Justiça da União, no que concerne aos *casos de má administração* na atuação das instituições ou órgãos comunitários, com exceção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância no exercício das respectivas funções jurisdicionais. (art. 43 e 44 da CDFUE). (UNIÃO EUROPEIA, TC e CDF, 2017, p. 399-400).

Outro fato importante é que os Estados-membros *participam* da elaboração da legislação europeia desde a sua origem, por meio dos comitês de peritos nacionais, num processo em que participam organizações profissionais e a sociedade civil, cuja opinião é ouvida em diversas fases do processo. Neste âmbito, cabe mencionar o Comitê das Regiões, que é um órgão consultivo composto por representantes eleitos de autoridades locais e regionais dos 27 países da UE.

O Comitê das Regiões – CR representa um espaço de opiniões sobre a legislação da UE com impacto direto nas regiões e nas cidades. Através do Comitê as regiões e as cidades têm voz ativa no processo legislativo da União. Assim, a Comissão Europeia, o Conselho da UE e o Parlamento Europeu devem consultar aquele Comitê quando elaboram textos legislativos sobre matérias em que os órgãos de poder local e regional têm algo a dizer, como, por exemplo, os temas *energia* e mudanças climáticas. Do contrário, o CR pode submeter o caso para o Tribunal de Justiça. Uma vez recebida a proposta legislativa, o CR elabora e aprova um parecer que envia às outras instituições da UE. O CR emite também pareceres de sua própria iniciativa. (UNIÃO EUROPEIA, CR, 2016).

No Brasil, a política ambiental atende *teoricamente* a práticas democráticas e de descentralização, citando-se, como exemplo, os vários *conselhos ambientais* em todos os níveis de governo, que contém representantes da *sociedade civil*. Assim, no país há alguns avanços democráticos como o papel exercido hoje por algumas ONGs ambientalistas que pressionam o governo, além da atuação do Ministério Público como fiscal ou inibidor de ilegalidades.

A Lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 6.938/1981, confere a estrutura básica da governança ambiental no Brasil, instituindo o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), que origina uma rede de conselhos ambiental federal, estaduais e municipais e comitês gestores temáticos, como os de bacias hidrográficas e de unidades de conservação. Mas apesar de tais *conselhos* assegurarem *formalmente* uma democracia representativa, com o estabelecimento de instâncias de *participação social*, Moura e Bezerra (2016, p. 95) afirmam que, no que diz respeito à participação social, a simples presença da sociedade civil no Conama não garante a necessária contraposição de idéias e negociação no ciclo de formulação de políticas públicas.

A partir da década de 80, no Brasil, alguns grupos se destacaram em termos de participação ativa, grupos estes usualmente caracterizados como *terceiro setor*, a exemplo das chamadas ONGs. Além destas, o terceiro setor ainda é formado por institutos, fundações, entidades de classe, associações profissionais, movimentos sociais entre outros. Normalmente, aquele setor trata de demandas sociais em que o Estado se abstém - por falta de condições econômico-financeiras, estruturais, má administração etc., - e, ainda, cuida de assuntos que comumente não interessariam aos agentes do mercado, já que não visam o lucro. (CONCEICÃO, 2003, p. 238).

No Brasil, a *sociedade civil* organizada tem contribuído para a institucionalização de mecanismos sociais de controle, como as audiências públicas, realizadas para avaliar o potencial

impacto ambiental de grandes empreendimentos. Ela exerce, ainda, influência na formação da opinião pública e na apresentação de demandas junto aos poderes Legislativo e Executivo de governo no que diz respeito às questões ambientais. No entanto, Moura e Bezerra (2016, p. 99) advertem que

As organizações ambientalistas hoje se encontram com forte aliança com o governo e perceberam as dificuldades de internalizar as mudanças necessárias à promoção do desenvolvimento sustentável, o que tem levado a uma posição menos crítica às ações em curso e a uma desmobilização do conjunto da sociedade em lutas que ainda se fazem necessárias.

