



RDPC

Revista de Direito Público
Contemporâneo

ISSN 2594-813X

RDPC

Revista de Direito Público Contemporâneo

Ano nº 05 | Volume nº 01 | Edição Nº 01 | Janeiro/Junho 2021
Año nº 05 | Volumen nº 01 | Edición Nº 01 | Enero/Junio 2021

Fundador:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.

Editor-Chefe | Editor-Jefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.

Co-Editor | Coeditor:

Prof. Dr. Alexander Espinoza Rausseo, UEC.

Equipe Editorial | Equipo editorial:

Sra. Camila Pontes da Silva.

Sr. Eric Santos de Andrade.

Sr. Jonathan Mariano.

Sra. Gabriela Vasconcellos.

Sra. Natalia Costa Polastri Lima.

Diagramação | Diagramación:

Sr. Daniel Pires Lacerda

Revista de Direito Público Contemporâneo
Revista de Derecho Público Contemporáneo
Journal of Contemporary Public Law

Conselho Editorial Internacional | Consejo Editorial Internacional
International Editorial Board

Sr. Alberto Levi, Università di Modena e Reggio Emilia, Emilia-Romagna, Itália.
Sr. Alexander Espinoza Rausseo, Instituto de Estudios Constitucionales, IEC, Caracas, Venezuela.
Sr. Jorge Miranda, Universidade de Lisboa, ULISBOA, Lisboa, Portugal.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Región de los Ríos, Chile, Chile
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha.
Sra. María Laura Böhm, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
Sr. Mustava Avci, University of Anadolu Faculty of Law, Eskişehir, Turquia.
Sr. Olivier Deschutter, New York University, New York, USA.

Conselho Editorial Nacional | Consejo Editorial Nacional
National Editorial Board

Sra. Adriana Scher, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UNIBRASIL, Curitiba, PR.
Sra. Ana Lúcia Preto Pereira, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UniBrasil, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.
Sr. Braulio de Magalhães Santos, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Governador Valadares, MG, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, SP, Brasil.
Cavichioli Paulo Afonso Cavichioli Carmona, UNICEUB - Centro Universitário de Brasília, Brasil
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.
Sr. Diogo R. Coutinho, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.
Sr. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (in memoriam), Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Emerson Gabardo, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ/UNIRIO, RJ, Brasil.
Sr. Eros Roberto Grau, Instituto Brasiliense de Direito Público, IDP, Brasília, DF, Brasil.
Sr. Flávio Roberto Baptista, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, SP, Brasil.
Frederico Augusto Pasdchoal, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Santa Catarina, Brasil., Brasil
Sr. Ingo Sarlet, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC, RS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, São Paulo, Brasil.
Sr. Jamir Calili, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, MG, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriapiri, PI, Brasil.
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Philip Gil França, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC-RS, Brasil.
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil
Sr. Rafael Santos de Oliveira, Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, RS, Brasil.
Sra. Regina Vera Villas Boas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUCSP, São Paulo, SP, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.
Sr. Yuri Schneider, Universidade do Oeste de Santa Catarina, UNOESC, SC, Brasil.

Avaliadores | Evaluadores | Evaluators

Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal 2
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha. 2
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.2
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Antonio de Oliveira, Universidade Santa Cecília, UNISANTA, São Paulo, SP, Brasil. 2
Sr. Manoel Messias Peixinho, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil 2
Sra. Samara de Oliveira Pinho, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.
Sr. Yan Capua Charlot, Universidade Federal do Sergipe, Aracaju, SE, Brasil., Brasil 2

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO REQUISITO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL: A VOZ DA SOCIEDADE NAS CONFERÊNCIAS DO CLIMA DE COPENHAGUE E PARIS

SOCIAL PARTICIPATION AS A REQUIREMENT FOR ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: THE VOICE OF SOCIETY IN THE CLIMATE CONFERENCES OF COPENHAGEN AND PARIS

Alex Cavalcante Alves¹

Data de submissão: 31/05/2020

Data de aprovação: 09/07/2020

RESUMO: Realiza-se, por meio de recorte específico sobre a participação da sociedade civil nas discussões climáticas, análise sobre a participação social como requisito intrínseco da governança ambiental. Para tanto, contextualiza-se a participação social, bem como os instrumentos de participação previstos na legislação ambiental brasileira. A seguir, estuda-se a participação social na Conferência de Copenhague (COP-15), traçando paralelo com a participação na conferência que culminou com o Acordo de Paris (COP-21), as conferências de maior repercussão e representatividade dos últimos dez anos. Conclui-se apresentando propostas de aprimoramento para o processo participativo.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Ambiental. Participação Social. Clima. Conferências das Partes sobre Mudanças Climáticas.

