

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Francis de Almeida Araújo Lisboa

**A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TUTELA DO MEIO
AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

Belo Horizonte

2019

Francis de Almeida Araújo Lisboa

**A efetivação da participação popular na tutela do meio ambiente
ecologicamente equilibrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito

Orientador: Prof. Dr. João Batista Moreira Pinto

Belo Horizonte

2019

E271 LISBOA, Francis de Almeida Araújo.
A efetivação da participação popular na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado / Francis de Almeida Araújo Lisboa – Belo Horizonte, 2019.
112 f.

Dissertação (Mestrado) – Escola Superior Dom Helder Câmara.
Orientador: Prof. Dr. João Batista Moreira Pinto
Referências: f. 102 – 112

1. Meio ambiente 2. Participação popular 3. Desenvolvimento sustentável 4. Educação ambiental I. João Batista Moreira Pinto. II. Título.

349.6(043.3)

Bibliotecária responsável: Michelle Baroni CRB6 - 3466

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Francis de Almeida Araújo Lisboa

**A efetivação da participação popular na tutela do meio ambiente
ecologicamente equilibrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito

Aprovado em: ___ / ___ / ___

Prof. Dr. João Batista Moreira Pinto (orientador)

Prof. Dr. Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro (professor membro da banca)

Prof. Dr. José Luiz Quadros de Magalhães (professor membro da banca)

Belo Horizonte

2019

À minha mãe, Maria José, e ao meu irmão Fabrício, responsáveis por
essa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, fonte inesgotável de esperança e sabedoria. Houve momentos em que achei que não conseguiria, mas, em Sua infinita bondade, me fez levantar e caminhar novamente. Ensinou-me que obstáculos existem para que a vitória tenha mais sabor.

Também devo este meu “muito obrigada” a muitos outros que comigo estiveram, me apoiando e me ensinando a levantar quando a queda parecia ser inevitável.

Aos meus filhos que de maneiras diferentes me fizeram chegar até aqui, Pedro, que, com sua breve estadia em minha vida, me ensinou valores que hoje são essenciais em minha caminhada, meu anjinho, você é especial para mim! E Lucas, que, com seus grandes sonhos, ilumina meus pensamentos na luta diária por uma vida melhor, por você estou aqui!

À minha mãe, amor incondicional, companheira, guerreira, cúmplice, que acredita nos filhos mais do que eles mesmos, que vibra, briga e chora por cada conquista de nossas vidas. Se pudesse, te farias eterna!

A Fabrício e Flávio, exemplos de integridade, perseverança, presentes em todos os momentos da minha vida, tenho um orgulho imenso de tê-los como irmãos.

Agradeço à Escola Superior Dom Helder Câmara que, ao conceder bolsas de estudos, amplia o acesso à educação, democratizando o saber.

Aos professores da Escola Superior Dom Helder Câmara: Anacélia Santos Rocha, Beatriz Souza Costa, Émilien Vilas Boas Reis, Maraluce Maria Custódio, Mariza Rios, José Cláudio Junqueira Ribeiro, Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro, Romeu Faria Thomé da Silva, Kiwonghi Bizawu, pelo conhecimento compartilhado e pelos debates proporcionados na construção do saber.

Ao Prof. Dr. Magno Federici Gomes, pela ajuda pontual na construção do sumário deste trabalho.

Ao doce Prof. Dr. João Batista Moreira Pinto, pela paciência, pelo carinho, pela compreensão diante do momento difícil que vivi durante o mestrado, por seu profissionalismo e sua competência, bem como seus ideais políticos, os quais me inspiraram e servirão de base para minha caminhada profissional e pessoal.

Aos funcionários da Escola Superior Dom Helder Câmara: Isabel, pelo carinho e cuidado e pela amizade; Rosely, pelo sorriso acolhedor e pelas sábias palavras nas manhãs de bolsa; a Danielle, pelo profissionalismo de sempre. À equipe da biblioteca, pelo carinho, pela presteza e pelos sorrisos compartilhados, em especial, Lucas Martins, Lucas Medeiros, Gerson, Sérgio, Michelle, Horácio e Margarida!

À minha cunhada Késia, por se fazer presente durante todo o mestrado, lendo meus artigos, corrigindo e sugerindo quando necessário, muito obrigada!

À minha querida amiga Carla, que muito me sustentou com suas orações e palavras de conforto durante esses dois anos.

Por último, não menos importante, agradeço aos colegas e, por que não, amigos de mestrado: Samuel, doce presença sempre, companheiro de todas as horas; Fernando, pelas boas risadas, inteligência peculiar, ajuda certa no momento em que mais precisei, a você minha eterna gratidão; Willia, mão amiga e acolhedora em todos os momentos; Vânia Ágda, pelo acolhimento, pelos conselhos e pela orientação durante todo o mestrado; Leonardo Gusmão, Thaís Aldred, Júlio César, pela convivência e por me ensinarem muito sobre o ser humano.

“A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.” (DALLARI, 1998, p. 14)

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e, para garantir a efetividade desse, impôs ao poder público e à sociedade civil o dever-direito de sua proteção, promoção e recuperação. Para tanto, trouxe como problema a pouca efetividade da participação popular, também legitimada pelo texto constitucional a partir da democracia participativa, na tutela ambiental. Assim, a presente pesquisa objetiva analisar, a partir dos institutos da audiência pública no licenciamento ambiental e do conselho gestor de meio ambiente, a participação popular, garantidora da fiscalização e do controle social da política pública ambiental. Como marco teórico desta dissertação, além da Constituição Federal de 1988, assenta-se a discussão nas ideias de Enrique Leff (2009), estudioso que se orienta pelo diálogo de saberes por meio da informação e da educação ambiental para estabelecer uma nova racionalidade em defesa do desenvolvimento sustentável. Como metodologia, utilizou-se da pesquisa exploratória com método dedutivo, mediante técnicas de pesquisa bibliográfica e normativa. Diante disso, pretende-se demonstrar que a informação adequada a partir da educação ambiental pode gerar um novo saber ambiental e uma nova racionalidade estruturante de um efetivo desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Meio ambiente. Participação popular. Desenvolvimento sustentável. Educação ambiental. Audiência pública. Conselho gestor de meio ambiente.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 enshrined the human right to the ecologically balanced environment as a fundamental right and, in order to guarantee its effectiveness, imposed on the public power and civil society the duty-free right of its protection, promotion and recovery. For that, it brought as a problem the low effectiveness of popular participation, also legitimized by the constitutional text from participatory democracy, in environmental protectorship. Thus, the present research aims to analyze, from the institutes of the public audience in the environmental licensing and the environmental management council, the popular participation, guarantor of the inspection and social control of public environmental policy. As a theoretical framework of this dissertation, in addition to the Federal Constitution of 1988, the discussion is based on the ideas of Enrique Leff (2009), a scholar who is guided by the knowledge exchange through information and environmental education to establish a new rationality in defense of sustainable development. As a methodology, we used exploratory research with a deductive method, using bibliographic and normative research techniques. In view of this, it is intended to demonstrate that adequate information from environmental education can generate a new environmental knowledge and a new structuring rationality of an effective sustainable development.

Keywords: Environment. Popular participation. Sustainable development. Environmental education. Public audience. Environmental management council.

LISTA DE ABREVIATURAS

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

COMAM – Conselho de Meio Ambiente de Marabá

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONDEMAS – Conselhos municipais de Meio Ambiente

CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente

COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EPIA- Estudo Prévio de Impacto Ambiental

IEMA – Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

LP – Licença Prévia

ONGs – Organizações não Governamentais

ONU – Organizações das Nações Unidas

PNEA – Política Nacional de Educação Ambiental

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SEMAD – Secretaria Estadual do Meio Ambiente

SIAM – Sistema Integrado de Informações Ambientais

SILCAP – Sistema de Licenciamento e Controle das Atividades Poluidoras ou Degradadoras do Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

UNECE – Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DIREITOS HUMANOS E O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO À LUZ DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	16
2.1	Uma breve contextualização sociohistórica e política dos direitos humanos e do direito fundamental ao meio ambiente	16
2.2	A proteção ao meio ambiente e sua relação com a atividade econômica.....	27
2.3	O princípio do desenvolvimento sustentável	32
3	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	38
3.1	A democracia participativa: a consolidação da participação popular.....	40
3.2	A democracia participativa na administração pública.....	43
3.3	O princípio da participação popular em matéria ambiental	46
4	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE	51
4.1	A participação popular nas audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental	52
4.2	A participação popular nos conselhos gestores de meio ambiente.....	63
5	AS POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO	72
5.1	O princípio da informação essencial ao processo de conscientização e estímulo à participação popular.....	77
5.2	A educação ambiental como instrumento de capacitação popular para a efetiva tutela ambiental.....	83
5.3	O poder-dever de tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	90
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
	REFERÊNCIAS	103

1 INTRODUÇÃO

A utilização predatória do meio ambiente por meio da exploração dos recursos naturais pelo homem, que visa alcançar o progresso, mostrou-se desarmônica com a predisposição à reconstrução natural ambiental, necessitando de ajustes e de uma nova maneira de desenvolvimento apta a alterar e reverter a situação de possível colapso do planeta. O preço da atividade econômica desenfreada e desordenada conduz à reversão dos conceitos de desenvolvimento econômico, ambiental e social, assim, um novo paradigma de proteção ambiental e um novo posicionamento social são pauta do ordenamento jurídico sem embargo do crescimento econômico.

Em vista disso, o conceito de desenvolvimento sustentável desponta na Declaração de Estocolmo de 1972 como uma proposição de mudança de paradigma em que o crescimento não se baliza ao âmbito econômico, mas se coaduna com a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e com a equidade social garantidora de uma vida digna da presente e das futuras gerações. Esse fato é possível por intermédio da responsabilização da sociedade civil, a partir da consciência ambiental e social, pela garantia dos direitos humanos fortalecedores da dignidade da pessoa humana. Isso posto, o desenvolvimento sustentável surge como meio para atenuar os reflexos do crescimento econômico desenfreado e para mitigar a degradação socioambiental advinda do caráter devastador do homem sobre a natureza.

Nesse intuito, aspirando sua efetivação, a Constituição Federal de 1988, no afã de garantir o exercício da democracia participativa, cujos instrumentos clássicos são expandidos como voto para implementar instrumentos de participação popular, garantindo uma série de direitos e deveres à sociedade civil. Por meio do seu art. 1º, estabelece que o poder é emanado do povo, o qual o exerce indiretamente por meio da democracia representativa, e inova ao estabelecer a participação direta pela democracia participativa fortalecedora do princípio da cidadania e da dignidade da pessoa humana. O princípio da participação popular é direito e dever consubstanciador da cidadania, pois é promotor do controle social e da atuação direta da sociedade na fiscalização consciente e responsável da administração pública.

Entre os avanços constitucionais, ressalta-se a consagração do direito basilar do meio ambiente ecologicamente equilibrado para a dignidade da pessoa humana, alicerçado no art. 225 da Constituição Federal de 1988 e, a partir da ampliação do rol do art. 5º, §2º, foi alçado ao status de direito fundamental e humano. Ao legitimar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o constituinte chama à cena política a sociedade civil, estabelecendo que a proteção ambiental não deve ficar adstrita ao Estado enquanto aplicador

das normas constitucionais. Assim, a participação popular se torna, na seara ambiental, prerrogativa eficaz de prevenção, preservação e manutenção ambiental nos moldes estabelecidos pelo texto constitucional.

Nesse contexto, a participação popular é necessária à tutela ambiental, pois fortalece a democracia participativa, conscientizando a comunidade, por meio da informação e da educação ambiental, do quão importante é sua interação e sua participação pelo diálogo de saberes na construção de uma nova racionalidade ambiental, defendida por Enrique Leff (2009), na implementação de políticas públicas efetivadoras do desenvolvimento sustentável. Indubitavelmente, é fundamental que a sociedade civil se organize para reivindicar medidas protetivas do meio ambiente, pois a mobilização social e a integração em prol do desenvolvimento sustentável evitarão que ações de interesses meramente econômicos, industriais e até mesmo do Estado se sobreponham aos interesses socioambientais.

Este trabalho se justifica pela relevância do assunto para a sociedade civil em geral e pela urgente necessidade de se aprimorar a participação popular na tutela do meio ambiente conforme estabelecido constitucionalmente. Portanto, traz como problema a pouca efetividade da participação popular na tutela ambiental como resposta aos impactos socioambientais advindos do acelerado crescimento econômico, associa-se a isso a necessidade de criação de políticas públicas eficazes, em vista de uma gestão integrada e eficiente entre poder público e sociedade civil na construção de uma nova racionalidade ambiental.

Para tanto, o estudo tem como objetivo analisar a efetividade da participação na administração pública a partir das audiências públicas no licenciamento ambiental e nos conselhos gestores de meio ambiente. No contexto de sua problematização, o marco teórico da dissertação assenta-se nas ideias sustentadas por Enrique Leff (2009), que estabelece ser o diálogo dos saberes a forma apta de resolver a problemática ambiental advinda da racionalidade econômica por meio da educação ambiental consolidadora de mudanças de posturas em defesa do desenvolvimento sustentável, bem como o marco legislativo – a Constituição Federal de 1988.

Para o desenvolvimento desta dissertação, vinculada à linha de pesquisa “Direito, Sustentabilidade e Direitos Humanos”, utilizou-se como metodologia a pesquisa exploratória com método dedutivo, partindo de estudos realizados e de entendimentos doutrinários sobre a efetividade da participação popular, mediante técnicas de pesquisa bibliográfica e normativa. Além disso, usaram-se como base estudos doutrinários e trabalhos de campos já realizados sobre o tema, para, assim, esclarecer se é possível efetivar a participação popular na tutela

ambiental. Em face do universo discutido, o trabalho se revela interdisciplinar, uma vez que aborda discussões envolvendo estudos da Ciência Política, da Sociologia, e da Filosofia, inter cruzando informações com searas jurídicas como o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Ambiental.

Buscando alcançar o objetivo geral, em seus capítulos, a dissertação partirá da revisão bibliográfica a partir da construção sociohistórica dos direitos humanos com ênfase no direito fundamental do meio ambiente equilibrado, bem como do princípio do desenvolvimento sustentável enquanto balizador do equilíbrio ambiental, econômico e social. Analisará, também, a consolidação da participação popular na seara ambiental na democracia participativa a partir da Constituição Federal de 1988 e, com base nessa, discutirá sua atuação nos instrumentos da audiência pública no licenciamento ambiental e no conselho gestor de meio ambiente, por meio de estudos já realizados sobre o processo de participação da sociedade civil nesses institutos, ressaltando seus limites e suas fragilidades. Por fim, irá explorar o princípio da informação e da educação ambiental, como possibilidades efetivas e estruturantes para a construção de um novo saber ambiental e de uma nova racionalidade por meio da participação popular para a garantia do desenvolvimento sustentável.

Cumprе ressaltar que o presente estudo não tem a pretensão de esgotar o tema de tão ampla complexidade, mas, tão somente, atestar a relevância dessa prerrogativa à disposição da sociedade civil na construção de uma nova racionalidade baseada num processo reflexivo de construção de uma nova postura diante do meio ambiente no qual há o encontro de saberes e identidades diferentes em prol de uma nova relação do homem com a natureza promotora do desenvolvimento sustentável.

2 DIREITOS HUMANOS E O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO À LUZ DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Discorrer sobre a temática do direito fundamental ao meio ambiente é trazer à baila a questão do exercício da cidadania, já que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, caput, dispõe que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e indispensável à qualidade de vida tanto da geração presente como das gerações futuras. Apesar de a Constituição não definir o conceito de meio ambiente, o legislador considerou seu equilíbrio como direito subjetivo, disciplinando, nesse sentido, um conjunto de conteúdos normativos com comandos, obrigações e instrumentos para a efetivação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um dever não só do poder público, mas também da coletividade. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado transcende o ordenamento jurídico pátrio, pois a preocupação com as questões ambientais faz parte também do cenário de discussão no contexto do direito internacional.

Para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme dispõe o texto constitucional, faz-se necessária a participação popular tanto no dever de protegê-lo como no de preservá-lo, uma vez que o cidadão é titular de um direito público subjetivo, indisponível e insuscetível de apropriação. Além disso, a tutela ao direito ambiental requer a análise sobre a construção sociohistórica e política da consolidação do direito humano e fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, o capítulo que se segue visa discorrer sobre a contextualização da dinâmica e da concretização dos direitos humanos, principalmente no que tange ao direito fundamental ao meio ambiente, dando ênfase à sua relação com a atividade econômica, bem como ao princípio do desenvolvimento sustentável enquanto alicerce do sistema jurídico na busca pela harmonização da preservação dos recursos ambientais e do desenvolvimento econômico e pelo equilíbrio harmônico entre homem e natureza.

2.1 Uma breve contextualização sociohistórica e política dos direitos humanos e do direito fundamental ao meio ambiente

Buscando entender a possibilidade de se tutelar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por intermédio da prerrogativa da participação popular, é necessário contextualizar seu significado enquanto direito humano e também como direito

fundamental, visando legitimizar, portanto, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, que é a dignidade da pessoa humana¹. A degradação do meio ambiente, juntamente com o desenvolvimento social e econômico desenfreado, ameaça diretamente a qualidade de vida tanto das gerações presente como das futuras, violando, assim, a garantia dos direitos humanos e, sobretudo, mesmo que de maneira indireta, a dignidade humana.

Nessa perspectiva, a construção histórica, social e política dos direitos humanos traz à tona a luta da sociedade civil pela garantia da dignidade humana, bem como o desenvolvimento de instrumentos capazes de promover a adaptação do indivíduo às mudanças econômicas, sociais e políticas. Para Bobbio (1992, p. 18-19),

Os direitos do ser humano constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do ser humano se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade sacre et inviolable, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações.

De acordo com Leite (2011), a dignidade da pessoa humana entrelaça os direitos humanos aos direitos fundamentais em termos doutrinários, no entanto, os direitos humanos se instituem no ordenamento jurídico internacional, enquanto os direitos fundamentais se ordenam no âmbito interno de um Estado. Sob essa ótica, vale ressaltar que “muitas vezes os direitos fundamentais servem de alicerce para os direitos humanos, da mesma forma que é comum aos direitos fundamentais acolherem direitos humanos” (CAVALCANTI, 2013, p. 391). Coadunando com essa assertiva, Dallari (2004) destaca a relação entre ambos a partir do conceito de direitos humanos.

A expressão direitos humanos é uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são considerados fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida. Todos os seres humanos devem ter assegurados, desde o nascimento, as condições mínimas necessárias para se tornarem úteis à humanidade, como também devem ter a possibilidade de receber os benefícios que a vida em sociedade pode proporcionar. Esse conjunto de condições e

¹ A qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida. (SARLET, 2011, p. 73)

de possibilidades associa as características naturais dos seres humanos, a capacidade natural de cada pessoa e os meios de que a pessoa pode valer-se como resultado da organização social. É a esse conjunto que se dá o nome de direitos humanos. (DALLARI, 2004, p. 17)

No que tange ao contexto internacional, o marco do reconhecimento da universalização em tratados e documentos internacionais dos direitos humanos foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948, estabelecida com o intuito de proteger o ser humano contra os arbítrios do Estado, se positivando internamente como direitos naturais e universais no momento em que os Estados os integram à sua ordem jurídica (BOBBIO, 1992).

Ainda segundo Bobbio (1992), em termos históricos, a Primeira e a Segunda Guerra Mundial foram responsáveis, no século XX, mais precisamente em 1948, pela consolidação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, já supracitada, a qual positivou e afirmou a inalienabilidade e universalidade dos direitos humanos enquanto condição *sine qua non* para dignidade e liberdade da pessoa humana. Resta evidente que historicamente estes visam resguardar os marginalizados da sociedade, sendo, portanto, relevante destacar o posicionamento, na apresentação da obra de Flávia Piovesan, de Antônio Augusto Cançado Trindade,

O Direito dos Direitos humanos não rege as relações entre iguais; opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos. Nas relações entre desiguais, posiciona-se em favor dos mais necessitados de proteção. Não busca obter um equilíbrio abstrato entre as partes, mas remediar os efeitos do desequilíbrio e das disparidades. Não se nutre das barganhas da reciprocidade, mas se inspira nas considerações de *ordre public* em defesa de interesses superiores, da realização da justiça. É o direito de proteção dos mais fracos e vulneráveis, cujos avanços em sua evolução histórica se têm devido em grande parte à mobilização da sociedade civil contra todos os tipos de dominação, exclusão e repressão. Neste domínio de proteção, as normas jurídicas são interpretadas e aplicadas tendo sempre presentes as necessidades prementes de proteção das supostas vítimas. (TRINDADE, 1993 *apud* PIOVESAN, 2017, p. 69-70)

Piovesan (2017) destaca em sua obra a necessidade de se pensar os direitos humanos não como uma sucessão de gerações de direitos, pois esta usurpa a historicidade de sua conquista, ambas as gerações se complementam e se reforçam, não havendo, portanto, sobreposição entre eles. Corroborando tal afirmação, Trindade (1993, p. 390) ressalta “[...] a fantasia nefasta das chamadas ‘gerações de direitos’, histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma visão fragmentada ou atomizada dos Direitos Humanos, já se encontra devidamente desmitificada”.

Coutinho e Morais (2016, p. 189) afirmam que

De forma resumida, pode-se dizer que a doutrina vem reconhecendo que, além dos direitos políticos e de liberdade, existem as seguintes dimensões dos direitos fundamentais: a) segunda, que consiste nos direitos sociais como saúde, educação, moradia, segurança, etc.; b) terceira, consiste nos direitos coletivos/difusos, como o meio ambiente, o desenvolvimento, o patrimônio histórico, artístico e cultural, etc.; c) quarta, consistente nos direitos de universalidade, como a informação, o pluralismo, a democracia, etc.; e d) quinta, consistente no direito à paz como pressuposto para a viabilidade da concretização das demais dimensões. Apesar de a classificação ter um evidente caráter didático, ainda assim tem importância ilustrativa para que se perceba a forma como se tem admitido ou não a conexão dos diversos direitos fundamentais com a democracia.

Portanto, historicamente, o marco de proteção normativa, ou seja, a Declaração Universal dos Direitos humanos, se estabelece com a reconstrução da sociedade ocidental com o fim da Segunda Guerra Mundial. As revoluções inglesa, americana e francesa foram responsáveis pela constituição e pela conquista dos direitos fundamentais do ser humano. Para Comparato (2010), tais revoluções determinaram as Constituições do século XIX.

A Revolução Inglesa apresenta, assim, um caráter contraditório no tocante às liberdades públicas. Se, de um lado, foi estabelecida pela primeira vez no Estado moderno a separação de poderes como garantia das liberdades civis, por outro lado, essa fórmula de organização estatal, no Bill of Rights, constituiu o instrumento político de imposição a todos os súditos do rei da Inglaterra, de uma religião oficial. (COMPARATO, 2010, p. 105)

Ainda segundo Comparato (2010), o fim do Absolutismo francês, fruto da Revolução Francesa de 1789, estabeleceu a Declaração dos Direitos do Ser Humano e do Cidadão universalizando por meio da concretização dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade dos direitos do homem. Logo,

[...] a democracia moderna, reinventada quase ao mesmo tempo na América do Norte e na França, foi a fórmula política encontrada pela burguesia para extinguir os antigos privilégios dos dois principais estamentos do ancien régime – o clero e a nobreza – e tornar o governo responsável perante a classe burguesa. O espírito original da democracia moderna não foi, portanto, a defesa do povo pobre contra a minoria rica, mas sim a defesa dos proprietários ricos contra um regime de privilégios estamentais e de governo irresponsável. (COMPARATO, 2010, p. 63-64)

Enfim, pode-se inferir que as alterações políticas, econômicas e sociais dos séculos XVII a XX efetivaram os direitos individuais, sociais, econômicos e culturais acarretando a intervenção do Estado na sociedade em busca da efetivação do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana. Ademais, foi no período referido que se

efetivou a consolidação dos direitos humanos por meio de tratados e convenções celebrados internacionalmente e positivados internamente.

Conforme supracitado alhures, como resultado das lutas sociais, os direitos humanos sofrem constantes processos de mudanças, tendo sua origem no reconhecimento da liberdade política e civil no Estado Liberal. A Revolução Industrial no século XVIII trouxe à tona os problemas da relação entre indivíduo e Estado, evidenciando a necessidade de mudanças e estabelecendo a intervenção estatal na concretização dos direitos mínimos aos cidadãos, surgindo a era das Constituições sociais. Assim,

[...] é possível afirmar primeiro que o processo de constituição dos direitos humanos está vinculado ao processo social-histórico e político da sociedade no âmbito mais global e interligado com as diversas construções locais e nacionais, segundo, que o processo de institucionalização desses direitos, nos diversos âmbitos da sociedade, é o resultado de lutas desses direitos, nos diversos âmbitos da sociedade, é o resultado das lutas e reivindicações da sociedade de forma ampla, mesmo que promovida inicialmente por grupos ou setores da sociedade, sempre vinculadas a uma ruptura com determinadas formas de poder [...]. (PINTO, 2015, p. 19)

No Estado Democrático de Direito, por sua vez, a consolidação dos direitos humanos se deu por meio do seu constitucionalismo interno efetivador de direitos e garantias responsáveis por administrar as relações entre o ser humano e o Estado, levando à criação e à implementação de políticas públicas garantidoras do bem-estar e segurança do cidadão. É necessário frisar que a proteção dos direitos humanos é crucial para a compreensão da proteção do direito fundamental ao meio ambiente, tanto no âmbito interno quanto no contexto internacional. Nesse aspecto, Pinto (2015, p. 21) destaca que

A abertura do campo dos direitos humanos para novas realidades, para novos direitos, evidencia sua potencialidade para a conexão com as transformações da sociedade. Neste sentido, do reconhecimento inicial da questão ambiental por setores da sociedade, em um primeiro momento, até a afirmação do meio ambiente, mesmo como “desenvolvimento sustentável”, como parte dos direitos humanos, temos um processo que atualiza a amplitude e potencialidade do campo dos direitos humanos, no qual todas as questões centrais à vida das pessoas e do planeta podem ser incluídas e reconhecidas como tais, desde que a sociedade assim o compreenda e reconheça, apesar das divisões.

Assim, considerando que o meio ambiente está diretamente ligado à vida, surge a necessidade de novas discussões e políticas que promovam o desenvolvimento econômico, sem, portanto, dizimar o meio ambiente, capaz de promover ao indivíduo uma vida digna em um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, o referido cenário foi palco de discussão na metade do século XX, e com intensificação a partir da década de 1970, momento esse em que se iniciou uma ampla discussão sobre a situação do meio ambiente num contexto mundial, com a participação da quase totalidade das nações do planeta, bem como de agentes políticos e de toda a sociedade mundial. Contudo, mesmo frente a certo grau de resistência, passou a entender que a não proteção do meio ambiente configuraria ameaça aos direitos humanos, uma vez que impactaria negativamente não só as gerações presentes, mas as gerações futuras. Contemplar o meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto direito humano e, conseqüentemente, direito fundamental é imprescindível à conceituação do que se entende por direito fundamental, sabendo que no direito positivado e na doutrina tem-se uma gama de sentidos similares para direitos humanos como direito do ser humano.

Para Sampaio (2010, p. 8), direitos fundamentais são “[...] aqueles juridicamente válidos em um determinado Ordenamento jurídico ou que se proclamam invioláveis no âmbito interno ou constitucional”. Assim, ainda de acordo com Sampaio (2010), os direitos fundamentais, internamente, estão diretamente atrelados ao Estado, já os direitos humanos possuem dimensões mais amplas, e sua validade não depende da contextualização social, possuindo, portanto, proteção internacional declarada em documentos internacionais.

Costa (2016, p. 135) estabelece que o meio ambiente enquanto direito à vida é um “direito supremo do ser humano”, sendo assim, ainda segundo a autora, como o direito à vida é primário, ele se acomoda aos demais direitos e, no caso em destaque, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que foi alçado ao status de direito fundamental com a Constituição Federal de 1988, estruturado sob o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito. Para Simões (2011, p. 65), “os direitos fundamentais são enunciados constitucionais de natureza declaratória, que reconhecem a existência de prerrogativas substanciais consideradas indisponíveis e essenciais do cidadão”. E, ao tutelar o meio ambiente, o Ordenamento jurídico atende aos princípios constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Costa (2016, p. 81) reforça aludida concepção destacando que “não há dúvida de que o meio ambiente é considerado um direito fundamental, porque qualquer interpretação em contrário não encontrará amparo”. Ou seja, só se pode conceber o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, pois não será possível falar em dignidade da pessoa humana sem um meio ambiente saudável que a proporcione.

No mesmo sentido, Catalan (2008, p. 17) afirma que “o direito ao meio ambiente, em virtude do preceituado no art. 225, caput, da Constituição Federal, foi erigido à categoria

de direito fundamental, encerrando, assim, em paradigma que norteia todos os princípios do Direito Ambiental”. De acordo com Goulart e Fernandes (2012, p. 147),

A autoridade do direito a um meio ambiente hígido configura-se, em verdade, como alargamento do direito à vida, seja sob o prisma da existência física e saúde da humanidade, seja pela dignidade inerente a essa existência, uma vez que é a qualidade de vida que faz com que se tenha sentido a vida.

