

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

Allysson Pereira Campos

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE
LEGITIMIDADE DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL**

Belo Horizonte

2013

Allysson Pereira Campos

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE
LEGITIMIDADE DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL**

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. Abraão Soares Dias dos Santos Gracco

Belo Horizonte

2013

CAMPOS, Allysson Pereira.

C198p

A participação popular como instrumento de legitimidade do procedimento de licenciamento ambiental / Allysson Pereira Campos. – 2013. 134 f.

Orientador: Abraão Soares Dias dos Santos Gracco.

Dissertação (mestrado) - Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC.

Referências: f.126 - 134.

1. Constituição “1988” 2. Estado democrático de direito 3. Direito ambiental. I. Título

CDU 349.6:502.7

Bibliotecária responsável: Fernanda Lourenço CRB 6/2932

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Allysson Pereira Campos

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE
LEGITIMIDADE DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL**

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: __/__/__

Orientador: Prof. Dr. Abraão Soares Dias dos Santos Gracco

Professor Membro: Prof. Dr Flávio Couto Bernardes

Professor Membro: Prof^a Dr^a Beatriz Souza Costa

Nota: _____

Belo Horizonte
2013

Dedico o presente trabalho a todos aqueles que, desde o início da minha caminhada acadêmica, incentivaram e criaram meios para que eu pudesse levar à frente os meus estudos. O singelo resultado que ora se apresenta é reflexo dos ensinamentos que me foram transmitidos por cada um de vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à espiritualidade divina, que, mesmo diante da minha inferioridade moral, tanto tem-me auxiliado, desde as atividades mais singelas até aquelas que se apresentam como mais complexas, de modo que o meu agir seja, acima de tudo, voltado à prática do bem, do amor e da fraternidade.

A todos os professores com os quais tive a oportunidade de conviver, que dedicam especial atenção à nossa formação, não apenas técnica e profissional, mas como homens e mulheres comprometidos com a prática da justiça, em especial, aos que compõem o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara.

A toda a equipe da Escola Superior Dom Helder Câmara, em especial, aos funcionários da Biblioteca, que sempre se mostraram solícitos no auxílio quanto à pesquisa de obras jurídicas.

Ao professor Doutor Abraão Soares Dias dos Santos Gracco que não poupou esforços para auxiliar-me nesta pesquisa, prestando-me uma orientação imprescindível para alcançar o resultado projetado.

Ao professor Doutor João Batista Moreira Pinto, que prestou dedicado trabalho no Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Sustentabilidade, ensinando lições que nos serão úteis por toda a vida.

A minha esposa Luciana, que não apenas compreendeu a minha ausência nos compromissos do dia a dia e no convívio diário, como ainda auxiliou, apoiando-me na realização deste sonho.

Aos meus pais, irmãos, sobrinhos, demais familiares e amigos que compreenderam o meu distanciamento temporário do agradável ambiente familiar, para dedicar-me à realização deste trabalho.

À diretoria da Fornac, que, desde o início, apoiou a minha decisão, não poupando esforços para que os compromissos profissionais fossem adaptados à rotina de estudos.

E a todos os meus amigos mestrandos, que, a partir das lições de vida e das excelentes apresentações em sala de aula, tanto contribuíram para a minha formação acadêmica.

RESUMO

A Constituição da República de 1988 assegurou a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade a responsabilidade pela efetivação desse direito fundamental. O presente trabalho tem como objetivo analisar como a sociedade civil participa do procedimento de licenciamento ambiental, relevante instituto da Política Nacional do Meio Ambiente, que se destaca por sua natureza essencialmente preventiva, na análise da viabilidade ambiental, da instalação e da operação de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental. A partir de um breve relato histórico, buscou-se demonstrar que os sistemas liberal e socialista, com suas especificidades, não foram capazes de lidar satisfatoriamente com os problemas ambientais, o que desencadeou um processo contínuo de degradação, causando um desequilíbrio que ameaça a qualidade de vida do homem no planeta Terra, exigindo a constituição de uma ética ambiental contemporânea, fundamentada na participação de todos em defesa da preservação do meio ambiente. Não obstante à realização de grandes encontros e conferências, intermediados pela ONU, para debater as questões ambientais, as deliberações ajustadas entre os chefes de Estado foram tímidas e incipientes se comparadas à complexidade com que o problema se apresenta. Nesse contexto, é imprescindível a atuação efetiva da sociedade civil, seja como afetada, seja como titular do poder soberano, para que, conjuntamente com as instâncias representativas do Poder Estatal, possa efetivar ações que visem à defesa e preservação do meio ambiente. Sendo a democracia participativa elemento estruturante do Estado Democrático de Direito, pretendeu-se identificar os diversos instrumentos de participação popular dispostos no ordenamento jurídico, em especial aqueles que compõem o procedimento de licenciamento ambiental – a consulta pública, a audiência pública e a participação popular nos conselhos de meio ambiente –, a fim de apontar os aspectos que têm restringido a sua efetividade. Conforme constatado, é necessário maximizar as oportunidades de atuação qualificada da sociedade civil durante a elaboração e discussão dos estudos ambientais em todos os procedimentos de licenciamento ambiental de atividade efetiva ou potencialmente degradadora do meio ambiente, reformulando o modelo da audiência pública para priorizar a participação dos afetados. Já no âmbito decisório, é imprescindível a consolidação da presença de conselheiros populares nos conselhos de meio ambiente, os quais devem ser estruturados sob uma composição que respeite a paridade entre o número de membros com direito a voto indicados pelo Poder Público e pela sociedade civil. Essas proposições não são as únicas mudanças a serem implementadas, porém contribuirão para que a participação popular supere a característica de mera instância formal de legitimação para tornar-se instrumento de legitimidade do procedimento de licenciamento ambiental.