De acordo com Weiss (2016, p. 329), o movimento *socioambientalista* brasileiro há trinta anos adotou táticas de desobediência civil e ruptura institucional. O movimento alinhou-se a visões de grupos sindicais, ambientalistas, áreas governamentais, organizações internacionais e nacionais, formando uma aliança de grande espectro. Segundo o autor,

Hoje, estas forças unificam menos suas interpretações da realidade, visto que a capacidade de mobilização conjunta diminuiu. Enquanto isso, observa-se o aumento da influência do movimento *desenvolvimentista*¹⁰ junto ao governo, com o alinhamento de visões entre aliados, incluindo um *frame* nacionalista, com o apoio de equipes de marqueteiros e outros especialistas. (WEISS, 2016, p. 329)

Por seu turno, Prieur (2004, p. 113-14) assinala que “as associações de defesa do ambiente desempenham um papel essencial ao lado dos poderes públicos como atores da participação.” O autor destaca que, apesar de haver quem acuse as associações de esconderem-se atrás da bandeira idealizada do ambiente, a grande maioria das associações ambientalistas são “desinteressadas”. Elas perseguem um objetivo de interesse geral de caráter ecológico e aplicam ao conjunto da coletividade. (PRIEUR, 2004, p. 114).¹¹ De outro vértice, Machado (2004, p. 83) entende que as ONGs ambientalistas só serão eficazes se tiverem “credibilidade moral, pluralidade e idoneidade na sua composição, e se procurarem autenticamente seus fins estatutários.” O autor assevera que “Desvirtuamentos eventuais – como, por exemplo, agirem como “testas-de-ferro” de interesses espúrios ou atuarem como empresas, objetivando a obtenção de lucro financeiro – terão que ser corrigidos prontamente” (MACHADO, 2004, p. 83).

¹⁰ O setor desenvolvimentista é formado por grande parte do setor privado, sobretudo do agronegócio e das empreiteiras.

¹¹ « La grande majorité des associations d’environnement sont « désintéressées ». Elles poursuivent un but d’intérêt général de caractère écologique et concernent l’ensemble de la collectivité. » Tradução da autora.

No Brasil ou na Europa, o fortalecimento das ONGs é um processo fundamental para que a defesa do meio ambiente adquira eficácia no plano dos fatos. O trabalho de diversas ONGs na defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado representa um dos fatores na construção e desenvolvimento de uma *cidadania ecológica*, trabalho este ainda mais difícil no Brasil, onde a falta de educação (ambiental) somada às desigualdades existentes dificultam o trabalho daquelas organizações, que acabam por vezes estereotipadas aos olhos da população, em razão de uma visão superficial e desinteressada, resultado de um tratamento ainda secundário dispensado às questões ambientais.

Atualmente, o governo brasileiro adota um modelo de administração estatal que serve aos interesses particulares de uma elite nacional, detentora do poder político e/ou econômico, e, concomitantemente, advoga a participação no âmbito dos processos democráticos. Na opinião de Weiss (2016, p. 335-37), o enfraquecimento do Estado pode ser atribuído ao processo neoliberal de reforma estrutural imposto pelos organismos financeiros internacionais aos países subdesenvolvidos, o que resultou, sobretudo, em políticas públicas setoriais desarticuladas. Nesse contexto, desenrolam-se lutas socioambientais desiguais, com êxitos específicos, alguns retrocessos. Isso se agrava levando-se em conta que um dos maiores problemas da articulação e implementação de políticas públicas no Brasil, é que o contexto político brasileiro caracterizado pela forte influência de carismas pessoais, ou pela influência de redes de interesse em troca de apoios eleitorais, e isso explicaria na *descontinuidade político-administrativa* de uma gestão à outra, e no curso destas mesmas (MOURA; BEZERRA, 2016, p. 94).