Ao se referir ao meio ambiente enquanto direito fundamental, Rossi (2017, p. 18) afirma que:

O meio ambiente como um direito fundamental representa uma grande e desafiadora mudança na concepção das necessidades dos homens. Elevar o meio ambiente ao patamar de direito fundamental significa a certeza da garantia de uma qualidade de vida melhor, em um meio ambiente digno e saudável. Mas, ao mesmo tempo, imputa ao homem o dever de garantir o efetivo exercício de tal direito.

Conforme Ferreira (2018, p. 21), “consagrar o meio ambiente como direito fundamental se mostra relevante porque defender um ambiente ecologicamente equilibrado implica também proteger a vida e a dignidade da pessoa humana”. Já para Trindade (1993, p. 81), o direito ao meio ambiente equilibrado é concebido como “pré-condição” para os demais direitos humanos. Afirma o autor que

O direito fundamental à vida, abrangendo o direito de viver, acarreta obrigações negativas assim como positivas em favor da preservação da vida humana. O seu gozo é uma pré-condição para o gozo de outros direitos humanos. Pertence, a um tempo, ao domínio dos direitos civis e políticos, e ao dos direitos econômicos, sociais e culturais, ilustrando assim a indivisibilidade de todos os direitos humanos. Estabelece um “vínculo” entre os domínios do direito internacional dos direitos humanos e do Direito Ambiental. É inerente a todos os indivíduos e todos os povos, com atenção especial às exigências de sobrevivência. Tem como extensões ou corolários o direito a um meio ambiente sadio e o direito à paz (e desarmamento). Encontra-se intimamente relacionado, em ampla dimensão com o direito ao desenvolvimento como direito humano (direito de viver com as necessidades humanas básicas satisfeitas). E situa-se na base da última ratio legis dos domínios do direito internacional dos direitos humanos e do Direito Ambiental, voltada à proteção e sobrevivência da pessoa humana e da humanidade. (TRINDADE, 1993, p. 81)

A Declaração de Estocolmo, em 1972, foi o primeiro instrumento de proteção ao meio ambiente e, segundo Costa (2016), trouxe à tona a discussão efetiva do desenvolvimento da economia associada à proteção ambiental e à promoção dos direitos humanos, consagrando o direito a uma vida digna e à qualidade do meio ambiente como direito fundamental. A Declaração de Estocolmo estabeleceu um novo modelo de Direito Internacional dos Direitos humanos e um Direito Ambiental de âmbito internacional, trazendo como premissa a

necessidade de proteção do meio ambiente e delegando aos governantes e à sociedade em geral o dever de programar medidas com vistas à proteção e à preservação ambiental.

Desde então, o meio ambiente e sua necessária proteção passaram a ser tema presente nas discussões políticas, jurídicas, sociais e econômicas dos Estados, e muitos têm sido os eventos e os documentos normativos – acordos, convenções, tratados – internacionais que têm buscado discutir a convivência harmônica do homem com o meio ambiente, bem como têm promovido e implementado ações e instrumentos que permitam efetivar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e vindouras.

A Declaração de Estocolmo reflete no Brasil, já na década de 1980, com a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), sendo o referido documento o primeiro a dar ao ordenamento jurídico um instrumento efetivo de tutela ambiental. O mencionado documento conceitua holisticamente o meio ambiente em seu art. 3º, inciso I, qual seja: “Meio ambiente, conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

Em termos constitucionais, foi no ano de 1988 que o Brasil estabeleceu pela primeira vez em sua história, ao recepcionar a PNMA, o meio ambiente enquanto direito fundamental, ao determinar em seu art. 225, para além do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, outras ações de cunho político a serem efetivadas pela ação conjunta entre poder público e sociedade civil, garantindo a efetividade desse direito e a democracia participativa.

Paulo Affonso Leme Machado (2017, p. 157) afirma que:

A Constituição, em seu art. 225, deu uma nova dimensão ao conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo. Não elimina o conceito antigo, mas o amplia. Insere a função social e a função ambiental da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III e VI) como bases da gestão do meio ambiente, ultrapassando o conceito de propriedade privada e pública.

O poder público passa a figurar não como proprietários de bens ambientais – das águas e da fauna –, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o poder público a melhor informar, a alargar a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais e a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens “de uso comum do povo”, concretizando um “Estado Democrático e Ecológico de Direito” (arts. 1º, 170 e 225).

O constituinte, ao instituir o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, determina a proteção dos espaços que o envolvem, tanto o ambiente natural, cultural, artificial quanto o do trabalho, ou seja, as condições necessárias à plena

qualidade de vida sadia. Assim, partindo dessa visão holística, seu conceito torna-se amplo e é visto sob o prisma de diversas perspectivas, contudo, resta notório que se trata de um direito diretamente ligado à vida. Nessa lógica:

O direito à vida condiciona todos os demais direitos, mas o acesso a esse direito de defesa está intimamente ligado ao meio ambiente, que deve ser protegido de riscos ambientais sérios à vida. O meio ambiente também deve ser protegido como o direito de defesa da vida, ou melhor, como o local fundamental do desenvolvimento da personalidade humana. (COSTA, 2016, p.137)

Entre os vários conceitos doutrinários, foi trazido a esse estudo o conceito de Costa (2016, p. 73) sobre meio ambiente, definido por ela como “o conjunto de elementos naturais e artificiais partilhados com seres humanos e não humanos, necessários ao desenvolvimento e sobrevivência dessas espécies de forma harmônica e solidária”.

Segundo entendimento acima consignado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser entendido como condição elementar para assegurar uma boa qualidade de vida, a qual implica a proteção das liberdades individuais, de condições dignas de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança, enfim, de condições de bem-estar do ser humano e de seu desenvolvimento. Ou seja, o direito à vida digna pressupõe o atendimento às condições básicas de dignidade física e mental, inserindo nesse contexto, por óbvio, um meio ambiente propício à realização do existir. Destarte, a proteção ambiental transpõe os interesses estritamente individuais e demanda uma utilização racional e coerente do meio ambiente, buscando a integração entre natureza e ser humano, uma vez que o bem-estar humano pressupõe o equilíbrio ambiental.

Toda essa atenção que o meio ambiente passou a ter, inclusive no Brasil, coloca-o na condição de um direito indispensável para todas as gerações, haja vista que a Constituição Federal de 1988, no art. 225, afirma que “todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988). Assim, o art. 225 da Constituição Federal de 1988 legitima o meio ambiente como um direito de todos e lhe dá a natureza jurídica de bem de uso comum do povo e elementar, como já dito, à sadia qualidade de vida, responsabilizando o poder público e o cidadão pela sua defesa e pela sua preservação.

O texto constitucional estabeleceu, ainda, que proteger o meio ambiente é dever do Estado, cabendo aos entes federados União, Estados, Distrito Federal e Municípios combaterem a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora;

registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território (BRASIL, 1988). Determina, assim, um conjunto de competências legislativas e administrativas sob a responsabilidade dos entes federados com vias à proteção desse bem.

Cumpra ressaltar, neste momento, o que se apreende sobre bem ambiental e suas controvérsias e, para Piva (2000, p. 114), “é um valor difuso, imaterial ou material, que serve de objeto mediato a relações jurídicas de natureza ambiental”. O autor afirma também que considera o “direito à qualidade do meio ambiente como bem ambiental e não o meio ambiente em si, ou os recursos capazes de proporcionar-lhe esta qualidade” (PIVA, 2000, p. 153).

Já Fiorillo (2013) argumenta que o “bem ambiental” deve ser considerado um bem difuso, não sendo nem público nem particular, considerando que a própria Constituição Federal de 1988 estabelece ser o “bem ambiental” pertencente a todos, assim como a tutela dele compete tanto ao poder público quanto à coletividade.

Entende-se, portanto, que

O art. 225 da Constituição Federal, reitera-se, ao estabelecer a existência jurídica de um bem que se estrutura como de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, configurou nova realidade jurídica, disciplinando bem que não é público, muito menos particular.

Esse dispositivo fixa a existência de uma norma vinculada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reafirmando, ainda, que todos são titulares desse direito. Não se reporta a uma pessoa individualmente concebida, mas sim a uma coletividade de pessoas indefinidas, o que demarca um critério transindividual, em que não se determinam, de forma rigorosa, os titulares do direito.

O bem ambiental é, portanto, um bem de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e, ainda, um bem essencial à qualidade de vida. Devemos frisar que uma vida saudável reclama a satisfação dos fundamentos democráticos de nossa Constituição Federal, entre eles o da dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o art. 1º, III. (FIORILLO, 2013, p. 173-174)

De acordo com José Afonso da Silva (2009), o bem ambiental é de interesse público, de uso comum do povo e goza de regime jurídico especial, visando o interesse coletivo:

[...] meio ambiente de um modo geral, pode-se dizer que tudo isso significa que esses atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam a particulares. Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade. [...] Por isso, como a qualidade ambiental, não são bens públicos nem particulares. São bens de interesse público, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo. (SILVA, 2009, p. 84)

Por outro lado e embasado na PNMA, Milaré (2014) sustenta que o “bem ambiental” tem a natureza de direito público subjetivo. Torna-se evidente a partir do exposto que a natureza jurídica do bem ambiental é de interesse difuso ou metaindividual, tratando o texto constitucional do termo “uso” como a possibilidade de seu aproveitamento por toda coletividade e, ao mesmo tempo, de cada indivíduo em sua singularidade. Nesse sentido, cumpre ressaltar que o interesse difuso não se confunde com interesse coletivo:

[...] conquanto os direitos difusos e coletivos sejam espécies de direitos metaindividuais, inicialmente já se pode destacar, entre eles, duas diferenças básicas: sob o enfoque quantitativo, o interesse difuso concerne a um universo maior, uma vez que pode referir-se a toda humanidade, enquanto o direito coletivo, por estar adstrito a um vínculo jurídico, refere-se a grupos definidos; já sob o ponto de vista qualitativo, o direito coletivo refere-se ao ser humano em sua projeção corporativa, enquanto o direito difuso o considera tão somente na qualidade do ser humano. (MANCUSO, 2000, p. 77-78 *apud* PADILHA, 2010, p. 179)

Nessa perspectiva, o direito ao meio ambiente enquanto direito fundamental deve ser concebido sob uma dupla dimensão, a saber: subjetiva e objetiva. A primeira dimensão protege o indivíduo contra atos atentatórios ao equilíbrio ambiental e garante as bases para uma vida humana digna e saudável. Já a segunda dimensão se destaca como um valor fundamental para a coletividade e como um fio condutor para a atuação do poder público.

Partindo desse raciocínio, e nos termos constitucionais, tem-se que o meio ambiente, como bem jurídico a ser tutelado pelos entes federados, detém natureza difusa, ou seja, pertence e é passível de titularidade por parte de qualquer cidadão, sendo consagrado como direito fundamental, cuja titularidade é exercida por todos, alcançando inclusive gerações futuras, uma vez que é atribuído aos integrantes da coletividade. E, para conceder o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental no contexto do Estado Democrático de Direito e sob o viés democrático, é necessário, primeiramente, compreender a democracia sob uma perspectiva construtiva, pois o Direito Ambiental tem um caráter constitutivo em relação ao princípio democrático e, conseqüentemente, ao Estado Democrático de Direito.

Tal afirmação pode ser sustentada quando se trata de participação popular nas discussões e nos debates que antecedem a tomada de uma decisão cuja ação impactará diretamente no meio ambiente e, por consequência, em uma comunidade e/ou região. Nessas situações, a ação democrática retira o protagonismo do Estado, de grupos políticos e econômicos e dá centralidade e autonomia à sociedade civil para tomar ou influenciar na

decisão que poderá trazer consequências negativas e/ou mitigar as violações desse direito fundamental.

Nesse contexto, o meio ambiente sustentável e ecologicamente equilibrado passa a ser tanto um elemento constitutivo da democracia quanto um elemento vinculado à capacidade das pessoas em construir sua própria realidade a partir do debate e de sua inserção nos processos legislativos e administrativos que vão influir em seu modo de vida ou alterar o seu habitat, notadamente quando se busca proteger seu direito fundamental a um meio ambiente equilibrado. Portanto, para respaldar tal discussão, é primordial a reflexão sobre a relação existente entre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua relação direta com a ordem econômica, para, posteriormente, conectá-los ao conceito de desenvolvimento sustentável que será feito nos tópicos seguintes do presente capítulo.

2.2 A proteção ao meio ambiente e sua relação com a atividade econômica

A proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado nem sempre foi pauta de discussão por parte da sociedade civil e do poder público, e esse descompromisso por parte do setor econômico comprometeu seriamente a natureza e, conseqüentemente, a existência do ser humano. Na idade moderna, ao romper com o mito de suas limitações, o homem se libertou da submissão à divindade e, a partir do Iluminismo, com o surgimento do antropocentrismo, a natureza tornou-se objeto do desejo humano, sendo usada de maneira indiscriminada e, dessa maneira, transformando o meio ambiente em fonte de obtenção de lucro e não de vida (PADILHA, 2010).

Somente a partir do conceito global de desenvolvimento sustentável é que se passou a pensar, em âmbito nacional e internacional, sobre aspectos prioritários a serem entendidos e incorporados como metas, a exemplo do atendimento às necessidades básicas do ser humano e a preocupação e a solidariedade com as gerações futuras; a preservação e a proteção dos recursos naturais; a necessidade da participação dos entes públicos e da coletividade nas discussões relacionadas ao direito ao meio ambiente e à elaboração de programas educativos. É sabido que o suprimento das necessidades básicas de um povo tem relação atrelada ao desenvolvimento econômico do Estado, que se dá a partir do investimento em políticas públicas desenvolvimentistas que visem atrair grupos econômicos dispostos a intervir territorialmente, bem como da elaboração democrática de um sistema social garantidor de empregos, de equidade e de segurança ao meio ambiente (DERANI, 2008).

A proposta, ora apresentada, parece simples, todavia, nem sempre esse desenvolvimento econômico foi harmônico. Comumente o que se verificava eram ações econômicas predatórias as quais pretendiam unicamente o lucro e o progresso desmedido, sem aferirem as consequências que essas ações trariam para a população mais vulnerável, tanto a nível social como a nível econômico, e sem se importarem com os impactos negativos diretos e indiretos que acometeriam o meio ambiente (DERANI, 2008).

Esse crescimento desordenado e com fins estritamente políticos e econômicos, os quais pretendiam elevar o padrão de consumo da população, causou impactos ambientais que reduziram o potencial do meio ambiente, trazendo como consequência o efeito estufa, o aumento dos níveis dos oceanos, a poluição das águas, a erosão do solo e a acelerada extinção das espécies, entre outros. Observa-se que o crescimento econômico é necessário para o desenvolvimento, a sobrevivência e a manutenção da sociedade civil, entretanto, o modo como foi concebido mostra-se incompatível com os ideais preservacionistas do meio ambiente (DERANI, 2008).

Os conflitos de interesses entre economia e meio ambiente se revelam no fato de que a natureza é estruturada em eventos cíclicos, ao passo que a economia se revela em comportamentos lineares. Se no meio ambiente um determinado comportamento humano pode gerar um impacto ambiental, cujo efeito em cascata é passível de afetar o próprio ser humano desta geração, e daquelas que ainda virão, ante a inter-relação e a interdependência dos seres e dos elementos que compõem o globo terrestre, na economia o que importa é a lei do custo e benefício, da oferta e da procura, do consumo em larga escala, do lucro e da busca de novos mercados (DERANI, 2008).

Dessa concepção de economia que se realiza de modo predatório num processo que exclui e inclui ao mesmo tempo, em uma dinâmica em que a inclusão cultural, social, tecnológica, científica, econômica e ambiental é acompanhada por uma exclusão estrutural sistemática, se afiguram inúmeros danos ao meio ambiente, colocando em risco o equilíbrio ecológico e a sobrevivência das espécies no planeta, inclusive a humana. A partir dessas questões é que derivam, de um lado, problemas ambientais como desmatamento, poluição do ar e das águas, aquecimento global, entre outros. De outro norte, acentua as desigualdades, que se revelam, essencialmente, na disparidade das relações homem e trabalho, nas formas de apropriação do espaço, bem como nas diferenças evidenciadas na composição das classes sociais, que, por sua vez, é fato gerador da pobreza (DERANI, 2008).

Kenneth Arrow e outros (1995) alertam que:

The environmental resource base upon which all economic activity ultimately depends includes ecological systems that produce a wide variety of services. This resource base is finite. Furthermore, imprudent use of the environmental resource base may irreversibly reduce the capacity for generating material production in the future. All of this implies that there are limits to the carrying capacity of the planet. It is, of course, possible that improvements in the management of resource systems, accompanied by resource-conserving structural changes in the economy, would enable economic and population growth to take place despite the finiteness of the environmental resource base, at least for some period of time. However, for that to be even conceivable, signals that effectively reflect increasing scarcities of the resource base need to be generated within the economic system. (ARROW *et al.*, 1995, p. 520)²

Para Elmar Altvater (1995, p. 66), o crescimento econômico é contrário à proteção do meio ambiente, na medida em que a riqueza, medida pelo grau de industrialização e pelo que ela possibilita em termos de oferta de bens de consumo e de utensílios, é aumentada na mesma proporção que a pobreza. Mas não se pode (nem se deve) cercear a atividade econômica, a qual tem como objetivo a satisfação das necessidades e das aspirações humanas. Pontua-se que no mundo contemporâneo milhares de pessoas ainda sofrem de males primários, como fome e analfabetismo, e somente o acesso aos meios de produção e desenvolvimento econômico é que proporcionará a essas pessoas saírem dessa condição de vulnerabilidade social e econômica. A atividade econômica é importante e necessária, pelos motivos alinhavados, porém, são imperativos o controle do seu crescimento e sua limitação a um nível de racionalidade que permita que as pessoas possam ter acesso a saúde, educação, saneamento básico, alimentação, entre outros, mas sem comprometerem os recursos naturais não renováveis e, assim, evitar o comprometimento da vida humana no planeta.

Em termos constitucionais, a preocupação econômica com o meio ambiente foi totalmente desconsiderada nas Constituições do Império, em 1824, e da República, em 1891, sendo somente na Constituição de 1934 que, pela primeira vez, passou-se a tratar do assunto sob o título “Da Ordem Econômica e Social”. A referida preocupação com uma vida digna foi reiterada nas Constituições de 1937, 1946, 1967, bem como na emenda constitucional de 1969 (PADILHA, 2010).

Foi a lei infraconstitucional de 1981, denominada Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6938/1981, que, em seu art. 4º, inciso I, definiu como imperativo

² A base de recursos ambientais da qual toda a atividade econômica depende inclui sistemas ecológicos que produzem uma ampla variedade de serviços. Essa base é finita. E um uso imprudente da base de recursos ambientais pode reduzir de forma irreversível a capacidade de gerar produção material no futuro. Ou seja, existem limites à capacidade de suporte do nosso planeta. Evidentemente, é possível que melhorias no manejo de sistemas de recursos, acompanhadas de mudanças estruturais na economia que conservem recursos, possibilitem a extensão dos crescimentos econômico e demográfico, pelo menos por mais algum tempo, a despeito do fato de que é finita a base de recursos. Mas não se pode garantir que isso ocorra em tempo oportuno e com a intensidade necessária (tradução nossa).

entre seus objetivos o de compatibilizar desenvolvimento econômico e equilíbrio ambiental e ecológico, a fim de minimizar os impactos ambientais advindos do crescimento econômico desenfreado, visando, com isso, estabelecer um compromisso intergeracional com o meio ambiente. Por conseguinte, a lei de Ação Civil Pública, Lei nº 7347/1985, com sua ampla envergadura, enumera o meio ambiente dentre os bens jurídicos a serem protegidos. Ambas as legislações supramencionadas foram marcos importantes para a constitucionalização da proteção ambiental em 1988. A Constituição Federal de 1988, ao recepcionar a PNMA, legitima em seu título VII, “Da Ordem Econômica e Financeira”, a necessidade de conciliar proteção ao meio ambiente com desenvolvimento econômico (PADILHA, 2010).

Enquanto práticas antagônicas, haver um equilíbrio entre crescimento econômico e proteção ambiental é um desafio no qual a implementação de um interesse não pode ser obstáculo à existência do outro interesse de igual importância. Ou seja, existe uma interface necessária entre proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e crescimento econômico, já que ambos, entendidos como parte integrante do desenvolvimento do processo, não podem ser analisados de maneira isolada.

É notório que a equidade social e ambiental tem relação direta com o desenvolvimento econômico. Para tanto, os desafios econômicos, sociais e ambientais dependem da construção de uma consciência ecológica e socioeconômica a nível mundial, bem como de parcerias globais no intuito de se criarem ferramentas e paradigmas científicos capazes de amenizar ou até mesmo extirpar os problemas que afligem a humanidade, entre eles, a pobreza e a degradação do meio ambiente.

Destaca Ianni (2005, p. 49),

Mais do que nunca, as desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais estão lançadas em escala mundial. O mesmo processo de globalização, com que se desenvolve a interdependência, a integração e a dinamização das sociedades nacionais, produz desigualdades, tensões e antagonismos. O mesmo processo de globalização, que debilita o Estado-nação ou redefine as condições de sua soberania, provoca o desenvolvimento de diversidades, desigualdades e contradições, em escala nacional e mundial.

Em um Estado Liberal em que se apregoa a não intervenção na economia, tal responsabilidade se torna árdua, pois a crença na autonomia privada e no direito à propriedade era fundamental para a regulação econômica. De acordo com Lenza (2011), o século XX foi o palco para os movimentos sociais, os quais promoveram, entre outras conquistas, a constitucionalização da proteção ambiental contra o exercício desenfreado da atividade econômica. Por esse ângulo:

Conclui-se à época, ainda, que o modelo de crescimento econômico daquele momento do século XX (e que até hoje perdura) gerou, a exemplo do que já ocorrera no século XVIII, com a Revolução Industrial, extremo desequilíbrio, pois, por um lado, nunca houve tanta riqueza e fartura no mundo, mas, por outro, a degradação ambiental, a miséria e a poluição aumentam cada vez mais, de modo que o desenvolvimento sustentável (àquele tempo, concebido como ecodesenvolvimento) se consubstancia de maneira mais adequada de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. (RODRIGUES; LUMERTZ, 2014, p. 110-111)

Em contraposição ao Estado Liberal e sob o símbolo da justiça social, o art. 170 da Constituição Federal de 1988 regulamenta a ordem econômica estabelecendo ser necessária a intervenção estatal para fins de garantir a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988). Sobre o assunto, Grau (2003, p. 176) afirma que

A dignidade da pessoa humana comparece, assim, na Constituição de 1988 duplamente: no art. 1º como princípio político constitucional conformador (Canotilho); no art. 170, caput, como princípio constitucional impositivo (Canotilho) ou diretriz (Dworkin) ou, ainda, direi eu, como norma-objetivo.

A Constituição Federal de 1988 inova em estabelecer a intervenção do Estado na economia. Dispõe ainda, em seu art. 170, a defesa do meio ambiente entre os seus princípios regentes, ao definir, no inciso IV, a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1988).

No art. 170 do texto constitucional, é visível a integração de princípios de interesse social à ordem econômica, que busca viabilizar a harmonização do meio ambiente equilibrado, a função social da propriedade com pleno emprego, a livre concorrência e atividade econômica, a defesa do consumidor, regimentando, assim, o trinômio capital, trabalho e natureza (DERANI, 2008).

Nesse contexto, adverte Winter (2013, p. 56):

[...] o desenvolvimento sustentável está muito em voga enquanto princípio objetivo (isto, não baseado em direitos), voltado a aumento o peso da proteção à natureza. Contudo, referido princípio tem sido amplamente considerado ineficaz, haja vista permitir, ao menos de maneira como tem sido entendido, qualquer sopesamento de interesses econômicos, sociais e ambientais, na maioria das vezes em favorecimento dos interesses econômicos.

Vários outros dispositivos constitucionais promotores da proteção ambiental estão dispostos no título “Da Ordem Econômica e Financeira Constitucional”, tais como o art. 174, §3º, que protege a atividade garimpeira em cooperativas; além do art. 176, que versa sobre a

exploração mineral em harmonia com a legislação ambiental pertinente e, por fim, não menos relevante, o art. 186, que, no inciso II, dispõe sobre a função social da propriedade rural. Portanto, ao sopesar o crescimento econômico e o meio ambiente, não é almejada uma sobreposição, e sim uma compatibilização, por meio do uso racional dos recursos naturais em busca da solidariedade intergeracional, objetivando-se o desenvolvimento sustentável, assunto a ser tratado no próximo tópico.

2.3 O princípio do desenvolvimento sustentável

As transformações advindas da expansão capitalista pós-Segunda Guerra Mundial resultaram em graves danos ambientais, tais como os riscos do efeito estufa, do armamento nuclear e seus reflexos, das contaminações advindas dos produtos químicos nos alimentos, da degradação ambiental, entre outros problemas, os quais passaram a exigir medidas pontuais fundamentais para a manutenção da dignidade da pessoa humana e da própria perpetuação da espécie a partir dos anos 1960 do século passado (MILARÉ, 2014). Os riscos ambientais decorrentes da exploração desenfreada sobre o meio ambiente para a garantia do crescimento econômico foram fundamentais para que a sociedade civil passasse a se conscientizar social e politicamente acerca dos problemas ambientais.

Nesse sentido, acontece em 1972 o primeiro grande evento ambientalista promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), denominado Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizado em Estocolmo, Suécia. Segundo Milaré (2014, p. 54), “a conferência resultou da percepção das nações ricas e industrializadas a respeito da degradação ambiental causada pelo seu modelo de crescimento econômico que acarretou progressiva escassez dos recursos naturais”. Surgida da necessidade de garantir a sustentabilidade econômica e socioambiental contra o crescimento econômico a qualquer custo, a Conferência de Estocolmo de 1972 foi a referência histórica e normativa para as constitucionalizações internas sobre a temática da proteção ao meio ambiente. No Brasil, essa aconteceu em 1988, com a inserção de um capítulo destinado ao meio ambiente no título referente à ordem social.

Em 1992, o Brasil presidiu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92), que teve como objetivo realizar uma reavaliação das metas traçadas em 1972 em Estocolmo, assim como elencar novas diretrizes para a proteção ambiental. Assim,

A Declaração do Rio acentua que a possibilidade de vida humana saudável e produtiva está intrinsecamente relacionada à convivência harmônica com a natureza, consagrando, assim, em consonância com a Declaração de Estocolmo (princípio 1), a proteção do meio ambiente como parte integrante dos direitos humanos fundamentais, de forma interdependente e inseparável da conquista da paz e do desenvolvimento. (PADILHA, 2010, p. 64)

Já a Agenda 21, enquanto documento de planejamento estratégico elaborado na Conferência RIO 92, é um instrumento de implementação de políticas ambientais por meio do planejamento participativo na busca pela sustentabilidade (PADILHA, 2010). É importante evidenciar que

A Agenda 21 global é um amplo e complexo documento, elaborado pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, que estabelece um programa global de política de desenvolvimento sustentável, estabelecendo diretrizes para a cooperação bilateral e multilateral na sua implementação, referindo a temas como política demográfica, pobreza, educação, saúde, abastecimento de água potável, saneamento, tratamento de esgotos e detritos, agricultura, gerenciamento de recursos hídricos, do solo e das florestas. (PADILHA, 2010, p. 72)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) foi responsável pela adoção do protocolo de Kyoto, por meio da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças climáticas, e pela Convenção sobre Diversidade biológica (PADILHA, 2010). Essas tiveram o propósito de conscientizar as nações sobre o uso racional dos recursos para a sustentabilidade.

As conferências de 1972 e 1992 trouxeram um desafio para a efetivação do Direito Ambiental, já que incumbiu ao Estado e à sociedade civil garantir, por meio da proteção ao meio ambiente, o crescimento econômico e a equidade social por intermédio do conceito de desenvolvimento sustentável. Assim,

Redução da desigualdade e fomento do diálogo (desenvolvimento democrático) garantia de patamares mínimos e progressivos de qualidade de vida (desenvolvimento social), e racionalização das relações do homem com os recursos naturais e ecossistemas (desenvolvimento ambiental) somam-se à sustentabilidade intergeracional e formam, assim, o tripé conceitual complementar do desenvolvimento sustentável como complexo conceitual. (COELHO; MELLO, 2011, p. 13)

Nesse sentido, conforme Antunes (2005), o Direito Ambiental possui como função precípua proporcionar a utilização econômica dos bens ambientais, de forma a manter o desenvolvimento sustentável, assim como a saúde e a vida. Milaré (2014, p. 256-257), embasado no ordenamento jurídico, considera o Direito Ambiental como “complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou

indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para presentes e futuras gerações”.

