

# **DEMOCRACIA AMBIENTAL, INFORMAÇÃO E PROTEÇÃO DOS OCEANOS: CONTORNOS JURÍDICOS PARA A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

Raquel Cavalcanti Ramos Machado <sup>1</sup>

Desirée Cavalcante Ferreira <sup>2</sup>

## **RESUMO**

---

O artigo objetiva analisar como as políticas de proteção dos mares e oceanos são afetadas pela noção de democracia ambiental construída no sistema jurídico brasileiro. Para tanto, investiga-se a relação entre o modelo democrático ambiental desenvolvido no Brasil e uma concepção ecológica de educação com vistas ao cumprimento das metas da Agenda 2030 da ONU. A metodologia utilizada tem natureza qualitativa, aplicada a partir da análise documental, amparada por pesquisa bibliográfica acerca do referencial que trata da construção da democracia participativa como meio de superação de entraves democráticos, com ênfase no papel estruturante de uma cidadania ativa e inclusiva na construção de uma agenda ambiental. Também foram examinadas as normas jurídicas que dão suporte aos conceitos utilizados para fundamentar a proteção marinha por uma cidadania ativa e solidária. Ao fim do trabalho, foi verificado que existe um reforço do dever de construção de um projeto educacional capaz de constituir uma efetiva cidadania ambiental. A originalidade do artigo reside na demonstração de como as discussões sobre o desenvolvimento da democracia participativa no Brasil repercutem sobre a proteção marinha, no contexto da Década da Ciência Oceânica, contribuindo para o fortalecimento e o avanço das discussões sobre formulações de normas e políticas.

**Palavras-chave:** Democracia Ambiental. Desenvolvimento Sustentável. Proteção Marinha. Educação Ambiental.

---

<sup>1</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD-UFC), Fortaleza, CE, Brasil. Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: raquelramosmachado@ufc.br / ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9749-3539>

<sup>2</sup> Mestra e Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, CE, Brasil. E-mail: desireecavalcantef@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6479-1663>

## INTRODUÇÃO

A Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável, lançada no contexto da década da ação para aceleração da implementação da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>3</sup>, possui centralidade nos atos a serem desenvolvidos no Brasil nos próximos anos. O país, que possui cerca de 8.500 km de costa e mais de 400 municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira<sup>4</sup>, tem um relevante desafio para a preservação do meio ambiente marinho e para a gestão dos recursos hídricos e resíduos sólidos.

Paralelo a isso, a busca da sustentabilidade na exploração e no aproveitamento científico, econômico, ambiental e político dos recursos vivos, minerais e energéticos da “Amazônia Azul”, termo cunhado pela Marinha do Brasil<sup>5</sup>, cuja dimensão estratégica compreende o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental brasileira, assume posição prioritária e destaca a necessidade de conscientização acerca da enorme riqueza oceânica sob a jurisdição nacional.

O cumprimento das metas e a formulação de planos com abrangência intergeracional, como pressuposto pela noção de sustentabilidade, implica a capacidade de articulação de uma ideia de educação capaz de alterar a percepção coletiva acerca da relação entre as pessoas, o planeta e a produção. Nesse sentido, compreende-se que o cumprimento das metas relacionadas à proteção dos oceanos não pode prescindir de uma interligação fundamental com o quarto objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) - educação de qualidade -, a fim de construir um projeto de educação ambiental pautado em solidariedade e

---

<sup>3</sup> A Agenda 2030 da ONU, lançada em 2015 como compromisso global de promoção de medidas transformadoras para a promoção do desenvolvimento sustentável em 15 anos, é composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, a serem cumpridas em parceria global, mas seguindo as prioridades de cada país para a promoção da melhoria da qualidade e dignidade da vida das pessoas agora e no futuro. (PLATAFORMA AGENDA 2030. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 28 jun. 2021.)

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria MMA nº 34, de 2 de fevereiro de 2021**. Aprova a listagem atualizada dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira brasileira. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mma-n-34-de-2-de-fevereiro-de-2021-302053267>. Acesso em: 29 jun. 2021.

<sup>5</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. **Dia Nacional da Amazônia Azul é celebrado com assinatura de decreto**. Publicado em 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/dia-nacional-da-amazonia-azul-e-celebrado-com-assinatura-de-decreto>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ação cívica. Discute-se, no entanto, se essa necessidade também constituiria um dever jurídico, extraído do sistema constitucional brasileiro de 1988.

A partir desses pressupostos, é formulado o problema central do trabalho: de que forma as bases da democracia ambiental construída no sistema jurídico brasileiro podem fortalecer as políticas de proteção dos mares e oceanos?

Para a consecução do intento do artigo, importa enfatizar a relevância de se buscar marcos normativos que fortaleçam as ações para o cumprimento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, na medida em que, a despeito de se encontrarem no centro de uma agenda lançada desde 2015, como ampliação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os relatórios lançados no Brasil acerca da implementação da referida agenda não são animadores.

A título de contextualização, menciona-se que os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram lançados, em 2000, como um compromisso de uma parceria global, e tinham como prazo de cumprimento o ano de 2015. Os objetivos eram: acabar com a fome e a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a Aids, a malária e outras doenças; garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e estabelecer parcerias para o desenvolvimento<sup>6</sup>.

Chegado o fim do prazo, restaram reconhecidas as lacunas, os aprendizados e os impactos positivos deixados pelos ODMs. Nesse contexto, a Agenda 2030 foi lançada, em 2015, num quadro de oportunidade de serem estipulados novos e mais ambiciosos objetivos de desenvolvimento sustentável<sup>7</sup>, unindo os 193 países membros da ONU.

No documento “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, foram traçadas metas mais amplas, distribuídas em 17 Objetivos, resumidos pelos seguintes títulos: erradicação da pobreza (ODS 1), fome zero e agricultura sustentável (ODS 2), saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5), água potável e saneamento (ODS 6), energia limpa e acessível (ODS 7), trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8),

---

<sup>6</sup> ODM BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 16 dez. 2021

<sup>7</sup> ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

indústria, inovação e infraestrutura (ODS 9), redução das desigualdades (ODS 10), cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), consumo e produção responsáveis (ODS 12), ação contra a mudança global do clima (ODS 13), vida na água (ODS 14), vida terrestre (ODS 15), paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16), parcerias e meios de implementação (ODS 17)<sup>8</sup>.

Esse plano de ação é pautado em fundamentos, como não deixar ninguém para trás; universalidade; integralidade e indivisibilidade dos ODS; enfoque inclusivo e participativo; apropriação nacional; e enfoque baseados nos direitos humanos<sup>9</sup>. Ademais, a amplitude da agenda pressupõe que haja um “empenho conjunto e atuação de todos: governo, que tem função primária e crucial, já que desenvolve política públicas de desenvolvimento; sociedade civil; setor privado; academia e, inclusive, dos cidadãos<sup>10</sup>”.