ABSTRACT: The paper aims to analyze social participation as an intrinsic requirement for environmental governance, specifically addressing the participation of civil society on the climate issue's discussions. For this purpose, the article presents a brief contextualization of social participation, as well as the instruments of participation provided by the Brazilian environmental legislation. The paper analyzes social participation in the Copenhagen Conference (COP-15), drawing a parallel to the social participation at the conference that culminated in the Paris Agreement (COP-21). Finally, the conclusions are presented, punctuating improvements for the participatory process.

KEYWORDS: Environmental law. Social participation. Climate Change. Conferences of the Parties.

¹ Especialista em Direito Público. Bacharel em Direito e em Comunicação Social pelo Centro Universitário de Brasília, onde é mestrando em Direito (antigo programa de Direito e Políticas Públicas). Concluiu aperfeiçoamento em "Management in the Public Sector" na Ecole Nationale d'Administration (ENA), na França, e em "Negotiation and Leadership", pela Harvard Law School (EUA). Servidor público federal, integra a carreira de Analista Administrativo da ANEEL, onde exerce a função de Superintendente de Recursos Humanos, e atua como professor de Administração Pública do Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP. Coordenador Nacional do Movimento Gestão Pública Eficiente - MGPE. Membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB/DF. Autor do livro *A Recondução do Servidor Público: doutrina e jurisprudência à luz da Lei 8112/1990 e da Constituição Federal*.

1. INTRODUÇÃO ²

A questão climática, especialmente com o aquecimento global, já há décadas causa preocupação da sociedade civil. A participação social em questões que possam impactar significativamente suas vidas é corolário do Estado Democrático de Direito. Entretanto, a participação da sociedade civil na discussão das questões climáticas parece não estar no patamar necessário a promover mudanças reais de atitude política com vistas à efetiva redução das causas desse fenômeno.

Nesse sentido, o presente trabalho visa analisar a participação social como requisito intrínseco da governança ambiental. Para tanto, realizará contextualização sobre o estado da arte em estudos acerca da participação social, apresentando os seus principais fundamentos teóricos.

Em seguida, passa-se a analisar os instrumentos de participação previstos na legislação ambiental brasileira, os quais apresentam previsão constitucional e vasta previsão legal, nem sempre adequadamente materializada, chegando à questão climática.

A seguir, realiza-se estudo específico sobre a participação social na Conferência de Copenhague (COP-15), apresentando números, detalhes empíricos e resultados de pesquisa bibliográfica sobre o tema. Busca-se, ainda, traçar paralelo com a participação social na conferência que, seis anos mais tarde, culminou com o Acordo de Paris (COP-21).

2. BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social é prevista como instrumento da consolidação dos valores do Estado de Bem-Estar Social idealizado no texto da Constituição Federal de 1988. Tem sido ainda objeto constante de leis, regulamentos, estudos acadêmicos e debates no setor público, academia e sociedade civil.

² As opiniões aqui externadas são de responsabilidade do autor e não representam necessariamente as opiniões das instituições às quais esteja ou esteve vinculado.

Em exposição intitulada “Constituição e Democracia”, o jurista português Jorge Miranda destacou que a democracia demanda exercício atual, e não potencial, de poder pelo povo, devendo traduzir a capacidade dos cidadãos de construir uma vontade política autônoma. Na ocasião, afirmou que, sendo os seres humanos detentores de razão e de consciência, são aptos à participação cívica, para solucionar os seus problemas “não pela força, mas pelo confronto de ideias e pelo seu sufrágio pessoal e livre” (MIRANDA, 2017).

Já o cientista político Robert Putnam considera que a cidadania é caracterizada primordialmente pela participação nos negócios públicos. Ao defender sua teoria sobre sistemas de participação cívica, aponta que esses são forma essencial de capital social, e que quanto mais desenvolvidos forem tais sistemas em uma comunidade, maior a propensão de seus cidadãos a agir de modo cooperativo (PUTNAM, 2006, p. 183).