Palavras-chave: Constituição da República de 1988. Democracia Participativa. Estado Democrático de Direito. Licenciamento Ambiental. Participação Popular.

ABSTRACT

The 1988 Brazilian Republic Constitution warranted to everyone the right to an ecologically balanced environment, imposing to State Power and collectivity the responsibility for the effectiveness of this fundamental right. This work intends to analyze how the civil society takes part in the procedure of environmental licensing, an important institution of the National Environmental Policy that stands out for being essentially preventive, on the analysis of the environmental viability, construction and operation of enterprises and activities effective or potentially harmful to the environment. From a brief historical report, we demonstrated that liberal and socialist systems, each holding its singularities, were not able to satisfactorily deal with environmental issues, generating a continuous process of degradation causing an imbalance that threatens the healthy quality of life on Earth, demanding the creation of contemporary environmental ethics, founded on the participation of all in environmental preservation. Despite the realization of great encounters and conferences intermediated by United Nations to discuss environmental issues, the deliberations achieved between heads of state were timid and incipient in face of the problem's complexity. On this context, it's crucial the civil society's effective action, as an affected part or as a holder of sovereign power, together with State Power representative instances, to achieve actions to environment defense and preservation. As participatory democracy constitutes a structural element of the Rule-of-Law State, we sought to identify the various tools of popular participation available in the legal order, specially one's related to environmental license – public consultation, public hearing and public participation on Environment Councils – in order to point out the aspects that has restricted its effectiveness. As noted, it's necessary to maximize the opportunities of qualified civil society action during the elaboration and discussion of environmental studies in all procedures of environmental licensing of activities effective or potentially harmful to the environment, remaking the public hearing model, prioritizing the participation of the affected. Within the scope of decision, the consolidation of the presence of civil society representatives on environment councils is essential and they must be structured in a composition that respects the parity between the number of members with voting rights indicated by State Power and by civil society. These propositions are not the only changes to be implemented, but they will contribute to change the public participation from a merely formal instance of legitimization to a legitimacy tool of the environmental license procedure.

Keywords: 1988 Brazilian Republic Constitution. Participatory Democracy. Rule-of-Law State. Environmental License. Public Participation.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABES** – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
- AIA** – Avaliação de Impacto Ambiental
- ANA** – Agência Nacional de Águas
- CAPOIB** – Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas no Brasil
- CGT** – Confederação Geral dos Trabalhadores
- CNA** – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
- CNC** – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
- CNCG** – Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares
- CNI** – Confederação Nacional da Indústria
- CNPT** – Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais
- CNT** – Confederação Nacional do Transporte
- CNTC** - Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio
- CNTI** – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
- CONAMA** – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- CONTAG**- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- COPAM/MG** – Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais
- CR/88** – Constituição da República de 1988
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- DN** – Deliberação Normativa
- EIA** – Estudo Prévio de Impacto Ambiental
- FAEMG** - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais
- FBCN** – Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
- FETAEMG** - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais
- FIEMG** – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
- IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- PIEA** – Programa Internacional de Educação Ambiental
- PNUMA** – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
- ONG** – Organização não governamental
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- RIMA** – Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