Outro problema identificado no meio social brasileiro é que - a despeito de uma maior consciência ambiental de um dado segmento social – essa parcela da população brasileira “consciente”, segundo Weiss, ainda representa uma opinião pública difusa e desmobilizada. Assim, além da oportunidade de se manifestar, se fazer ouvir, o movimento socioambientalista brasileiro ainda precisaria *desenvolver capacidade em pressionar os formuladores de políticas públicas*. Weiss (2016, p. 341-43) comenta que “(...) deve-se desfazer a assimetria de poder existente. Ou seja, os movimentos sociais precisam adquirir mais poder e utilizá-lo bem para conseguir alcançar um novo modelo de desenvolvimento, o qual se torna improvável sem tais condições.” Por fim, o autor afirma que, para exercer o poder, não basta ter espaço na política partidária. Diz ele que

Para bem utilizá-lo, faz-se necessário repensar e fortalecer a estrutura e a capacidade do movimento, sua cultura política e sua capacidade para desenvolver uma estratégia apropriada. Para que o movimento socioambientalista possa ser percebido como defensor do bem comum, mais que de seus próprios interesses, necessita de um esforço maior para se comunicar externamente com outros grupos, e não apenas internamente (WEISS, 2016, p. 343).

O desfazimento da assimetria anômala de poder existente no Brasil é ainda necessário no âmbito processual, a exemplo de quando a parte é representada por um indivíduo que postula a proteção do meio ambiente, no outro pólo da ação normalmente se encontram pessoas ou, sobretudo, empresas cujo poder econômico ou político é muito maior do que o do autor da ação (o indivíduo); ou até mesmo do Ministério Público, em face de suas limitações institucionais. Nesse sentido, Fagúndez (2000, p. 220) defende que na atual sociedade de massa, o indivíduo deve optar por formas associativas de organização política, para melhor defender os seus projetos e direitos, já que irá enfrentar adversários extremamente poderosos e influentes.

Assim, para que se tenham avanços em termos de *políticas públicas ambientais* no Brasil, é necessário que se promovam algumas *reformas de base* (ainda que pequenas e gradativas), a fim de que de altere paulatinamente a *cultura da desigualdade* no Brasil. Nestes termos, entende-se que a *sociedade civil organizada* deverá exercer e desenvolver o seu protagonismo nesse processo. Entretanto, para isso, ela deverá desenvolver e aprimorar o acesso e o diálogo entre as variadas visões e setores sociais para, com isso, melhor se articular; e procurar uma melhor interação com a diversidade de agentes, atores e temas transversais que cortam as políticas setoriais do governo, e que sempre tangenciarão as políticas públicas ambientais.

Nesse diapasão, Birnfeld (1997, p. 218-19) comenta que são necessárias modificações que envolvam, inclusive, alterações na própria Teoria Geral do Direito, implicando numa mudança do próprio pensar jurídico, resgatando-se a idéia de que a *cidadania* merece bem mais do que o tratamento compartimentalizado, pobre e ineficiente que lhe tem sido outorgado pela ciência jurídica tradicional, evoluindo para a sua plenitude.

Por fim, entende-se que, a despeito dos vários desafios e obstáculos a serem transpostos, a garantia das liberdades civis e políticas fortalecem a democracia, e conferem maior legitimidade e qualidade à governança tanto no Brasil, quanto na União Européia. Os movimentos da *sociedade civil* em âmbito nacional são relevantes no sentido de se nortear e reivindicar direitos e boas condutas aos governos, procurando-se construir, inclusive, uma base

nacional sólida rumo à chamada governança transnacional. Mais do que registrar impressões ou defender direitos, a *participação* cidadã legitima procedimentos e atuações públicas, e ainda reforça os mecanismos de responsabilização e de controle no âmbito da Administração Pública tanto no Brasil, quanto no bloco europeu. E, nesse processo, a *participação pública* torna-se um elemento imprescindível para a eficácia na implementação das políticas públicas ambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui uma cultura de ineficácia de suas normas e políticas que, por motivos diversos, não se realizam no plano dos fatos, situação que se agrava quando se trata de normas ambientais. O governo brasileiro prevê e executa alguns programas de incentivos a fontes renováveis. Têm-se, também, normas relativas às energias renováveis, e previsões de investimentos nesse tipo de fonte, mas, na prática, a política governamental mostra-se insuficiente para orientar o mercado em favor de tais tecnologias. O país mantém como principais matrizes energéticas as grandes hidrelétricas, além de investimentos direcionados a fontes provenientes da biomassa.