Jürgen Habermas aborda com propriedade a relação entre a participação e o *welfare state*, quando delinea a transição do modelo de esfera pública do Estado Liberal para o do Estado de Bem-Estar Social. O autor assinala que os direitos fundamentais de liberdade, que asseguram a existência de uma esfera pública politicamente ativa, devem ser interpretados não de maneira negativa, mas de maneira positiva, como garantias de participação (HABERMAS, 2014, p. 472).

Mas como viabilizar e tornar efetiva essa participação? Há diversos obstáculos nesse caminho, como salientado por Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, que apontam a possibilidade de perversão dos sistemas de participação pela cooptação por interesses hegemônicos, pela exclusão social, pela repressão das diferenças, pela burocratização da participação, pela instrumentalização partidária, pelo clientelismo, ameaças que só podem ser evitadas por meio de reflexão constante (SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 75).

Nesse sentido, propõe-se com este estudo promover reflexão sobre as razões de a participação social, apesar de contar nos Estados Democráticos, como no caso do Brasil, com reconhecimento legislativo na condição de verdadeiro requisito da governança ambiental, por vezes ainda padecer de dificuldades na sua implementação efetiva.

Para Barbara Gemmill e Abimbola Bamidele-Izu, há cinco papéis principais da sociedade civil na governança ambiental: 1) coletar, difundir e

analisar informação; 2) fornecer dados para a fixação de agenda e para os mecanismos de desenvolvimento de políticas; 3) desempenhar funções operacionais; 4) avaliar as condições do meio ambiente e monitorar o cumprimento de acordos ambientais; e 5) pleitear justiça ambiental (GEMMIL, BAMIDELE-IZU, 2005). Na visão das autoras, apesar de ter havido aumento na participação das ONGs na governança global a partir da década de 1990, as atuais estruturas não permitem que a sociedade civil desempenhe esses cinco papéis de forma eficiente.

Nesse sentido, de modo a institucionalizar o papel da sociedade civil no âmbito das Nações Unidas, as autoras sugerem as seguintes mudanças: 1) utilização mais ampla do modelo de comissão, a fim de envolver de modo significativo e a longo prazo a sociedade civil nos mecanismos globais de decisão; 2) assistência para o desenvolvimento das redes de ONGs; 3) desenvolvimento de padrões para a participação efetiva da sociedade civil nos mecanismos internacionais de decisão; 4) criação de um banco de dados abrangente com informação e análise em diferentes níveis geográficos e políticos; 5) envolvimento de uma parcela maior do público na detecção, na avaliação e no monitoramento de questões; e 6) apoio às instituições que geram conhecimento nos países subdesenvolvidos (GEMMIL, BAMIDELE-IZU, 2005).

Em artigo que trata da participação e da gestão de áreas ambientais protegidas, Marcia Dieguez Leuzinger e Solange Teles da Silva apontam três variáveis que conduzem a níveis fortes ou fracos de participação. A primeira variável diz respeito ao nível e à qualidade da informação disponibilizada, devendo o Poder Público fornecer todas as informações que possui, com a melhor qualidade possível. A segunda variável está relacionada à velocidade com a qual as informações são disponibilizadas e por meio de quais mecanismos; enquanto a terceira variável diz respeito aos próprios mecanismos de participação, que podem conduzir à efetiva participação na tomada de decisão ou apenas a uma participação secundária, que se presta tão somente a fornecer uma legitimação artificial ao Poder Público (LEUZINGER, SILVA, 2017).

Em sentido semelhante, Chélen Fischer de Lemos, em trabalho sobre a participação social no licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos, aponta que, caso se considere que as audiências públicas concretizam a participação social nesses processos, tal participação depende,

entre outros pontos, do grau de informação da população sobre o projeto e de sua real capacidade de análise crítica e formulação de sugestões (LEMOS, 1999).

Pode-se constatar, portanto, que a preocupação da doutrina com relação à participação social na questão ambiental possui dois pontos-chave em sua abordagem: a adequada informação da sociedade e a garantia da efetividade dos mecanismos de participação.

3. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

A Constituição Federal possui diversos dispositivos dedicados à participação da sociedade na gestão pública, dentre os quais os que preveem a participação social em questões ambientais, a exemplo do inciso LXXIII do art. 5º, o qual assinala que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

Na seção específica dedicada ao meio ambiente, consta a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, na forma da lei, ao qual se dará publicidade (art. 225, IV); e a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, VI).

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que esta atenderá ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981), tendo como um de seus princípios a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para *participação ativa na defesa do meio ambiente* (art. 2º, inciso X, grifo nosso).