Nesse aspecto, é importante ressaltar que os princípios exercem primazia em relação às outras fontes jurídicas, pois, além de afetarem a aplicabilidade do direito na prática cotidiana, influenciam a produção das demais normas jurídicas. Segundo Mello (2013, p. 54):

[...] princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Entre os princípios que dão substrato ao Direito Ambiental, o princípio do desenvolvimento sustentável está implícito no caput do art. 225 da Constituição Federal de 1988, associado ao art. 170, IV, o qual prevê a proteção ambiental na ordem econômica. Sendo assim, por desenvolvimento sustentável, compreende-se:

[...] o ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia que deve ser ajustado numa correlação de valores onde o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico. Na tentativa de conciliar a limitação dos recursos naturais com o ilimitado crescimento econômico, são condicionados à consecução do desenvolvimento sustentável mudanças no estado da técnica e na organização social. (DERANI, 2008, p. 113)

Embora o Direito Ambiental não apresente um conceito uniforme de desenvolvimento sustentável, pode-se dizer que o aludido princípio busca compatibilizar o justo desenvolvimento econômico e social com a necessária preservação do meio ambiente. O princípio de desenvolvimento sustentável tem por bojo a manutenção do processo de produção e reprodução do homem e de suas atividades, de modo que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que a geração presente tem à sua disposição.

Para José Afonso da Silva (2017, p. 66), desenvolvimento sustentável:

[...] é uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intergeracional).

Já Winter (2009) aborda desenvolvimento sustentável sob três conceitos: meio ambiente, economia e bem-estar social. Por fim, para Leite (2006, p. 123), o desenvolvimento sustentável “[...] engendra uma racionalidade diversa da economia tradicional, amparado na

não exclusão da geração futura, e uma visão menos antropocêntrica, levando em conta a preservação da capacidade do ecossistema”.

O desenvolvimento sustentável é baseado em necessidades, sobretudo, das populações mais pobres e também nos entraves que a tecnologia e a organização social impõem ao meio ambiente, limitando a capacidade de atender às necessidades presentes e futuras. Assim, “[...] o alcance do desenvolvimento sustentável está vinculado à proteção ambiental e à “tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo” (REIS; BIZAWU, 2015, p. 59).

Ao buscar a harmonia entre seres humanos e natureza, são necessários um sistema político que busque a participação popular nos processos decisórios, um sistema social responsável por solucionar as diferenças sociais e econômicas advindas do crescimento econômico desigual, um sistema econômico que respeite a base ecológica, bem como a efetivação de programas educativos que visem buscar uma melhor qualidade de vida e bem-estar social (SACHS, 2009). Infere-se que o exercício da cidadania participativa é fundamental para uma sociedade industrial, pois, assim, se construirá uma relação mais transparente entre sociedade civil e Estado.

Com a incorporação do aspecto social às discussões econômicas e ambientais, principalmente a partir da inserção da participação popular no texto constitucional, se torna imperativa a necessidade de refletir sobre mudanças de paradigmas de preservação ambiental e crescimento econômico junto ao poder público. Portanto, um bom planejamento econômico e socioambiental é fundamental para o desenvolvimento humano consciente, fazendo uso dos recursos ambientais.

Assim, é possível, com um bom planejamento econômico, ambiental e social, garantir o desenvolvimento consciente, utilizando-se dos recursos ambientais existentes sem comprometer as futuras gerações (FIORILLO, 2013). Na tentativa de conciliar a limitação dos recursos naturais com o ilimitado crescimento econômico, são condicionadas à consecução do desenvolvimento sustentável mudanças no estado da técnica e na organização social. Nesse contexto, Custódio e Vieira (2015, p. 161) afirmam que:

Foi possível perceber que o direito ao meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento sustentável são intrinsecamente ligados, visto que a harmonização entre esses direitos é que possibilitará a racional utilização dos recursos naturais, atingindo não somente o intuito de preservação, como também possibilitando o desenvolvimento econômico do país.

No ordenamento jurídico brasileiro, o emprego do princípio do desenvolvimento sustentável, de acordo com Catalan (2008, p. 92), ocorre

[...] num processo de simbiose, em que há mútua colaboração para vida comum, homem e ambiente devem caminhar de mãos dadas, como namorados apaixonados, eis que os abusos praticados hoje contra o meio ambiente – do mesmo modo que uma traição –, certamente, tornarão penosa ou quiçá impossível a continuidade da vida no planeta.

A concretização simbiótica do trinômio econômico, ambiental e social do princípio do desenvolvimento sustentável deve se nortear pela racionalidade no uso dos recursos naturais, buscando o equilíbrio entre bem-estar social, proteção ambiental e crescimento econômico em função da geração presente e futura e estabelecendo uma integração do direito ao desenvolvimento e ao meio ambiente sadio e equilibrado. Nesse intuito, não se propõe impedir a aspiração humana pelo desenvolvimento da atividade econômica lucrativa, mas se busca a real efetivação da sustentabilidade, com vista à integralidade do processo, qual seja, a relação indissociável homem e natureza em coabitação saudável e ecologicamente equilibrada, visando à solidariedade intergeracional. Assim, de acordo com Marcela Vitoriano e Silva (2011, p. 125)

[...] o princípio constitucional da solidariedade demonstra não só a importância e reflexão do princípio no ordenamento, mas é mandamento decorrente do risco que o desequilíbrio ambiental pode provocar para a existência da raça humana e para as demais espécies de seres vivos. A solidariedade intergeracional, assim, compreende a preocupação e o respeito para com o outro, ainda que não existente, como forma de garantia da dignidade – na sua ampla acepção – dos seres futuros.

Diante do contexto explanado, ressalta-se que o princípio do desenvolvimento sustentável é o instituto hábil para a efetivação do meio ambiente equilibrado, conforme texto constitucional; no entanto, é um desafio, conforme explicitado alhures, considerando a demanda desenfreada por lucros e a tentativa de minimizar os custos de sustentabilidade ambiental. Sendo assim, o princípio do desenvolvimento sustentável se faz desafiante diante dos interesses econômicos, pois requer mudanças de paradigmas, almejando uma nova visão diante do contexto social existente. De acordo com José Afonso da Silva (2009, p. 27),

Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população. Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de sustentável.

Nesse sentido, são fundamentais as ideias defendidas por Leff (2009, p. 57):

[...] desenvolvimento sustentável é um projeto social e político que aponta para o ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção, assim como para a diversificação dos tipos de desenvolvimento e dos modos de vida das populações que habitam o planeta. Neste sentido, oferece novos princípios aos processos de democratização da sociedade que induzem à participação direta das comunidades na apropriação e transformação dos recursos ambientais.

Depreende-se, portanto, ser o desenvolvimento sustentável uma grande provocação para a sociedade civil, pois exige a articulação de mudanças de posturas de hábitos e comportamentos e visão sistêmica sobre a economia e o meio ambiente, tal como o social. Cumpre ressaltar que

Os desafios do desenvolvimento sustentável implicam a necessidade de formar capacidades para orientar um desenvolvimento fundado em bases ecológicas, de equidade social, diversidade cultural e democracia participativa. Isto estabelece o direito à educação, a capacitação e formação ambiental como fundamentos da sustentabilidade, que permita a cada pessoa e cada sociedade produzir e apropriar-se de saberes, técnicas e conhecimentos para participar na gestão de seus processos de produção, decidir sobre suas condições de existência e definir sua qualidade de vida. Isto permitirá romper a dependência e iniquidade fundadas na distribuição desigual do conhecimento e promover um processo no qual os cidadãos, os povos e as comunidades possam intervir a partir de seus saberes e capacidades próprias nos processos de decisão e gestão do desenvolvimento sustentável. (LEFF, 2009, p. 246-247)

Portanto, é notório que a economia ambiental é uma forma alternativa de organização de trabalho que promove, por sua vez, uma nova relação entre homem e natureza, como dinâmica e característica do sistema capitalista, que busca em última análise a promoção da sustentabilidade. Com fito nesse cenário, a busca do equilíbrio entre meio ambiente e economia, a partir da efetivação do desenvolvimento sustentável, com foco na equidade social e na solidariedade intergeracional, se tornará possível em um país que idealize princípios e normatizações democráticas, sendo, portanto, a democracia e a participação popular temas do próximo capítulo.

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito fundado nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo político, consagra em seu art. 1º um novo modelo estatal, assentado na interface entre as esferas pública e privada e, em seu parágrafo único, ressalta a soberania popular a ser exercida por meio da democracia representativa. Nesse contexto, observa-se o surgimento da democracia participativa trazendo a sociedade civil para o cenário político como coautora das deliberações públicas.

Dessa forma, infere-se que a democracia participativa consolida a participação popular “[...] em face dos problemas representados pela democracia representativa” (PEREZ, 2009, p. 32), empenhando-se na eleição da soberania popular como essencial no controle estatal. Nesse sentido, “o Estado depende da participação direta do povo como colaborador na cogestão pública para tornar legítimas a filtragem das demandas sociais e suas decisões administrativas” (AZEVEDO, 2007, p. 57). Sendo assim, a democracia é eleita como forma de exercício de poder na Constituição Federal de 1988, destacando o princípio democrático como “[...] a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir o respeito à soberania popular” (MORAES, 2010, p. 6).

Inaugura-se, então, na sociedade brasileira a democracia participativa, que

[...] se caracteriza como direito constitucional progressivo e vanguardeiro, objetivando “repoliticizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos”. Registra-se que, para o notável constitucionalista brasileiro, a teoria da democracia participativa é a teoria da emancipação, na medida em que se constitui de uma teoria radicalmente nacional e patriótica [...]. (FENSTERSEIFER, 2008, p. 121-122)

Assim, a democracia participativa ou semidireta proporciona a participação popular na esfera pública, por meio da consolidação do diálogo entre Estado e sociedade civil no processo de gestão político-administrativa, consagrando a participação popular como caminho para uma gestão pública participativa, buscando-se, assim, eleger a soberania popular como instituto primordial no controle da atuação estatal no exercício da cidadania. Para se entender o significado de exercício da cidadania no tocante ao direito ambiental, é mister trazer à discussão os conceitos de cidadania e de cidadão. Tal explanação é plausível para se analisar, com mais profundidade, o papel do cidadão, no contexto do Estado Democrático de Direito, com relação ao meio ambiente.

A palavra “cidadania”, consagrada como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, engloba os direitos civis, políticos e sociais e pertence a todos os indivíduos integrantes da sociedade. Na concepção de Rego (2008, p. 149), cidadania

[...] se constitui em um arcabouço de direitos, prerrogativas e deveres que configura um sistema de reciprocidade determinantes da natureza das relações entre os indivíduos entre si e com o Estado. Seu enraizamento na vida coletiva como sentimento, cultura e sistema de referências valorativas torna-se medida fundamental do grau de democratização alcançado por uma dada sociedade. Sua configuração política normativa mais ampla se expressa através de um conjunto de valores morais e regras jurídicas e sociais que sustentam as relações de reciprocidade e de interdependência entre indivíduos e os diversos grupos na concretude da ação coletiva.

O exercício da cidadania não pode ser considerado como um direito estanque, mas sim como o papel dinâmico e contextualizado exercido pelo cidadão. Corroborando esse entendimento, Cadermatori (2001, p. 264) afirma que:

[...] seu sentido varia no tempo e no espaço, na perspectiva de dois elementos: titularidade e conteúdo. Em cada um dos espaços territoriais, sociais e políticos, ao longo do tempo, o conceito de cidadania tem se alterado, seja incorporando ou não os imigrantes, seja no que se refere ao grau de participação dos diferentes grupos, seja no tocante à proteção propiciada pelo Estado aos que dela necessitam.

No que tange à expressão “cidadão” em relação ao exercício da cidadania, diversos doutrinadores consideram que é o direito à vida, à liberdade, à igualdade em termos legais e o direito à propriedade. De acordo com Pequeno (2019), o conceito de cidadão não se restringe apenas a uma vinculação jurídica, como acima mencionada, mas

É comum se afirmar que ser cidadão significa possuir direito ao voto, à liberdade de expressão, à saúde, à educação, ao trabalho, à locomoção, à alimentação, à habitação, à justiça, à paz, a um meio ambiente saudável, à felicidade, dentre outros. A cidadania é a condição social que confere a uma pessoa o usufruto de direitos que lhe permitem participar da vida política e social da comunidade no interior da qual está inserida. A esse indivíduo que pode vivenciar tais direitos chamamos de cidadão. Ser cidadão, nessa perspectiva, é respeitar e participar das decisões coletivas a fim de melhorar sua vida e a da sua comunidade. O desrespeito a tais direitos por parte do Estado, de Instituições ou pessoas, gera exclusão, marginalização e violência. (PEQUENO, 2019, p. 4)

Logo, a partir dos conceitos acima discorridos, salienta-se que ser cidadão e exercer a cidadania vai além dos deveres e dos direitos em questão de vínculo jurídico, mas engloba, sobretudo, a forma de agir de forma equilibrada nas relações entre poder público e sociedade, em busca do desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, da dignidade da pessoa humana.

3.1 A democracia participativa: a consolidação da participação popular

O princípio constitucional da participação popular na Constituição Federal de 1988 externaliza a democracia no âmbito interno como um regime político, um direito fundamental, por meio do qual o povo garante seu governo e sua soberania em sua atuação cidadã nas esferas estatais. De acordo com Bonavides (2004), a democracia representativa ou indireta promove por meio de eleições a representação do povo, pois o poder advém dele, mas esse não o exerce diretamente, outorga aos representantes eleitos a direção estatal. Conforme Gonçalves (1999, p. 116),

No Direito Constitucional, a representação política consiste numa relação de direito público pela qual certos agentes recebem de uma parcela da sociedade (corpo eleitoral) poderes específicos com as correspondentes responsabilidades. Assim, o fundamento jurídico da representação política é o procedimento eleitoral que vem definido na Constituição e nas leis.

A participação popular na democracia representativa, segundo Bonavides (2004), é fonte de legitimação do poder, do sufrágio universal, da separação dos poderes, da igualdade perante a lei, da adesão ao princípio da fraternidade social, da representação com base em instituições políticas, da limitação de prerrogativa dos governantes, do Estado de Direito, da temporariedade dos mandatos eletivos e da garantia de representação das minorias. De acordo com Silva (2016), a democracia representativa se fortalece por meio da representatividade cidadã. A democracia participativa, no entanto, não obteve êxito diante da complexidade societária, sobretudo no desenvolvimento de espaços democráticos de poder e de fortalecimento da cidadania, não materializando os direitos fundamentais. Ainda segundo o autor supracitado,

[...] a democracia – governo do povo, pelo povo e para o povo – aponta para a realização dos direitos políticos, que apontam para a realização dos direitos econômicos e sociais, que garantem a realização dos direitos individuais, de que a liberdade é a expressão mais importante. Os direitos econômicos e sociais são de natureza igualitária, sem os quais os outros não se efetivam realmente. É nesse sentido que também se pode dizer que os direitos humanos fundamentais são valores da democracia. Vale dizer: ela deve existir para realizá-los, com o que estará concretizando a justiça social. (SILVA, 2016, p. 134)

Em virtude dos desmandos, dos escândalos políticos e do descaso com a sociedade civil na administração pública, a democracia participativa exsurge como uma nova maneira de gestão junto à democracia representativa. Assim, diante dos problemas da democracia representativa, a democracia participativa ou semidireta surge no século XX

derivada do princípio da participação popular consagradora da soberania popular na Constituição Federal de 1988 no Brasil. Conforme José Afonso da Silva (2002, p. 125-126),

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente em direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob este aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.

A democracia participativa sintetiza a democracia representativa com a democracia direta, na qual o cidadão participa de forma direta na gestão pública por meio de instrumentos como audiências públicas, orçamentos participativos e conselhos gestores, junto aos já advindos da democracia direta, tais como referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei, regulados pela Lei nº 9.709/1998, que visam à busca pelo equilíbrio entre a forma direta e indireta de participação democrática, de acordo com a denominação dada por Bonavides (2004).

Para Dexheimer (2006, p. 90-91),

A Constituição de 1988 ofereceu vários mecanismos de participação popular, que podem ser utilizados como referencial para a construção da democracia participativa no Brasil. A inserção de canais participativos em normas constitucionais e infraconstitucionais é um elemento importante na construção da democracia participativa.

No âmbito da tutela ambiental, alvo do presente estudo, a Constituição Federal de 1988 traz expressa no art. 216, §1º, a previsão da participação popular na promoção e na proteção do patrimônio cultural, bem como no art. 225 e seus parágrafos, ao impor ao poder público e à sociedade civil o dever de proteger o meio ambiente. Azevedo (2007, p. 33) complementa tal assertiva expressando que “a democracia participativa se destaca como um processo de instrumentação do poder político, ativando a autonomia privada da sociedade civil (povo ativo) diante do poder público”.

Na democracia participativa, o cidadão eleitor administrado se torna participante ativo na gestão e no controle público, exercendo plenamente sua soberania, possibilitando, assim, a cogestão pública garantidora dos direitos fundamentais e inibidora dos desmandos governamentais. Para Bonavides (2004, p. 277), “acrescenta-se, portanto, à participação

política certa participação jurídica [...]”, estabelece-se o diálogo entre sociedade civil e poder público no intuito de estabelecer deliberações de fato democráticas.

Para se colocar a participação de volta ao centro da teoria democrática, é preciso entender a democracia como soberania popular, como via de articulação entre democracia direta e democracia participativa. Nessa lógica,

[...] a participação popular enseja a democracia participativa, na qual os cidadãos participam diretamente das decisões que interferem na coletividade. No nosso entendimento, a participação propriamente dita apresenta o controle social como uma das formas de manifestação, haja vista ser uma medida de interferência cidadã nas decisões e atuações que envolvam o interesse social, o interesse de uma comunidade ou de toda a coletividade. (RESENDE, 2009, p. 98-99)

Resta evidente que uma nova dinâmica política se estabelece entre o poder público e a sociedade civil com a promulgação do texto constitucional de 1988, por intermédio da mudança no papel dessa, de receptora passiva do comando do poder público para participação ativa na elaboração de políticas públicas em busca do interesse público³. Para Fonseca (2010, p. 2), enquanto princípio constitucional, a participação popular é

[...] aquela participação do cidadão sem interesse individual imediato, tendo como objetivo o interesse comum, ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Na estrutura e na organização da gestão pública, a participação popular oportuniza a corresponsabilidade do cidadão na atuação administrativa, por meio de institutos representativos como audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos gestores, entre outros.

No âmbito administrativo, se por um lado isso pode gerar interferência nos limites do poder discricionário do administrador público, por outro permite se fazer uma releitura do papel dos administrados – agora corresponsáveis pelas ações do próprio Estado. Ao revés, não se limitando à prerrogativa de direção e governo a partir da ideia dessa divisão de trabalho entre Estado e seus consortes, eis que o papel dos cidadãos nesses conselhos também pode se inclinar para a verificação da transparência na gestão pública. (AZEVEDO, 2007, p. 4)

³ Por interesse público entende-se: O interesse público comporta a noção de contemplação do interesse de toda a coletividade, fundamentando as ações e os comandos (realização de atos administrativos) do administrador público para que se possa promover o bem comum, preservando a tutela dos direitos fundamentais (AZEVEDO, 2008, p. 47).

Ao efetivar as conquistas em termos de cidadania, a Constituição Federal de 1988 congregou instrumentos de controle social, por intermédio de sua gestão descentralizada⁴ e participativa, visando implementar a democracia participativa plena, modificando, portanto, as relações entre o Estado e a sociedade civil. Na nova gestão, consagrada na Constituição Federal de 1988 a sociedade civil recebeu amparo legal para a defesa de interesses que antes ficavam à margem de apreciação judicial, a exemplo do mandado de segurança⁵ disposto no art. 5º, LXIX, do referido texto constitucional, que assim dispõe: “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por ‘habeas-corpus’ ou ‘habeas-data’, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público” (BRASIL, 1988).

Ademais, tem-se que as audiências públicas e os conselhos gestores também se tornaram importantes mecanismos de controle social, no intuito de correlacionar as decisões e a gestão da coisa pública tornando-as mais próximas da realidade. Nesse sentido, pode-se inferir que os mencionados instrumentos podem ser considerados eficientes, se bem direcionados e com a efetiva participação social, sendo, dessa maneira, verdadeiros promotores de inclusão social por meio da elaboração, do controle e da efetivação de políticas públicas.

3.2 A democracia participativa na administração pública

Com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 institucionaliza uma nova maneira de gerir a coisa pública, a partir da incorporação no palco da política pública do cidadão, por meio de sua atuação nas formas de participação popular que tem como cerne permitir o exercício pleno da cidadania, estabelecendo, conseqüentemente, o exercício da democracia participativa na administração pública.

⁴ Descentralização é o fato administrativo que traduz a transferência de execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou da administração (CARVALHO FILHO, 2008, p. 309).

⁵ O mandado de segurança é ação judicial, de rito sumário especial, a ser utilizada quando direito líquido e certo do indivíduo for violado por ato de autoridade governamental ou de agente de pessoa jurídica privada que esteja no exercício de atribuição do poder público. [...] O mandado de segurança é cabível contra o chamado “ato de autoridade”, entendido como qualquer manifestação ou omissão do poder público ou de seus delegados no desempenho de suas atribuições públicas (ALEXANDRINO, 2008, p. 192).

Para Perez (2009, p. 62-63):

A participação popular no Estado de Direito, ademais, representa um avanço nas formas de controle da Administração. Através de institutos de participação, a coletividade passa a fiscalizar ativamente os desvios e abusos eventualmente cometidos pela Administração Pública.

A participação popular na administração pública passa a ser fundamental em todas as funções do Estado, seja no âmbito legislativo com o referendo, a iniciativa popular de lei e o plebiscito; seja no executivo, na função fiscalizadora; no judiciário, com as ações populares, os mandados de segurança e outros, ou na administração pública, com funções de controle, de consulta, bem como decisórias, ampliando, com esse rol exemplificativo, a noção de cidadania (PEREZ, 2009).

Nesse intuito, a Constituição Federal de 1988, dispondo sobre as competências dos entes federados, transfere ao município, de acordo com o estabelecido no inciso I do art. 30, “legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988), surgindo, a partir desse comando normativo, vários institutos referentes à participação da coletividade junto ao poder público, entre os quais citam-se as audiências públicas e os conselhos gestores como possibilidades reais de democratização plena do poder público, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico, político, mas em especial o social.

Para Bittar (1999), a visão macrossocial não deve ser desconsiderada, mas a visão local deve ser priorizada, haja vista ser nela que a correlação de forças na implementação de políticas públicas acontece, tendo como alvo a construção cidadã e a transformação estrutural da sociedade, pois o maior desafio das administrações locais é oportunizar e disponibilizar os instrumentos democráticos como audiências, orçamentos e conselhos no ensejo de viabilizarem a democracia participativa.

Obstáculos ainda devem ser suplantados, pois o centralismo institucional e burocrático, no âmbito local, está em desacordo com a real gestão voltada ao bem comum, que visa alterar prioridades e descentralizar, na prática, o poder a partir de canais participativos. Deve-se, portanto, rever mecanismos e formas de organização e gestão que propiciem a fuga do reducionismo da detenção do poder local e a busca pela concretude da realidade fática de se democratizar o poder (PEREZ, 2009). Assim,

Uma política baseada nos direitos de cidadania passa pelo cotidiano do poder local. [...] Para que mude esta cultura clientelista e de favores, é necessário: estimular canais de participação individuais e de estimular os cidadãos a intervir coletivamente na definição, execução e controle das políticas públicas. (PEREZ, 2009, p. 339)

Há que se extirpar na cultura brasileira o clientelismo⁶, com o intuito da real aplicabilidade dos institutos da audiência e dos conselhos gestores, tidos como ferramentas que despontam a possibilidade de canalizar a potencialidade dos agentes políticos da sociedade civil, que passam a ser sujeitos protagonistas e, ao mesmo tempo, coautores no processo de construção da cidadania em prol da soberania popular no controle e na gestão da esfera pública. Nesse sentido,

Hoje a Participação Popular na Administração Pública deve ser considerada como mecanismo de identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, ao decréscimo da discricionariedade, atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos e às práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses, mas também tem que ser vista como uma das linhas de evolução da Administração Pública contemporânea. (LUZ *et al.*, 2015, p. 225)

A soberania popular, portanto, é o ponto central da democracia brasileira, e não se pode falar em soberania do príncipe, ou qualquer expansão de privilégios que impliquem ou possam indicar um sistema que seja conflitante com sua essência, pois a soberania popular legitima o sistema jurídico e político do ordenamento jurídico brasileiro. A soberania popular encontra respaldo expresso no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Ora, não se pode olvidar a importância dessa norma, tampouco banalizar esse enunciado, visto que o poder pertence de forma integral ao povo e, como único soberano, poderá delegá-lo, excepcionalmente, para melhor satisfação dos seus interesses.

⁶ O conceito de clientelismo, de um modo geral, “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Tal conceito é muito confundido com o coronelismo, mas enquanto o primeiro é muito mais amplo e pode estar presente em diversos sistemas políticos com variada intensidade, o segundo é o próprio sistema político que, assim como outro, inclusive o atual, contém uma dose de clientelismo. A representação gráfica desse conceito seria “uma curva ascendente com oscilações e uma virada para baixo nos últimos anos” (FREITAS, 2019).

3.3 O princípio da participação popular em matéria ambiental

A Constituição Federal de 1988 consolida o princípio da participação popular ao introduzir, com a institucionalização do Estado Democrático de Direito, a democracia participativa, afirmando o pleno exercício da cidadania inserindo a sociedade civil no cenário político, enquanto cogestora da coisa pública. No âmbito ambiental, em virtude do alcance da sua degradação e, por sua natureza difusa, a participação popular na democracia participativa, aponta para um processo coletivo e transparente de atuação, tendo em vista que as decisões políticas buscam alcançar toda a sociedade civil, assim, sua participação por meio de grupos e representantes é de extrema importância. Cumpre salientar que,

In the Democratic and Social Environmental Rule of Law, citizens have the right (and the obligation) to take part in decisions that may affect environmental balance. There are several mechanisms to protect the environment that allow for the effective application of the democratic principle (or the democratic participation). (RIBEIRO; THOMÉ, 2016, p. 73)⁷

A crise ambiental, ao trazer novas demandas para o poder público e para a sociedade civil, diante dos reflexos do crescimento econômico, rebate diretamente num novo posicionamento socioambiental por parte do Estado, surgindo, dessa feita, um novo paradigma estatal denominado por Fensterseifer (2008, p. 101) de “Estado Socioambiental de Direito”, em que passa a considerar não só o aspecto ambiental e econômico, mas também o social por meio da participação popular em prol da dignidade humana, orientados pelo conceito de desenvolvimento sustentável. Nessa perspectiva,

O Estado Socioambiental de Direito, longe de ser um Estado “Mínimo”, é um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável. (FENSTERSEIFER, 2008, p. 101)

De acordo com Fensterseifer (2008), o “Estado Socioambiental de Direito” é um progresso em relação ao Estado liberal, social e de direito, pois une as conquistas desses e, principalmente, do Estado Democrático de Direito, como a proteção aos direitos fundamentais, à abertura democrática e política, à dignidade da pessoa humana, aos ideais de justiça social, à cidadania e à proteção ambiental.

⁷ No Estado Democrático e Socioambiental, os cidadãos têm o direito (e o dever) de participar de decisões que possam vir a afetar o equilíbrio ambiental. Há inúmeros mecanismos para proteção ao meio ambiente que possibilitam a efetiva aplicação do princípio democrático (ou da participação comunitária) (tradução nossa).

Na seara ambiental, o princípio da participação popular foi especificado no art. 225 da Constituição Federal de 1988, em que estabeleceu um dever-direito fundamental de atuação conjunta entre o poder público e a sociedade civil na tutela ambiental, observando o princípio da equidade intergeracional⁸.

Assim, conforme (FENSTERSEIFER, 2008, p. 125), “[...] destaca Séguin, o princípio da participação popular na defesa ambiental objetiva impedir a formação de um ‘exército de selenciosos’ considerando não apenas o direito, mas também a obrigação ou dever dos cidadãos de participarem da construção de um mundo sustentável”. Tal preceito foi, novamente, explicitado na Declaração das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, em seu princípio 10:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (CARVALHO, 2002, p. 138)

Depreende-se, conforme Fensterseifer (2008), que, para garantir a efetividade da participação popular no “Estado Socioambiental de Direito”, a partir do prescrito no princípio 10 da Declaração das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, faz-se necessário o livre acesso à informação e à educação ambiental ensejando na qualificação da sociedade civil para sua atuação no cenário político-ambiental. De acordo com Antunes (2005), na seara ambiental, o princípio da participação é identificado como princípio democrático, o qual atrela informação e participação:

O princípio democrático é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração de políticas públicas ambientais. No sistema constitucional brasileiro, tal participação faz-se de várias maneiras. A primeira delas consubstancia-se no dever jurídico de proteger e preservar o meio ambiente; a segunda, no direito de opinar sobre as políticas públicas, através da participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados, etc. Há, ainda, a participação que ocorre através da utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelos Executivos, tais como ações populares, as representações e outros. Não se pode olvidar, também, as iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos. (ANTUNES, 2005, p. 33)

⁸ O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras” (ONU, 1992).

Nesse intuito, a PNMA, em seu art. 9º, VII e XI, introduziu entre os seus instrumentos a obrigação estatal de disponibilizar à sociedade civil um cadastro de informações ambientais. Ainda, no que tange aos meios de informação, foi criada a Lei nº 10.650/2003 (BRASIL, 2003), que dispõe à sociedade civil as informações e os dados do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), não ficando, com base nos referidos instrumentos normativos, o poder de gerir o meio ambiente nas mãos apenas do poder público por meio do poder de polícia ambiental (MILARÉ, 2014).