Ocorre que, em escala global, têm sido encontradas barreiras para implementação das metas definidas em 2015, o que levou ao lançamento da década da ação para aceleração do cumprimento da agenda<sup>11</sup>. Em nível nacional, o V Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, lançado em 2021, definiu o retrato brasileiro como em estado de “retrocesso acelerado”<sup>12</sup>. Exemplicativamente, em relação ao ODS 14, relacionado à conservação e uso dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável, foi verificado que, de dez metas analisadas, quatro estão em retrocesso, cinco

---

<sup>8</sup> NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>9</sup> UNDP. **Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/Articulando%20os%20Programas%20de%20Governo%20com%20a%20Agenda%202030-compressed.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>10</sup> ROSA, Jaqueline Lobo da; LUCCHESI, Camila Kososki. **Agenda 2030 da ONU, Pacto Global e Advocacia**. In: PAMPLONA, Danielle Anne et al. (org.). **Novas Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU**. 1. ed. Curitiba: NCA Comunicação e Editora, 2020, p. 24.

<sup>11</sup> PNUD BRASIL. **Década da Ação pede aceleração do cumprimento da Agenda 2030**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2019/decada-da-acao-pede-aceleracao-do-cumprimento-da-agenda-2030.html>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>12</sup> GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **V Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil**. 2021, p. 04. Disponível em: [https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por\\_rl\\_2021\\_completo\\_vs\\_03\\_lowres.pdf](https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por_rl_2021_completo_vs_03_lowres.pdf). Acesso em: 16 dez. 2021.

estão estagnadas e uma teve conceito insuficiente<sup>13</sup>.

Trata-se de uma constatação grave, tanto em razão da relevância da agenda para a vida global quanto da verificação de que o quadro de retrocesso também representa o descumprimento dos compromissos constitucionais definidos em 1988.

Nesse cenário, e considerando as metas e os fundamentos para o desenvolvimento sustentável anteriormente pontuados, para responder à questão central, o trabalho é dividido em três partes. A primeira é voltada à análise das críticas às limitações da democracia liberal para a construção de uma agenda ambiental sustentável. Em seguida, é examinada a estrutura do sistema normativo brasileiro em matéria ambiental, a fim de verificar o que fundamenta a concepção participativa dessa dimensão democrática. Por fim, busca-se apresentar a relação indissociável entre a formação de uma concepção forte e inclusiva de educação ambiental para a efetivação da agenda de desenvolvimento sustentável.

Foi adotada metodologia qualitativa, analítico-descritiva para avaliar conceitos e identificar problemas, a partir da análise da literatura e dos dados produzidos sobre a relação entre a concepção de democracia ambiental brasileira e a política de proteção de mares e oceanos. Ademais, a pesquisa é norteada pela análise do reforço fundamental que as normas do direito doméstico exercem sobre o dever de cumprimento das metas da Agenda 2030 da ONU.

O referencial teórico utilizado, a partir das leituras do liberalismo clássico, como Benjamin Constant, tem como base a crítica à apatia e à atomização gerada pela concepção tradicional da democracia liberal representativa, enfatizando a ideia de que o usufruto da liberdade é dependente do engajamento e da solidariedade cívica. Nesse sentido, serão confrontadas as premissas de participação de autores como Jean-Jacques Rousseau e Robert Dahl. Em complemento à pesquisa bibliográfica, foram analisados os documentos jurídicos vigentes no Brasil que tratam da participação política, demonstrando que a categoria democracia ambiental tem como pressuposição uma concepção democrática participativa.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 86.

## 1. CRÍTICA À DEMOCRACIA LIBERAL: A CENTRALIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DO RESGATE DA SOLIDARIEDADE PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A possibilidade de concretização de projetos verdadeiramente sustentáveis sem que haja a reformulação das democracias compõe a base dos debates contemporâneos sobre desenvolvimento. De fato, a crítica à ética individualista que norteia a maior parte das ações políticas liberais encontra corpo não apenas entre os teóricos e analistas das experiências representativas, mas também entre os defensores de mudanças para combater a crise ecológica global.

Na realidade, existe uma correlação entre o fenômeno das demandas por ampliação dos direitos civis e o desenvolvimento da teoria da democracia participativa, potencializados a partir da década de 60, e as críticas à legitimidade da democracia representativa e aos padrões sociais vigentes. Não é ocasional que a noção de participação popular esteja associada ao próprio desenvolvimento das políticas de proteção ao meio ambiente, cujo marco internacional ocorreu com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo de 1972).

A relação entre sustentabilidade ambiental e reformulação da democracia já havia sido expressa no Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), que relacionava o desenvolvimento sustentável à necessidade de “mudanças nas estruturas legais e institucionais que reforcem o interesse comum”<sup>14</sup>. Ao mesmo tempo, havia a clareza de que o alcance do interesse comum e a superação da fragmentação de responsabilidades não seriam concretizados com a mera imposição legal, demandando a conscientização e o apoio da comunidade, “o que implica maior participação pública nas decisões que afetam o meio ambiente”<sup>15</sup>.

A ênfase na necessidade de instituição de instrumentos de participação popular na construção da sustentabilidade ambiental dialoga com a concepção pluralista inerente ao ambientalismo contemporâneo<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 68.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>16</sup> LENZI, Cristiano Luis. A política democrática da sustentabilidade: os modelos deliberativo e associativo de democracia ambiental. **Ambiente & Sociedade**, v. 12, n. 1, 2009, p. 20. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2009000100003>. Acesso em: 28 jun. 2021.

A sustentabilidade assume uma dimensão normativa (um dever ser), na medida em que busca determinar condutas que impactarão futuras gerações. Diante disso, é central a reflexão acerca do modo como são organizadas as tomadas de decisões públicas.

A democracia representativa, historicamente, está relacionada ao desenvolvimento dos Estados Modernos e das sociedades de massa. A correlação entre a representação e o caráter comercial da sociedade é revelado no pensamento de Benjamin Constant<sup>17</sup>, do qual se extrai que o reconhecimento do indivíduo enquanto sujeito de direitos provocou alterações na estrutura política e na forma de organizar a sociedade.

Na Antiguidade, era identificada a família como menor unidade social, não havendo reconhecimento da existência política do indivíduo. A compreensão da natureza humana, para Aristóteles<sup>18</sup>, estava relacionada ao desfrute da vida e da felicidade na sociedade civil. Essa ideia de que o indivíduo encontrava a sua liberdade na Polis, submetendo-se completamente à autoridade pública, foi utilizada por Benjamin Constant<sup>19</sup> para diferenciar a liberdade dos antigos e dos modernos, segundo a premissa de que, para esses, a independência individual seria uma necessidade primária, o que tornaria impossível, na Modernidade, a aspiração ao retorno à experiência clássica de democracia direta.

O modelo democrático liberal, apesar das várias teorias e formas que assumiu historicamente, foi constituído a partir da ideia de proteção da liberdade individual e da compreensão de que representação política seria a melhor forma de organização para assegurar a autonomia privada. Essa teoria democrática é contestada por correntes participativas e deliberativas, sob a premissa de que seriam insustentáveis os males gerados pela radical cisão entre o domínio público e o privado, que geraria atomização social, apatia política e ausência de grandes projetos coletivos.