A referida Lei, com alterações promovidas pela Lei nº 8.028/1990, também instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente, bem como o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que o integra na qualidade de órgão consultivo

e deliberativo, com a finalidade de propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e deliberar, no âmbito de suas competências, sobre normas e padrões adequados a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986, estabelece que, ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do relatório de impacto ambiental (RIMA), o órgão estadual competente, o IBAMA ou, quando couber, o município, determinará o prazo para recebimento das contribuições a serem feitas pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que entender necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do relatório (art. 11, § 2º).

Já a Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987, estabelece os requisitos para realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental, além das previstas em lei. De acordo com o normativo, as audiências devem ocorrer quando o órgão ambiental entender necessário, ou a pedido de entidade civil ou do Ministério Público, ou ainda a requerimento de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

Com relação ao CONAMA, cabe destacar a recente edição do Decreto nº 9.759, de 2019, que estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, e definiu a data de 28 de junho de 2019 para a extinção de diversos conselhos voltados à participação social. Em sede de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6.121), o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu em 13 de junho de 2019 que o Executivo não poderá extinguir conselhos e colegiados que possuam previsão em lei. Diante de sua previsão legal, o CONAMA não se encontra abarcado pelo referido decreto.

Em dissertação de mestrado, ao tratar dos planos de manejo de unidades de conservação, Lorene Raquel de Souza assinala que as decisões sobre meio ambiente não devem ficar sujeitas à vontade exclusiva do Estado, motivo pelo qual tanto a Lei Federal nº 9.985/2000 como a Lei Complementar Distrital nº 827/10 “impuseram a necessidade de acatamento de um modelo de gestão democrático, com base no princípio da participação, que deve ser desempenhado pelos Conselhos Gestores” (SOUZA, 2017, p. 33).

Na seara dos recursos hídricos, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, prevê como um dos fundamentos da PNRH a descentralização da gestão dos recursos hídricos, mediante a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art. 1º, VI). Em seu art. 39, incisos IV e V, a Lei dispõe que a participação nos Comitês de Bacia Hidrográfica deve contemplar representantes dos usuários e de entidades da sociedade civil que tenham atuação na bacia (BRASIL, 1997).

No que diz respeito às questões climáticas, tema que será analisado de forma mais específica neste trabalho, a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências, assinala, em seu art. 3º, *caput*, que a PNMC deve observar entre outros princípios, o da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e, no âmbito internacional, o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

A Lei estabelece ainda, em seu art. 4º, inciso V, que a PNMC visará à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, especialmente os vulneráveis aos seus efeitos adversos (BRASIL, 2009).

Por fim, entre as diretrizes da PNMC está o estímulo e o apoio à participação dos governos das diferentes esferas, assim como do setor produtivo, da academia e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas e ações relacionados à mudança climática.

4. A QUESTÃO DO CLIMA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CONFERÊNCIAS DAS PARTES

A preocupação com a questão climática começou a ter lugar no âmbito das discussões oficiais das Nações Unidas com a realização Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo, em 1972, a qual ocorreu poucos anos depois da fundação de um *think tank* voltado às grandes questões mundiais, especialmente as ambientais,

o Clube de Roma, que apresentou o relatório “Os limites do crescimento” por ocasião da conferência.

Nos vinte anos seguintes, as Nações Unidas produziram diversos documentos e acordos internacionais que visavam chamar a atenção para o problema e/ou mitigar a deterioração do clima, a exemplo do relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento sob a coordenação da então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, e de protocolos sobre controle da poluição.

Decorrente de uma das três convenções celebradas durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como ECO 92, Rio 92 ou Cúpula da Terra, que foi realizada no Rio de Janeiro, em 1992, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas - UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) entrou em vigor em 21 de março de 1994.

Atualmente, são aproximadamente 200 países que ratificaram a Convenção, dentre os quais o Brasil, que a assinou em 4 de junho de 1992 e a ratificou em 28 de fevereiro de 1994. De acordo com informação disponível no site da UNFCCC, sua principal missão é “evitar a interferência humana perigosa no sistema climático” (UNFCCC, 2019).

Nesse mister, a UNFCCC busca estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa, visando estabelecer níveis de emissões de gases de efeito estufa aptos a permitir que os ecossistemas se adaptem naturalmente às mudanças climáticas, assegurando que a produção de alimentos não seja ameaçada, e permitindo que o desenvolvimento econômico prossiga de maneira sustentável (UNFCCC, 2019).