Na seara ambiental, a participação popular na construção do Direito Ambiental pode ocorrer no âmbito legislativo a partir da iniciativa popular de lei ou por meio do referendo no qual a população é chamada a pronunciar-se sobre questões de ordem pública. Esses instrumentos de cunho democráticos têm como particularidade a contribuição para a resolução dos problemas ambientais e a criação de novas leis protetivas ambientais.

Outros instrumentos democráticos que merecem destaque são os conselhos gestores, as consultas públicas e as audiências públicas, que têm como objetivo comum a participação da sociedade civil como forma de contribuição na formulação, na execução, no controle e na legitimação de políticas ambientais. Todavia, resta frisar que esses instrumentos, considerados na doutrina como sendo os mais deficitários, serão temática abordada no próximo capítulo.

Por fim, no contexto do poder judiciário, além do poder conferido ao Ministério Público, vários remédios constitucionais foram eleitos para garantir a cidadania e a defesa ambiental, tais como: ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, ação civil pública, ação popular constitucional, mandado de segurança coletivo e mandado de injunção, além das audiências públicas como instrumento hábil de cobrança e participação nas questões ambientais. A demanda pela efetiva participação popular na seara ambiental, conforme já explicitada, decorre, dentre outros fatores, da crise da sociedade industrial diante do progresso tecnológico e da globalização, que propiciou o aumento da qualidade de vida, mas, lado outro, aumentou os riscos decorrentes, conforme concepção de Beck (2011), da interferência da ciência na vida humana e no meio ambiente, colocando em risco a própria existência do planeta. Nesse sentido, Leff (2010, p. 179) ressalta que

A penetração da ciência no núcleo do átomo e mais recentemente no núcleo genético da vida – as aplicações da energia nuclear e da engenharia genética – mostrou os riscos da ciência, convocando a sociedade a debater suas orientações e suas aplicações e a tomar partido para a supervisão e controle de seus riscos, custos e benefícios sociais.

Na visão de Leff (2010), existe uma evidente relação entre a problemática ambiental, principalmente nas últimas décadas do século XX, e uma desenfreada crise de civilização, a partir da qual se questiona a racionalidade econômica e tecnológica dominantes.

Sob a ótica do referido doutrinador, os processos que envolvem as relações sociedade-natureza estão permeados por novos valores e por princípios epistemológicos e estratégias conceituais que culminam em diretrizes para a construção de uma racionalidade produtiva com fundamento na sustentabilidade ecológica e na equidade social. Nesse contexto, há que se ressaltar que a relação entre homem e meio ambiente tem como objetivo o uso dos recursos naturais em prol do desenvolvimento, todavia, em razão de sua utilização ter sido pautada em critérios e técnicas não sustentáveis, problemas ambientais foram provocados. Participando desse cenário de degradação ambiental, diversos movimentos ambientalistas e o próprio poder público, por meio da elaboração de textos normativos e de instrumentos de participação democráticos, buscam maneiras de conscientizar e reeducar a sociedade pelo anseio de um meio ambiente equilibrado e sustentável para as presentes e futuras gerações.

Leff (2010) advoga por um novo paradigma, um novo saber ambiental, que tem como premissa a desconstrução das bases do mundo atual a partir de um diálogo de saberes e um novo olhar sobre o mundo, na denominada transdisciplinariedade ambiental que visa a uma nova identidade ambiental em prol de um desenvolvimento sustentável. Esse novo saber ambiental parte do acolhimento do outro, de novos valores ético-políticos decorrentes do respeito às diferenças. Ainda segundo Leff (2010, p. 186),

Esta forma de conhecimento está de acordo com um processo de apropriação subjetiva e coletiva, capaz de induzir um processo participativo de tomada de decisões, onde as pessoas deixem de estar controladas (alienadas, manipuladas) pelos mecanismos cegos do mercado e pelas leis científicas que governam processos automáticos, acima de sua consciência e entendimento.

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável é um projeto político que envolve a sociedade civil com fulcro no princípio da participação para a construção de um novo paradigma social de mudança de vida (LEFF, 2009). Assim, a crise ambiental invoca um novo paradigma baseado num novo saber ambiental a partir da democratização do conhecimento por meio da criação e da disponibilidade dos meios de informação e da divulgação das ferramentas de educação ambiental, dando ensejo a uma nova relação entre o poder público e a sociedade civil. Portanto,

O movimento ambiental incorpora novas reivindicações às demandas tradicionais de direitos humanos e pela justiça social, assim como satisfaz as necessidades básicas e

as aspirações de desenvolvimento material e cultural da sociedade, contribuindo para gerar uma cultura política mais plural e para dar sentido aos processos de governabilidade democrática. (LEFF, 2009, p. 62)

Logo, o saber ambiental proposto por Leff (2009) requer o diálogo de saberes que se proponha pluralista, que respeite os diversos saberes, pautado num projeto democrático que requer uma nova cultura política em prol do desenvolvimento sustentável. Portanto, pautado nessa linha de raciocínio, enfatiza-se a necessidade de uma real interface entre o exercício da cidadania e o Direito Ambiental, que pode ser delineada fundando-se no fortalecimento dos instrumentos da tutela ambiental e na conscientização sobre a importância da proteção ambiental, tendo em vista que, apesar do volumoso arcabouço jurídico relacionado à temática do direito ao meio ambiente, é imperiosa a colaboração da sociedade para a efetiva proteção do meio ambiente.

4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

Não é de se olvidar que o meio ambiente é um bem de todos, como expressa o texto constitucional, sendo, portanto, um direito individual e, ao mesmo tempo, difuso, que requer proteção para a permanência do indivíduo com qualidade de vida e para firmar o pacto entre as gerações. A partir dessa premissa, destaca-se a necessidade de legitimação dos processos decisórios, como forma de tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável, bem como meio para a escolha e a implementação das políticas relacionadas ao meio ambiente.

A interface entre cidadão e meio ambiente tem sido temática de discussão em diversos eventos em toda a comunidade internacional. Entre os principais eventos de reconhecimento dessa inter-relação, cita-se a Convenção da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), que destaca a tríade do eixo da democracia, qual seja: informação ambiental, participação nos processos de tomada de decisão no que concerne às questões ambientais e justiça ambiental (SAMPAIO, 2015).

A disponibilização dos sistemas de informação é uma estratégia de grande relevância, pois não só mobiliza, mas também estimula a participação de forma consciente e clara sobre os possíveis impactos ambientais e os retornos socioambientais em razão das diferentes intervenções. No que tange ao acesso às participações nos processos de cunho decisório, é conferida não só a legitimação da população, mas a ampliação da capacidade do poder público para identificar as demandas e as preocupações sociais, no intuito de buscar respostas alternativas e formação de decisões consensuais. Por fim, tem-se o acesso ao Poder Judiciário no caso do não atendimento às demandas processuais e materiais do direito ao meio ambiente equilibrado e sustentável, objetivando, dessa feita, a postulação para equacionar ou reparar o dano (SAMPAIO, 2015).

A questão da interface entre meio ambiente e sociedade civil também é assunto de grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro, ensejando, com a Constituição Federal de 1988, a escolha de vários instrumentos de participação popular na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, elenca-se no âmbito legislativo, no art. 61 da CF/88, §2º, a proposta de iniciativa popular de lei, assim como no art. 14, inciso II, os referendos de lei que poderão tratar de questões ambientais, além da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Outra forma de atuação na defesa do meio ambiente acontece por meio das audiências públicas, no momento de discussão sobre os Estudos de Impactos Ambientais

(EIA), de acordo com o que prescrevem as resoluções do CONAMA, tema que será discutido neste capítulo. Em relação à tutela ao meio ambiente, a sociedade civil tem a prerrogativa legal de postular, junto ao Poder Judiciário, por meio da Ação Civil Pública Ambiental, Lei nº 7.347/1985, a prestação jurisdicional ambiental.

Conforme já discutido, a democracia participativa inaugura o instituto da participação popular enquanto legitimador e estruturante do ordenamento jurídico pátrio. Nesse contexto, a sociedade civil entra em cena para gerir, junto ao poder público, assuntos relacionados ao âmbito social e público.

A sociedade civil sai da esfera meramente representativa e se torna protagonista na gestão da coisa pública. Sua função não é meramente figurativa, já que entre os seus objetivos têm-se os de preservar, defender e manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo o desenvolvimento sustentável. Logo, não é uma faculdade, mas sim um dever coletivo intergeracional. Por outro lado, há que se frisar que a sua não atuação compromete toda a coletividade, visto ser a natureza do meio ambiente difusa e, apesar de a administração dos recursos pertencerem ao poder público, isso não o exime da tarefa de cogestão, de exigência de leis e ações adequadas à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse intento, no intuito de aprofundamento da temática da participação popular na tutela do meio ambiente, o presente capítulo busca enfatizar a relevância da participação popular nas audiências públicas no licenciamento ambiental, assim como a participação nos Conselhos Gestores de Meio Ambiente. Todavia, vale destacar que os instrumentos de participação popular apontam convergência da real participação democrática, mas também apresentam diferenças importantes.

4.1 A participação popular nas audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental

É cediço que a Constituição Federal de 1988, visando concretizar a democracia participativa, sanciona a participação popular como essencial para efetivá-la. Nesse escopo, na seara ambiental, esse objetivo é corroborado em seu art. 225, caput, ao afirmar a responsabilidade e a participação ativa da sociedade civil junto ao poder público pela manutenção, preservação e recuperação do meio ambiente. Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2010, p. 6) constata que “o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país”. Tal mandamento é reforçado pela Lei nº 9.784/1999, que regula sobre o processo administrativo, dispondo em seu art. 33 que “os órgãos

e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas” (BRASIL, 1999a).

Na gestão ambiental, atividades de grande impacto ambiental foram eleitas como relevantes para a efetivação da participação da sociedade civil em seus processos deliberativos. Dessa maneira, instrumentos como o licenciamento ambiental tornam-se essenciais para a proteção ambiental, sendo esse imprescindível para a busca pelo desenvolvimento sustentável. O referido instrumento de controle ambiental está previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981, em seu art. 9º, inciso IV. A mencionada lei já sinalizava, em seu art. 2º, a necessidade de se preservar, recuperar e melhorar a qualidade do meio ambiente, bem como o desenvolvimento socioeconômico, visando aos interesses nacionais de proteção da dignidade da pessoa humana e de segurança nacional.

Tal comando foi recepcionado e sinalizado na CF/88, em seu art. 225, §1º, inciso IV, o qual prescreve ser exigência legal o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ao se pretender implantar atividades ou obras que possam causar degradação ao meio ambiente, sendo essencial que o EIA/RIMA seja público e passível de avaliação por parte da sociedade civil, promovendo o verdadeiro desenvolvimento sustentável por meio da compatibilização econômico, ambiental e social. Oportunas são as palavras de Jacobi (2003, p. 194-195):

O desenvolvimento sustentável não se refere especificamente a um problema limitado de adequações ecológicas de um processo social, mas a uma estratégia ou um modelo múltiplo para a sociedade, que deve levar em conta tanto a viabilidade econômica como a ecológica. Num sentido abrangente, a noção de desenvolvimento sustentável reporta-se à necessária redefinição das relações entre sociedade humana e natureza e, portanto, a uma mudança substancial do próprio processo civilizatório, introduzindo o desafio de pensar a passagem do conceito para a ação.

Assim, conceitua-se licenciamento ambiental como procedimento administrativo que visa permitir, pelo órgão ambiental competente, que empreendimentos efetivamente poluidores ou que possam causar degradação ambiental, o qual, conseqüentemente, trará impactos ambientais em termos de utilização de recursos ambientais, possam ser instaurados e sua operacionalidade garantida por meio de licenças, que objetiva o controle desses (MILARÉ, 2014). Para Oliveira (2005), o licenciamento ambiental é um instrumento com o qual os órgãos competentes analisam os impactos que um empreendimento possa causar tanto na sociedade, quanto na natureza, levando em consideração os aspectos positivos e negativos de tal intento, analisando sua instalação, ampliação e funcionamento, impondo exigências se for autorizado.

Sendo assim, o licenciamento ambiental constitui-se instrumento de proteção e controle, igualmente de prevenção, objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981, que garantem a demanda por um meio ambiente equilibrado e sadio e, conseqüentemente, a dignidade da pessoa humana. Cumpre destacar que “[...] a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico” (MILARÉ, 1991, p. 406).

Fica evidente ser o licenciamento ambiental um instrumento de tutela de direitos difusos que visam à prevenção no âmbito do Direito Ambiental, objetivando o controle de todas as atividades que ensejam afetar o meio ambiente por meio da utilização de seus recursos naturais. Portanto, de acordo com Farias (2010), o licenciamento ambiental possui funções de controle e de imposição de medidas que pendem pela mitigação da degradação ambiental advinda das atividades empresariais potencialmente poluidoras.

Sendo assim, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, há que se realizar o licenciamento quando o empreendimento puder, de alguma maneira, prejudicar a qualidade ambiental e, automaticamente, a qualidade de vida, realizando, assim, o controle sobre a atividade, primando pelo desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, segundo Farias (2010, p. 22), “[...] o licenciamento ambiental é um mecanismo que se propõe a concretizar o desenvolvimento sustentável, o modelo de desenvolvimento econômico que procura conjugar a eficiência econômica, a justiça social e a proteção ecológica”.

Como já ressaltado, o licenciamento ambiental é um instrumento de participação da população previsto na PNMA, e sua regulamentação se encontra no Decreto nº 99.247/1990, na Resolução do CONAMA nº 001/1986 (BRASIL, 1986), que determina as diretrizes gerais do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), bem como na Resolução do CONAMA nº 237/1997 (BRASIL, 1997), a qual estabelece procedimentos e critérios do licenciamento ambiental, ambos reforçam o princípio descentralizador da Constituição Federal de 1988 (FARIAS, 2010).

O conceito legal de licenciamento ambiental se encontra no art. 1º da Resolução CONAMA nº 237/1997, que estabelece ser um procedimento administrativo no qual o órgão ambiental respectivo concede licença ambiental para uso e aproveitamento dos recursos naturais disponíveis que possivelmente causam degradação ambiental, considerando os riscos e seus rebatimentos intergeracionais. A licença estabelecida conterá as condições e as medidas que deverão ser obedecidas pelo empreendedor durante toda a atividade.

O procedimento de concessão da licença ambiental se processa em etapas, por intermédio das licenças prévia, de instalação e de operação, essas possuem caráter preventivo e, por esse motivo, serão concedidas tendo em vista as peculiaridades das atividades a serem implementadas. Tais fases estão previstas no art. 19 do Decreto nº 99.247/1990 e no art. 8º da Resolução nº 237/1997 do CONAMA, transcrito a seguir,

Art. 8º - O poder público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. (BRASIL, 1997)

De acordo com Farias (2010), as licenças visam operacionalizar o procedimento de licenciamento ambiental por meio de estudos e documentações para garantir a preservação, a recuperação e a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, vale destacar que as licenças ambientais ainda, conforme o art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/1997, podem ser alteradas, suspensas ou canceladas caso não estejam adequadas ou estabelecidas em lei ou omissas em relação a fatos relevantes, assim como a superveniência de riscos não previstos que possam comprometer a saúde e o meio ambiente.

No decorrer do procedimento de licenciamento ambiental, é possível que o órgão ambiental competente tome como medida mitigadora a compensação ambiental após a avaliação de impacto ambiental e do relatório (EIA/RIMA), visando à preservação e à manutenção do meio ambiente, sendo a compensação ambiental instrumento do desenvolvimento sustentável (FARIAS, 2010). Vale destacar que a natureza do empreendimento e dos recursos naturais envolvidos não exonera o empreendedor de obter outras licenças, além das licenças ambientais supracitadas, como em supressão de área de preservação permanente, em caso de atividades nucleares, desmatamentos, captação de recursos hídricos, transporte e comercialização de produtos florestais, queimadas controladas em áreas florestais e agropastoris, entre outras.

Em relação aos prazos, esses estão determinados no art. 19, §1º, do Decreto nº 99.274/1990, em observância à natureza técnica da atividade, assim como nos arts. 14, 15, 16 e 17 da Resolução do CONAMA nº 237/1997, os quais estabelecem prazos para cada modalidade de licença, bem como prazos de suspensão, esclarecimentos, complementações e arquivamentos. No que concerne à competência, cumpre destacar ser a capacidade para juridicamente agir em determinada esfera, sendo, portanto, as atribuições dos entes públicos federativos (FERREIRA FILHO, 1999, p. 276 *apud* COSTA, 2016, p. 80-81).

Com fulcro nessa atribuição, a CF/88, em seu art. 23, estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a proteção ambiental, tal como a preservação da fauna, da flora e das florestas, assim como combater a poluição. No que tange ao licenciamento ambiental, deve-se ter claro que há a competência legislativa responsável pela elaboração de leis em relação à matéria ambiental e à administrativa relacionada ao poder de polícia do Poder Executivo e, seja ela federal, estadual ou municipal, possuem igual importância (FARIAS, 2010).

Conforme disposto pelo SISNAMA, a competência se relaciona diretamente com a abrangência e a importância do impacto ambiental resultante do empreendimento ou da atividade empresarial (FARIAS, 2010). Sendo assim, os arts. 4º e 5º da Resolução do CONAMA nº 237/1997 traziam as atribuições nacional, regional ou distrital, ficando para o âmbito municipal as que o Estado delegasse, além das de interesse local. Atualmente, a Lei Complementar nº 140/2011, em seus arts. 7º, 8º e 9º, traça as diretrizes de cooperação entre os entes federativos demarcando o interesse nacional, o raio de influência do impacto ambiental ao ente e a dominialidade do bem.

Já no que tange às atividades em terras indígenas, o Congresso Nacional é o responsável por sua autorização, de acordo com o art. 231 da CF/88. Todo o procedimento de licenciamento ambiental requer pedidos e análises, e ambos necessitam de publicidade para que a sociedade civil possa se inteirar e intervir por meio dos instrumentos apropriados e, no caso em tela, as audiências públicas.

A CF/88, conforme já ressaltado, outorgou ao meio ambiente o status de direito fundamental e, em seu art. 225, impôs ao poder público e à sociedade civil o dever de preservá-lo e defendê-lo. Sendo assim, em seu §1º, inciso IV, o poder público não tem discricionariedade para exigir ou não estudo de impacto ambiental em casos de licenciamento ambiental, e o art. 11, §2º, da Resolução CONAMA nº 001/1986 estabelece serem as audiências públicas o meio adequado para discussão dos estudos ambientais,

Art. 11- [...]

§2º- Ao determinar a execução do estudo do impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos e discussão do RIMA. (BRASIL, 1986)

Posteriormente, a audiência pública foi detalhada em 1986, na Resolução nº 9 do CONAMA, confirmada em 1997, com a Resolução nº 237, também do CONAMA, que, em seu art. 10, nos incisos V e VI, estabelece a possibilidade efetiva de participação popular por intermédio das audiências públicas. Assim, a sistemática proposta pelas resoluções do CONAMA, ao determinar a necessidade de se realizar audiências públicas nos procedimentos de licenciamento ambiental, busca efetivar a participação popular consagrada constitucionalmente, tal como o controle preventivo junto à supremacia do interesse público, materializando, portanto, os princípios ambientais concretizadores do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Infere-se, assim, que as audiências públicas possibilitam o compartilhamento de informações, integrando, a sociedade civil ao poder público. Nesse sentido, compreende-se por audiência pública:

Um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o poder público a uma decisão de maior aceitação consensual. (MOREIRA NETO, 1992, p. 129)

Portanto, é um instituto que possibilita a participação da sociedade civil na administração pública, seja pela manifestação de suas intenções e pontos de vistas, seja pelo exercício do seu direito à participação popular, tal como o direito à informação e, a partir dessa, influenciar diretamente na tomada de decisão pública quanto às questões ambientais, foco dessa discussão, possibilitando a democratização da coisa pública. No âmbito do licenciamento ambiental, as audiências públicas se concretizam como um instrumento de proteção ambiental que, diverso do que propõe a Resolução CONAMA nº 237/1997, não é facultativa e sim obrigatória, conforme o art. 5º da CF/88, incisos XIV, XXXIII e XXXIV, alínea “a”, os quais determinam serem direito do indivíduo a informação e a participação nas decisões estatais que repercutem diretamente no coletivo.

A CF/88, em seu art. 1º, parágrafo único, elege a soberania popular por meio da participação legitimando, assim, audiências públicas como formas objetivas de participação, além disso, em seu art. 37, caput, corrobora tal instituto ao demandar que os atos

administrativos sejam públicos. Logo, na democracia participativa, as audiências públicas são instrumentos que permitem a fiscalização e o controle administrativo, legitimando o princípio da participação popular nas decisões relativas ao interesse público. Já o licenciamento ambiental é um instituto necessário para fortalecer a participação popular na democracia participativa, possibilitando aos interessados o acesso à informação sobre atividades ou empreendimentos que possam diretamente causar impacto em seu cotidiano.

As audiências públicas no licenciamento ambiental oportunizam a discussão sobre a melhor definição sobre as ações relativas ao meio ambiente, assim como legitimam e asseguram a transparência ao procedimento, possibilitando igualdade de condições entre a sociedade civil e as autoridades competentes. Tem sua base legal no procedimento de licenciamento ambiental no art. 1º da Resolução CONAMA nº 009/1987: “Art. 1º. A audiência pública referida na Resolução CONAMA nº 001/1986 tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito [...] (BRASIL, 1987)”.

De acordo com Machado (2017), no momento posterior ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), as audiências públicas são obrigatórias para que a sociedade civil tome conhecimento sobre o estudo realizado, dirima suas dúvidas e para permitir que sejam feitas críticas e contribuições, as quais teoricamente devem ser levadas em consideração na decisão final e, caso sejam negligenciadas, o procedimento é inválido. Se essas forem bem conduzidas, esse momento pode ser extremamente produtivo, bastando que a administração pública acolha as contribuições no intuito de se elaborar políticas públicas que levem em consideração o interesse público e a proteção do meio ambiente.

Em síntese, após o EIA, os órgãos ambientais disponibilizarão o RIMA, dando publicidade para a sociedade civil do estudo, conforme preceitua o art. 225, §1º, IV, para que essa, por meio de audiência pública, possa emitir opiniões e questionamentos. Vale destacar que a audiência pública é requisito de validade do licenciamento ambiental. Todavia, no contexto fático, as audiências públicas no licenciamento ambiental possuem eficácia vinculatória relativa, sem caráter decisório, apesar de ser um ato obrigatório consagrado no art. 5º da Resolução CONAMA nº 009/1987, sendo assim, não muito consideradas nas questões de cunho deliberativo.

A Resolução CONAMA nº 009/1987 estabelece, em seu art. 2º, o trâmite processual da audiência pública em licenciamento ambiental, a qual será realizada sempre que necessária ou requerida por entidade civil, Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. O prazo de requerimento, conforme a referida Resolução, é de, no mínimo, 45 dias,

a ser divulgado em imprensa local e edital. Realizada antes da licença prévia, a audiência objetiva dar à sociedade civil informações relevantes sobre os possíveis impactos que a atividade ou o empreendimento possam causar ao âmbito local, contudo, possui, conforme supracitado, a natureza informativa.

Nesse sentido, ela serve de base para a decisão do órgão ambiental, todavia, não possui o caráter de obrigatoriedade, sendo sua eficácia vinculatória relativa e, portanto, um instituto apenas de natureza consultiva e não deliberativa, como os conselhos gestores. Vale dizer,

Uma audiência pública nunca é deliberativa. Nada se vota nem se decide, uma vez que a decisão caberá ao órgão licenciador. No entanto, os debates e questionamentos ocorridos podem influenciar a decisão, até naquilo que se refere à mitigação ou compensação dos impactos adversos, assim como acerca de compromissos que possam ser publicamente assumidos pelo empreendedor, mesmo que não venha a constar das condições da licença ambiental. (SÁNCHEZ, 2008, p. 418-419)

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), com o intuito de atualizar as informações referentes às audiências públicas, editou a Deliberação Normativa Copam nº 225/2018, que dispõe sobre os procedimentos para convocação e realização de audiências públicas no âmbito dos processos de licenciamento ambiental estadual. A referida Deliberação tem como foco divulgar que a audiência pública almeja esclarecer possíveis dúvidas e, ainda, recolher críticas ou sugestões no tocante ao processo de licenciamento ambiental. Tem como objeto expor aos interessados informações pertinentes sobre a atividade ou o empreendimento, objeto do requerimento de licença, viabilizando possibilidades concretas de participação na construção das decisões da administração pública.

Art. 1º A audiência pública é a reunião pública, aberta e acessível destinada a esclarecer dúvidas e recolher críticas ou sugestões acerca do processo de licenciamento ambiental, expondo aos interessados informações sobre a atividade ou o empreendimento objeto do requerimento de licença e oferecendo-lhes possibilidades concretas de participação na construção das decisões administrativas correspondentes.

§1º São obrigatórias respostas especificadas a todos os requerimentos, perguntas e sugestões apresentados durante a audiência pública, referente ao processo em apreço, devendo o órgão estadual competente manifestar-se de modo fundamentado em caso de discordância ou não atendimento.

§ 2º Os requerimentos, perguntas, sugestões, discussões e respostas referentes aos impactos socioambientais e socioeconômicos, que poderão compor o parecer único, serão considerados na construção das decisões administrativas correspondentes ao processo de licenciamento em tramitação. (MINAS GERAIS, 2018)

A título de divulgação sobre a participação nas audiências públicas, tem-se a publicação no sítio eletrônico da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMAD) e no

Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, datado de 28/06/2016, página 23 (vinte e três), sobre a participação dos interessados na realização da audiência pública que tem como objeto a empreendedora Samarco Mineração SA – Sistema de Disposição de Rejeito – Alegria Sul, por meio do Processo nº 15476/2016/001/2016 – DNPM 933382/2010, Ferro – Classe 6, que solicitou Licença Prévia para as atividades Barragem de contenção de rejeitos/resíduos, no município de Ouro Preto/MG.

O Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM torna público que Samarco Mineração SA - Sistema de Disposição de Rejeito - Alegria Sul, através do processo nº 15476/2016/001/2016 - DNPM 933382/2010, Ferro - Classe 6, solicitou Licença Prévia para as atividades Barragem de contenção de rejeitos/resíduos, no município de Ouro Preto/MG. Informa que foi apresentado o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e o RIMA (Relatório de Impacto Ambiental), e que o RIMA encontra-se à disposição dos interessados na Superintendência Regional de Meio Ambiente Central Metropolitana - SUPRAM/CM, das 8h30min às 11h e das 13h30min às 16h. Comunica que os interessados na Realização da Audiência Pública deverão formalizar o requerimento, conforme Deliberação Normativa COPAM nº 12/1994, de 23/12/1994, na Superintendência Regional de Meio Ambiente Central Metropolitana - SUPRAM/CM, localizada à rua Espírito Santo, 495 - Centro - Belo Horizonte, das 8h30min às 11h e das 13h30min às 16h, dentro do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da data desta publicação. (a) Germano Luiz Gomes Vieira. Secretário de Estado Adjunto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Presidente da URC/CM. (MINAS GERAIS, 2016)

De acordo com o Parecer único nº 1296828/2017 (MINAS GERAIS, 2017), do Sistema Integrado de Informações Ambientais (SIAM), foram realizadas duas audiências, uma em Ouro Preto, no dia 14, outra em Mariana, no dia 15, sendo que nas duas audiências contataram-se a presença significativa da população local, de trabalhadores de diversos setores, inclusive da própria Samarco, mas também do comércio e de entidades sociais e ONG's, entidades empresariais e sindicatos de trabalhadores de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Ainda, conforme depreende-se do referido Parecer, na exposição de entidades da sociedade civil e dos participantes da sociedade, a maioria deles se manifestou e opinou como favoráveis pelo retorno das atividades do empreendimento e, portanto, a favor da concessão da licença. Por outro lado, muitas entidades e alguns presentes, inclusive atingidos, mostraram suas preocupações quanto aos riscos envolvidos na construção e na disposição de rejeitos em barragens, à dependência econômica da mineração e aos passivos gerados e não resolvidos, que ficariam para as comunidades sem solução após o fim da exploração do minério. Da mesma forma, as autoridades presentes, em sua maioria prefeitos de cidades afetadas, de Minas Gerais e do Espírito Santo, se declararam a favor da licença e da volta da operação.

A partir do caso apresentado, é plausível uma análise crítica quanto aos métodos de divulgação das referidas audiências públicas, pois nem toda a sociedade tem acesso ao

Diário Oficial ou a jornais impressos, por exemplo. Dessa feita, apesar de as audiências serem eventos públicos que permitem a presença de qualquer pessoa ou entidade interessada, torna-se necessária a elaboração de metodologias mais populares que proporcionam a publicidade das informações acessíveis a todos os interessados, tais como a divulgação em rádios locais, nas redes de ensino e a colaboração com entidades religiosas.

Outra análise a ser discutida refere que a sociedade civil ainda encontra-se impregnada pelo sistema capitalista visando à questão do lucro e deixando que os empreendedores ditem o que se entende por qualidade de vida e como se deve usufruí-la. Resta necessária e urgente a promulgação de métodos de educação ambiental, ainda incipientes, bem como a conscientização da sociedade em relação ao uso sustentável dos recursos naturais e à proteção e à qualidade do meio ambiente. Buscar o aceleramento dos empreendimentos degradáveis ao meio ambiente em detrimento da qualidade de vida e de proteção ambiental, pautado em manifestação das minorias, é decretar o retrocesso da democracia.