Quanto à União Européia, os países que a integram vivenciam atualmente uma situação complexa, procurando enfrentar o desafio de garantir o acesso às fontes de importação de energia; disponibilizar a energia aos melhores preços possíveis; e, ao mesmo tempo; preservar o meio ambiente, objetivando se tornar uma sociedade hipocarbônica até 2050. A Europa ainda depende do mercado externo em termos energéticos e, para melhor administrar o setor de energia, investe na transmissão e compartilhamento deste recurso entre os países do bloco, contemplando o princípio da solidariedade, previsto em seus tratados.

Levando-se em conta as metas estabelecidas, tanto pela União Européia, quanto pelo Brasil, em razão de acordos e leis internas que foram motivados pela questão do aquecimento global e/ou as mudanças climáticas, aqueles entes políticos precisariam investir em geração de energia que incorpore elementos de sustentabilidade nesse processo. Uma *política energética* deverá levar em conta o investimento em desenvolvimento tecnológico para o setor, além da busca e aperfeiçoamento de fontes renováveis de energia, adequadas e apropriadas para cada região dos Estados. O grande desafio, aqui, seria o estabelecimento de um *desenvolvimento energético racional*, que atenda aos propósitos do desenvolvimento sem que, para isso, se perca a qualidade de vida em razão de um meio ambiente deteriorado.

A despeito de o termo *sustentabilidade* ter assumido aspectos ordinários no âmbito das *políticas públicas*, a sustentabilidade passou a ocupar um grande espectro na academia, nos ordenamentos jurídicos, e nos discursos no âmbito das políticas nacionais e internacionais. A *governança ambiental* é assunto de alta complexidade. Além das debilidades normalmente contidas nas políticas públicas em geral - em razão normalmente da falta de recursos e/ou bases em setores sociais que deveriam suportar tais políticas -, a questão ambiental tem problemas peculiares pelo fato de que ela transpassa ou tangencia vários outros setores do governo e fora dele.

Além disso, existe hoje parte da doutrina sobre o tema vê a necessidade de incorporação de critérios de sustentabilidade no processo de desenvolvimento, por meio de políticas públicas que assumam esse caráter. Neste caso, uma visão compartimentada dessa questão poderia conduzir a um conflito entre a implementação das ações da política ambiental e as demais políticas públicas. Daí a necessidade de se trabalhar a governança numa *visão sistêmica*.

No que concerne à *responsabilização*, esta pode ser considerada uma virtude (responsabilidade), mas também apresenta-se como um elaborado sistema de verificações e equilíbrios jurídicos, financeiros e administrativos em vários níveis. Ambos os conceitos de responsabilidade (como virtude e como mecanismo) formulam, de modo implícito ou explícito, um conjunto de normas substantivas para a *boa governança* e avaliam se os funcionários ou organizações cumprem essas normas.

No âmbito da UE, apesar dos apontados déficits de responsabilização política, sobretudo no Conselho, em que nem este, nem os seus membros individuais são responsáveis perante um fórum político, inexistindo uma responsabilidade coletiva política, e muito menos democrática do órgão como um todo, há, por outro lado, a Comissão Europeia, que hoje é coletiva e individualmente responsável perante o Parlamento Europeu, além de ser controlada por outros órgãos, agências e mesmo pelos cidadãos da União.