As teorias da democracia participativa têm como base precursora o pensamento contratualista de Jean-Jacques Rousseau, especialmente a sua defesa da impossibilidade de que a vontade geral seja representada.

---

<sup>17</sup> CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Discurso pronunciado no Ateneu Real de Paris em 1819. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019.

<sup>18</sup> "A cidade é uma sociedade estabelecida, com casas e famílias, para viver bem, isto é, para se levar uma vida perfeita e que se baste a si mesma. (ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 55).

<sup>19</sup> CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Discurso pronunciado no Ateneu Real de Paris em 1819. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019.

A tese do genebrino era no sentido de que o contrato social seria pautado na ideia de “alienação total de cada associado, com todos os seus bens, à comunidade inteira”<sup>20</sup>, dando forma ao corpo político, que seria governado pela vontade geral, ideia que pressupõe que o governo legítimo é, tão-somente, aquele no qual há participação direta do povo na elaboração das leis.

Dentre as várias críticas ao pensamento rousseauiano e às teorias da democracia participativa de modo geral, destacam-se duas: os mencionados riscos de tirania, sobretudo a partir da tese de que alguém poderia ser “forçado a ser livre”<sup>21</sup>, e o baixo nível de realismo da concretização de um governo nesses moldes na atualidade<sup>22</sup>.

Ao examinar pensamento de Emmanuel-Joseph Sieyès e Benjamin Constant, por exemplo, Pasquale Pasquino<sup>23</sup> menciona que a forma representativa de governo era considerada não apenas a única possível para garantir a liberdade privada, mas a mais desejável em uma sociedade marcada pela divisão do trabalho e pela ocupação com os afazeres privados, que impediriam a maior parte dos cidadãos de participar da vida pública.

Ocorre que, considerado de modo rígido, o individualismo leva, em relação às questões ambientais, à concepção de que elas representariam uma afronta à liberdade individual assegurada aos cidadãos. O desenvolvimento, nesse quadro, é considerado a partir de uma dimensão exacerbadamente privada, enfraquecendo a possibilidade de constituição de projetos coletivos estruturantes. Essa desconfiança é revelada por Marcel Wissenburg<sup>24</sup> quando afirma que “Qualquer que seja o significado de liberalismo, ele é mal conhecido quando se trata de questões de ecologia e meio ambiente” (tradução nossa).

---

<sup>20</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2014, p.33.

<sup>21</sup> CUNNINGHAM, Frank. **Theories of Democracy: A Critical Introduction**. New York: Routledge, 2002, p. 125

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 136.

<sup>23</sup> PASQUINO, Pasquale. Emmanuel Sieyès, Benjamin Constant et le “gouvernement des modernes”. Contribution à l’histoire du concept de représentation politique. **Revue française de science politique**, Ano 37, nº 2, p. 214-229, 1987, p. 221.

<sup>24</sup> “Liberal democracy does not have to go, then, if one takes sustainability seriously. On the contrary, its conventional institutions are even presupposed by the political innovations of risk society. On the other hand, its development in the direction of ecological democracy, that is presumably to a certain extent a kind of deliberative democracy based on broad participation of citizens, is urgently needed if risk society is going to be up to the ethical and other challenges of its own making”. (ACHTERBERG, Wouter. Democracy, Justice and Riks Society: the Meaning and Shape of Ecological Democracy. In: BARRY, John. WISSENBURG, Marcel. **Sustaining Liberal Democracy: Ecological Challenges and Opportunities**. New York: Palgrave Macmillan, 2001, p. 114).

A sustentabilidade pressupõe a modificação de padrões de produção e consumo, mas também de sociabilidade. A crítica à democracia liberal não implica, necessariamente, o anseio pela sua abolição, assim como o reconhecimento do papel da participação popular na construção de decisões mais legítimas não representa a necessária ruptura com a democracia representativa. Entretanto, é presente a constatação da insuficiência da institucionalização excessiva para a concretização de projetos democráticos sustentáveis, tendo em vista as questões éticas impostas pelos desafios ecológicos<sup>25</sup>.

Assim, sem romper com o liberalismo, mas ampliando o lugar da participação da formulação das decisões públicas, Robert Dahl<sup>26</sup> defende que o processo democrático seria superior a outras formas de governo, sobretudo, por três razões: ele promoveria a liberdade sob forma de autodeterminação individual e coletiva; promoveria o desenvolvimento humano, o que inclui a responsabilidade pelas próprias escolhas; e seria o meio mais certo de promover e proteger interesses e bens compartilhados.

Essa interpretação do liberalismo democrático busca recompor a sua dimensão coletiva e solidária sem comprometer a proteção da liberdade individual, que também passa a ser associada à qualidade da vida social. Para isso, Robert Dahl enfatiza serem necessárias três tipos de igualdade: a igualdade moral intrínseca de todas as pessoas; a autonomia pessoal de pessoas adultas definirem o que é melhor para si; e a igualdade política entre os cidadãos<sup>27</sup>.

Essa associação entre liberdade, igualdade e democracia implica o reconhecimento de que o processo democrático precisa estar relacionado ao requisito de justiça distributiva. Por isso, para o autor, as mudanças políticas vivenciadas levariam à necessidade de garantia da informação sobre a agenda política e de maior facilidade de acesso a esses dados pelos cidadãos. Reforça, por outro lado, a necessária capacidade de

---

<sup>25</sup> "Liberal democracy does not have to go, then, if one takes sustainability seriously. On the contrary, its conventional institutions are even presupposed by the political innovations of risk society. On the other hand, its development in the direction of ecological democracy, that is presumably to a certain extent a kind of deliberative democracy based on broad participation of citizens, is urgently needed if risk society is going to be up to the ethical and other challenges of its own making". (ACHTERBERG, Wouter. Democracy, Justice and Riks Society: the Meaning and Shape of Ecological Democracy. In: BARRY, John. WISSENBURG, Marcel. **Sustaining Liberal Democracy: Ecological Challenges and Opportunities**. New York: Palgrave Macmillan, 2001, p. 114).

<sup>26</sup> DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 495.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 496.

influência e participação em assuntos pertinentes às decisões públicas<sup>28</sup>. Segundo essa concepção, a participação por si só não romperia os limites da compreensão política dos indivíduos - daí a ênfase na necessidade de acesso e da qualidade da informação -, mas forçaria a formação de uma massa crítica de cidadãos bem informados.

Como se vê, ainda que não abandone os pressupostos liberais, o autor acolhe, em certa medida, o pluralismo e a ampliação da participação como uma atualização necessária aos governos democráticos. Em linha semelhante, Marcel Wissenburg<sup>29</sup> busca reinterpretar o liberalismo a partir do seu “potencial verde” (*liberalism's green potential*)<sup>30</sup>, buscando um modo de identificar o que seria necessário para mobilizar os liberais para a adesão à agenda de proteção ambiental.

A dificuldade de conciliação desses dois valores (sustentabilidade e liberdade individual) não tem sido relevada no espaço público brasileiro. Assim, importa compreender como esse debate tem sido incorporado pelo direito interno e verificar como impacta na formulação de política de proteção dos mares e oceanos.