Com base no banco de dados do Sistema Integrado de Informações Ambientais (SIAM), no ano de 2013, foram realizadas três audiências públicas, no ano de 2014, o número subiu para vinte e seis, em 2015, houve um crescimento exponencial com a realização de cento e sessenta e duas audiências e, no ano de 2016, foram realizadas sessenta e duas audiências, demonstrando, com isso, a oportunidade da participação da população, mesmo que ainda de forma tímida, o que não necessariamente configura que exposições e opiniões tenham sido consideradas em sua totalidade no parecer final do ente público.

De acordo com pesquisa realizada por Paula Aprigliano (2016), analisou-se no Estado do Rio de Janeiro, entre 2013 e 2016, pelo órgão ambiental estadual, Instituto Estadual do Ambiente (INEA), a partir da Deliberação CECA nº 2555/1991, oito atas de audiências públicas de licenciamento, já em São Paulo, analisou-se pelo órgão ambiental estadual – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) – vinte e uma atas entre 2007 e 2014, pautadas na Deliberação Normativa nº 01/2011 do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) de São Paulo, sendo as anteriores a esse ano orientadas pela Deliberação Normativa nº 31/2001 do mesmo órgão. E, por fim, no Espírito Santo, por meio do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), a partir do Decreto nº 17777-R/ 2007, que dispõe do sistema de licenciamento e controle de atividades poluidoras ou degradadoras do meio ambiente (SILCAP), entre 2009 e 2014, analisou-se nove atas referentes a audiências públicas no âmbito do licenciamento.

A partir da análise das trinta e oito atas, a autora analisou a qualidade da participação popular nos Estados supracitados, levantando a questão motivacional, a qual dividiu em política, técnica, social e denunciativa, sendo a primeira relacionada ao apoio aos empreendimentos, já a segunda tratou dos impactos ambientais, a terceira esteve focada nas questões sociais e a quarta, em reclamações pautadas em empreendimentos semelhantes que causaram grandes impactos. Percebe-se que Aprigliano (2016) se pautou no desenvolvimento sustentável para analisar tais atas.

Como resultado da análise feita pela autora, a dinâmica das audiências públicas determinará o índice participativo, pois a linguagem usada, o número de representantes dos vários setores da sociedade, a condução do debate, o uso da técnica em excesso que impossibilita a participação que muitas vezes são utilizadas para legitimar processos ou decisões já tomadas a priori. Outro ponto ressaltado foi o acesso aos documentos e a falta de retorno dos questionamentos feitos gerando desânimo e descrédito, mostrando ser necessário melhorar os meios de acesso à informação, como utilizar o meio cibernético e jornais de ampla circulação, bem como proporcionar o feedback, por intermédio de maior número de representantes do empreendimento, para todas as questões levantadas nos momentos de consulta pública.

Por fim, na análise de manifestações escritas e orais da autora, notou-se a predominância da participação escrita, segundo atas dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. A hipótese levantada para tal fato se deve à dificuldade de se expor oralmente à sociedade civil diante do poder público, pelo receio de passar constrangimentos públicos. Tudo isso leva a apatia e desinteresse pela participação perdendo o sentido da cidadania e da democracia em benefício de uma sociedade mais justa, livre e igualitária.

Além dos pontos levantados, outros foram ressaltados, como a dificuldade de acesso físico às audiências, por conta de os interessados morarem no meio rural, e o descrédito nos políticos e nas políticas públicas, pois percebem que suas solicitações e denúncias não são ouvidas. Tudo isso aponta para a necessidade de maior divulgação e esclarecimento para fortalecer o protagonismo da comunidade diretamente afetada nas audiências de licenciamento.

Sendo assim, faz-se necessário aumentar a transparência do processo de consulta pública e a promoção de uma participação efetiva e não apenas simbólica (APRIGLIANO, 2016), buscando a harmonização de interesses, pois só assim, capacitando a população para a participação, a decisão ambiental será mais próxima da realidade, promovendo a inclusão social e a emancipação popular. Nesse sentido,

[...] a inexistência do respeito aos direitos sociais básicos das comunidades envolvidas nos processos de tomada de decisão que admitem a participação popular se constitui em uma dificuldade para a concretização de uma atuação consciente e autônoma da população. Especialmente no que se refere à definição dos riscos, percebeu-se que tal desrespeito aos direitos sociais básicos pode propiciar a aceitação de riscos socioambientais graves, em razão da dependência econômica de tal comunidade frente ao empreendimento (mesmo que, como no caso concreto, em relação a expectativas futuras). Tem-se, portanto, que um processo legítimo e independente de construção social do risco tem como premissa o respeito ao mínimo existencial socioambiental, núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana. (PORTANOVA; CHRISTMANN, 2015, p. 309-310)

Como resultado da pesquisa realizada por Aprigliano (2016), apontou-se para o número expressivo de participação da sociedade civil, portanto, faltam-lhes qualidade e protagonismo em busca do interesse público, pois a participação, na grande maioria das audiências, se resume a discutir seus próprios interesses ou ratificar o interesse dos empreendedores, sendo necessário fomentar democracia em prol do desenvolvimento sustentável por meio de um processo informativo de educação ambiental, no qual os espaços de audiências se tornem realmente espaços democráticos. Assim, poderão, por meio da participação qualificada, proporcionar:

[...] também a integração e o reforço da ação estatal, pela colaboração prestada por indivíduos e entidades ambientalistas em consultas e audiências públicas ou em colegiados públicos encarregados da gestão ambiental, ou, nos casos em que há omissão, para o fim de levar os órgãos estatais a agirem, seja no tocante a sua própria atividade, legislativa ou administrativa, seja no que se refere ao controle da ação ou omissão dos particulares. E mais: a participação popular pode ensejar, ainda, a alteração da atuação estatal, pela já aludida correção de rumos nas políticas ambientais e na forma de agir do Estado. (MIRRA, 2010, p. 61)

Fundando-se em todo o arcabouço legislativo ora exposto, bem como nas experiências e considerações doutrinárias abordadas, infere-se, assim, que, apesar de seu caráter consultivo, a participação popular por meio da audiência pública no licenciamento ambiental representa um ganho da democracia, servindo de instrumento de legitimidade e conscientização, pois promove a democratização das relações entre o poder público e a sociedade civil.

4.2 A participação popular nos conselhos gestores de meio ambiente

Com a democracia participativa, e em virtude dela, assim como com a ampliação dos canais de participação popular na gestão da coisa pública, igualmente com a

descentralização político-administrativa, institutos como os conselhos gestores oferecem ao cidadão a oportunidade de ser coautor da coisa pública, saindo da esfera meramente formal e legalista. Visto que “[...] tal relação se justifica em virtude de a democracia participativa ter o escopo de induzir os cidadãos/administrados à elevação de um papel ativo, como cogestores das deliberações tomadas pela administração pública” (AZEVEDO, 2007, p. 100).

O intuito de sua criação vem ao encontro da necessidade de consolidar a democracia e a cidadania, assim sendo, são espaços que proporcionam a inclusão da sociedade civil no processo de decisão pública. São espaços plurais e permanentes institucionalizados nos quais sociedade civil e poder público discutem e acordam sobre as políticas públicas que serão aplicadas.

Assim sendo, são locais propensos a discussão, negociação e pactos entre o poder público e a sociedade civil visando sempre ao bem comum. De acordo com Azevedo (2005, p. 5), “a finalidade do controle popular da administração pública é constatar se as ações desta estão se pautando em bases legais e atendendo ao interesse coletivo, na busca do bem comum”.

A participação popular é fundamental na democracia participativa a partir de instrumentos que serão responsáveis por quebrar a distância existente entre o poder público e a sociedade civil, para intervir e discutir questões que afetarão diretamente nos interesses da população. Sendo assim, os conselhos gestores são instrumentos que permitem que a gestão pública fique mais próxima da sociedade civil. E, ao serem representantes da sociedade civil junto ao poder público, possibilitam a concretização da democracia participativa. Nesse sentido,

Os conselhos gestores permitem a participação da sociedade nas discussões sobre o planejamento e na gestão das diversas políticas estatais responsáveis pela promoção de direitos fundamentais [...]. Tais “órgãos administrativos” permitem um cogerenciamento do patrimônio público e o encaminhamento de ações destinadas ao atendimento do interesse coletivo. (AZEVEDO, 2005, p. 6)

A CF/88 efetivou a inserção da sociedade civil na arena política por meio da soberania popular, assim, os anos 90 do século passado foram palco de concretização de instrumentos participativos e, entre eles, os conselhos gestores, responsáveis pela efetivação da luta dos movimentos sociais pelo protagonismo dos cidadãos junto à gestão pública. Corroborando tal assertiva,

Observa-se uma crescente pulverização e multiplicação de conselhos, privilegiados como forma de promover a participação cidadã, tendo em vista, principalmente, a proliferação de programas e projetos para atendimento a problemas sociais desencadeados com a crise de ajustamento brasileiro ao processo de mundialização econômica. (COSTA; CUNHA, 2009, p. 89)

Portanto, os conselhos gestores surgem da necessidade de trazer as decisões políticas próximas aos seus destinatários, e a descentralização foi responsável por tornar isso possível, garantindo o controle e a transparência na implementação e na gestão de políticas públicas. “Os conselhos gestores, portanto, operam como canais de comunicação que propiciam meios de controle popular da administração pública” (AZEVEDO, 2007, p. 96).

Há que se ressaltar que os processos de descentralização e democratização da gestão e da política ambiental enfrentam a problemática da participação da população, como se depreende dos mecanismos de participação nos Conselhos municipais, e, apesar do crescimento quantitativo em todo o território nacional, resta o questionamento por muitos autores em relação à garantia realmente efetiva da participação da coletividade em âmbito local. Dito isso, são notórias a natureza híbrida e a paridade dos conselhos gestores, como órgãos administrativos formados pela sociedade civil e por membros do poder público, possibilitando, hipoteticamente, a comunicação clara e igual quanto às decisões sobre a coisa pública.

Em relação à natureza, os conselhos podem ser consultivos, em que é permitida apenas a consulta da sociedade civil sem, contudo, vincular o poder público, no entanto, é importante para garantir o controle social sobre a gestão pública. Podem ser também deliberativos, em que é possível a vinculação da discricionariedade administrativa do poder público, efetivando a participação popular na gestão pública. Assim sendo,

Reforça-se que a imperatividade resguardada pela força da lei nos conselhos gestores deliberativos vinculam os efeitos de suas decisões discutidas e consumadas, qualificando, em tese, os seus resultados. Dessa forma é que se identificam como instrumentos de controle tanto do ponto de vista político, como social. (AZEVEDO, 2007, p. 102)

São criados por lei específica que determina sua natureza, sua estrutura, seu funcionamento, objetivos e finalidade. São regulamentados pelo ente político via decreto do Chefe do Executivo. Já o decreto ou a portaria são responsáveis pela nomeação e pela exoneração de seus representantes de acordo com a lei de criação do conselho gestor.

Quanto à competência do conselho gestor, essa está atrelada ao âmbito de competência do ente instituidor, sendo determinada pela CF/88. Sua competência, de acordo com Azevedo (2007, p. 98), o qualifica para “[...] intervir na promoção, defesa e divulgação dos direitos e interesses coletivos voltados às suas áreas específicas de atuação, de acordo com os moldes previstos na legislação que os constitui”. Isso posto, infere-se serem os conselhos gestores órgãos administrativos desconcentrados, pois não possuem personalidade jurídica. Não possuem autonomia gerencial, administrativa e financeira, mas viabilizam que o poder de

decisão política recaia sobre a sociedade civil, concretizando a democracia participativa por meio da participação popular.

Buscando analisar a participação popular na tutela do meio ambiente, tomam-se com foco do presente tópico os Conselhos municipais de Meio Ambiente (CONDEMAS), órgãos criados a partir da PNMA, Lei nº 6938/1981, encarregados de efetivar a proteção ambiental. Entre seus objetivos e orientações, a Lei nº 6.938/1981 institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), responsável por definir órgãos e atribuições nas esferas nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais, cria, a partir de então, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que, pelo seu caráter consultivo e deliberativo, possibilita, a partir de suas competências, estabelecer condições adequadas para um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Baseados no art. 6º da PNMA e pautados nos princípios da cidadania e da participação popular, criam-se como integrantes do SISNAMA órgãos e entidades municipais, entre elas, os conselhos municipais de meio ambiente (CONDEMAS) fundamentais para a criação de políticas públicas democráticas. O CONAMA é o responsável por fundamentar as atribuições dos CONDEMAS, pois embasam os Conselhos de Governo em sua implementação de normas e políticas que irão proporcionar um meio ambiente ecologicamente equilibrado (PADILHA, 2010).

Conclui-se que os CONDEMAS são construídos coletivamente no exercício da participação cidadã na defesa e na preservação ambiental, sendo responsável por fortalecer o princípio constitucional da solidariedade intergeracional. Sendo, portanto, importante um intenso processo de educação com vistas a formar uma sociedade civil consciente e participativa para, a partir de então, se concretizar realmente sua atuação deliberativa e autônoma (PADILHA, 2010).

Segundo Padilha (2010), enquanto espaço responsável por assegurar o controle social sobre o meio ambiente, os conselhos ambientais efetivam a participação popular em busca do interesse público, pois esse assegura seu caráter político, visto que os CONDEMAS possuem características consultivas, normativas e deliberativas. Como parte do SISNAMA, os conselhos de meio ambiente não fazem parte da administração pública e não dispõem de personalidade jurídica, mas, apesar dessas características, possuem autonomia para propor políticas ambientais.

São órgãos híbridos criados pela Secretaria do Meio Ambiente ou órgão municipal de igual função, os quais determinarão sua atuação. Sendo assim, torna-se evidente que nem a União nem os Estados podem intervir no âmbito dos municipais.

Apesar de determinarem sua atuação, os CONDEMAS são órgãos desvinculados do poder público, favorecendo que se tornem tanto de forma estrutural quanto institucional espaços de fato deliberativos de construção de políticas ambientais realmente democráticas. Entre suas atribuições representativas, os CONDEMAS possuem paridade e podem ser bipartites ou tripartites, com igualdade numérica, sendo os primeiros formados por representantes do poder público, das empresas, dos sindicatos, do meio acadêmico e ambientalista, já os segundos são compostos por representantes do poder público, do setor empresarial, da mesma maneira que as entidades ambientais e sociais (CONSELHO DE MEIO AMBIENTE DO BRASIL, 2019).

A transparência quanto à paridade é fundamental para que não se comprometa o interesse público, pois esse é necessário para o desenvolvimento da política ambiental no âmbito local.

Aos CONDEMAS são atribuídas as seguintes funções: apurar denúncias ambientais e propor punições; viabilizar a educação ambiental; ser consultados sobre as políticas federais e estaduais que impactarão o âmbito municipal; propor normas e leis ambientais ao legislativo; propor e fiscalizar as políticas ambientais; analisar e conceder licenças ambientais, sendo essas exclusivas dos conselhos estaduais de São Paulo e Minas Gerais (CONSELHO DE MEIO AMBIENTE DO BRASIL, 2019).

Em um estudo realizado por Ferreira e Fonseca (2014) em cinco municípios do Estado de Minas Gerais – Barão de Cocais, Catas Altas, Santa Bárbara, São Gonçalo do Rio Abaixo, Itabira da região do Médio Piracicaba –, foram investigados, por meio de entrevistas estruturadas e revisões documentais, o grau e a qualidade da participação popular nos Conselhos de Meio Ambiente dos referidos municípios. Esses sofrem diretamente os rebatimentos da mineração, a qual gerou seu crescimento econômico, contudo, trouxe sérios impactos socioambientais, como o aumento demográfico e o crescimento desordenado, e acarretou mais demandas em termos de educação, saúde, saneamento básico e infraestrutura.

A dinâmica utilizada na pesquisa de Ferreira e Fonseca (2014) partiu de investigação documental, revisão bibliográfica, observação e de entrevistas e questionários no intuito de traçar o perfil dos integrantes do conselho e o grau de participação da população local. Dos 61 membros efetivos, 41 responderam ao questionário aplicado, totalizando uma amostragem de 65%.

Os resultados apontaram que nem sempre a paridade é respeitada na formação dos conselhos, sendo essa apenas sinalizada oficialmente, por conta da obrigatoriedade legal, o que na prática é ainda mais problemático, pois a paridade numérica não garante equilíbrio nas

deliberações, visto que a dominância técnica e política dos detentores do poderio político e econômico em muitos casos prevalece sobre os interesses da sociedade civil. Outras questões levantadas foram a falta de periodicidade e a fragilidade de divulgação, pois, apesar de a internet ser o meio mais usado, se resume ao envio de e-mails; a procura da população pelo conselho para a busca de informações, denúncia ou reclamações é incipiente, geralmente, são trazidas questões meramente individuais às reuniões (FERREIRA; FONSECA, 2014).

Entre os fatores de influência nas decisões dos conselhos, os movimentos sociais contêm mais expressividade. Quanto à prevalência dos interesses, é notório que a força dos empreendimentos econômicos surte efeito nas deliberações, visto que a maior parte da população depende deles economicamente (FERREIRA; FONSECA, 2014). Do resultado da pesquisa, os autores concluíram que:

O desconhecimento, por parte da população, acerca do papel e da competência do conselho, fato relacionado à falta de divulgação das reuniões e ações do conselho para os moradores das cidades estudadas;

A dificuldade de acompanhamento e controle das deliberações do conselho que colocam em dúvida a credibilidade do conselho;

A falta de interesse e disponibilidade de alguns membros que, além de afetar o cumprimento do calendário de reuniões, acaba por comprometer a representatividade dos interesses da população no conselho;

A desigualdade de força e qualificação técnica entre os representantes dos diferentes segmentos do conselho, o que leva muitas vezes à predileção dos interesses de grandes empresas ou elites sociais, em detrimento das demandas da população ou da própria defesa do meio ambiente; e

A negligência da população local no que tange os interesses coletivos sobre as questões ambientais e de desenvolvimento sustentável. (FERREIRA; FONSECA, 2014, p. 252)

Portanto, infere-se que, nos municípios estudados pelos autores, o grau de participação ainda é baixo, mas ratifica a necessidade de fortalecer a participação popular nos conselhos gestores. Para tanto, informação e educação ambiental surgem como instrumentos efetivadores de políticas ambientais próximas do interesse comum.

Outra experiência a ser trazida para embasar a presente discussão foi o estudo feito por Saulo Cezar Guimarães de Farias (2011) sobre o funcionamento institucional e político do Conselho Municipal de Meio Ambiente do município de Rio das Ostras, no Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa teve o cunho qualitativo e partiu de análises documentais, observações, entrevistas e questionários.

O conselho gestor de Rio das Ostras foi formado em 1998 e instituído por meio da Lei Municipal nº 335/1998. Durante a pesquisa chegou-se à conclusão de que a descentralização e a municipalização foram realizadas sem preparação e que os municípios

ainda dependem do governo federal para arcar com seus compromissos, nesse sentido, o conselho gestor de Rio das Ostras fica prejudicado por falta de verbas para manutenção dos trabalhos de educação ambiental que realiza, bem como os inúmeros Eco-projetos, Eco-oficinas em funcionamento desde 2010 (FARIAS, 2011).

Farias (2011) ressalta o predomínio de interesses econômicos e a falta de vontade política da sociedade civil nos conselhos, ressaltando a necessidade de se cumprir as determinações e as constituições de participação e gestão local.

Por fim, tratar-se-á como ilustrativo a participação popular nos conselhos gestores de meio ambiente de Marabá (COMAM), no Pará (PA), de Deisianne de Souza Teixeira, Florene Belato Tavares, Giovanna Saraiva Marquioro, Savannah Tamara Lemos da Costa e Antônio Pereira Júnior (2018), a partir de pesquisa documental entre os anos de 2008 e 2017 e qualitativa por meio de quatro entrevistas informais com três representantes do Conselho e um da comunidade, assim como da participação na reunião desse conselho.

Como resultado da pesquisa de Teixeira e outros (2018) foram destacados os seguintes pontos: o conselho não se estrutura conforme a Lei Municipal nº 16885/2002; faltam recursos técnicos e financeiros; há falta de informação e, muitas vezes, conhecimento da população sobre a existência do conselho e, por fim, a falta de consenso entre os interesses dos membros em relação ao bem comum.

A pesquisa de Teixeira e outros (2018) mostra que a criação do conselho teve como intuito o desenvolvimento sustentável do município, a partir da garantia da gestão ambiental. Em relação à participação social, depreende-se, a partir da coleta de dados, que essa é medida pelo conselho por meio da representatividade numérica, em termos qualitativos, é vista pelo entrevistado da população que falta informação sobre funcionamento, atuação e deliberações. Já por parte dos conselheiros, a participação popular é grande e tem favorecido a gestão ambiental. Observam-se contradições na fala dos entrevistados, demonstrando que a participação popular ainda é frágil e deficitária. A pesquisa mostra que, apesar dos avanços em termos participativos nos conselhos gestores ambientais, é evidente que a participação ainda é débil diante dos interesses dos grandes empreendedores e do poder público, necessitando de capacitação técnica e política para se garantir a gestão pública em defesa do desenvolvimento sustentável.

Após essas considerações faz-se necessário analisar a participação popular na democracia participativa responsável por garantir a tutela do meio ambiente, nesse sentido, pode-se inferir que os conselhos gestores, como os do meio ambiente, favorecem a gestão

ambiental por meio do controle social, apesar de sua natureza deliberativa insatisfatória em sua vinculação. Portanto,

[...] O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação, pois não há estruturas jurídicas que deem amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes). (GOHN, 2002, p. 9)

Para sua concretização, a vontade política é necessária para assegurar a igualdade política, assim, “[...] sabemos, no entanto, que a igualdade formal não é suficiente para garantir a igualdade política... afetando a possibilidade de uma participação equitativa nos conselhos” (SCHEVISBISKI, 2019, p. 6). Outrossim, há que se zelar para que a participação popular dos conselheiros ambientais não se consubstanciem a aprovações de projetos e licenças. Nesse sentido, Costa e Pavanelli (s.d., p. 4) advertem:

Deve-se tomar cuidado, também, para que o Conselho deixe de exercer sua função de fiscalização, de desenhar políticas e outros; e passe a ser um espaço somente de troca de informações entre o poder público e os conselhos. O desvio da função não pode nem ser considerado como um processo de transparência [...]. Dentro deste aspecto, tem que se garantir que mesmo essas informações não sejam meramente ilustrativas, mas que se tenha um debate qualificado.

Também há que se evitar a rotatividade e a ínfima participação da sociedade civil na apresentação de projetos, pois essas podem afetar o prosseguimento das deliberações, se perdendo em meras opiniões, comprometendo a essência do CONDEMAS, que é a de procurar melhorar a partir de políticas públicas a fiscalização e as condições do meio ambiente. Nessa lógica:

[...] os conselhos parecem estar mais capacitados para impedir o Estado de transgredir, do que de induzi-lo a agir. Nesse caso, os conselhos estariam investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação de políticas. (SCHEVISBISKI, 2019, p. 10)

Portanto, há que se fortalecer o caráter deliberativo dos CONDEMAS, pois sua função consultiva muitas vezes se impõe, mas, mesmo ínfima, colabora para manter a transparência na gestão do meio ambiente. Uma maior participação e maior adesão da sociedade civil ao processo democrático enquanto cogestor trazem para o cenário político políticas públicas mais concernentes com a realidade local.

Novamente, Gohn (2007, p. 88-89) discorre sobre o assunto:

É preciso, portanto, que se reafirme, em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo porque a opinião apenas não basta. [...] os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e em muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Para efetivação da participação popular nos conselhos gestores de meio ambiente, é preciso que a sociedade civil aproprie-se de seu espaço no funcionamento e na gestão de políticas públicas ambientais. Mas, para isso, é necessário que o poder público adote posturas democráticas e transparentes, principalmente no momento de capacitá-los por meio de informações adequadas, fomentando uma nova postura perante a sociedade civil.

Sendo espaços em permanente construção, os conselhos gestores de meio ambiente são importantes espaços de concretização da cidadania efetivadores do Estado Democrático de Direito. Para tanto, de acordo com Rover e Fogollari (2005), há que se quebrar a cultura clientelista, baseada em privilégios em troca da submissão aos ditames dos detentores do poder político, assim, necessárias se fazem mudanças de posturas a partir de informações adequadas e educação ambiental que possam garantir a efetiva participação na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assunto do próximo capítulo.

5 AS POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

Considerando a necessidade de se concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável em benefício de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de uma sociedade justa, livre e igualitária, bem como de um desenvolvimento econômico que garanta a igualdade de condições, é imprescindível que a participação popular se concretize de forma qualificada. Assim sendo, a informação adequada e à disposição de todos, por meio da educação ambiental, formará uma sociedade civil consciente de seu protagonismo social e responsável para com seu ambiente.

Princípios, valores e atividades a serem integrados à vida social, como acima propostos, estão compreendidos no marco fundamental deste trabalho – a Constituição Federal de 1988, mais precisamente no que concerne ao art. 225 de seu texto, buscando em seu caput e em seus desdobramentos a presença de seus cidadãos em seu sentido mais amplo, logo:

O bem ambiental ou a relação do homem com o meio ambiente é objeto de proteção específica pelo sistema positivo brasileiro. A CF/88, em seu art. 225, é taxativa em afirmar que a proteção do meio ambiente, direito das presentes e futuras gerações, insere-se no rol de direitos a serem protegidos pelo Estado, elencando alguns princípios, não taxativos nem exaurientes, mas principiadores do sistema de proteção do meio ambiente. (BARRETO; MACHADO, 2016, p. 323)

A participação popular e sua efetividade como princípio consubstancial à proteção do ambiente se devem pela derivação da própria noção de constitucionalidade ou de seus próprios constituidores, ou seja, se todo poder emana de seu povo, ele tem o direito legítimo e ordinário, como também o dever de estar inserido no que toca à tutela ambiental. “É nesse ponto que se mostra importante a agenda ambiental, sobretudo na busca pela extensão normativa da proteção constitucional trazida no art. 225 da CF/88, no qual se insere expressamente a noção de que o bem ambiental é direito de todos [...]” (BARRETO; MACHADO, 2016, p. 328).

O poder público, ao se omitir ao chamamento da sociedade civil para contribuir e/ou participar das decisões em matéria ambiental, promove uma possível inconstitucionalidade, um arranhão ao que lhe foi pactuado defender; da mesma forma quando não há informação correta, clara e precisa sobre tema fundamental, não somente aos presentes, mas àqueles pertencentes a gerações futuras. Aqueles que atuam para a sociedade, agentes públicos ou políticos, devem “[...] pautar-se pelos direitos de solidariedade e

fraternidade, tal como prescrito nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e nas relações internacionais que o Estado brasileiro se propõe a manter com os demais Estados soberanos” (BARRETO; MACHADO, 2016, p. 328), com a finalidade de dar espaço a todas as pessoas a quem o meio ambiente atinge, ou mesmo permitir que obtenham informações por deterem capacidade para buscar conhecimento e referências. Dessa forma,

Logo, a participação pública não é só considerada um dos princípios fundamentais da democracia (Hogan, 1994), ela também é considerada um fator estratégico na proteção ambiental (Backer, 1991). Evidentemente, a participação do indivíduo nas decisões que afetem interesses que lhe dizem respeito ocorre mediada por formas coletivas de reivindicações e por instâncias institucionalizadas de participação. (NEPOMUCENO; ARAÚJO, 2017, p. 4)

Sendo assim, o Direito Ambiental deve proporcionar pelo seu princípio democrático o direito à informação e à educação ambiental como instrumentos necessários à garantia de participação popular qualificada nos âmbitos da administração pública, como já supracitado nas audiências públicas no licenciamento ambiental e nos conselhos gestores de meio ambiente. Nesse sentido,

A concepção de que o Direito Ambiental não é apenas um ramo do Direito com principiologia própria, mas sim um ramo do Direito que está umbilicalmente ligado aos direitos fundamentais e ao princípio da dignidade da pessoa humana, autoriza avaliar sua condição de direito fundante ou de vetor interpretativo de toda a ordem econômica, social, assistencial, educacional e de saúde, sempre mantendo o princípio da sustentabilidade como eixo condutor do desenvolvimento; e isso, necessariamente, pressupõe o cuidado de “nossa casa comum” e o acesso dos direitos mais básicos à população que deles necessita. (PAPA FRANCISCO, 2015 *apud* BARRETO; MACHADO, 2016, p. 326)

Sendo a informação um dos pressupostos da participação popular, além de instrumento efetivador e, conseqüentemente, de controle e fiscalização das atividades públicas e dos agentes, somente a partir do empoderamento e da qualificação da sociedade civil, por meio da educação ambiental é que se poderá implementar políticas públicas realmente condizentes com a realidade ambiental, social e econômica a favor do desenvolvimento sustentável, pois, com “[...] a observância de todo contexto histórico vivido pelos diversos sujeitos ecológicos, inclusive os da atualidade, é coerente aceitar a educação ambiental como processo contínuo e permanente” (CARVALHO, 2017, p. 61).