As questões objeto da Convenção-Quadro são constantemente discutidas pelos países-membros da Convenção sobre Mudanças Climáticas e observadores convidados, por meio de encontros periódicos, as Conferências das Partes (COPs).

Desde a gênese da Convenção-Quadro, possui papel fundamental para a inserção da temática na agenda mundial a participação de entidades da sociedade civil nas Conferências. Realiza-se, a seguir, paralelo sobre a participação social em duas Conferências das Partes de maior destaque das

últimas décadas: a COP-15, realizada em Copenhague, em 2009, e a COP-21, realizada em Paris, em 2015.

4.1 A conferência de copenhague (cop-15) e a participação social

Conforme mencionado pelo cientista político Sérgio Abranches, no livro “Copenhague: antes e depois”, publicado em 2010, a reunião preparatória oficial para a COP-15 ocorreu em Nova Iorque, em 22 de setembro de 2009, quando o Secretário-Geral da ONU reuniu cerca de cem chefes de Estado e Governo para mobilizar vontades rumo ao fechamento de um acordo em Copenhague (ABRANCHES, 2010).

O autor menciona, entretanto, uma reunião preparatória extraoficial para a COP-15, realizada em Cingapura, em 15 de novembro de 2009, portanto a poucos dias da Conferência, que foi a Reunião da Associação para Cooperação Econômica dos Países da Ásia-Pacífico - APEC, organização internacional da qual participam Estados Unidos e China, com a presença do então primeiro-ministro da Dinamarca e presidente da Convenção do Clima em 2009, Lars Rasmussen.

De acordo com o autor, naquela ocasião Rasmussen teria proposto que durante a COP-15 se chegasse a um acordo politicamente vinculante, em lugar de um texto legalmente vinculante, fato que gerou legítimas preocupações dos países e entidades da sociedade civil não participantes acerca da possibilidade de êxito efetivo da conferência.

A COP-15 ocorria em cenário de enorme mobilização mundial, com os olhos do mundo voltados para a Conferência. Havia relatório científico consistente acerca da necessidade de se adotar medidas efetivas para controlar as mudanças climáticas, acompanhada de uma onda de esperança e motivação, com sinais políticos positivos de Brasil, Estados Unidos, China e Índia.

Os países menos desenvolvidos enxergavam as potências emergentes como não mais precisando de ajuda internacional, e podendo auxiliar no financiamento às ações de contenção das mudanças climáticas. Os países-ilha,

liderados por Tuvalu, também clamaram por providências imediatas em seu documento de posicionamento, tendo em vista a situação dramática que já enfrentavam naquele momento.

Havia uma versão oficial de texto que, na visão de Sérgio Abranches, poderia ser utilizada para mitigar o mal-estar com o excesso de papers divulgados por diferentes países e entidades nos dias que antecederam e durante o evento: uma versão preliminar do acordo cuja redação foi coordenada pelos co-presidentes do grupo de trabalho sobre cooperação de longo prazo para mudança climática, Michael Zammit Cutajar e Luiz Alberto Figueiredo.

Esse documento avançava na fixação da meta global de redução de emissões de 50-95% até 2050, e 25-40% para os países desenvolvidos até 2020, tendo 1990 como ano-base, e introduzia o REDD, que permitiria o financiamento de conservação de florestas e desmatamento evitado, ao tempo em que deixava os seguintes pontos em aberto: metas de mitigação, montantes de financiamento, medição e verificação das metas dos países emergentes (ABRANCHES, 2010).

Quando os Chefes de Estado e de Governo chegaram à conferência, esses pontos remanesciam em aberto. O então presidente Lula, ao chegar, assumiu protagonismo das negociações com Gordon Brown (Reino Unido), Angela Merkel (Alemanha), Nicholas Sarkozy (França), Wen Jiabao (China) e, posteriormente, com Barack Obama (Estados Unidos) (ABRANCHES, 2010).

Conforme o protagonismo dos Chefes de Estado avançou, e restando diversos pontos de dificuldade, potencializados por pequenos incidentes diplomáticos, levando a intransigência em pontos polêmicos por parte ora de um Chefe de Estado, ora de outro, o consenso se fazia cada vez mais distante, e não se via mais a possibilidade de um Tratado de Copenhague. Caminhava-se para o Acordo de Copenhague, estritamente político (ABRANCHES, 2010).