## 2. FUNDAMENTOS DA DENSIDADE NORMATIVA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Maior produtor de plástico da América Latina, estima-se que o Brasil seja responsável por 325 mil toneladas de resíduos plásticos levados aos oceanos a partir de fontes terrestres, em decorrência de descarte inadequado ou destinação inapropriada, o que implica severos danos ambientais, sociais e econômicos<sup>31</sup>. Esse descarte é realizado não apenas por grandes atores dos cenários econômico e produtivo, mas também por indivíduos, sendo múltiplas as causas da poluição e ligada, muitas vezes, à

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 541.

<sup>29</sup> “Whatever liberalism is taken to mean, it has a bad name when it comes to matters of ecology and the environment.” (WISSENBURG, Marcel. Sustainability and the Limits of Liberalism. In: BARRY, John. WISSENBURG, Marcel. **Sustaining Liberal Democracy: Ecological Challenges and Opportunities**. New York: Palgrave Macmillan, 2001, p. 192).

<sup>30</sup> WISSENBURG, Marcel. Sustainability and the Limits of Liberalism. In: BARRY, John. WISSENBURG, Marcel. **Sustaining Liberal Democracy: Ecological Challenges and Opportunities**. New York: Palgrave Macmillan, 2001, p. 193.

<sup>31</sup> OCEANA. Proteger os oceanos e alimentar o mundo. **Maior produtor da América Latina, o Brasil polui o mar com 325 mil toneladas de lixo plástico por ano**. Comunicado de Imprensa. Disponível em: <https://brasil.oceana.org/pt-br/imprensa/comunicados-a-imprensa/maior-produtor-da-america-latina-o-brasil-polui-o-mar-com-325-mil>. Acesso em: 26 jun. 2021.

falta de conscientização sobre o consumo e o manejo dos resíduos sólidos. Nesse contexto, em relatório acerca dos desafios para reduzir a poluição marinha no Brasil<sup>32</sup>, a organização internacional Oceana recomendou três medidas centrais: a aprovação de uma lei nacional regulamentando o uso de plástico de uso único; a redução da quantidade de plástico inserido pelas empresas na cadeia de suprimento e a oferta de opções de produtos livres de plástico; e a criação de zonas livres de plástico.

Ocorre que a adoção de medidas dessa natureza pressupõe o desenvolvimento de concepções de educação cidadã suficientemente inclusivas, que sejam capazes de concretizar projetos democráticos sustentáveis. Em matéria ambiental, há uma escolha clara acerca dos valores da inclusão e da participação como imperativos para a tomada de decisões e elaboração de políticas públicas, como se extrai, por exemplo, no princípio 10 da Declaração do Rio 92<sup>33</sup>.

A questão é saber se é possível extrair uma categoria jurídica concreta a partir do conjunto normativo que estabelece as regras ambientais pautadas em uma concepção participativa, a qual se denomina democracia ambiental.

Ezio Mazini e Jordi Bigues definem democracia ambiental como “o direito a saber, a participar, a poder apresentar reclamações e a ser atendido”, isto é, o “princípio dos direitos de todos que participam do

---

<sup>32</sup> IWANICKI, Lara. **Um oceano livre de plástico**: desafios para reduzir a poluição marinha no Brasil. 1. ed. Brasília, DF : Oceana Brasil, 2020.

<sup>33</sup> “A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos.

Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos”. (DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013>. Acesso em: 16 dez. 2021).

debate ambiental”<sup>34</sup>. Em sentido semelhante, David Takacs<sup>35</sup> compreende a democracia ecológica<sup>36</sup> a partir da relação com a busca de fins ambientalmente sustentáveis por meio da participação democrática ampla e ativa. Por outro lado, esse autor busca enfrentar uma questão essencial na política democrática, relacionada à qualidade do resultado das votações ou, mais especificamente, no que ocorre quando a escolha dos cidadãos não é a mais adequada para a preservação da biodiversidade.

Diante dos dilemas acerca de quem deve ser ouvido no debate ambiental, David Takacs defende uma noção de “equidade profunda” (*deep equity*)<sup>37</sup> como vetor normativo e axiológico para a determinação das hipóteses em que as escolhas do cidadãos não devem prevalecer, por não representarem as leis, políticas ou ações que maximizam a saúde e o potencial de indivíduos e comunidades humanas e não-humanas.

Essa visão retoma a discussão entre uma concepção formalista ou substancialista da democracia e refuta a compressão da participação popular como um fim em si mesmo, ao resguardar o objetivo maior da

---

<sup>34</sup> “DEMOCRACIA AMBIENTAL. El derecho a saber, a participar, a poder presentar reclamaciones y a ser atendido. El término define el principio de derechos para todos lo que participan en el debate ambiental: la población, los grupos comunitarios, los defensores del medio ambiente, los empresarios, trabajadores y empleados, los gobiernos, las administraciones y los representantes electos, los centros universitarios, los profesionales de la educación y de la salud...” (MAZINI, Ezio; BIGUES, Jordi. *Ecología y democracia*: de la injusticia ecológica a la democracia ambiental. Barcelona: Icarai, 2000, p. 77).

<sup>35</sup> TAKACS, David. Whose voices count in biodiversity conservation? Ecological democracy in biodiversity offsetting, REDD+, and rewilding. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22:1, 43-58, 2019, p. 01. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1661234>. Acesso em: 29 jun. 2021.

<sup>36</sup> No presente trabalho, democracia ambiental e democracia ecológica serão utilizados como termos sinônimos, pois os argumentos de autores que utilizam essas expressões serão examinados conjuntamente, a fim de verificar as políticas e normas que desenham o modelo democrático erguido no Brasil. Não se desconhece, no entanto, a existência de esforços de traçar diferenças tipológicas entre essas categorias, como realizado por Jonathan Pickering, Karin Bäckstrand e David Schlosberg, para os quais a democracia ecológica seria mais crítica às instituições liberais, sobretudo àquelas relacionadas ao mercado capitalista e à propriedade privada, e às visões antropocêntricas, enquanto a democracia ambiental teria como foco mais a reforma das instituições liberais do que propriamente a sua transformação radical. (PICKERING, Jonathan. BÄCKSTRAND, Karin. SCHLOSBERG David. Between environmental and ecological democracy: theory and practice at the democracy-environment nexus, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22:1, 1-15, p. 04, 2020. Disponível em: DOI: 10.1080/1523908X.2020.1703276. Acesso em: 29 jun. 2021).

<sup>37</sup> “Deep equity’ describes my normative vision to guide formulation and implementation of any environmental law, and provides one guidepost for deciding whose voices to heed in an ecological democracy. ‘Deep equity’ means laws, policies, or actions are ‘right’ or ‘good’ if they simultaneously and synergistically maximize the health and potential of human and non-human individuals and communities”. (Ibidem, p. 10)

democracia ambiental: o alcance da sustentabilidade.