É com a educação formal e básica que se obterá o primeiro contato com os filtros informativos, e com pensamento crítico das informações adquiridas, “[...] com uma educação ambiental verdadeiramente adequada, completa e eficaz, é possível ocorrer uma modificação

de comportamento [...]” (CARVALHO, 2017, p. 63). Dessa maneira, com o devido substrato e aporte crítico para os fatos sociais, o indivíduo poderá participar, produzir, reproduzir conhecimentos e, ao mesmo tempo, definir o que deva ser objeto de proteção ambiental, criando novas relações consigo e com a natureza e, ao ser chamado para tal, exercer de forma legítima sua cidadania.

Essa cidadania, ou o exercício eficaz do sujeito na vida política, das discussões dentro da *pólis* e de acordo com limites proporcionados no texto constitucional, permite que essas ultrapassem as fronteiras, atingindo, com a devida manifestação de uma sociedade, as demais populações do mundo, as quais, aparentemente, não se encontram abrigadas por essa normatividade, isso se deve pelo transbordamento do objeto jurídico meio ambiente, que não vê barreiras ou limites. Assim:

[...] a cidadania ambiental cosmopolita, enquanto condição política supra territorial, reconhece a dimensão planetária da crise ambiental, afirmando o princípio democrático para além das fronteiras nacionais, inclusive pelo prisma de uma democracia participativa. As características biofísicas da degradação ambiental (como ocorre, por exemplo, no caso do aquecimento global, da poluição atmosférica e oceânica, etc.) evidenciam a limitação dos Estados nacionais e da atuação apenas localizada da sociedade civil organizada para lidarem com os problemas ambientais [...]. A cidadania ecológica introduz uma nova demanda para que as pessoas levem em conta a “pegada ecológica” [...]. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 114-115)

Como abordam Rocha e Haas (2014), um conceito de cidadania que promova uma consciência ambiental está em consonância com os objetivos do texto constitucional, logo, com a vontade social reproduzida em sua constituinte, como se apresenta a seguir:

Este conceito de cidadania ambiental, por sua vez, está alinhado à teoria da democracia participativa do Bonavides (2001), que concebe a democracia participativa na perspectiva emancipatória e libertária com vista aos compromissos com a realização dos direitos fundamentais para todos. Para o autor, o papel central da democracia participativa no Estado Socioambiental de Direito deve integrar o rol dos direitos fundamentais de quarta dimensão: assegurar a participação de todos os cidadãos, locais ou globais, os processos decisórios relativos a questões ambientais - denominada como democracia participativa ecológica. (ROCHA; HAAS, 2014, p. 3)

Engendrar a participação popular nas decisões e nas políticas públicas que protejam o bem ambiental ou promovam seu uso sustentável não impede ou diminui a responsabilidade do poder público em atuar. A justificativa é estabelecida diante de uma interpretação razoável do texto constitucional: “[...] uma cidadania ambiental, que tem como marca característica o protagonismo da sociedade civil na proteção do ambiente. Sem destituir

o poder público do seu dever de proteção em relação ao direito fundamental ao ambiente [...]” (FENSTERSEIFER, 2007, p. 51).

A participação popular é imprescindível para uma boa gestão ambiental, àqueles que se utilizam e gerem esse patrimônio difuso e coletivo devem estar em consonância a uma abertura dialógica sobre matérias referentes ao meio ambiente. A concordância, no entanto, não quer dizer uma universalidade de acordos ou unanimidade, ela indica, por outro lado, que as divergências entre grupos sociais, setores econômicos e agentes políticos estabeleceram bases comuns para a instituição da salvaguarda ambiental. De acordo com Leff (2012, p. 124),

O diálogo de saberes ativa a fertilidade da ética da outridade e a política da diferença. Este é o nicho ecológico no qual pode se alojar o pensamento dialético, o crisol onde diferentes culturas e saberes se hibridam para forjar novas ideias, novas racionalidades e novos mundos de vida.

Habermas (2003) propõe que os grupos e suas diversidades devem apresentar suas dissonâncias e, democraticamente, chegar a acordos com base nos melhores argumentos apresentados. Todos que participam da vida democrática apresentam suas teses e suas justificativas na tentativa de convencer o outro que a sua intenção democrática é mais benéfica, há uma aparente indolência de sobreposição argumentativa. Entretanto, o autor, firme em sua teoria de um agir comunicativo, alega que o argumento convincente é claro, apresentando menos contradições e contestações que os demais.

Habermas (2003) em relação à democracia participativa sustenta que a busca pela racionalidade comunicativa de todos é o melhor caminho para o fortalecimento da busca de soluções. O processo da participação dos cidadãos dá-se na igualdade de participação na perspectiva de membros de uma comunidade jurídica livremente associada, assegurada por regras e princípios normativos previamente reconhecidos. Para Habermas (2003), o processo de participação democrática pressupõe a mudança de paradigma, onde o posicionamento do cidadão passa de mero observador para participante ativo na tomada de decisões. (ROCHA; HAAS, 2014, p. 4)

Lado outro, Mouffe (1999) critica o posicionamento ingênuo da teoria habermasiana, a proposta de um convencimento argumentativo no qual uma tese é melhor aceita porque apresenta melhores respostas e menores chances de ser contestada, demonstrando uma ignorância de Habermas (2003) ao retirar do campo da facticidade e do que realmente acontece no campo das discussões. Mouffe (1999) evidencia que o movimento argumentativo habermasiano não leva a sério as discrepâncias e o poderio de cada grupo que almeja se expressar.

Assim, setores sociais, como as Organizações Não Governamentais (ONG's), associações, agrupamentos de bairros e a própria sociedade civil como um todo não conseguem ter seus argumentos como vitoriosos nem sequer ouvidos, em vista da ausência de voz, do ensurdecimento dos ouvintes ou dos abafamentos por gritos maiores que vozes sociais. Com uma nova concepção do agir comunicativo viabilizada por Mouffe (1999), diante das diferenças de poder que expressam seus argumentos, devem as divergências e as diferenças serem levadas em conta para uma tomada de decisão comum, realista e racional sobre a proteção ambiental. Dessa forma:

Este critério de cidadania é claramente distinguido do liberal e do comunitário. Não é uma identidade entre outros, como no liberalismo, nem a identidade dominante que domina todos os outros, como no republicanismo cívico. É um princípio de articulação que afeta diferentes posições do agente social, embora permita uma pluralidade de lealdades específicas e respeito pela liberdade individual. Uma concepção de cidadania que permite que a multiplicidade de identidades que constituem um indivíduo possa ser defendida apenas renunciando à problemática atomista do individualismo e reconhecendo que a individualidade só é construída por meio da inscrição em um conjunto de relações sociais. (MOUFFE, 1999, p. 141, tradução do autor)⁹

O exercício da cidadania, em sua estrutura eletiva, participativa e fiscalizatória, deve enfrentar as diferenças de poder demonstrando essa existência, ao passo que inviabiliza o uso desse poderio. Contudo, nessa noção política da participação popular, as divergências de argumentos entre grupos devem culminar em justo e eficaz acordo, compreendendo os limites e as propostas dos outros atores envolvidos.

A cidadania deve se pautar na legitimidade do poder, no texto constitucional e em suas normatividades para que a participação popular não seja um mero direito, mas um profícuo direito-dever em ver o meio ambiente a salvo ou cuidado de forma sustentável. Os agentes públicos, por sua vez, devem, de forma resiliente, observar os comandos das normas constitucionais trazendo-as à sociedade sempre que possível, para cancelar ou questionar os objetivos, as leis e as políticas públicas apresentadas acerca do meio ambiente. Nesse sentido, a cidadania é um passo para a efetividade da participação popular no cerne da tutela ambiental. Função pública ou agentes econômicos envolvidos com o uso dos produtos do

⁹ No original: “Este criterio de ciudadanía se distingue netamente tanto del liberal como del comunitario. No es una identidad entre otras, como en el liberalismo, ni la identidad dominante que campea por encima de todas la otras, como en el republicanismo cívico. Es un principio de articulación que afecta a diferentes posiciones del agente social, aunque permite una pluralidad de lealtades específicas y el respeto a la libertad individual. Una concepción de ciudadanía que permite la multiplicidad de identidades que constituyen un individuo sólo puede ser defendida mediante la renuncia a la problemática atomista del individualismo y el reconocimiento de que la individualidad sólo se construye a través de la inscripción en un conjunto de relaciones sociales”.

meio devem procurar validade e respaldo para suas ações no âmbito social, independentemente da classe ou da posição social que se encontre.

Diante disso, o presente capítulo objetiva contextualizar e analisar a problemática da informação e da educação ambiental no intuito de trazê-la para a cena política, para a sociedade civil em sua íntima relação com o poder público, de forma a fortalecer a cidadania, a partir da participação popular na busca pela consolidação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito esse fundamental do ser humano.

5.1 O Princípio da Informação essencial ao processo de conscientização e estímulo à participação popular

O tópico que se segue visa discorrer sobre o princípio da informação como instrumento elementar para a concretização da participação popular qualificada na democracia participativa na seara ambiental. Para tanto, a contextualização legislativa do desenvolvimento da temática faz-se necessária, tendo em vista que o aumento dos problemas ambientais causou, e ainda causa, impactos significativos para a própria sobrevivência humana, sendo, portanto, vital a conscientização por meio da informação para a proteção ambiental visando à concretização do princípio do desenvolvimento sustentável.

Primeiramente, cumpre destacar que, segundo Machado (2006), a informação está relacionada a dados que já existem ou estão em vias de existir sobre algo ou alguém, destinam-se a organizar mensagens dispersas ou impedidas de identificação, sendo essas cruciais para a própria sobrevivência do ser humano e sua transmissão, fundamental para a perpetuação da espécie. Em relação ao meio ambiente, é essencial para a tomada de consciência e de atitudes para sua manutenção, recuperação e preservação.

Visando concretizá-la na esfera ambiental, diversas declarações internacionais e nacionais a consagraram como importante, tendo a Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente em Estocolmo de 1972, na Suécia, o papel de documentar pela primeira vez o princípio da informação na seara ambiental em seu princípio 19, no qual prescreve ser a informação, sob o enfoque educativo, necessária para impulsionar o desenvolvimento da ciência para uma melhor qualidade ambiental e conseqüentemente mundial.

Duas declarações internacionais ressaltaram a importância da informação qualificada para a tomada de consciência social para que os indivíduos se instrumentalizassem política e tecnicamente contra os arbítrios estatais, assim, a Declaração de Virgínia de 1776 e

a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, instituíram as liberdades de expressão, imprensa e proibiram a censura.

De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe- CEPAL (2016), os direitos à participação, à justiça e à informação são denominados “direitos de acesso”, sendo o direito à informação firmado no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos em 1966, em seu art. 19, e, posteriormente, ratificado pelo Brasil em 1992. Muitas outras declarações internacionais e nacionais estabeleceram ser a informação um direito humano essencial. Na esfera ambiental, destaca-se a Convenção sobre a Diversidade Biológica, em seu art. 17, a Agenda 21, no capítulo 40, e a Convenção Internacional de Combate à Desertificação, em seu art. 18. Vale destacar o art. 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, a qual estabeleceu o direito de ter acesso à informação concernente à liberdade de expressão.

Em 1989, acontece em Frankfurt a primeira Conferência Europeia sobre Meio Ambiente e Saúde, tendo como resultado a Carta Europeia do Meio Ambiente e Saúde, na qual foi decretada o direito do ser humano de ter um meio ambiente equilibrado, uma melhor qualidade de vida e saúde, tendo a população o direito de participar das decisões que a afetarão. Em âmbito nacional, na Constituição Federal de 1988, o direito à informação está previsto logo em seu art. 5º, incisos XIV e XXXIII, os quais garantem ao cidadão o direito de receber informações dos órgãos públicos relativas ao interesse tanto particular quanto coletivo, conforme o prazo legal, garantindo o sigilo relativo ao exercício profissional e à segurança nacional, sob pena de sua negativa gerar responsabilidade da autoridade que a omitiu, tal como o inciso XXXIV, alínea “a” que garante, sem taxas, o direito de petição contra abuso de poder e de acesso a certidões nos espaços públicos em defesa dos interesses pessoais. Já o art. 220 estabelece a livre manifestação de expressão e informação garantindo o Estado Democrático de Direito. Assim, em síntese, Pellanda (2013, p. 103) corrobora o exposto acima:

O direito à informação pode ser subdividido em três espécies distintas, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme segue: a) Direito de informar: como prerrogativa constitucional trata-se de uma permissão concedida às pessoas físicas e jurídicas. Está previsto no art. 220, caput, combinado com o art. 5º, inciso IX, ambos da Constituição Federal Brasileira; b) Direito de se informar: decorre da própria existência da informação, sendo possível exigir a informação daquele que a detém, desde que respeitado o direito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas; c) Direito de ser informado: surge do dever de alguém informar. Está previsto no art. 5º, inciso XXXIII, combinado com art. 37, caput, ambos da Constituição Federal Brasileira.

Na seara ambiental, em seu art. 225, §1º, inciso V, do texto constitucional, a informação torna-se uma necessidade para a garantia da participação popular ativa e qualificada, capacitando a população para exigir uma atuação pública eficiente na elaboração de políticas ambientais garantidoras do desenvolvimento sustentável.

Em relação ao direito à informação ambiental, a PNMA, em seu art. 4º, inciso V, já prescrevia a necessidade de se formar a consciência social para a preservação ambiental a partir do acesso às informações ambientais, bem como, em seu art. 6º, § 3º, determinava que os órgãos que compõem o SISNAMA fornecessem a qualquer pessoa legitimamente interessada quaisquer informações sobre resultados das análises efetuadas no Relatório de Qualidade Ambiental. Também em seu art. 9º, inciso X, entre os instrumentos da PNMA, já estabelecia: “[...] XI – a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las, quando inexistentes” (BRASIL, 1981).

Cabe destacar, portanto, a Lei nº 10.650/2003, principal norma sobre o assunto, a qual estabelece o acesso aos dados e às informações ambientais do SISNAMA, conhecida como a Lei de Acesso à Informação Ambiental, fortalecendo ainda mais a importância do direito à informação para a preservação do meio ambiente (PADILHA, 2010). A referida lei teve sua base na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (RIO 92) a partir da consolidação dos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em relação ao meio ambiente, estabelecendo o direito humano ao acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto em seu art. 10 já supracitado.

Além da influência da Declaração do Rio em 1992, a Lei de Acesso à Informação Ambiental sofreu impactos da Convenção de Aarhus, estabelecida em 1998, na Dinamarca, a qual discutiu o acesso à informação e à participação da sociedade civil nas decisões relativas ao meio ambiente, assim como o direito à justiça, responsável por articular o direito ao meio ambiente, que entrou em vigor em 2001. A Convenção de Aarhus representa um ganho no âmbito da participação da sociedade civil na seara ambiental, apesar de que, segundo Lanchotti e Diz (2016), só entrou em vigência nos países pertencentes à Comunidade Europeia. Para (Mello, 2004 apud Machado, 2011, p. 1204), a referida Convenção entende que “informação sobre meio ambiente designa toda informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou eletrônica ou sob qualquer outra forma material [...]”.

Vale ressaltar, méritos à parte, que a Lei de Acesso à Informação Ambiental brasileira não garante efetivamente a promoção ao direito de informação, visto não abranger a disponibilidade das informações de outros órgãos além do executivo, assim como do judiciário e do legislativo, se restringindo ao SISNAMA, além do mais, não acompanhou a

evolução tecnológica, se limitando ao Diário Oficial, instrumento nem sempre acessível quanto aparenta ser. Assim, segundo Vellozo, Carvalho e Carvalho (2018, p. 349), “meio cibernético se tornaria um completo instrumento de divulgação a respeito das informações ambientais, proporcionando assim uma participação ativa da sociedade frente ao licenciamento ambiental, em especial pela rapidez das informações”.

Em um cenário no qual grande parcela da população tem amplo acesso à rede mundial de computadores e utiliza redes sociais para comunicação diária, é recomendável que essas plataformas sejam utilizadas pelo poder público para melhorar a divulgação e o acesso às informações sobre meio ambiente. É relevante a afirmação de Costa e Sampaio (2017, p. 94): “a facilidade de acesso e a velocidade na transmissão de informação representam ferramentas que permitem a drástica redução do risco, principalmente quando a comunicação oficial é eficiente”. Assim, a informação adequada e de fácil acesso permite a promoção da participação popular a partir de

[...] uma ampla troca de informações e percepções entre os participantes. Esse primeiro postulado pode ser abordado sob duas perspectivas diferentes, diante do caso em estudo: a primeira, relacionada com a pluralidade de informações e percepções trazidas aos participantes (associados); a segunda, o teor dos argumentos trazidos pelos próprios participantes para deliberação. (CHRISTMANN, 2013, p. 134)

Portanto, apesar de a Lei de Acesso à Informação Ambiental ter apresentado conquistas importantes na consolidação desse direito, ela não se mostra suficiente para garantir sua efetividade. Tornam-se indispensáveis e urgentes, nesse sentido, sua atualização e sua melhoria, sob pena de o Estado Brasileiro continuar a cercear esse direito humano, assim, Sampaio, Wold e Nardy (2003) elencam ser a veracidade, a amplitude e a acessibilidade características fundamentais para que a informação adequada possibilite a consolidação da participação popular no Estado Democrático Socioambiental de Direito instituído formalmente com a promulgação da CF/88.

Dessa forma, entende-se como indispensável conferir ênfase à pluralidade de perspectivas como premissa para um processo deliberativo que vise à construção de argumentos racionais. Tal elemento implica um reforço e uma complementação ao referido postulado e se mostra, certamente, como um desafio à participação popular na gestão do risco ambiental. (CHRISTMANN, 2013, p. 135)

Em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20), em seu art. 2º, reforçou mais uma vez o direito de acesso tríplice de informação, participação e justiça como necessário para a promoção do desenvolvimento sustentável, o

qual postula a participação ampla da sociedade civil nos programas e nas suas políticas propulsoras. A Agenda 21, já em 1992, sinalizava que, para a efetivação do desenvolvimento sustentável, a criação de um sistema de informação adequada e qualificada era indispensável para a gestão de políticas públicas ambientais.

Nesse sentido, a informação tem o intuito de promover o acesso à educação pela sociedade civil objetivando a efetivação do Estado Democrático de Direito por meio da participação (MACHADO, 2006). Sendo assim, resta evidente que o princípio da informação é símbolo de sociedades democráticas e livres, pois se configura como um direito subjetivo que traz rebatimentos coletivos, pois influenciam diretamente na tomada de decisão do poder público. Dessa maneira,

A informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada. A democracia nasce e vive da possibilidade de informar-se. O desinformado é um mutilado cívico. Haverá uma falha no sistema democrático se uns cidadãos puderem dispor de mais informações que outros sobre um assunto que todos têm o mesmo interesse de conhecer, debater e deliberar. (MACHADO, 2006, p. 50)

No atual estágio de desenvolvimento industrial, científico e tecnológico, denominado, segundo Ulrich Beck (2011), de “sociedade de risco”, responsável pela universalização dos riscos aos quais o ser humano está exposto, não há mais distinção de classes, e o iminente colapso ambiental é fruto de uma construção social, cultural e econômica. Portanto, para reverter esse quadro, também é necessária uma construção sociocultural, não há como manter o monopólio do conhecimento, pois a decisão e a atuação precisam ser coletivas, sendo assim, informação e participação são fundamentais para a concretização democrática ambiental, pois se trata de uma necessidade intergeracional. Dessa forma:

Como consequência dos conflitos socioambientais provocados pela racionalidade econômica dominante e pela centralização do poder, novos atores sociais têm vindo à cena política fazendo novas reivindicações de melhoria da qualidade do ambiente e da qualidade de vida, como também de espaços de autonomia cultural e autogestão produtiva. O movimento ambiental incorpora novas reivindicações às demandas tradicionais pelos direitos humanos e pela justiça social, assim como para satisfazer as necessidades básicas e as aspirações de desenvolvimento material e cultural da sociedade, contribuindo para gerar uma cultura política mais plural e para dar sentido aos processos de governabilidade democrática. (LEFF, 2009, p. 62)

Por sua trajetória histórica, infere-se que as normas ambientais possuem relação direta com as reivindicações da sociedade civil por direitos, sendo, portanto, democrática. Assim, segundo Machado (2006), o direito à informação reforça a participação popular na gestão e na

proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Toda participação deve apresentar propostas, argumentos e abertura para as críticas e as considerações da sociedade ou de grupos que a representem, sendo que o poder público, enquanto agente promotor de políticas públicas ou intermediando terceiros, deve representar uma figura imparcial (CHRISTMANN, 2013).

O agente estatal, diante do poder que está investido, deve ouvir e ser ouvido pela sociedade civil, prezar pela igualdade de fala e se munir de instrumentos que desmistifiquem a fala dos desiguais. É necessário nivelar ao máximo as diferenças que impedem a dialética entre as divergências:

O sentido de “argumentação racional” não pode ser apreendido somente como resultado de conhecimento científico, comprovado, técnico. O processo de deliberação deve se apresentar efetivamente aberto à racionalidade social e cultural, para um eficaz processo de construção de argumentos. É necessário que conhecimentos invalidados pela hegemonia absoluta da ciência moderna sejam resgatados, reconhecendo-se que “[...] a diversidade epistêmica do mundo é potencialmente infinita [...]”. É preciso reconhecer que todos os conhecimentos são contextuais; são produzidos, em suas diferenças, a partir da diversidade ontológica do mundo, de distintos povos e culturas, e que a hierarquia da ciência moderna (branca, masculina, ocidental) decorre de um processo histórico de dominação que precisa ser combatido. (CHRISTMANN, 2013, p. 137)

Julga-se importante trazer à discussão as divergências doutrinárias em relação ao princípio da informação, pois há autores que o consideram autônomo e outros um subprincípio de um princípio ambiental principal. Assim, para Machado (2006, p. 128), o princípio da informação é independente do princípio da participação, para ele, “a informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública. É valioso formar a consciência ambiental, mas com canais próprios, administrativos e judiciais, para manifestar-se”. Já para Fiorillo (2013), o princípio da informação se vincula ao da participação e, para que se efetive, educação ambiental é essencial.

Lado outro, Milaré (2014) estabelece ser a informação um requisito para a participação ativa da sociedade civil na seara ambiental, mas a ela não se atrela como subprincípio. Já Carvalho (2002) afirma ser o princípio da informação basilar para preservação, manutenção e recuperação do meio ambiente. Depreende-se, conseqüentemente, que o princípio da informação é autônomo, pois possibilita a transparência e a confiança nas decisões democráticas. A informação favorece a participação qualificada na elaboração e no monitoramento das políticas ambientais.

O direito à informação possibilita a consumação da democracia participativa, dentro da área ambiental, ela tem função intergeracional e de compartilhamento de obrigações entre o poder público e a sociedade civil, proporcionando maior consciência social,

participação efetiva, controle social sobre as questões ambientais. Segundo Milaré (2014), o acesso à informação ambiental oportuniza a desalienação do ser humano e se torna instrumento de cidadania e de participação, o tirando de sua condição de passiva para se tornar corresponsável pelas decisões ambientais e sociais que lhe afetarão diretamente.

Sendo assim, conforme se depreende dos estudos apresentados no capítulo anterior sobre a participação popular nas audiências públicas em licenciamento ambiental e nos conselhos gestores de meio ambiente, nota-se a importância da informação para a tomada de consciência e direcionamento participativo da sociedade civil. Como mencionado, a participação por parte da sociedade civil é pouco significativa, pois a baixa escolaridade, a falta de acesso e de entendimento da função dos conselhos, das audiências públicas, dos resultados pertinentes dos estudos ambientais e das propostas dos conselhos levando-os a apatia e submissão e comprometem a efetiva participação popular, fazendo com que as demandas dos detentores do poderio econômico e político prevaleçam em relação ao interesse comum.

Portanto, a informação, se adequada e acessível a todos, promove a conscientização, pois mobiliza a sociedade em favor dos direitos fundamentais. No contexto ambiental é o princípio concretizador da participação popular, estimulando a publicidade e a transparência das ações administrativas. Para tanto, é necessário empoderar a sociedade civil para a participação efetiva no controle e na tutela ambiental, assim, é elementar a educação ambiental como meio de construir uma democracia realmente participativa, assunto a ser tratado no tópico seguinte.

5.2 A educação ambiental como instrumento de capacitação popular para a efetiva tutela ambiental

Historicamente, a educação sempre esteve presente na vida social. No Ocidente, os gregos desenvolveram a educação formal com base em modelos de guerra, como a antiga Esparta, ou teocratas e cidadãos, como em Atenas. Independentemente do modelo das cidades-Estado, havia a percepção de dar o mínimo de educação para que cidadão grego (que difere dos conceitos atuais) compreendesse seu papel social e político, por meio de uma educação adequada (CARVALHO, 2017). Nesse sentido,

O modelo educacional grego baseava-se, em primazia, no modelo adotado pelos Espartanos (vigente entre os séculos VII e IV a.C.), em que a preocupação primeira residia em preparar-se para a guerra, haja vista o contexto histórico, à época. Com o passar dos tempos, o foco foi se distanciando da necessidade exclusiva em angariar vitórias militares, evidenciando modelo educacional com novos vieses, tais

como a ginástica, a música, a pintura e a poesia, passando, assim, de uma educação com vistas à força e à estratégia de guerra, para uma educação que priorizava o homem em sua integralidade. (CARVALHO, 2017, p. 18)

Contudo, na contemporaneidade, a racionalidade grega formada pelo conhecimento favorecedor da participação na vida política passa a ser um obstáculo, pois uma sociedade consciente se torna óbice à manutenção daqueles que detêm o poder. Nesse sentido, o acesso à informação e à educação foi relegado a segundo plano. Mas são eles (educação e informação) que proporcionarão o protagonismo da sociedade civil a partir da participação concretizando, assim, a cidadania. Logo,

É preciso deixar claro que participar não significa apenas “o quanto” se toma parte, mas “como” se toma parte em uma intervenção consciente, crítica e reflexiva baseada nas decisões de cada um sobre situações que não só lhe dizem respeito como também dizem respeito à comunidade em que está inserido. (CASTRO; JÚNIOR, 2014, p. 467)

A consagração do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em decorrência dos problemas socioambientais advindos de uma economia capitalista predatória desafia uma mudança de paradigma societário, sendo assim, a educação ambiental se torna instrumento crucial de consolidação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana em prol da tutela ambiental (JACOBI, 2003). É a educação que permitirá à sociedade compreender o paradigma ambiental em que vive, para, então, planejar, questionar, entender e almejar a proteção de acordo com esse momento vivenciado por ela. Assim, conforme o exposto:

[...] a educação ambiental enquadra-se, segundo Loureiro (2012), como instrumento repleto de visões diversificadas do binômio sociedade-natureza, constituída por sujeitos ecológicos instituídos de diferentes interesses. Aufere-se, nessa perspectiva, que a própria concepção de sujeito ecológico apresenta variáveis conforme a abordagem que lhe é dada, inclusive a depender do momento histórico. (CARVALHO, 2017, p. 37)

Portanto, a promoção da educação ambiental “[...] ultrapassa o reconhecimento do outro como sujeito, para alcançá-lo como ser único, livre e responsável, ao qual se deve respeitar em sua diferença e autonomia” (REIS; NAVES, 2017, p. 74). Dessa forma, objetiva um processo permanente de aprendizagem, pois promove uma mudança ética em relação à vida, reformula ações e valores para a transformação social, haja vista que “a educação não transforma o mundo, a educação muda as pessoas e elas mudam os seus mundos” (Paulo Freire apud AZEVEDO, 2005, p. 11).

A ética cumpre o papel de formação de indivíduos conscientes dos direitos e deveres para consigo e para com o próximo, e a educação cumpre o papel dessa construção coletiva do social. Para Leonardo Boff (1997, p. 32), “ético significa, portanto, tudo aquilo que ajuda a tornar melhor o ambiente para que seja uma moradia saudável: materialmente sustentável psicologicamente integrada e espiritualmente fecundada”.

A educação é um instrumento que proporciona mudança de atitudes e hábitos em relação ao mundo, bem como permite a transmissão intergeracional de conhecimento. Portanto, a educação ambiental é um instrumento de promoção da cidadania na construção de um projeto sociopolítico de participação em busca de políticas públicas que promovam o bem-estar e a dignidade humana na construção de uma sociedade justa, livre e igualitária em sintonia com o meio ambiente equilibrado. A educação ambiental busca o empoderamento político da sociedade, possibilitando ao ser humano “tornar-se um ser no mundo, ao assumir com os demais uma herança moral que faz de cada qual um portador de prerrogativas sociais” (SANTOS, 2007, p. 19).

Em relação à temática já discutida no primeiro capítulo, de acordo com Sarlet (2011), infere-se que a educação ambiental é um direito fundamental que perpassa as dimensões dos direitos fundamentais, pois promove liberdade, emancipação, desenvolvimento social, econômico e cultural por meio da informação do ser humano sobre sua responsabilidade intergeracional para com a promoção, a recuperação e a preservação do meio ambiente enquanto bem de uso comum do povo.