Um ponto decisivo para o evento foi uma reunião bilateral entre o presidente dos EUA e o Primeiro-Ministro China, às vésperas do encerramento da conferência, que acabou se tornando uma reunião entre Obama e os representantes do BASIC. A conversa se deteve nos seguintes pontos complexos:

a) compromissos diferenciados: os registros seriam diferenciados, em dois anexos distintos, mas os compromissos seriam encaminhados por escrito e

assinados, com o estabelecimento de um prazo para que os países fizessem esse registro. A proposta de uma meta global de redução de 50% dos gases estufa até 2050 não foi passível de se alcançar, em especial pelas posições de China e Índia.

b) monitoramento dos compromissos com transparência: houve consenso desses países em que se utilizasse a expressão “consultas internacionais e análise de acordo com diretrizes claramente definidas que garantirão o respeito à soberania nacional” (ABRANCHES, 2010).

Obtido consenso entre BASIC e EUA, Obama levou o texto para os países da União Europeia, enquanto os países do BASIC compartilharam com outros membros de um grupo de trinta países representativos que foi criado para acompanhar a redação do acordo.

O mecanismo REDD e o pedido dos países-ilha de que em 2015 a COP deveria rever cientificamente o limite de 2 graus celsius foram incorporados no debate com o grupo de 30 países, que estavam de acordo com o texto desenhado por EUA e BASIC. Os presidentes envolvidos com a costura do acordo começaram a deixar a cidade, todavia estava pendente uma Plenária, ainda por ocorrer.

Como o acordo foi negociado somente pelo segmento político de alto nível e, portanto, sem observar o rito das regras da Convenção do Clima, seria recomendável que os Chefes de Estado tornassem público o acordo, o explicassem e assinassem um termo formal de entendimento. Na visão de Sérgio Abranches, deixar os termos finais para negociação no rito normal foi um erro político (ABRANCHES, 2010, p. 262).

No plenário, após horas de intensa negociação, sete países impediram que o Acordo de Copenhague fosse incorporado oficialmente à Convenção do Clima: Tuvalu, Sudão, Cuba, Venezuela, Bolívia, Nicarágua e Arábia Saudita. A solução diplomática encontrada foi “tomar nota” do Acordo.

Dados disponíveis no site da UNFCCC apontam que houve um total de 194 países participantes da COP-15, sendo 191 deles partes signatárias da conferência e três países-observadores, que encaminharam ao todo 8.053 delegados ao evento. Enquanto isso, o mesmo levantamento aponta que participaram da COP-15 832 organizações não governamentais, que enviaram 20.611 representantes (UNFCCC, 2019).

Se considerarmos que uma conferência internacional desse porte possui três fluxos, a saber: 1) o fluxo técnico-científico, dos documentos de pesquisadores independentes vinculados à academia, ou a governos e entidades da sociedade civil, com análises técnicas sobre o assunto; 2) o fluxo técnico-diplomático, ditado pela burocracia internacional presente ao evento, que dita o rito a ser observado para a produção e aprovação dos documentos; e 3) o fluxo político, capitaneado pelo posicionamento das lideranças políticas presentes à conferência, pode-se dizer que, ao final, o fluxo político preponderou na COP-15, suplantando o fluxo técnico-diplomático.

A participação de entidades da sociedade civil, apesar de numericamente expressiva, pode ter se ressentido dessa preponderância do fluxo político, uma vez que costuma se ver melhor representada e com assentos assegurados nos fluxos 1 e 2. Em reuniões exclusivas de Chefes de Estado e de Governo, dificilmente entidades da sociedade civil são chamadas a participar. De acordo com o relatado por ABRANCHES (2010), em momentos de decisões relevantes e lotação do espaço da conferência, as credenciais dos representantes das entidades da sociedade civil eram as primeiras a serem sacrificadas³.

Como resultados da análise sobre a COP-15, pode-se apontar países que tinham viés totalmente negacionista passaram a pelo menos reconhecer a necessidade de fazer algo pelo clima; que o modelo “por consenso” de quase duas centenas de países não permite avanços expressivos; e que a sociedade civil, cuja participação tem marcado cada vez mais as conferências de clima, deve ter suas prerrogativas de participação asseguradas e ser respeitada como *player* relevante na arena política (ONGs, *think tanks*, *lobbies* etc.), uma arena na qual as redes sociais passaram a fazer parte a partir daquela ocasião.