Diante da clareza desse objetivo, é relevante pensar no tipo de comunicação<sup>38</sup> elaborada para a divulgação das informações ambientais, bem como na responsabilidade pela amplificação e tradução dos diversos sujeitos e interesses, humanos e não-humanos, que compõem o centro dos debates políticos. A informação e participação possuem dimensões indissociáveis, como apontado por Robert Dahl<sup>39</sup>, uma vez que não há possibilidade de que cidadãos mal informados participem de modo concreto das decisões políticas. Ainda que não fosse proibida a participação, ela, certamente, estaria prejudicada, tanto em qualidade quanto em quantidade, no caso de carecimento de dados e de condições de interpretá-los. Como aponta Paulo Afonso Leme Machado, “A ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar”<sup>40</sup>.

No âmbito internacional, Jamile Bergamaschine Mata Diz e Ana Clara Gonçalves Discacciati<sup>41</sup> apontam como o documento fundamental para compreender a dinâmica entre participação e acesso à informação ambiental a Convenção de Aarhus de 1998, especialmente a partir da noção de governança global (*global governance*). Para elas, apesar de o Brasil não ser signatário da Convenção, ela influenciaria as normativas internas, tendo em vista que se trata do “instrumento mais avançado para a democracia ambiental”<sup>42</sup>, ao dar concreção ao princípio da transparência e viabilizar que qualquer cidadão ou pessoa jurídica tenha acesso a informações ambientais, inclusive de outros países.

Com base no pilar fundamental do acesso à informação, a Convenção de Aarhus incorpora o conceito de democracia participativa e atua como instrumento de valorização da inclusão e sensibilização da população para a busca de soluções de problemas relativos ao meio ambiente. Os cidadãos, nesse sentido, não são tratados como meros

---

<sup>38</sup> PETERSON, M. Nils. PETERSON, Markus J. PETERSON, Tarla Rai. Environmental Communication: Why This Crisis Discipline Should Facilitate Environmental Democracy. *Environmental Communication*, 1:1, 74-86, 2007. Disponível em: DOI: [10.1080/17524030701334292](https://doi.org/10.1080/17524030701334292). Acesso em: 29 jun. 2021.

<sup>39</sup> DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 541.

<sup>40</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 34.

<sup>41</sup> DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; DISCACCIATI, Ana Clara Gonçalves. O acesso à informação no direito ambiental e a Convenção de Aarhus: a efetivação do direito fundamental à participação. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 22, n. 2, p. 581-601, 2017, p. 582.

<sup>42</sup> Idem.

agentes passivos e indiretos das políticas públicas, meros votantes de representantes que se alternam no poder, mas como sujeitos de ação, decisão e fiscalização.

Nesse contexto, sob a premissa de que o acesso à informação é um direito fundamental, a previsão de uma estrutura democrática participativa é traduzida ao Estado como obrigação de prover os meios para a intervenção consciente e qualificada dos cidadãos nas questões públicas. A educação ambiental, nesse contexto, passa a ser diretamente conectada ao direito à informação e à formação para uma cidadania ativa e consciente.

O conjunto normativo do direito doméstico brasileiro que desenha os moldes de exercício da democracia ambiental é vasto e abrange as diferentes dimensões do exercício da cidadania. Nesse sentido, além das normas que tratam diretamente da proteção ao meio ambiente, como aquelas previstas no artigo 225 da Constituição Federal, alinham-se outros que lhes dão completude. Dessa forma, por exemplo, à previsão constitucional de promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, VI, CF/88), deve ser somada a norma inserta no artigo 205 da Constituição, que prevê que a educação é o direito de todos e dever do Estado e da família, com colaboração da sociedade, à educação.

Ademais, a cidadania a que se refere o art. 205 da CF/88 há de ser entendida não apenas como a cidadania política relacionada ao processo eleitoral. Para a máxima efetividade do texto constitucional e do direito à educação, deve ser considerado em seu sentido amplo, tendo em vista as interações cidadão-sociedade para a tomada de decisões políticas no espaço público, com o fim de desenvolver habilidades humanas individuais, assim como o senso de solidariedade. A complementaridade entre os capítulos da Constituição que tratam de meio ambiente, educação e cultura não é ocasional. Na realidade, é reconhecido que a educação possui centralidade no desenvolvimento social.

Além das normas constitucionais, conformam a democracia ambiental brasileira a Política Nacional do Meio Ambiente (art. 4º, V e art. 9º), a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99), a Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei nº 10.650/2003) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Além disso, compõem o arcabouço normativo relativo à democracia institucional e federativa as normas que preveem a importância da participação cívica no espaço

público de tomada de decisões, como são o Estatuto da Cidade, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010); a Política Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020); e e a Lei Complementar nº 140 de 2011, que trata da cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Esse bloco normativo aponta a construção de uma relação necessária entre democracia participativa e institucional com o objetivo de alcançar eficiência em matéria ambiental. Além disso, a escolha constituinte pela construção de um modelo democrático participativo é extraída diretamente do parágrafo único do artigo 1º e do artigo 14 da Constituição Federal, os quais preveem a possibilidade e os mecanismos de participação direta do povo nas ações do Estado.

É notório que o artigo 14 não esgota o conjunto de mecanismos de participação possíveis de serem utilizados no cotidiano político brasileiro. A despeito disso, ao lado dos debates acerca da necessidade de maior concretização da democracia participativa, a partir da ampliação dos instrumentos, mas, sobretudo, da efetivação daqueles que já existem, como orçamento participativo, conselhos cidadãos, audiência públicas, etc., também subsistem discussões acerca da possibilidade de retração.

Essa discussão compõe o cerne da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121 (DF), proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em face do Decreto nº 9.759/2019, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. O Decreto previa a extinção de colegiados de participação popular a partir de 28 de junho de 2019. Apesar de a ação ainda estar pendente de julgamento, ao apreciar o pedido liminar, a maioria do Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente a medida cautelar e suspendeu a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto, afastando a possibilidade de extinção dos colegiados por ato unilateral do Chefe do Executivo.

Paralelo ao debate acerca do conflito com a separação dos Poderes, o Ministro Edson Fachin, no seu voto, ressaltou a relevância da discussão preconizada a partir do ineditismo da análise da amplitude do direito constitucional à participação popular nos órgãos governamentais<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121/

Destacando o seu posicionamento, ressaltou que a ampla participação popular compõe a gênese e grande parte da legitimação da constituinte de 87/88, o que colaborou para a construção da lógica da “Constituição Cidadã” e encontraria respaldo expresso no texto constitucional<sup>44</sup>.

Em sentido semelhante, os Ministros Luís Roberto Barroso e Rosa Weber apontaram, respectivamente, que a extinção dos conselhos, “inclusive alguns que são decisivos para a proteção de direitos fundamentais, para a proteção de grupos vulneráveis [...] não passa no teste do oferecimento de razões, nem passa no teste da proteção dos direitos fundamentais”<sup>45</sup> e que “a existência de instâncias colegiadas representativas dos diversos segmentos sociais é um elemento configurador da legitimidade necessária ao Poder Público”<sup>46</sup>.