O marco internacional que legitima a educação ambiental foi a Declaração de Estocolmo de 1972 que, em seu princípio 19, dispõe sobre a necessidade de se criar a partir da educação uma conduta responsável da sociedade perante as questões ambientais de forma a proteger e melhorar o meio ambiente (ONU, 1972), “iniciando uma discussão específica de caráter mundial que a colocou no status de assunto oficial para a ONU e em projeção mundial” (LOUREIRO, 2012, p. 77). Tal princípio já sinalizava a importância da educação ambiental para a garantia da melhoria da qualidade ambiental para as gerações presente e futura, ou seja, para a solidariedade intergeracional. E pontuava a necessidade da informação adequada para a formação da consciência para a participação qualificada, em que possibilitasse respostas eficazes aos problemas ambientais. Sendo assim, de acordo com Leff (2009, p. 219), “o desenvolvimento de programas de educação ambiental e a conscientização de seus conteúdos depende deste complexo processo de emergência e constituição de um saber ambiental [...]”.

No ano de 1977, a conferência realizada na cidade de Tbilisi, capital da Geórgia, trouxe avanços sobre a educação, principalmente no tocante ao contexto ambiental que, segundo Jacobi (2003, p. 190), promove tanto em âmbito mundial quanto nacional um processo “[...] orientado para criar as condições que formem uma nova consciência sobre o valor da natureza e para reorientar a produção de conhecimento baseada nos métodos da interdisciplinaridade e nos princípios da complexidade”. No Brasil, a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a PNMA foi a primeira a usar a expressão, em seu art. 2º, inciso X, “educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981). Em 1987, o Congresso Internacional de Educação e Formação Ambientais em Moscou estabeleceu novos parâmetros para os profissionais e os países participantes:

[...] o Congresso Internacional de Educação e Formação Ambientais, sucedido em Moscou, em 1987, o qual destacou a necessária capacitação dos profissionais de nível técnico como imprescindível para a instrumentalidade sustentável, bem como enfatizou que profissionais de áreas diversificadas devem comunicar-se entre si em prol da troca de experiências e conhecimentos. O Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global foi oriundo de evento ocorrido paralelamente à Conferência Oficial na Rio 92, denominado Jornada Internacional de Educação Ambiental, momento em que ficou estabelecido, à sociedade civil planetária, um conjunto de compromissos coletivos. (CARVALHO, 2017, p. 41)

No ano 1988, o texto constitucional estabeleceu, em seu art. 225, §1º, IV, a obrigação do Estado para com a promoção da educação ambiental objetivando a preservação ambiental. Cumpre destacar que “a educação ambiental decorre do princípio da participação na tutela do meio ambiente [...]” (FIORILLO, 2013, p. 73) e ambos para a concretização da democracia participativa.

Devido à sua importância basilar para a consubstanciação democrática em 1999, foi instituída a Lei nº 9.795/1999, Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), a qual define ser a educação ambiental um processo de construção de potencialidades para a conservação ambiental para a sadia qualidade de vida e para a sustentabilidade (BRASIL, 1999b). A lei da PNEA determina ser imprescindível em todo o território promover a educação tanto formal como não formal por meio da sensibilização em prol da proteção ambiental. Estabelece um programa não de regras e sanções, mas de obrigações e responsabilidades para todos os setores da sociedade. Nesse sentido, “[...] a educação ambiental assume cada vez mais uma função transformadora na qual a corresponsabilização dos indivíduos torna-se um objetivo essencial para promover um novo tipo de

desenvolvimento – o desenvolvimento sustentável” (JACOBI, 2003, p. 193). Assim, o art. 1º da Lei nº 9.795/1999 entende por educação ambiental:

Os 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, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. (BRASIL, 1999)

Dessa forma, se deposita na educação ambiental a esperança de capacitar a sociedade civil para a promoção e a efetivação da democracia participativa por meio de institutos, entre eles, o eixo do presente trabalho, as audiências públicas e os conselhos gestores de meio ambiente, os quais possibilitam a conscientização por intermédio da informação adequada sobre a necessidade de preservar o meio ambiente e, com isso, promover ações e políticas públicas junto ao poder público que atendam efetivamente aos anseios de preservação e perpetuação do meio ambiente. Vale destacar que

Educar ambientalmente significa: a) reduzir os custos ambientais; à medida que a população atuará como guardião do meio ambiente; b) efetivar o princípio da prevenção; c) fixar a ideia de consciência ecológica, que buscará sempre a utilização de tecnologias limpas; d) incentivar a realização do princípio da solidariedade, no exato sentido que perceberá que o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e, distributivamente acessível a todos; e) efetivar o princípio da participação, entre outras finalidades. (FIORILLO, 2013, p. 73)

Em complementação:

A Educação Ambiental é uma das possibilidades de reconstrução multifacetada não cartesiana do saber humano, constituindo-se num saber construído socialmente e caracteristicamente multidisciplinar na estrutura, interdisciplinar na linguagem e transdisciplinar na sua ação. Ela deve visar à transformação do educando através do desenvolvimento de novos valores, hábitos, posturas, condutas e atos na relação com o ambiente considerado em toda a sua complexidade. (MORADILLO; OKI, 2004, p. 334)

O processo de tomada de consciência pela educação ambiental é algo conflituoso, pois pressupõe a formação de uma nova ética ambiental, trazendo ao cenário os conflitos camuflados em forma de consenso e promove, com isso, embates não só ambientais, mas também sociais e econômicos, criando outro sujeito. Conforme Padilha (2010, p. 430), “[...] a nova ética exige responsabilidade para com o futuro”.

A atualização ética pressupõe derivação interpretativa da própria condição de exigência constitucional que a sociedade brasileira possui, a deontologia normativa expressa nos artigos referentes à educação impossibilita que as informações e o conhecimento sejam

impedidos de ser transmitidos. Os princípios¹⁰ constitucionais, à luz de uma compreensão de Dworkin (2010), que regem a educação ambiental, devem limitar a atuação estatal dos agentes políticos e econômicos em omitir informações, de não se aterem a projetos de educação e conscientização do meio ambiente. Princípios, dentro da constitucionalidade da educação ambiental, visam àquele tipo de padrão

[...] que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas). (DWORKIN, 2010, p. 36)

Conforme os estudos apresentados neste trabalho, infere-se que a formação ética perpassa pela sensibilização por parte do poder público do interesse comum, no intuito de se criar espaços realmente públicos, nos quais o bem comum se sobreponha à má vontade dos poderes público e econômico, em que a educação ambiental promova efetivamente a emancipação popular na construção de políticas públicas transparentes que visem ao desenvolvimento sustentável, promovendo a equidade e a justiça social.

Assim, almejando uma educação crítica e inovadora, segundo Jacobi (2003), o art. 9º da Lei nº 9.795/1999 estabelece a necessidade da educação formal nas instituições públicas e privadas desde a educação básica até a profissional. Já o art. 13 da mesma lei define a educação não formal com ações voltadas à sensibilização social para com a questão ambiental por meio da defesa da qualidade ambiental pela coletividade junto ao setor público e privado, visando à conscientização para a cidadania. Da mesma forma que ressalta a necessidade de se divulgarem os princípios da educação ambiental pelos meios de comunicação. Nesse sentido, é necessário criar espaços que busquem dentro das audiências públicas e nos conselhos gestores, que promovam a sensibilização e a compreensão sobre as questões relativas ao meio ambiente, ao papel da sociedade civil e do papel dos empreendimentos econômicos muitas vezes detentores do poder político também, a fim de que adquiram competências para agir e se tornem responsáveis e protagonistas de suas próprias ações, criando uma nova ética em prol da cidadania.

Tais habilidades implementam o art. 5º, inciso II, da lei da educação ambiental, que estabelece a garantia à democratização das informações ambientais, apresentando a interface com o princípio da participação responsável na defesa ambiental, fundamental para a

¹⁰ Os princípios são “[...] um padrão que deve ser observado, não por que vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade” (DWORKIN, 2010, p. 36).

garantia da democracia participativa. Esse preceito é também reforçado no inciso IV do mesmo artigo, ao estabelecer ser a defesa da qualidade ambiental inseparável da cidadania, ou seja, mais uma vez fortalecendo o princípio da participação qualificada por meio da educação. Vários outros artigos, além dos supracitados, como os incisos I, do art. 4º, e I, VII do art. 5º, reforçam a democracia participativa na seara ambiental por meio da lei de educação ambiental. É importante destacar:

A Política Nacional de Educação Ambiental veio reforçar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e indispensável à sadia qualidade de vida, deve ser defendido e preservado pelo poder público e pela coletividade (o que importa dizer que é um dever de todos, pessoas físicas e jurídicas), por intermédio da construção de valores sociais, de conhecimentos, habilidades e atitudes voltadas à preservação desse bem pela implementação da educação ambiental. (FIORILLO, 2013, p. 74-75)

Para Antunes (2005), no intuito de se preservar o meio ambiente, a educação ambiental se faz necessária, pois o Estado não é apto a controlar todas as atividades que causam alteração ao meio ambiente, assim, capacitar a sociedade civil por meio da educação é fundamental para que se evitem ou amenizem os danos ambientais. Nesse sentido,

A educação ambiental deve visar, no que se refere ao ensino, transmitir aos alunos uma visão global da realidade em que eles estão inseridos e da qual são protagonistas, bem como fazer deles cidadãos imbuídos de valores humanistas e democráticos a serem colocados a serviço da humanidade e para o bem da coletividade. (REIS; BIZAWU, 2015, p. 83)

Assim, de acordo com Melo (2007), o objetivo da educação ambiental é formar cidadãos que identifiquem e participem da prevenção, da precaução e da solução dos problemas visando manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, a educação ambiental é um instrumento de transformação das relações entre a sociedade e a natureza que cria valores capazes de construir um projeto sociopolítico e econômico que vise ao bem-estar e à dignidade da pessoa humana em defesa da cidadania.

A cidadania construída por meio da educação ambiental é um processo político que envolve responsabilidade social diante da questão social, ambiental e econômica na promoção de um ambiente saudável. Nesse sentido, Gadotti (2000, p. 67) define cidadania como a “consciência de direitos e deveres e exercício da democracia”. Dessa forma, a partir da participação política construída pela educação ambiental cidadã, diversos problemas ambientais poderão ser solucionados por meio da construção de uma identidade coletiva para um novo paradigma societário (SANTOS, 2001).

Formar cidadãos requer a socialização de informações relativas a assuntos sobre os contextos socioambiental e político da sociedade, criando infraestrutura para mudanças de valores para uma vida digna (ARAÚJO, 2007). Assim, “[...] a educação ambiental não deve ser tratada com separação pelo biólogo ou matemático, e sim tratada pelo humano que está no papel de professor” (ANDRADE, 2015, p. 41). Educar para a cidadania requer uma nova postura ética diante da relação do ser humano com a natureza, implica rever valores para uma transformação social a favor de sociedades mais justas, livres e igualitárias, assim como para um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, educação ambiental e cidadania estão em perfeita conexão para um novo projeto societário (GADOTTI, 2000).

Logo, a educação ambiental poderá cumprir seu verdadeiro papel na preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio da consciência orientada para a cidadania numa perspectiva sustentável. Segundo Jacobi (2003, p. 196), educar para a cidadania ambiental é “cada vez mais desafiador, demandando a emergência de novos saberes para apreender processos sociais que se complexificam e riscos ambientais que se intensificam”. A educação ambiental visa à solidariedade intergeracional, assim como ao respeito à diversidade cultural, buscando a equidade e a sustentabilidade socioambiental. Nesse sentido, assevera-se que:

A ação emancipatória é o meio reflexivo, crítico e autocrítico contínuo, pelo qual podemos romper com a barbárie do padrão vigente de sociedade e de civilização, em um processo que parte pelo sujeito, estabelecendo experiências formativas, escolares ou não, em que a reflexão problematizadora da totalidade, apoiada numa ação consciente e política, propicia a construção de sua dinâmica. (LOUREIRO, 2004, p. 32)

Portanto, a efetivação da educação ambiental é primordial para uma participação consciente, e essa se fará em espaços de discussões os quais visarão fortalecer o protagonismo da sociedade civil junto ao poder público. É importante destacar, contudo, que a materialização da democracia participativa por meio da participação qualificada é ainda um desafio – mas que tem sido encarado –, e propostas estão sempre surgindo para que, verdadeiramente, a sociedade civil possa combater as arbitrariedades do poder público.

5.3 O poder-dever de tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ser um direito humano, fundamental e difuso, impõe constitucionalmente ao poder público o dever de protegê-lo e preservá-lo, o que, de acordo com o art. 225 da CF/88, se estende à sociedade civil. “Dessa forma, a estrutura básica da sociedade deve integrar um sistema de cooperação,

sendo definidos direitos e deveres que devem ser garantidos e que regulem a divisão de bens e a distribuição de encargos [...]” (CALGARO; PEREIRA, 2017, p. 287). De acordo com Fiorillo (2013, p. 44):

O bem ambiental, fundamental, como declara a Carta Constitucional e, porquanto vinculado a aspectos de evidente importância à vida, merece tutela tanto do poder público como de toda coletividade, tutela essa consistente num dever, e não somente em mera norma moral de conduta.

Para tanto, há que se reforçar a cooperação a partir do princípio constitucional de participação popular, sendo fundamental, conforme já explicitado alhures, que a informação adequada e a efetiva educação ambiental, prevista no art. 225, §1º, inciso VI, sejam garantidas, pois permitem a sensibilização da sociedade civil na construção de um novo paradigma social e ambiental voltado para a manutenção, a preservação e a recuperação ambiental, visto que incentiva a solidariedade intergeracional em suas práticas cotidianas. Assim, “a democracia participativa, portanto, começa na esfera local, onde os problemas são mais visíveis e palpáveis para a população” (CALGARO; PEREIRA, 2017, p. 291), para a presente e a futura geração, sendo, portanto, elementar à preservação desse direito fundamental. Desse modo,

[...] as instituições se organizariam e buscariam a melhor maneira de liberdade e igualdade, tornando-se um sistema equitativo estruturado em uma posição original por pessoas livres e para pessoas igualmente livres e iguais, que decidiriam sob o véu da ignorância, sendo diferente da ideia de bem e buscando sim a ideia de justo. Quando se fala nos princípios da justiça. (CALGARO; PEREIRA, 2017, p. 288)

Nesse sentido, entre as diversas atribuições do poder público está a faculdade de poder-dever gerir de forma eficiente o meio ambiente. Fazem-se necessários, portanto, atos normativos de tutela a partir do poder de polícia ambiental, conforme especificado no art. 225, caput, §1º, incisos de I a VII, da CF/88, ressaltando o dever intergeracional e a efetividade da tutela pela ação do poder público. Assim, Calgare e Pereira (2017) aduzem sobre a democracia participativa citando Baracho (1996):

De tal modo, no espaço local existe um fortalecimento tanto da sociedade local e da cidadania quanto das instituições, consubstanciando as normas de proteção social e a dignidade humana que constam nos parâmetros da Constituição Federal de 1988. Para Baracho (1996): “as políticas públicas, através da estrutura e de operações do governo local, tomam nova conscientização, com referências ao conceito político de federalismo”. Dessa maneira, a atuação do governo local permite que o federalismo e a democracia possam se consolidar de forma mais ampla e com a participação popular. De acordo com Baracho (1996): “o Estado não pode ser considerado como

um corpo estranho, no qual os cidadãos são vistos burocraticamente. Suas atividades precisam ser compreendidas, em relação às comunidades menores e aos particulares”. (BARACHO, 1996 *apud* CALGARO; PEREIRA, 2017, p. 288)

Logo, “[...] a atuação dos governantes no espaço local garante uma mudança de paradigma político e social na sociedade [...]” (CALGARO; PEREIRA, 2017, p. 292). De acordo com Meirelles (2010, p. 134), o poder de polícia é “faculdade de que dispõe a administração pública para condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”, podendo ser usado para transformar ou modificar o paradigma atual, que inviabiliza a participação da população em questões relacionadas ao meio ambiente.

A ideia do poder de polícia neste trabalho visa permitir a efetiva participação da sociedade civil em vários setores que em condições normais não teriam acesso e/ou encontrariam barreiras estruturais, políticas e econômicas. O poder-dever de fiscalizar, inerente à função estatal, pode ser usado como diluidor dessas dificuldades à informação, conseqüentemente ao que envolve matérias ambientais. Assim,

[...] a ideia de uma sociedade enquanto sistema equitativo de cooperação vai acontecer com o decorrer do tempo, visto que as pessoas/ os cidadãos precisam agir de forma consensual e abrir mão de seus talentos e cargos, ou seja, existe a necessidade de uma cultura pública de cooperação dentro de uma sociedade que se diz democrática. (CALGARO; PEREIRA, 2017, p. 294)

O poder de polícia por meio dos agentes públicos representa o dever do Estado para com a proteção ambiental, o qual limita o administrado em benefício da coletividade, impedindo os abusos no que se refere à fruição dos direitos individuais (MEIRELLES, 2010). Para Freitas (1997, p. 55), “o poder de polícia deve significar uma intervenção reguladora, nunca mutiladora dos direitos em sua essência”. De acordo com Medauar (1999), o poder de polícia deve abarcar aspectos individuais e coletivos, como segurança dos indivíduos, saúde, incolumidade pública e preservação ambiental. Já para Machado (2017), o poder de polícia ambiental visa, por intermédio da fiscalização estatal, proteger o meio ambiente, a saúde da população das atividades potencialmente causadoras de danos ambientais pelos administrados.

O poder de fiscalização exercido pelo agente público, com finalidade de viabilizar a participação popular, não fere direitos, garantias sociais ou inviabiliza agentes econômicos, esse instrumento concedido ao Estado não afeta o livre mercado, ou o Estado mínimo, o que se almeja é a intenção de efetivar a voz social. Assim,

[...] dedicada a defender os direitos de liberdade não (só) econômica do homo civilis contra todo abuso de poder, ou seja, a liberdade pessoal como imunidade frente a coações arbitrárias e à tortura, a liberdade de pensamento e de consciência, a liberdade de reunião e de associação. (BOVERO, 2015, p. 22)

A efetivação da tutela ambiental visa a um poder-dever da coletividade e do poder público, assim, além do instituto de responsabilidade civil, administrativa e penal constitucional, o clássico poder de polícia contribui para o estabelecimento desse dever. Seu conceito é trazido pelo Código Tributário Nacional (CTN), que preceitua em seu art. 78:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966)

De acordo com Álvaro Lazzarini (1997, p. 168),

O poder de polícia é um poder administrativo, porque, conceitualmente, ele que legitima o poder da polícia e a própria razão de ela existir, é um conjunto de atribuições da administração pública, como poder público e indelegável aos entes particulares, embora possa estar ligado àquela, tendente ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidente não só sobre eles, como também sobre seus bens e atividades.

Cumprido destacar, segundo Medauar (2008), a diferença entre poder de polícia administrativa e judiciária, pois, enquanto a primeira está circunscrita ao direito do particular em exercer atividade lícita se limitando aos bens e às atividades, a polícia judiciária se restringe às atividades ilícitas junto ao poder público e ao judiciário na prevenção e na repressão por meio de sanções dos delitos, se limitando aos indivíduos almejando à manutenção da ordem pública.

O instituto poder de polícia surge no Direito Administrativo embasado no conceito geral citado alhures, por meio do art. 78 do CTN. No entanto, no Estado Democrático de Direito, ganha novas nuances, devido às novas exigências da sociedade (MILARÉ, 2014). Nesse sentido, definições administrativistas, como de José dos Santos Carvalho Filho (2011), Helly Lopes Meirelles (2010) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004), trazem em comum que o poder de polícia é um instrumento utilizado pela administração

pública para restringir, frear o uso, o gozo e os abusos do cidadão de seus direitos individuais em função do interesse público.

Como atributos relacionados ao poder de polícia administrativo estão a discricionariedade que se define pela liberdade imposta pela lei ao administrado, baseada na oportunidade e na conveniência no momento da aplicação das sanções de acordo com o caso concreto; como segundo atributo, a autoexecutoriedade que possibilita por meios próprios que a administração pública execute suas decisões sem o aval prévio do judiciário; por fim, a coercibilidade que visa à utilização de medidas que buscam coagir o particular no momento de sua resistência em cumprir os comandos administrativos dados. Cumpre salientar que tal atribuição passa pelo controle, evitando, assim, o abuso de poder em caso de excesso e desvio, sendo que no primeiro o administrador pode vir a exceder sua esfera de competência, e no segundo há o distanciamento do interesse público no seu fim (CARVALHO FILHO, 2011).

Na seara ambiental, o poder de polícia busca controlar e ajustar os interesses e os atos do administrado sobre o meio ambiente em função do interesse público, por meio de ações repressivas e preventivas, no qual o ato discricionário da administração pública é limitado pela legalidade. Portanto, há um poder-dever fiscalizador que traz consequências jurídicas caso seja omissivo ou permissivo com sua ação.

Em relação ao controle exercido pelo poder de polícia, ele se processa de forma prévia, concomitante, posterior, no âmbito do licenciamento ambiental é prévio, pois visa averiguar se a atividade empresarial é compatível com a preservação ambiental, sendo as licenças autorizadas a partir desse controle prévio. No momento da execução das atividades, é realizado o monitoramento, ou controle concomitante, por meio de fiscalizações e inspeções, por fim, realiza-se o controle posterior, em virtude das ações e omissões que rebatem diretamente na preservação ambiental, por meio de infrações administrativas e sanções a serem aplicadas pelo poder público por intermédio do seu poder de polícia ambiental que, conforme se verá, tem especificidades.

Cumpre ressaltar que o poder de polícia ambiental se concretiza mediante auto de infração a partir das medidas impostas pelo art. 3º do Decreto nº 6.514/2008, quais sejam: infração; multa simples e diária; apreensão de animais, produtos e subprodutos de fauna e flora, bem como objetos de infrações utilizados para execução desse delito; destruição e inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obras e atividades e suas respectivas áreas; demolição de obras; suspensão parcial ou total das atividades, restrição de direitos. A noção normativa de policiar ou fiscalizar ações para

efetivar a participação popular depende de uma construção do poder público em tornar os mandamentos constitucionais efetivos, autoexecutáveis.

A CF/88, ao trazer uma proteção jurídica para o bem ambiental, elegeu a possibilidade da manifestação direta e indireta da sociedade: representantes ou os próprios interessados, diante do fato. Logo, se há uma inefetividade da Constituição, seu primado e seus legatários encontram-se violados, pois

A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social. Determinada pela realidade social e, ao mesmo tempo, determinante em relação a ela, não se pode definir como fundamental nem a pura normatividade, nem a simples eficácia das condições sociopolíticas e econômicas. (HESSE, 1991, p. 7)

Portanto, o poder de polícia reside na vigência constitucional, para regulamentar, fiscalizar, coibir e autorizar ações, entre essas, todas as formas de participação social em demandas que envolvam o meio ambiente. O texto constitucional não inviabiliza que nenhum interessado do poder político, econômico ou da sociedade civil seja integrante, o que ele sinaliza é que se atente para a realidade apresentada, a história e a vontade social da época, a fim de aplicar coerentemente uma fiscalização que admita a inclusão popular no lugar em que houver impedimentos, ao mesmo tempo, regulamentar e dissolver possíveis condições que desfavoreçam a igualdade entre os atores sociais, impelindo os diversos grupos sociais de se expressarem. Diante disso:

A pretensão de eficácia da norma jurídica somente será realizada se levar em conta essas condições. Há de ser, igualmente, contemplado o substrato espiritual que se consubstancia num determinado povo, isto é, as concepções sociais concretas e o baldrame axiológico que influenciam decisivamente a conformação, o entendimento e a autoridade das proposições normativas. Mas — esse aspecto afigura-se decisivo — a pretensão de eficácia de uma norma constitucional não se confunde com as condições de sua realização; a pretensão de eficácia associa-se a essas condições como elemento autônomo. (HESSE, 1991, p. 6)

Alcança-se, com o disposto acima, a promoção efetiva da participação da sociedade civil nas demandas de ordem ambiental, valendo-se dos atributos fiscalizatórios das agências, dos órgãos e de outros atuantes perante o poder de polícia. A efetivação constitucional de uma democracia participativa está dentro de sua própria estrutura textual, deontológica e teológica, passando também por uma visão sistemática do ordenamento jurídico, a favor da desobstrução dos canais participativos como as audiências públicas e os conselhos gestores de meio

ambiente, nos quais a sociedade civil possui o poder-dever de ter seu direito de voz ouvido e ter preservada sua liberdade de expressão diante de um bem ambiental. Por conseguinte, a força constitucional de fiscalização deve assegurar que os agentes em sua maioria consigam expressar e ter, na medida das possibilidades, seu acesso e seu direito conservados. Impedir o cidadão ou interessado de participar das deliberações em temas ambientais fere diretamente o texto constitucional, o paradigma de uma democracia socioambiental e, sobretudo, desrespeita e relega a segundo plano os legítimos donos do poder.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento técnico-científico ocasionou grande expansão econômica e, como rebatimentos, desequilíbrios socioambientais que colocam a vida humana em risco; a crise socioambiental, uma nova relação entre ser humano e meio ambiente, passa a ser requisitada. Em vista disso, proteger o meio ambiente é fundamental para se resguardar a vida. Nesse sentido, várias normas constitucionais e infraconstitucionais, tanto internacionais quanto nacionais, foram criadas para proteção, manutenção e recuperação do meio ambiente. A crise socioambiental modifica a prioridade humana, impondo ao poder público e à sociedade civil mudanças de comportamentos sociais e políticos para um meio ambiente ecologicamente equilibrado e para uma sociedade livre, justa e igualitária. Urge destacar que a questão entre desenvolvimento econômico e meio ambiente sempre foi assunto extremamente tortuoso, pois durante anos eles foram vistos como incompatíveis. O Brasil, em termos legislativos, até a década de 1980, foi omissivo em relação à preservação do meio ambiente, priorizando o crescimento econômico em sua máxima potencialidade. Até a Constituição Federal de 1988, só havia menção sobre exploração dos recursos minerais, e não sobre como conservá-los.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova tônica às questões ambiental, econômica e social, buscando, por meio do desenvolvimento sustentável, ao racionalizar o uso irresponsável dos recursos naturais e minimizar os impactos ambientais causados por esses. Assim, a busca do desenvolvimento sustentável exige políticas públicas que se comprometam com o desenvolvimento econômico, com a preservação ambiental e a equidade social, sendo um compromisso intergeracional.

Historicamente, o direito ao meio ambiente é reconhecido como um direito de terceira dimensão, denominado direito de fraternidade e solidariedade, direito difuso de titularidade coletiva, vindo complementar os direitos de primeira e segunda dimensões, respectivamente, de liberdade e igualdade, promovendo a coesão entre os direitos humanos. A CF/88, influenciada pela Declaração de Estocolmo de 1972, consagra internamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, conforme a interpretação extensiva do art. 5º, §2º, entendendo ser o direito humano positivado internamente um direito fundamental, além de essencial, sem o qual o ser humano não sobrevive, lhe outorgando proteção ampla e efetiva. Nesse sentido, mesmo não fazendo parte do rol taxativo do art. 5º constitucional, não é afastada sua condição de fundamentalidade.

Especificamente, o art. 225 da CF/88 elevou o meio ambiente à condição de direito fundamental em consonância com várias legislações e convenções internacionais.

Assim, a CF/88 legitimou um novo direito humano, garantindo as condições necessárias à vida, ou seja, um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, sendo esse um direito fundamental da pessoa humana. Extensão lógica do direito à vida, a sadia qualidade de vida, ou seja, o direito à dignidade, um dever do Estado e da sociedade civil de protegê-lo, preservá-lo e defendê-lo para a presente e a futura geração. Os acordos e os tratados internacionais, portanto, influenciaram as constituições nacionais quanto à relevância do direito ao meio ambiente que, mesmo tardia, promove a conscientização humana em relação à emergência em se tutelar o meio ambiente enquanto primordial à perpetuação da vida, crucial para a manutenção da dignidade humana, fundamento do Estado Democrático de Direito.

Assim, mediante a compatibilização dos arts. 225, caput, e 170 constitucionais, o legislador busca alternativas menos nocivas ao meio ambiente por meio da manutenção responsável da atividade econômica, para isso, convoca o poder público e a sociedade civil para essa tarefa de implementação de mecanismos e práticas aspirando à solidariedade intergeracional. O conceito de desenvolvimento sustentável aparece como caminho para a superação dos efeitos nefastos do sistema político econômico capitalista. A concretização do desenvolvimento sustentável na sociedade contemporânea passa por um longo processo reflexivo e se faz desafiante em um contexto em que há a busca desenfreada pelo consumo em detrimento da qualidade de vida. O desenvolvimento sustentável somente será possível se houver a participação plena de todos os envolvidos, buscando propostas sustentáveis para a garantia do desenvolvimento socioambiental e econômico.

Portanto, a CF/88, ao eleger a participação popular com o caminho necessário à efetivação da democracia participativa, a torna um veículo necessário para a garantia da soberania popular na gestão dos assuntos de interesse público. Ao modelo democrático representativo incorpora elementos do modelo democrático participativo. Por meio da consagração da soberania popular na gestão de bens e recursos públicos, a administração pública poderá efetivar a democracia participativa no Estado Democrático de Direito, e a sociedade civil se torna política e governamentalmente responsável pela prestação dos serviços públicos. Sendo assim, no intuito de resolver os problemas da democracia representativa e na necessidade de viabilizar a democracia participativa, tem-se legitimados institutos administrativos, como no caso em tela, audiências públicas no licenciamento ambiental e os conselhos gestores em meio ambiente para promover a participação popular no

espaço público, buscando consolidar a democratização do Estado e da sociedade civil no processo de gestão político-administrativa.