No Brasil, há um ordenamento jurídico considerado importante em termos de responsabilização, tanto de agentes públicos ou privados individuais, quando de pessoas jurídicas ou mesmo *pessoa jurídica de Direito público interno*. Na área ambiental, por exemplo, há um sistema instituído pela própria Constituição Federal de 1988 com o estabelecimento da *responsabilidade compartilhada* entre o Poder Público e da coletividade, na defesa do meio ambiente. Além da adoção dos sistemas de responsabilização, civil, administrativa e penal, que podem ser utilizados simultânea e cumulativamente. A *responsabilização da pessoa jurídica de*

Direito público interno é um assunto complicado e controvertido, sobretudo na área penal, pois a maior parte da doutrina não admite que as sanções previstas na Lei nº. 9.605/98 sejam aplicadas ao Estado. Mas, se o Estado representado pela Administração Pública em geral (municipal, estadual e federal), não pode ser responsabilizado penalmente, na sua figura política, é necessário que se responsabilize os seus agentes.

Cabe destacar, o importante papel das *agências reguladoras brasileiras* e europeias no processo de responsabilização, no desenvolvimento de atividades de controle e vigilância no que afeta aos serviços públicos, sejam estes executados por atores privados, como no Brasil, sejam avaliações externas independentes realizadas por uma agência pública, como ocorre na UE. Na União, a propósito, destaca-se nas últimas décadas, no processo de formação do bloco, a criação de ampla gama de fóruns “quase jurídicos” que exercem supervisão e controle administrativo e financeiro, externos e independentes, tais como o Organismo Europeu de Luta Anti-fraude (OLAF) e o Tribunal de Contas. Trata-se de um conjunto de elementos de fiscalização e controle com o propósito de se prevenir e reprimir más condutas e má administração da coisa pública, salvaguardando o interesse público, organizando-se poderes de compensação institucionais. Além disso, menciona-se o reforço, nessa tarefa, tradicionalmente executado por outras instituições públicas, como, por exemplo, os órgãos jurisdicionais e os provedores de justiça.

No Brasil se adota um regime de democracia semidireta e participativa, por isso a gestão do meio ambiente não é monopólio do Estado. No entanto, os *atores sociais* nacionais ainda estão pouco articulados socialmente e politicamente, e esta desarticulação da *sociedade civil* traz algumas conseqüências como, *v.g.*, a falta de pressão para que o governo promova políticas públicas ambientais eficazes, o que reforça uma cultura de agentes administrativos que praticam ilegalidades (contumazes), ou omissões, sejam estas deliberadas, seja pela real falta de estrutura do Estado.

O sistema de responsabilização brasileiro apresenta-se hoje ineficaz, já que, na prática, faltam os *resultados* propostos pelo sistema, muitas normas de caráter ambiental não possuem eficácia, ou são pouco eficazes, no sentido de que não se aplicam à sociedade de maneira concreta, ou são aplicáveis apenas a determinados grupos, de forma discriminatória e restritiva. O fato é que a aplicação de normas e políticas públicas requer estruturas prévias para recebê-las, ou, como se diz, necessitam de uma *base*, para que sejam implementadas, sejam estas *bases* políticas, sociais, econômicas, culturais, entre outras. E, no caso do Brasil, até mesmo em razão da sua condição de país subdesenvolvido, essas bases ainda não foram construídas.

As *novas formas de responsabilização*, que assim são chamadas por diferenciarem-se das tradicionalmente hierarquizadas, possuem caráter diagonal ou horizontal, e incluem a responsabilização perante os fóruns administrativos, os cidadãos, os clientes e a sociedade civil. Essas novas formas de responsabilização fornecem uma série de pesos e contrapesos formais e informais, mas não representam alternativas *isoladas* às formas tradicionais de controle popular. Nesse caso, a complexidade dos diversos meios existentes de responsabilização faria frente à complexidade existente no processo de implementação de políticas públicas, e melhor cobriria os riscos de concentração e abusos de poder e/ou desvios administrativos.