A discussão iniciada no pleno do Supremo Tribunal Federal, ainda que não trate especificamente de matéria ambiental, revela uma inclinação ao reconhecimento de que os elementos de democracia participativa, mais do que uma discussão teórica ou uma preferência política, têm ganhado densidade normativa, ao ser reconhecida a natureza de norma constitucional, inclusive para fins de controle de constitucionalidade.

O reconhecimento do caráter jurídico do princípio da participação política fortalece um ponto central da democracia ambiental. Assim, considerando a crescente relevância da agenda oceânica, é necessário verificar como essa noção deve ser internalizada nas ações que visem o cumprimento das metas globais a nível nacional.

---

DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Processos. Número Único: 0021125-71.2019.1.00.0000. **Liminar deferida em parte**. Acesso em: 28 jun. 2021. Acesso em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>.

<sup>44</sup> “Logo, também por essa razão, pela restrição ao direito de participação popular de forma incompatível com uma hermenêutica constitucional que dá tão grande amplitude ao princípio democrático, voto pela inconstitucionalidade material do § 2º do artigo 1º e do artigo 5º do Decreto no 9.759/2019.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Processos. Número Único: 0021125-71.2019.1.00.0000. **Voto Volga Ministro Edson Fachin**, p. 10).

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Processos. Número Único: 0021125-71.2019.1.00.0000. **Voto Ministro Luís Roberto Barroso**, p. 7-8.

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Processos. Número Único: 0021125-71.2019.1.00.0000. **Voto Ministra Rosa Weber**, p. 13.

### 3. DÉCADA DA CIÊNCIA OCEÂNICA E O DEVER JURÍDICO DE CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA AMBIENTAL

A noção de democracia ambiental, a partir da sua ênfase participativa, culmina na necessidade de estabelecimento de uma agenda educativa cidadã. Esse projeto, em compatibilidade com os objetivos de desenvolvimento sustentável, deve ser dimensionado no sentido de impulsionar a elaboração de pesquisas, tecnologias e metodologias para o combate à poluição, exploração e exploração desenfreadas dos mares e oceanos, mas também para o engajamento da sociedade na preservação da vida, dos recursos minerais e científicos marinhos e a gestão dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar<sup>47</sup> apresenta como um dos seus objetivos a modificação da situação atual de dificuldade de acesso à informação correta e a falta de conscientização sobre a questão do lixo no mar por parte dos tomadores de decisão e da população. Ademais, prevê como meta desejada a “disponibilização de dados e informações, engajamento e criação de senso de pertencimento junto ao público que tem relação direta e indireta com gestão e disposição de resíduos sólidos”<sup>48</sup>. Estabelece, ainda, como eixos estruturantes de implementação a pesquisa e inovação tecnológica e educação e comunicação<sup>49</sup>.

A suficiência desse plano, no entanto, pode ser obstaculizada pela precariedade da difusão dos valores de cidadania ambiental e pelas assimetrias políticas, econômicas e sociais que marcam a sociedade brasileira. A construção de uma rede estruturante da democracia ambiental não pode se distanciar dos elementos que dão suporte ao desenvolvimento das ações dos cidadãos e necessita ser correlacionada a uma reformulação educacional, voltada à instrução democrática e mobilização cívica, além de atuar em concomitância ao combate às diversas formas de desigualdade e subalternização.

---

<sup>47</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana: Plano de Combate ao Lixo no Mar**. [Recurso Eletrônico]. Secretaria de Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial, Coordenação-Geral de Gerenciamento Costeiro. Brasília, DF: MMA, 2019. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pnclm/book.html>. Acesso em: 26 jun. 2021.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 22.

O tema das injustiças climáticas também é relevante para a implementação da agenda oceânica, na medida em que impõe o reconhecimento das pessoas, das comunidades e dos setores de atividade mais vulneráveis às misérias ambientais. O estudo publicado pelo *Journal Officiel* francês demonstrou que as mulheres, especialmente nos países em desenvolvimento, são mais vulneráveis às mudanças climáticas, que têm impacto diretamente relacionado ao oceanos, correspondendo, na verdade, às primeiras vítimas dos desastres ambientais<sup>50</sup>.

Do reconhecimento de que as discrepâncias sociais e econômicas influenciam no nível de vulnerabilidade dos indivíduos, decorreu a formulação do conceito de “vulnerabilidade diferenciada”<sup>51</sup>. Segundo essa concepção, o combate à pobreza e às desigualdades<sup>52</sup> estão englobados na perspectiva integrada de busca de efetivação da justiça e da democracia ambiental.

A despeito dessas dificuldades estruturais, é incompatível com os valores participativos da democracia ambiental a formatação de órgãos deliberativos que excluam ou releguem um papel secundário aos agentes que compõem a sociedade civil. Nesse sentido, é necessário fazer ressalvas à Portaria nº 313 do Ministério da Defesa, que criou a Comissão Técnico-Científica para o Assessoramento e Apoio das atividades de Monitoramento e a Neutralização dos Impactos Decorrentes da Poluição Marinha por Óleo e outros Poluentes na Amazônia Azul, e previu a participação de membros externos convidados, no entanto sem direito a voto (artigo 1º, V)<sup>53</sup>.

A agenda de proteção do meio ambiente marinho não pode ser conduzida a partir de estrita institucionalização. Também não é suficiente

---

<sup>50</sup> JOUZEL, Jean. MICHELOT, Agnès. La justice climatique: enjeux et perspectives pour la France. **Journal Officiel de la République Française**, Mandature 2015-2020, Séance du 27 septembre 2016, p. 23.

<sup>51</sup> A associação CARE utilizando o conceito de vulnerabilidade diferenciada identificou que uma mulher e os seus filhos tem quatorze vezes mais chances de ser atingida por uma catástrofe ambiental do que um homem. (Ibidem, p. 24.)

<sup>52</sup> Sobre a relação entre o combate à pobreza e a promoção da equidade para a efetividade de deliberação política e promoção da sustentabilidade ambiental, inclusive em sociedades nas quais estão ausentes a características da modernidade, ver GUPTE, Manjusha; BARTLETT, Robert V. Necessary preconditions for deliberative environmental democracy? Challenging the modernity bias of current theory. **Global Environmental Politics**, v. 7, n. 3, ago. 2007, p. 94-106. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/220206/pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>53</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria nº 313/MB**, de 26 de outubro de 2020. Cria a Comissão Técnico-Científica para Assessoramento e Apoio das Atividades de Monitoramento e a Neutralização dos Impactos Decorrentes da Poluição Marinha por Óleo e outros Poluentes na Amazônia Azul. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-313/mb-de-26-de-outubro-de-2020-285239527>. Acesso em: 29 jun. 2021.

que seja direcionada à população somente a partir da chave da politização ambiental do consumo. É necessário que haja a politização ambiental da cidadania perante o mar, com articulação entre indivíduos e poder público, a fim de alcançar a eficiência ambiental legítima do cuidado com a natureza.

A extensão territorial e costeira brasileira exige coordenação federativa e institucional. A defesa de que os órgãos ambientais ganham eficiência democrática e funcional ao se abrirem ao diálogo e à participação social recebe um reforço constitucional, diante do reconhecimento do princípio da participação. Ao mesmo tempo, a consideração da relação essencial entre participação política, educação e informação indica a necessidade de releitura dos currículos de educação básica, os quais necessitam dialogar com os valores de proteção marinha.