A descentralização política do poder estatal por intermédio dos instrumentos administrativos, como as audiências públicas e os conselhos gestores, insere segmentos sociais, antes distantes das decisões políticas, na arena decisória local, podendo, com isso, legitimar o interesse público na busca do bem comum no âmbito local. O Estado tem suas ações afetadas pela ampliação do espaço público, pois, com o surgimento da democracia participativa, as decisões, antes centralizadas no Estado, passam a ter uma atuação da sociedade civil na criação e na gestão das políticas locais. O cidadão, antes administrado, com a ampliação do espaço público, atua na cogestão dos interesses locais junto ao poder público. Visto que todas as decisões tomadas no âmbito público são referentes a recursos públicos para a concretização de políticas públicas, essas são decisões políticas baseadas em interesses dos grupos econômicos detentores do poder político.

No âmbito do licenciamento ambiental, a participação popular se concretiza na figura da audiência pública, que tem por objetivo expor aos interessados/afetados os estudos ambientais, sanando as dúvidas e também ouvindo a manifestação desses sobre a obra ou a atividade do empreendimento proposto por meio do licenciamento ambiental. A participação popular pressupõe a publicidade geral dos atos e também se efetiva como uma via facilitadora da promoção da manifestação dos cidadãos e da participação no processo decisório. Apesar de não ter peso decisório no licenciamento ambiental, a participação popular influencia o órgão ambiental que levará em consideração todo o exposto pelos cidadãos para exprimir sua decisão. A publicidade e a participação popular são elementos essenciais do processo de licenciamento ambiental. É um instituto conflituoso, pois carrega dentro de si divergências políticas, culturais e sociais e, muitas vezes, perde o seu real intuito, qual seja, o desenvolvimento sustentável.

Entretanto, conforme estudos trazidos no corpo desse trabalho, as audiências públicas no licenciamento ambiental tem servido meramente de instrumento formal para legitimar interesses privados e individuais, sem, contudo, realizar sua função que informar e promover a participação dos reais interessados nas decisões sobre o bem comum mostram também que, a grande maioria da sociedade civil envolvidas nas audiências públicas dependem do empreendimento a serem implantados para garantirem sua entrada no mercado de trabalho, descaracterizando a intenção do instituto. Outro fator relevante levantado foi a falta de informação ou até mesmo a informação precária ou de difícil compreensão

apresentada aos atores envolvidos na dinâmica das audiências públicas, promovendo a subordinação ao saber técnico sem nenhum questionamento.

Sendo assim, cumpre levantar as possibilidades para efetivação da participação popular no âmbito das audiências públicas no licenciamento ambiental, quais sejam; a divulgação clara, objetiva do instituto, da função dos atores sociais, do licenciamento ambiental, bem como, de sua função e do EIA/RIMA por meio da melhoria dos canais de comunicação; promover a educação ambiental para que desenvolva a sensibilização da sociedade civil e, com isso, garanta a conscientização em prol do exercício da cidadania ambiental.

Em relação ao papel dos conselhos gestores de meio ambiente enquanto órgãos realmente fiscalizadores e deliberativos tanto no controle, quanto na gestão de políticas públicas ambientais, esses são instrumentos que promovem novas bases de relação entre o Estado e a sociedade civil, não permitindo que o poder público eleja o interesse privado em detrimento do interesse público. Portanto, visam à garantia da participação das instâncias organizadas da população, veiculando o máximo de informações possíveis ao pleno exercício de suas funções. Desse modo, asseguram à sociedade e ao poder público meios concretos de garantia da gestão democrática.

Na área do meio ambiente, a participação da sociedade civil como instrumento de controle social é evidenciada nos Conselhos municipais de Meio Ambiente (CONDEMAS). A principal finalidade dos CONDEMAS é possibilitar o controle social sobre o meio ambiente, sendo uma oportunidade de efetivação da cidadania e da plena participação popular pelo interesse público. Pois a participação passa a ter uma denotação política, pois confere aos CONDEMAS o caráter deliberativo. Logo, há que se refletir sobre o caráter deliberativo dos CONDEMAS que, embora possa contribuir para a gestão pública local, principalmente por seu papel deliberativo e fiscalizador, corre o risco de se mostrar na prática muito mais consultivo e informativo, se limitando a meras opiniões, não tendo o poder de deliberação e vinculação do Chefe do Executivo.

No entanto, de acordo com o exposto no corpo do trabalho, a prática tem sido outra, novamente, a falta de conhecimento, o pouco entendimento do instituto por parte da sociedade civil se torna obstáculo para efetivar a participação popular na democracia participativa, transformando a sociedade civil em instrumento de legitimação dos interesses econômicos e políticos dos detentores do poder; a dificuldade de entender o teor das deliberações, bem como, a falta de informação *a priori* sobre o conteúdo das pautas das reuniões; a apatia e a rotatividade dos representantes da sociedade civil comprometem o espaço de participação popular em prol da tutela ambiental.

Isso posto, infere-se ser a informação adequada pela educação ambiental, a ferramenta adequada e eficaz para promover a sensibilização da sociedade civil para que se capacitem para a participação popular, pois a partir da conscientização da sociedade civil é que o diálogo entre o poder público e essa transformará institutos como os conselhos gestores de meio ambiente em espaços transparentes, propícios há uma gestão ambiental que promova o desenvolvimento sustentável.

A demanda por uma sociedade igualitária e correspondente ao desenvolvimento sustentável influi nas relações entre o poder público e a participação social, postulando por valores éticos, sociais e culturais. A idealização de uma sociedade participativa e sustentável engloba a participação popular resgatando o Estado Democrático de Direito. Na atualidade, a preocupação que se tem é com a constituição de uma democracia participativa efetiva na sociedade moderna, pois o que se pretende é ver instaurada democracia com ampla participação popular. A ideia de uma sociedade com grande potência na participação popular ainda faz parte do sonho daqueles que continuam a acreditar em utopias, especialmente dos que aspiram ao desenvolvimento de uma sociedade participativa. O meio ambiente e o desenvolvimento estão presentes em todos os níveis da sociedade, acarretando novos paradigmas e a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento com base somente em interesses econômicos, em detrimento de uma sociedade sustentável, portanto, a participação popular no licenciamento ambiental e no âmbito dos conselhos gestores na garantia desenvolvimento sustentável se faz extremamente necessária e viável, tanto social como juridicamente, pois tem motivado a geração de demandas compatíveis com as necessidades de minorias políticas e garantindo, assim, a efetividade de uma nova sociedade.

É necessária a ampliação da consciência crítica na luta por transformações econômicas, políticas e sociais na vida cotidiana, buscando dar efetividade aos direitos fundamentais conquistados, entre eles: os direitos sociais e os direitos de solidariedade como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Surge então a necessidade de mudanças de paradigmas para a uma nova sociedade, que compreenda que o desenvolvimento efetivo existe apenas quando são valorizados os aspectos socioambientais e não só os econômicos. Para o exercício pleno dos direitos socioambientais, são necessárias mudanças de paradigmas culturais, comportamentais, educativos e políticos que requerem o exercício da cidadania de forma efetiva pela coletividade.

Verifica-se um amplo avanço em termos protetivos ambientais nacionais e internacionais, mas a prática ainda se faz insuficiente para conter o intenso processo de destruição de natureza, de pobreza e exclusão social, pois ainda predominam os interesses

econômicos em detrimento dos socioambientais. É fundamental refletir para além do econômico, a sociedade deve se envolver e repensar suas condutas e sua postura em relação aos demais integrantes da natureza, para o fortalecimento do desenvolvimento sustentável em termos de proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social, tudo isso juntamente com a busca de melhores condições de vida para todos os seres vivos.

Assim, se faz necessário potencializar o aspecto social do desenvolvimento sustentável, incluindo verdadeiramente a sociedade civil na cena política, por meio da informação adequada, pois apenas dessa maneira haverá o reconhecimento do cidadão enquanto sujeito solidário e responsável por sociedades justas e inclusivas que garantam educação, saúde, alimentação, meio ambiente equilibrado, acesso ao trabalho, enfim, todos os direitos sociais e difusos consagrados constitucionalmente por uma melhor equidade social. No entanto, um aspecto que deve ser levado em consideração e trabalhado cotidianamente é a construção da democracia participativa por intermédio da educação ambiental, pois, no Brasil, o poderio econômico ainda é um entrave ao Estado socioambiental participativo.

A educação ambiental talvez seja o caminho mais eficaz contra a insustentabilidade, pois, por meio da informação adequada à sociedade civil, essa poderá se conscientizar e reformular seus valores éticos contribuindo para a manutenção, a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, viabilizando o desenvolvimento sustentável. Assim, faz-se necessário fortalecer a educação ambiental para que as políticas sociais e públicas tenham verdadeiramente o tom e a face do povo e, com isso, garantir as três vertentes – ambiental, social e econômica – do desenvolvimento sustentável.

Nessa lógica, é preciso, como visto em Enrique Leff (2009), criar uma consciência ambiental a partir das mudanças de paradigmas baseadas na racionalidade econômica, respeitando a cultura e os saberes numa interdisciplinaridade fomentadora de um novo saber ambiental. Para tanto, a informação adequada e a educação ambiental devem alcançar a realidade e se tornarem realmente instrumentos de formação de uma sociedade mais crítica e consciente, estimuladora de um pensar de fato emancipador, e não superficial, que possa transformar a sociedade dando novos significados às esferas pública e privada e, com isso, alterando o panorama atual, podendo, a partir dessa, promover a efetivação da participação popular na tutela do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M. V. P. **Direito Constitucional descomplicado**. 3. ed. São Paulo: Método, 2008.

ALTVATER, E. **O preço da riqueza**. Tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

ANDRADE, L. L. de O. **A educação ambiental nas escolas: estudo de caso nas escolas estaduais e municipais de Belo Horizonte**. 2015. 133 f. Dissertação (mestrado) – Escola Superior Dom Hélder Câmara, Belo Horizonte, 2015.

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

APRIGLIANO, P. **Análise qualitativa da participação pública em audiência públicas durante o processo de licenciamento ambiental**. 2016. 51 p. Trabalho MBA em Gestão Ambiental – Pós-graduação em Gestão Ambiental, Departamento de Economia Rural e Extensão, setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/54129/R%20-%20E%20-%20PAULA%20APRIGLIANO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 fev. 2019.

ARAÚJO, U. F. **Educação comunitária e a construção de valores de democracia e cidadania**. 2007. Disponível em: <http://www.bv.fapesp.br/pt/auxilios/31137/educacao-comunitaria-e-a-construcao-de-valores-de-democracia-e-de-cidadania-etica-e-diversidade-nas/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ARROW, K. *et al.* Economic growth, carrying capacity, and the environment. **Science – Policy Forum**, v. 268, n. 28, abr. 1995, p. 520-521. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Arrowetal.1995.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2019.

AZEVEDO, E. M. de. Do bem comum ao interesse público: as políticas públicas na República Brasileira. In: **Ensaio Científico**: Revista do Instituto Doctum de Educação e Tecnologia e das Faculdades Integradas de Caratinga, Caratinga, v. 3, n. 1, jul./ dez. 2008.

AZEVEDO, E. M. de. **Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores**. 2007. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

AZEVEDO, E. M. de. Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas. **Jus Navigandi**. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=7691>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BARACHO, J. A. de O. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARRETO, L. de M.; MACHADO, P. A. L. A construção do diálogo e da solidariedade e a proteção do bem ambiental e da natureza na concepção universal do humano a partir de uma leitura da Encíclica Laudato Si. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 26, p. 319-336, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/720>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BECK, U. **Sociedade de risco**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BITTAR, J.; COELHO, F. D. Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; JÚNIOR, O. A. dos S. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: CAMPUS, 1992.

BOFF, L. **A águia e a galinha**: uma metáfora da condição humana. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed. ver. e atual. 13. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOVERO, M. **Para uma teoria neobobbiana da democracia**. São Paulo: FGV, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. **Diário Oficial da União**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: 23 fev. 2019.

BRASIL. **Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA**. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental-RIMA. Disponível em: www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA**. Resolução nº 009, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre as audiências públicas Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA**. Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 9 jan. 2019.

BRASIL. **Deliberação Normativa nº 225**, de 25 de julho de 2018 Dispõe sobre a convocação e realização de audiências públicas no âmbito dos processos de licenciamento ambiental estadual. . Diário do Executivo – Minas Gerais – 01/08/2018. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=46218>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Lei 9.784**, de 29 de janeiro de 1999a. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 9 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.650**, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.795**, de 27 de abril de 1999b. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 6.514**, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em: 20 fev. 2019.

CADEMARTORI, D. M. L. de. Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional: uma apreensão histórico-conceitual. In: CRUZ, P. M.; STELZER, J. (Org). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2001.

CALGARO, C.; PEREIRA, A. O. K. Políticas públicas e cooperação social em john rawls. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 277-302, jun. 2017. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/970/547>. Acesso em: 19 fev. 2019.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lúmen Júris Ltda., 2008.

CARVALHO, C. G. de. **Legislação para um código nacional do ambiente**. São Paulo: Millennium, 2002.

CARVALHO, V. A. de O. **Educação ambiental e desenvolvimento sustentável: possibilidade transformadora sob a égide da paidéia**. 2017. 143 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2017.

CASTRO, M. L. de; JÚNIOR, S. G. C. Educação Ambiental como instrumento de participação. In: JÚNIOR, P. A.; PELICIONI, M. C. F. **Educação Ambiental e sustentabilidade**. 2. ed. rev. atual. Barueri, São Paulo: Manole, 2014. (Coleção Ambiental)

CATALAN, M. **Proteção constitucional do meio ambiente e seus mecanismos de tutela**. São Paulo: Método, 2008.

CAVALCANTI, I. F. L. de B. L. A evolução dos direitos humanos e os interesses metaindividuais. In: COLNAGO, L. de M. R.; ALVARENGA, R. Z. de (Org.). **Direitos Humanos e Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2013. p. 390-406.

CEPAL. Estándares Internacionales de Derechos Humanos Aplicables Al Acceso a la Información, la Participación Pública y al Acceso a la Justicia. **Resumen Ejecutivo**. 22 de março de 2016. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40415/S1600291_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jan. 2019.

CHRISTMANN, L. L. Democracia deliberativa e participação popular no licenciamento Ambiental do OSX-Estaleiro/SC: desafios e possibilidades. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 111-144, abr. 2013. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/282/364>. Acesso em: 18 jan. 2019.

COELHO, S. de O. P.; MELLO, R. A. C. A sustentabilidade como um direito fundamental: a concretização da dignidade da pessoa humana e a necessidade de interdisciplinaridade do direito. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 9-24, jan./jun. 2011.

Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/208>. Acesso em: 15 jan. 2019.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSELHO DE MEIO AMBIENTE DO BRASIL. 2019. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>. Acesso em: 18 jan. 2019.

COSTA, B. S. **Meio ambiente como direito à vida**: Brasil, Portugal, Espanha. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

COSTA, B. S.; SAMPAIO, J. A. L. Acesso à informação digital no Brasil em casos de acidentes: o exemplo da tragédia de Mariana. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 30, p.77-98, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1126/676>. Acesso em: 22 jan. 2019.

COSTA, R. E.; PAVANELLI, E. M. C. **Democracia participativa**: o caso dos Conselhos de Saúde: da lei à práxis. s.d. Disponível em: <http://www.jornap.com/IIIJornap/anais/Anais%20II/Artigos/44.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

COSTA, F. L. da; CUNHA, A. P. Dilemas da participação cidadã na gestão das políticas públicas. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11. p. 79-95. Disponível em: http://www.domhelder.edu.br/veredas_direito/pdf/78_94.pdf. Acesso em: 23 fev. 2019.

COUTINHO, C. M. C.; MORAIS, J. L. B. de. Direito fundamental ao meio ambiente como elemento constitutivo da democracia. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 173-198, jan./abr. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/564-2938-1-PB.pdf> . Acesso em: 10 jan. 2019.

CUSTÓDIO, M. M.; VIEIRA, E. G. O desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. In: **Meritum**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 159-197, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/viewFile/3371/1816>. Acesso em: 15 jan. 2019.

DALLARI, D. de A. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DALLARI, D. de A. **Direitos humanos e cidadania**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DEXHEIMER, M. A. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FARIAS, S. C. G. de. Os Conselhos de meio ambiente como espaços de participação social nas questões ambientais do município: O caso do CMMA de Rio das Ostras. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 3, Rio de Janeiro, 12 e 13 de agosto de 2011. **Anais...** Disponível em: http://www.inovarse.org/sites/default/files/T11_0353_1507.pdf. Acesso em: 23 fev. 2019.

FARIAS, T. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

FENSTERSEIFER, T. **A dimensão ecológica da dignidade humana**: as projeções normativas do direito (e dever) fundamental ao ambiente no Estado Socioambiental de

Direito. 2007. 320 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FENSTERSEIFER, T. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FERREIRA FILHO, M. G. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. In: COSTA, B. S. **Meio ambiente como direito à vida**: Brasil, Portugal, Espanha. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FERREIRA, C. M. S.; FONSECA, A. Análise da participação popular nos Conselhos municipais de meio ambiente do Médio Piracicaba (MG). In: **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVII, n. 3, p. 239-258, jul./set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n3/v17n3a14.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.

FERREIRA, W. de C S. **Competência municipal para legislar sobre meio ambiente**: o interesse local como parâmetro à competência legislativa dos municípios. 2018. 111 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: http://www.domhelder.edu.br/mestrado/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/52916c938e603d19e4e6b375dd33d68c.pdf. Acesso em: 12 jan. 2019.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013.

FONSECA, G. N. A gestão democrática dos municípios. **Jus Navigandi**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=3478>. Acesso em: 10 fev. 2019.

FREITAS, F. **A formação da política brasileira**. 2019. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/3380/1/A-Formacao-Da-Politica-Brasileira/pagina1.html#ixzz13btfaZkQ>. Acesso em: 17 jan. 2019.

FREITAS, J. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

GADOTTI, M. **Escola cidadã**. 12. ed. São Paulo: Editora Corte, 2008.

GADOTTI, M. **Pedagogia da terra**. 3. ed. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2000.

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84)

GOHN, M. da G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. In: **Cadernos MetrÓpole**, n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em: <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp>. Acesso em: 12 jan. 2019.

GONÇALVES, K. C. **Direito Constitucional Didático**. 6. ed. Rio de Janeiro: Del Rey, 1999.

GOULART, L. H.; FERNANDES, J. L. Direito à propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 133-161, jan./jun. 2012. Disponível em: www.domhelder.edu.br/mestrado. Acesso em: 10 jan. 2019.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e crítica). 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

HABERMAS, J. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991.

IANNI, O. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 189-255, mar./2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

LANCHOTTI, A. de O.; DIZ, J. B. M. Direito de acesso à informação ambiental: da formalidade à efetividade dos direitos de acesso. In: **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 130-148, jul./dez. 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador/Downloads/1256-2962-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/1256-2962-1-SM%20(1).pdf). Acesso em: 20 jan. 2019.

LAZZARINI, A. Sanções administrativas ambientais. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 34, n. 134, p. 165-174, abr./jun. 1997.

LEFF, E. **Aventuras da epistemologia ambiental**: da articulação das ciências ao diálogo de saberes. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2012.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2010.

LEFF, E. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

LEITE, C. H. B. **Direitos humanos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LEITE, J. R. M. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? In: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, a. 5, n. 17, p. 123-140, jan./mar. 2006.

LENZA, P. **Direito Constitucional esquematizado**. 17. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

LISBOA, F. de A. A.; IASBIK, T. A. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como novo marco jurídico de emancipação em prol da ampliação da cidadania: o papel da educação ambiental. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 27, 2018, Salvador, Brasil, **Anais...**, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 251-166. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/0ds65m46/n03e5rj0/t0M2gUYrYD20SQVd.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

LISBOA, F. de A. A.; SANTOS, F. B. dos. A efetividade das audiências públicas no licenciamento ambiental: a busca do fortalecimento da democracia participativa. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 26, 2017, Maranhão, Brasil. **Anais...** Democracia e Instituições do Sistema de Justiça, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 184. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/27ixgmd9/90hncb2p/5i00OTsPxuBg2Utj.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LOUREIRO, C. F. **Trajetória e fundamentos da educação ambiental**. São Paulo: Cortez, 2004.

LOUREIRO, C. F. B. **Trajetória e fundamentos da educação ambiental**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LUZ, E. P. G.; LUZ, L. P. G.; VIEIRA, L. F. O princípio da participação popular e a denúncia como mecanismo de controle da Administração Pública. In: MIRANDA, J.; GOMES, C. A. (Coord.); CAÚLA, B. Q.; CARMO, V. M. do (Org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 3, tomo I (versão português), out., 2015, p. 223-246. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.3-%E2%80%93-Tomo-I.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2018.

MACHADO, P. A. L. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

- MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.
- MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013.
- MELO, G. de P. **Noções práticas de educação ambiental para professores e outros agentes multiplicadores**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis: Superintendência do IBAMA na Paraíba: João Pessoa, 2007.
- MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MILARÉ, E. **Legislação ambiental do Brasil**. São Paulo: APMP, 1991.
- MINAS GERAIS. Parecer único nº 1296828, do Sistema Integrado de Informações Ambientais. 2017. Disponível em: file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Item_5.1_PU_LP_e_LI_SAMARCO_.pdf. Acesso em: 22 fev. 2019.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. 2016. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/13-informativo/2865-samarco-mineracao-as>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Deliberação normativa COPAM nº 225**, de 25 de julho de 2018. Dispõe sobre a convocação e a realização de audiências públicas no âmbito dos processos de licenciamento ambiental estadual. Disponível em: <http://williamfreire.com.br/periodicos/diario-ambiental/deliberacao-normativa-copam-no-225-de-25-de-julho-de-2018/>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- MIRRA, A. L. V. Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro. 2010. 346 f. Tese (Doutorado) – Biblioteca Digital USP, 2010. Disponível em: file:///C:/Users/Administrador/Downloads/TESE_ALVARO_VOLUME_I.pdf. Acesso em: 23 fev. 2019.
- MORADILLO, E. F. de; OKI, M. da C. M. Educação ambiental na universidade: construindo possibilidades. In: **Quim. Nova**, v. 27, n. 2, p. 332-336, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/qn/v27n2/19284.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MOREIRA NETO, D. de F. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MOUFFE, C. **El retorno de lo político**. Buenos Aires: Paidós, 1999.
- NEPOMUCENO, A. L. de O.; ARAÚJO, M. I. O. Política Pública Sergipana de Educação Ambiental. In: **EPEA – Encontro Pesquisa em Educação Ambiental**, 9, Juiz de Fora - MG 13 a 16 de agosto de 2017, Universidade Federal de Juiz de Fora. **Anais...** Disponível em: http://epea.tmp.br/epea2017_anais/pdfs/plenary/0077.pdf. Acesso em: 23 jan. 2019.

OLIVEIRA, A. I. de A. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ONU. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf. Acesso em: 23 jan. 2019.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developolvimento.pdf. Acesso em: 25 jan. 2019.

PADILHA, N. S. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAPA FRANCISCO. **Carta Encíclica Laudato SI: sobre o Cuidado da Casa Comum**. Roma; Cidade do Vaticano, 24 maio 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em: 19 fev. 2019.

PELLANDA, P. P. A sociedade de risco e o princípio da informação: uma abordagem sobre a segurança alimentar na produção de transgênicos no Brasil. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 89-114, set. 2013. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/258/341>. Acesso em: 18 fev. 2019.

PEQUENO, M. **Ética, Educação e Cidadania**. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/redhbrasil/wp-content/uploads/2014/04/%C3%89TICA-EDUCA%C3%87%C3%83O-E-CIDADANIA.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

PEREZ, M. A. **A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PINTO, J. B. M. Os direitos humanos como um projeto de sociedade. In: PINTO, J. B. M.; SOUZA, E. G. **Os direitos humanos como um projeto de sociedade: desafios para as dimensões política, socioeconômicas, ética, cultural, jurídica e socioambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 3-33.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

PIVA, R. C. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Luminad, 2000.

PORTANOVA, R. S.; CHRISTMANN, L. L. Processo de definição dos riscos no licenciamento ambiental do OSX- Estaleiro/SC: uma perspectiva das comunidades envolvidas. In: **Seqüência**, Florianópolis, n. 70, p. 281-314, jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n70/0101-9562-seq-70-00281.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.

REGO, W. L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao bolsa família. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 73, p. 147-185, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n73/n73a07.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2019.

REIS, E. V. B.; BIZAWU, K. A Encíclica Laudato Si à luz do Direito. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 12, n. 23, p. 29-65, jan./jun. de 2015. Disponível em: www.domhelder.edu.br/mestrado. Acesso em: 10 jan. 2019.

REIS, E. V. B.; NAVES, B. T. de O. O nascimento do direito à alteridade na cidade. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 55-79, out. 2017. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1071/613>. Acesso em: 10 fev. 2019.

- RESENDE, E. A. A participação popular no procedimento de licenciamento ambiental. In: VILELA, G. C.; RIEVERS, M. (Org.). **Direito e meio ambiente: reflexões atuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 91-109.
- RIBEIRO, J. C. J.; THOMÉ, R. Community participation in the environmental impact assessment as a democratic mechanism to insure social: environmental rights. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 69-91, jan./abr. 2016. Disponível em: www.domhelder.edu.br/mestrado. Acesso em: 18 jan. 2019.
- ROCHA, A. S.; HAAS, F. O caráter democrático-participativo do direito fundamental ao meio ambiente. In: SANTIAGO, M. R.; MARCOS, C. M, de. (Org.). **Direitos Fundamentais e Democracia IV**. Florianópolis: Conpedi, 2014. v. 1. p. 127-149. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2cfd22322a832d77>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- RODRIGUES, I. N.; LUMERTZ, E. dos S. A economia verde como vetor do desenvolvimento sustentável. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 21, p. 107-134, jan./jun. 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador/Downloads/312-1871-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/312-1871-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 10 jan. 2019.
- ROSSI, C. C. de S. **Termo de ajustamento de conduta como instrumento processual na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado**. 2017. 115 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: http://www.domhelder.edu.br/mestrado/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/557f81447aa2bac0d2405e0d4d2d40a7.pdf. Acesso em: 11 jan. 2019.
- ROVER, O. J.; FOGOLARI, H. A gestão social para o desenvolvimento local em municípios essencialmente rurais. **Dossiê Gestões Públicas Democráticas e Experimentos Participativos**, Chapecó, n. 18, jun. 2005, p. 47-70.
- SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SAMPAIO, J. A. Democracia ambiental como direito de acesso e de promoção ao direito ao meio ambiente sadio. 2015, p.149-176. In: ENCONTRO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONPEDI, 3, Madrid. **Anais...** Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3445/2959>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- SAMPAIO, J. A. L. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- SAMPAIO, J. A. L.; WOLD, C.; NARDY, A. **Princípios de Direito Ambiental na Dimensão Internacional e Comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.
- SANTOS, M. **Espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2007.
- SANTOS, S. A. M. Reflexões sobre o panorama da Educação Ambiental no ensino formal. **Panorama da Educação Ambiental no Ensino Fundamental**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/panorama.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.
- SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito ambiental**: introdução, fundamentos e teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHEVISBISKI, R. S. **Os conselhos gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública**. 2019. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/sepech/sepech08/arqtxt/resumos-anais/RenataSchevisbiski.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25. ed. rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

SILVA, M. V. O princípio da solidariedade intergeracional: um olhar do Direito para o futuro. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 115-146, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/179/188>. Acesso em: 15 fev. 2019.

SIMÕES, C. **Curso de direito do serviço social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TEIXEIRA, D. de S.; TAVARES, F. B.; MARQUIORO, G. S.; SAVANNAH, T. L. da C.; JUNIO, A. P. A atuação do Conselho Municipal do meio ambiente no município de Marabá-PA. In: **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, (Pombal - PB - Brasil) v. 12, n. 4, p. 1-6, out./dez., 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador/Downloads/5625-28335-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/5625-28335-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 23 fev. 2019.

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

VELLOZO, M. J. da S.; CARVALHO, M. S.; CARVALHO, V. A. de O. Meio ambiente cibernético e licenciamento ambiental: a participação popular no estado socioambiental de direito. In: **Revista das Faculdades Integradas Viana Júnior**, Juiz de Fora, v. 9, n. 1, p. 334-356, jan./jun. 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador/Downloads/367-Texto%20do%20artigo-935-1-10-20180810%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/367-Texto%20do%20artigo-935-1-10-20180810%20(1).pdf). Acesso em: 22 jan. 2018.

WINTER, G. Proporcionalidade “Eco-Lógica”: um princípio jurídico emergente para a natureza? In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 55-70, jul./dez. 2013. Disponível em: http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/proporcionalidade_eco-logica.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

WINTER, G. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório Brundtland. In: MACHADO, P. A. L.; KISHI, S. A. S. (Org.). **Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. Tradução de Carol Manzoli Palma. Campinas: Millennium Editora, 2009. p. 1-23.