O exercício da *cidadania*, instrumentalizado pelo princípio da *participação popular*, confere legitimidade, transparência e segurança aos processos decisórios. Mas ainda é necessário que os cidadãos continuem atuando num processo de *cobrança* de consecução dos seus direitos, bem como de exigência de *participação* nos processos políticos, decisões, entre outros direitos já assegurados pela legislação. Trata-se de um processo dinâmico e contínuo, que requer educação, informação, participação entre outros elementos próprios de um Estado Democrático de Direito.

No Brasil ou na Europa, o fortalecimento da *sociedade civil* é um processo fundamental para que a defesa do meio ambiente adquira eficácia no plano dos fatos. Trata-se de um dos fatores na construção e desenvolvimento de uma cidadania ecológica, trabalho este ainda mais difícil no Brasil, onde a falta de educação (ambiental) somada às desigualdades existentes dificultam o trabalho das ONGs ambientalistas, que acabam por vezes estereotipadas aos olhos da população, em razão de uma visão superficial e desinteressada, resultado de um tratamento ainda secundário dispensado às questões ambientais. Por outro lado, em razão dos problemas inerentes ao próprio movimento ambientalista na atualidade - como, por exemplo, a aliança de algumas ONGs com os governos, e a sua diminuição da capacidade de articulação no âmbito do próprio movimento ou fora dele – as ações democráticas, nesse nível, restam ainda mais prejudicadas.

Apesar de formalmente garantida, a democracia brasileira ainda pode ser considerada *imatura* se comparada à democracia praticada na União Européia. No Brasil o Estado serve aos interesses particulares de algumas elites, de forma mais contundente e relativamente aberta, solapando o objetivo de defesa do interesse público. O Estado brasileiro hoje se encontra desestruturado e enfraquecido enquanto gestor da coisa pública. Esse processo resultou, nos últimos tempos em conseqüências como políticas públicas setoriais desarticuladas, lutas socioambientais desiguais, alguns êxitos e também retrocessos.

Por derradeiro, para que as normas adquiram real eficácia, incluindo aqui aquelas relativas à implementação das *políticas públicas energéticas*, no Brasil ou na União Européia, é necessário que tais normas encontrem nas sociedades que se propõem a regular, condições sociais, econômicas, políticas, culturais, para o seu *enforcement*, para que cumpram de fato seus objetivos. E esse fato singularmente faz com que o problema eficaz assumam proporções de mais alta complexidade o que, por outro lado, não poderá fazer com que se assumam uma visão ou comportamento passivo diante do problema.

Nesses termos, entende-se que - além da procura de caminhos que levem ao fortalecimento daquelas *condições* necessárias à implementação das normas, investindo-se em políticas públicas nas camadas *de base* dos mais variados setores da sociedade - há que se focar no presente e no que este regula e dispõe juridicamente e politicamente. E, aqui, pode-se dizer que tanto a *responsabilização*, quanto à *participação popular*, poderão servir de veículo para a construção de uma nova realidade. E o que se acredita é que essa *construção* deva afetar positivamente questões ligadas à eficácia das normas destinadas a estabelecer um desenvolvimento econômico que respeite algumas condições ambientais, o que, por sua vez, garantiria certa qualidade na vida às pessoas, principalmente no que afeta à saúde pública, entre outros benefícios coletivos, característicos de sociedades mais avançadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIRNFELD, Carlos André Sousa. **A emergência de uma dimensão ecológica para a cidadania: alguns subsídios aos operadores jurídicos**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

BOVENS, Mark. **New Forms of Accountability and EU-Governance**. Comparative European Politics, 2007, Vol. 5.

BOVENS, Mark. **Two Concepts of Accountability: accountability as a virtue and as a mechanism**. West European Politics, p. 946-967, Aug 2010. Available on <<http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>>. Access May 15, 2017.