A educação ambiental, no entanto, não se resume aos espaços formais. Ao contrário, a difusão do conceito e dos planos de proteção e desenvolvimento sustentável da Amazônia Azul, por exemplo, representa importância fundamental. De modo sintético, essa categoria pode ser relacionada “à ampla área de espelho d’água, leito e subsolo marítimos sobre a qual incidem direitos econômicos do Brasil”<sup>54</sup>. O conceito, no entanto, não possui apenas a dimensão econômica. Na realidade, é uma representação dos distintos vieses de conscientização de fomento da cidadania ambiental, na medida em que é uma ferramenta estratégica para o fortalecimento da relevância econômica do espaço marinho brasileiro, mas também do protagonismo do mar nas relações nacionais, ambientais e científicas<sup>55</sup>.

O conceito de Amazônia Azul, assim, possui um elemento simbólico relevante para mobilização de afetos políticos, capazes de unir os indivíduos em torno de uma agenda comum. Por isso, também merece ser trabalhado a partir do seu potencial pedagógico e socializante em todos os espaços de comunicação.

Em compatibilidade com o que aqui tem sido exposto, no contexto da Agenda 2030, verifica-se a representação de um avanço relevante na compreensão de sustentabilidade, na medida em que a cultura e a educação

---

<sup>54</sup> COSTA, José Augusto Fontoura. A Amazônia Azul e o domínio marítimo brasileiro. **Revista USP**, [S. l.], n. 113, p. 27-44, 2017, p. 29. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i113p27-44. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/139298>. Acesso em: 16 dez. 2021.

<sup>55</sup> COLBERT, Caroline Rocha Travassos Colbert; SOUZA, Dominique Marques de. Amazônia Azul e Soberania: Uma Abordagem do Direito do Mar e Defesa Nacional. **Revista Hoplos**, v. 4, n. 7, p. 68-86, 6 mar. 2021, p. 76.

constituem dimensões que unem todos os objetivos de desenvolvimento sustentável e contribuem transversalmente para os pilares econômicos, sociais e ambientais, o que é percebido pela sua consideração nas metas de diversos objetivos<sup>56</sup>.

A correlação entre os 17 ODS e a codependência para o cumprimento das metas é notória. Assim, a título de exemplificação, é preciso compreender que o ODS 14 (vida na água), cuja descrição geral se volta à conservação e promoção do uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos, deve ser pensado em conjunto com o ODS 13 (ações contra a mudança global do clima), cuja meta 13.3 é “Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação global do clima, adaptação, redução de impacto, e alerta precoce à mudança do clima”<sup>57</sup>. De modo semelhante, o ODS 4 (educação de qualidade) prevê a meta 4.7 que trata de “Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável”<sup>58</sup>.

No direito brasileiro, a Lei nº 9.795/99, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, tem como base processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente. Além disso, a política nacional já tem como parâmetro a diversidade individual e cultural e prestigia a ideia de democratização das informações ambientais. Ao mesmo tempo, não restringe a educação ecológica ao ambiente escolar, prevendo ações em espaço formal e informal, voltadas à sensibilização da coletividade e organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

Considerando esse marco legislativo, é importante compreender de que modo a concepção de educação ambiental pode ser aperfeiçoada para fins de desenvolvimento de práticas mais efetivas, inclusivas e sustentáveis. Desde a elaboração da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental, houve alteração positiva no acesso à informação ambiental, especialmente entre as pessoas mais jovens. Entretanto, investigam-se as razões do distanciamento entre o conhecimento adquirido e a sua

---

<sup>56</sup> UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Cultura**: no coração dos ODS. Disponível em: <https://pt.unesco.org/courier/april-june-2017/cultura-no-coracao-dos-ods>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>57</sup> PLATAFORMA AGENDA 2030. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>58</sup> Idem.

implementação prática.

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), que mediu a compreensão científica dos discentes em temas ambientais, verificou que a maioria dos estudantes de 15 anos declarou saber ou ter aprendido algo relacionado a temas ambientais. Apenas 3% afirmou não ter clareza sobre temas como poluição do ar ou extinção de plantas e animais, 5% declarou não ter certeza do significado de escassez de água e derrubada de florestas para outro uso do solo, menos de 10% não tinha certeza sobre escassez de energia, enquanto 11% não tinha certeza sobre resíduo nuclear<sup>59</sup>. O estudo apontou que a escola representaria o principal centro de obtenção do conhecimento sobre matéria ambiental e que a maior parte dos estudantes tinha um senso de responsabilidade sobre essas questões, o que indica a influência do aprendizado sobre as condutas individuais e o desenvolvimento do senso de solidariedade.

A despeito disso, persiste a necessidade de conciliar o ensino escolar com os desafios da realidade. O PISA 2006<sup>60</sup> apontou, ainda, que o baixo desempenho de estudantes em respostas às questões que continham dados científicos relacionados a fenômenos ambientais básicos seria um indicador de um país que poderá vir a possuir uma população adulta com entendimento insuficiente para atender aos desafios ambientais concretos. É relevante destacar que o estudo demonstrou que os estudantes com melhores performances em matéria ambiental tendiam a ter ferramentas complementares de pesquisa, como acesso à Internet. Além disso, foram enfatizados os ganhos de experiências extraclasse como meio de aproximar os conteúdos da realidade e dos problemas concretos.

É central, portanto, que a educação ambiental seja desenvolvida de modo a fornecer meios de compreender e enfrentar os desafios climáticos reais. Para isso, é reconhecido o seu caráter multidisciplinar, que envolve além das matérias correlatas dos currículos escolares, metodologias ativas capazes de promover formas de resolução de problemas complexos, senso de responsabilidade e solidariedade e estímulo à participação<sup>61</sup>.

Esse modelo de formação busca a criação de uma cultura

---

<sup>59</sup> OCDE. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. **Pisa em Foco 21**. Os jovens de 15 anos de hoje sentem-se responsáveis pelo meio ambiente? Out., 2012.

<sup>60</sup> OCDE. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. **Pisa em Foco 15**. Até que ponto os jovens de 15 anos de hoje são “verdes”? Abr., 2012.

<sup>61</sup> JOUZEL, Jean. MICHELOT, Agnès. La justice climatique: enjeux et perceptives pour la France. **Journal Officiel de la République Française**, Mandature 2015-2020, Séance du 27 septembre 2016, p. 55.