4.2A participação na COP-21 e o Acordo de Paris

Após o evento de 2009, ocorreram a COP-16, em Cancun (2010), a COP-17, em Durban (2011), a COP-18, em Doha (2012), a COP-19, em Varsóvia

³ No mesmo sentido, é possível verificar críticas no *site* do Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (IDESAM), disponível em: < <https://idesam.org/cop15-dia-de-entraves-e-conversas-fechadas/>> e em artigo publicado por Marcelino Teixeira Lisboa na revista *Mundorama*, disponível em: < <https://www.mundorama.net/?article=estado-ongs-e-a-cop-15-uma-abordagem-teorica-por-marcelino-teixeira-lisboa>>.

(2013), e a COP-20, em Lima (2014), todas com avanços pontuais, mas que acabaram servindo de preparatórias para o evento de proporções similares ao de Copenhague que foi a COP-21, em Paris (2015).

O contexto preliminar era de fracasso no cumprimento nas metas de redução do Protocolo de Kyoto; ausência de aprovação de documento vinculante na COP-15; e necessidade de novo marco legal internacional para redução dos Gases de Efeito Estufa. Todavia, a COP-21 trouxe novo alento à opinião pública mundial e cumpriu seu objetivo principal de aprovar o Acordo de Paris, onde ficou estabelecido no art. 2, alínea a, que o aquecimento global deveria ser contido abaixo de 2° C acima dos níveis pré-industriais, buscando esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais (COP 21, 2015).

O texto também salienta que o acordo será implementado de modo a refletir a igualdade e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

Acerca da participação, dados disponíveis no site da UNFCCC apontam que houve um total de 198 países participantes da COP-21, sendo 196 deles partes signatárias da conferência e dois países-observadores, que encaminharam ao todo 23.161 delegados ao evento. Enquanto isso, o mesmo levantamento aponta que participaram da COP-21 1.109 organizações não governamentais, que enviaram 7.094 representantes (UNFCCC, 2019).

Na Tabela 1, é possível comparar os graus de participação entre a COP-15 e a COP-21:

Tabela 1 – Comparativo participação Governos e ONGs (COP-15 x COP-21)

	COP-15	COP-21
Total de Países	194	198
Representantes dos países	8.053	23.161
Total de ONGs	832	1.109
Representantes de ONGs	20.611	7.094

Fonte: elaboração própria, a partir de dados disponíveis em UNFCCC, 2019.

Verifica-se, portanto, que o número de delegados governamentais praticamente triplicou entre as duas Conferências, enquanto o número de delegados das ONGs seguiu o caminho inverso, sendo reduzido a cerca de um terço, apesar do aumento de 33% no número de entidades representadas.

Todavia, apesar do decréscimo quantitativo de representantes da sociedade civil, não necessariamente houve perda de efetividade ou qualidade dessa participação. Para Barbara Unmüßig, a COP-15 evidenciou a dispersão e fragmentação das ONGs. De acordo com a autora, inexistente algo como um debate estratégico em nível internacional que englobe todas as organizações e também não existe – nem existirá – um centro estratégico para a sociedade civil (UNMÜßIG, 2011).

Unmüßig concluiu que mesmo justificadamente tidas como contrapeso democrático aos poderes econômico e político, as ONGs estão constantemente confrontadas com a questão da sua legitimidade, e que sua fragmentação entre diversas correntes tem dificultado o alcance de avanços expressivos, ainda que seu espaço no debate climático sempre tenha existido.

Para Jefferson dos Santos Estevo e Elze Camila Ferreira Rodrigues, analisando o âmbito interno, a participação da sociedade civil foi mais relevante na elaboração do posicionamento do Brasil na COP-21 do que na COP-15, uma vez que, apesar da coordenação dos interesses ter sido dividida entre o Ministério do Meio Ambiente e o Itamaraty, foram feitas consultas públicas individuais e a entidades da sociedade civil para a elaboração das contribuições nacionais (*Intended Nationally Defined Contributions - INDC*) do Brasil apresentadas em 2015 (ESTEVO, RODRIGUES, 2017).

Posteriormente à COP-21, foram realizadas a COP-22, em Marrakesh (2016), a COP-23, em Bonn (2017), a COP-24, em Katowice (2018), e a COP-25, em Madri, em coorganização com o governo chileno (2019).