BRANCO, Samuel Murgel. **Energia e meio ambiente**. São Paulo: Moderna, 2004.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). **MCTIC apresenta novas estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Disponível em <http://www.mcti.gov.br/noticia/-/asset_publisher/epbV0pr6eISO/content/mctic-apresenta-novas-estimativas-anuais-de-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-no-brasil>. Acesso em 20 de Junho de 2017.

BRASIL. Portal Brasil. Governo. **Agências reguladoras fiscalizam a prestação de serviços públicos**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>>. Acesso em 19 de Junho de 2017.

BRASIL. Portal Brasil. **Matriz energética**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/11/matriz-energetica>>. Acesso em 28 de Junho de 2017.

CONCEIÇÃO, Maria Collares F. da. O papel das ONGs na defesa do meio ambiente: o exercício da cidadania. *In*: FREITAS, Vladimir Passos de *et al.* **Direito ambiental em evolução**. Vol. 3. Curitiba: Juruá, 2003.

FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. Reflexões sobre o direito ambiental. *In*: LEITE, José Rubens Morato. *et al.* **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

LOURES, Flavia Tavares Rocha. A implementação do direito à informação ambiental. *In*: **Revista de Direito Ambiental**. Coord. Antônio Herman V. Benjamin e Édis Milaré, n. 34, abril/junho, 2004.

LUEDEMANN, Gustavo *et al.* Brasil: esforços nacionais sobre as mudanças climáticas. *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães *et al.* (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Proteção do meio ambiente: a omissão do poder público e o papel social do judiciário no controle da administração pública. *In: Revista de Direito Ambiental*. Coord. Antônio Herman V. Benjamin e Édis Milaré, n. 30, abril/junho, 2003.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil. *In: MOURA, Adriana Maria Magalhães et al (Org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016.

NEVES, Rafaela Sena; MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Os princípios da participação e informação ambientais e a aplicação da Convenção de Aarhus no Direito brasileiro. *In: Revista de Direito Ambiental*. Vol. 77. p. 563-588. Jan./Mar de 2015. Disponível em <http://www.academia.edu/18294715/os_princ%3%8dpios_da_participa%3%87%3%83o_e_informa%3%87%3%83o_ambientais_e_a_aplica%3%87%3%83o_da_conven%3%87%3%83o_de_aarhus_no_direito_brasileiro>. Acesso em 27 de Junho de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS AÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992**. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 27 Junho 2017.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. Paris: Dalloz, 2004.

ROGER, Charles; HALE, Thomas; ANDONOVA, Liliana. The Comparative Politics of Transnational Climate Governance. *In: International Interactions: empirical and theoretical research in international relations*. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. *In: MELLO, Celso de Albuquerque et al. Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 323.

UNIÃO EUROPÉIA. **Comitê das Regiões (CR)**. Disponível em <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/committee-regions_pt> Acesso em 02 de novembro de 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Cidadania da União Europeia**. Available on <https://europa.eu/european-union/topics/eu-citizenship_pt>. Access in June 20 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Compreender as políticas da União Europeia: uma energia sustentável, segura e a preços acessíveis para os europeus**. Disponível em <[file:///C:/Users/Bianca%202/Downloads/NA0614043PTC_002%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Bianca%202/Downloads/NA0614043PTC_002%20(1).pdf)>. Acesso em 06 de março de 2015.

UNIAO EUROPEIA. **EUR-Lex. Access to European Union law**. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A128056>>. Acesso em 27 de Junho de 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratados Consolidados e Carta dos Direitos Fundamentais**. Available on <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_pt.pdf#page=57>. Access in June 20 2017.

VECCHIA, Rodnei. **O meio ambiente e as energias renováveis: instrumentos de liderança visionária para a sociedade sustentável**. São Paulo: Manole, 2010.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WEISS, Joseph S. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães *et al.* (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

Trabalho enviado em 09 de novembro de 2017.

Aceito em 13 de janeiro de 2018.