# ***ENVIRONMENTAL DEMOCRACY, INFORMATION AND PROTECTION OF THE OCEANS: LEGAL FRAMEWORK FOR POLITICAL PARTICIPATION***

## **ABSTRACT**

---

This paper aims to analyze how policies to protect seas and oceans are affected by the notion of environmental democracy built in the Brazilian legal system. Therefore, the relationship between the local democratic environmental model and the ecological concept of education is investigated, considering the goals of the UN's 2030 Agenda. The methodology used has qualitative nature, applied from document analysis, supported by bibliographical research focused on the framework of participatory democracy, seen as a tool to overcome democratic barriers, with emphasis on the role of an active and inclusive citizenship in the development of an environmental agenda. Legal norms that provide the basis of the concepts used to support marine protection through active citizenship were also examined. As a conclusion, it was verified that there is a reinforcement of the duty to construct an educational project capable of constituting an effective environmental citizenship. The originality of this paper lies in demonstrating how discussions about participatory democracy development in Brazil can reverberate on marine protection, in the context of the Decade of Ocean Science, contributing to the strengthening and advancement of discussions about new norms and policies.

**Keywords:** Environmental Democracy. Sustainable Development. Marine Protection. Environmental Education.

## REFERÊNCIAS

ACHTERBERG, Wouter. Democracy, Justice and Riks Society: the Meaning and Shape of Ecological Democracy. In: BARRY, John. WISSENBURG, Marcel. **Sustaining Liberal Democracy: Ecological Challenges and Opportunities**. New York: Palgrave Macmillan, 2001.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Dia Nacional da Amazônia Azul é celebrado com assinatura de decreto**. 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/dia-nacional-da-amazonia-azul-e-celebrado-com-assinatura-de-decreto>. Acesso em: 30 jun. 2021

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria nº 313/MB**, de 26 de outubro de 2020. Cria a Comissão Técnico-Científica para Assessoramento e Apoio das Atividades de Monitoramento e a Neutralização dos Impactos Decorrentes da Poluição Marinha por Óleo e outros Poluentes na Amazônia Azul. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-313/mb-de-26-de-outubro-de-2020-285239527>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana: Plano de Combate ao Lixo no Mar**. [Recurso Eletrônico]. Secretaria de Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial, Coordenação-Geral de Gerenciamento Costeiro. Brasília, DF: MMA, 2019. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pnclm/book.html>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria MMA nº 34**, de 2 de fevereiro de 2021. Aprova a listagem atualizada dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira brasileira. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mma-n-34-de-2-de-fevereiro-de-2021-302053267>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Processos. Número Único: 0021125-71.2019.1.00.0000. **Liminar deferida em parte.** Acesso em: 28 jun. 2021. Acesso em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Processos. Número Único: 0021125-71.2019.1.00.0000. **Voto Ministra Rosa Weber.**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Processos. Número Único: 0021125-71.2019.1.00.0000. **Voto Ministro Luís Roberto Barroso.**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Processos. Número Único: 0021125-71.2019.1.00.0000. **Voto Volga Ministro Edson Fachin.**

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum.** 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COLBERT, Caroline Rocha Travassos Colbert; SOUZA, Dominique Marques de. Amazônia Azul e Soberania: Uma Abordagem do Direito do Mar e Defesa Nacional. **Revista Hoplos**, v. 4, n. 7, p. 68-86, 6 mar. 2021.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos.** Discurso pronunciado no Ateneu Real de Paris em 1819. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019.

COSTA, José Augusto Fontoura. Amazônia Azul e o domínio marítimo brasileiro. **Revista USP**, [S. l.], n. 113, p. 27-44, 2017. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i113p27-44. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/139298>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CUNNINGHAM, Frank. **Theories of Democracy: A Critical Introduction**. New York: Routledge, 2002.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados** [online], 1992, v. 6, n. 15, p. 153-159. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013>. Acesso em: 29 jun. 2021.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; DISCACCIATI, Ana Clara Gonçalves. O acesso à informação no direito ambiental e a Convenção de Aarhus: a efetivação do direito fundamental à participação. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 22, n. 2, p. 581-601, 2017.

GUPTE, Manjusha; BARTLETT, Robert V. Necessary preconditions for deliberative environmental democracy? Challenging the modernity bias of current theory. **Global Environmental Politics**, v. 7, n. 3, aug., 2007.

HOSAGRAHAR, Jyoti. Cultura: no coração dos ODS. **UNESCO**, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://pt.unesco.org/courier/april-june-2017/cultura-no-coracao-dos-ods>. Acesso em: 28 jun. 2021.

IWANICKI, Lara. **Um oceano livre de plástico: desafios para reduzir a poluição marinha no Brasil**. 1. ed. Brasília, DF: Oceana Brasil, 2020.

JOUZEL, Jean. MICHELOT, Agnès. La justice climatique: enjeux et perspectives pour la France. **Journal Officiel de la République Française**, mandature 2015-2020, séance du 27 sep. 2016.

LENZI, Cristiano Luis. A política democrática da sustentabilidade: os modelos deliberativo e associativo de democracia ambiental. **Ambiente & Sociedade** [online], v. 12, n. 1, 2009. DOI <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2009000100003>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MAIOR produtor da América Latina, o Brasil polui o mar com 325 mil toneladas de lixo plástico por ano. **Oceana**, 18 dez. 2020. Comunicado de Imprensa. Disponível em: <https://brasil.oceana.org/pt-br/imprensa/comunicados-a-imprensa/maior-produtor-da-america-latina-o-brasil-polui-o-mar-com-325-mil>. Acesso em: 26 jun. 2021.

MAZINI, Ezio; BIGUES, Jordi. **Ecología y democracia: de la injusticia ecológica a la democracia ambiental**. Barcelona: Icarai, 2000.

OCDE. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. **Pisa em Foco 15**. Até que ponto os jovens de 15 anos de hoje são “verdes”? Abr., 2012.

OCDE. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. **Pisa em Foco 21**. Os jovens de 15 anos de hoje sentem-se responsáveis pelo meio ambiente? Out., 2012.

PASQUINO, Pasquale. Emmanuel Sieyes, Benjamin Constant et le “gouvernement des modernes”. Contribution à l’histoire du concept de représentation politique. **Revue Française de Science Politique**, ano 37, n. 2, p. 214-229, 1987.

PETERSON, M. Nils. PETERSON, Markus J. PETERSON, Tarla Rai. Environmental Communication: Why This Crisis Discipline Should Facilitate Environmental Democracy. **Environmental Communication**, v. 1, n. 1, p. 74-86, 2007. DOI: 10.1080/17524030701334292. Acesso em: 29 jun. 2021.

PICKERING, Jonathan; BÄCKSTRAND, Karin; SCHLOSBERG David. Between environmental and ecological democracy: theory and practice at the democracy-environment nexus, **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 22, n. 1, p. 1-15, 2020. DOI: 10.1080/1523908X.2020.1703276. Acesso em: 29 jun. 2021.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2014.

TAKACS, David. Whose voices count in biodiversity conservation? Ecological democracy in biodiversity offsetting, REDD+, and rewilding. **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 22, n. 1, p. 43-58, 2019. DOI <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1661234>. Acesso em: 29 jun. 2021.

WISSENBURG, Marcel. Sustainability and the Limits of Liberalism. In: BARRY, John. WISSENBURG, Marcel. **Sustaining Liberal Democracy: Ecological Challenges and Opportunities**. New York: Palgrave Macmillan, 2001.

Recebido em: 30/06/21

Aceito em: 25/02/2022