5. CONCLUSÕES: OS APRIMORAMENTOS POSSÍVEIS

Verifica-se que a participação social nas questões ambientais, e em especial na questão climática, apesar de encontrar previsão normativa, encontra dificuldades em sua efetivação. A esse respeito, na linha do que sustentam

Leuzinger e Silva (2017), considera-se que o déficit de participação social se acentua quando os entes governamentais e/ou internacionais não proveem informação adequada ou não asseguram mecanismos efetivos de participação.

Isso porque os agentes econômicos podem influenciar a classe política para privilegiar o atendimento do interesse econômico, por vezes coincidente com o interesse político, de caráter imediato, em detrimento do interesse ambiental, de caráter difuso e de percepção mais difícil pela sociedade no curto prazo. Possuem, ainda, estrutura para acompanhar ativamente o processo de elaboração de políticas públicas. Enquanto isso, a representação da sociedade civil apresenta, em larga medida, carências em termos de estrutura, conhecimento técnico e financiamento.

É certo que tamanha atenção nas searas política e acadêmica conferida ao tema da participação social não pode ter sido conquistada apenas para significar a adoção de procedimentos puramente formais, sem efetividade prática. Por isso, uma atuação adequada das instâncias de participação é (ou deveria ser) de interesse dos governos, o que permite pensar que esses governos poderiam oferecer capacitação, estrutura ou apoio consultivo aos entes da sociedade civil com vistas a fomentar uma participação social efetiva nas questões ambientais.

No debate ambiental internacional, na linha do sugerido por Gemmil e Bamidele-Izu (2005), e especialmente a partir das constatações sobre a participação social nas conferências sobre o clima mencionadas no presente trabalho, poder-se-ia investir na criação de uma grande entidade que representasse as entidades da sociedade civil – o “centro estratégico” mencionado por Unmüßig –, assim como na institucionalização de assentos formais dessas entidades canalizadoras, nas conferências, de modo a mitigar a fragmentação da representação, a serem preenchidos por meio de processos seletivos transparentes, que assegurassem recursos financeiros e prerrogativas suficientes a viabilizar sua participação efetiva, inclusive nos segmentos políticos de alto nível dos eventos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Copenhague: antes e depois. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 maio 2019.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 13 maio 2019.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em 13 maio 2019.

_____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em 13 maio 2019.

COP 21. Website. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cop21/>>. Acesso em 7 abr. 2019.

CQNUMC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Verbete na Wikipédia. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Convenção-Quadro_das_Nações_Unidas_sobre_a_Mudança_do_Clima>. Acesso em 7 abr. 2019.

ESTEVO, Jefferson dos Santos, RODRIGUES, Elze Camila Ferreira. COP 15 e COP 21: dois momentos da política externa brasileira para mudanças climáticas. Artigo apresentado no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política da ALACIP. Montevideu, 26 a 28 de julho de 2017.

GEMMILL, Barbara, BAMIDELE-IZU, Abimbola. *O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global*. In: ESTY, Daniel C., IVANOVA, Maria H. Governança Ambiental Global: opções & oportunidades. Editora Senac: São Paulo, 2005.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

LEMOS, Chélen Fischer de. Audiências públicas, participação social e conflitos ambientais nos empreendimentos hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé. Dissertação para obtenção do grau de mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), 1999.

LEUZINGER, Márcia Dieguez, SILVA, Solange Teles da. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. Revista de Direito Internacional Uniceub, Brasília, v. 14, n. 3, 2017, p. 134-146.

MIRANDA, JORGE. Constituição e Democracia. Palestra proferida a convite do Conselho Federal da OAB, em 7 de março de 2017. Brasília-DF, 2017.

PROCLIMA – Programa Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/>. Acesso em 7 abr. 2019.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna (c/ Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim). 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Lorene Raquel de. A gestão das unidades de conservação do Distrito Federal. Dissertação apresentada como requisito para conclusão do Programa de Mestrado em Direito do Uniceub. Orientadora: Professora Márcia Dieguez Leuzinger. Brasília, 2017.143 f.

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change. Disponível em: <<http://www.unfccc.int>>. Acesso em 5 abr. 2019.

UNMÜßIG, Barbara. As ONGs em meio à crise climática: processos de fragmentação, linhas de conflito e abordagens estratégicas. Heinrich Böll Stiftung. Disponível em: < <https://br.boell.org/pt-br/2011/07/20/ongs-em-meio-crise-climatica-processos-de-fragmentacao-linhas-de-conflito-e-abordagens>>. Publicado em 20 jul. 2011. Acesso em 6 maio 2019.