URC – Unidade Regional Colegiada

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO COROLÁRIO DA SOBERANIA POPULAR E ELEMENTO ESTRUTURANTE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	14
2.1 A inadequação dos sistemas liberal e socialista como resposta aos problemas ambientais e a necessidade de construção de uma ética contemporânea, segundo Ramón Martín Mateo	14
2.2 O Estado Democrático de Direito à luz da soberania popular e da Teoria do Discurso de Jürgen Habermas	26
2.3 A crise do paradigma dominante da democracia representativa e o desenvolvimento do paradigma emergente da democracia participativa no Brasil.....	38
3 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: AS ESPECIFICIDADES DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA DEFESA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE	49
3.1 O Princípio da Participação Popular na Constituição da República de 1988: uma análise de alguns dos mecanismos de atuação disponíveis para a sociedade civil na esfera legislativa, administrativa e judiciária	49
3.1.1 <i>As formas clássicas de exercício da democracia participativa.....</i>	<i>53</i>
3.1.2 <i>As formas modernas de exercício da democracia participativa</i>	<i>59</i>
3.2 O Princípio da Participação Popular no contexto da preservação do meio ambiente: a influência das normas internacionais na regulamentação do tema no ordenamento jurídico brasileiro	63
3.2.1 <i>A inspiração nos Princípios Internacionais de Direito Ambiental</i>	<i>66</i>
3.2.2 <i>A corresponsabilidade do Poder Público e da sociedade civil na preservação do meio ambiente.....</i>	<i>70</i>
3.3 O direito à informação como condição para o exercício da participação popular.....	72
3.4 A imprescindibilidade da efetivação da Política Nacional de Educação Ambiental como forma de compartilhar os limitados recursos do Planeta	77
4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTÂNCIA DE CORREÇÃO DISCURSIVA DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	84
4.1 O Licenciamento Ambiental: algumas notas sobre o conceito, o procedimento e os tipos de licença	85
4.2 Os instrumentos de participação popular nos procedimentos de Licenciamento Ambiental: uma análise dos institutos, entraves e avanços a serem implementados	95
4.2.1 <i>A consulta pública: a fase de comentários.....</i>	<i>95</i>
4.2.2 <i>A Audiência Pública: o valioso instrumento e suas ambiguidades.....</i>	<i>96</i>

4.2.2.1 <u>A restrição quanto à participação da população nos atos de elaboração dos estudos ambientais e as limitações advindas da realização da audiência pública ao final dessa etapa do procedimento</u>	102
4.2.2.2 <u>A importância de realização da audiência pública em todos os procedimentos de licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente</u>	104
4.2.2.3 <u>Os ajustes necessários à forma de realização da audiência pública: as dificuldades enfrentadas pela sociedade civil quanto aos atos de fala, apresentação de propostas, acesso a dados, dentre outros</u>	106
4.2.3 <i>Os Conselhos de Meio Ambiente: um instrumento híbrido de democracia representativa e de democracia participativa que buscam reduzir o déficit de legitimidade nos processos de direitos difusos.....</i>	110
4.2.3.1 <u>A disparidade na composição dos Conselhos de Meio Ambiente como aspecto limitador dos efeitos da participação popular.....</u>	117
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
REFERÊNCIAS	126

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 dispõe que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, atribuindo ao povo a titularidade do poder, o qual é exercido por meio de instrumentos participativos colocados à disposição da sociedade civil e mediante a eleição de representantes, por sufrágio universal, para ocupar os cargos eletivos do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

No ordenamento jurídico brasileiro há diversos instrumentos que propiciam a participação popular em todas as esferas de poder estatal. Porém, a ausência de uma regulamentação legislativa apropriada e o pouco investimento em políticas públicas que promovam a inserção qualificada do cidadão nos espaços de debate, associado a um histórico de privatização do poder em favor de alguns poucos favorecidos, conduziu à instituição de uma democracia prevalentemente representativa, na qual o universo de discussão e deliberação sobre a gestão do governo e dos bens públicos tornou-se uma competência quase exclusiva dos representantes eleitos, reduzindo o exercício da cidadania e da própria democracia à simples expressão do voto.

Ocorre que, este modelo de democracia representativa se mostrou incapaz de lidar satisfatoriamente com diversos problemas no campo social, econômico e ambiental, perpetuando práticas que atendem a interesses particulares, em detrimento do bem comum. Alia-se a este fato, o significativo índice de pobreza ainda existente no Brasil e o déficit na oferta de serviços públicos de qualidade em áreas básicas como a educação, a saúde, o saneamento e a habitação. Entre todas as dificuldades enfrentadas pela população, merece destaque na atualidade os efeitos nefastos decorrentes da degradação ambiental, causada pela ação do ser humano, que explorou os recursos naturais de forma desmedida, sem se preocupar com a capacidade de renovação e a escassez de seus estoques, criando consideráveis barreiras à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, desta e das futuras gerações.

Este cenário tem propiciado o desenvolvimento do paradigma emergente da democracia participativa, que passa a atuar conjuntamente com o clássico sistema representativo, formando um modelo de complementaridade entre os regimes, legitimando os atos de decisão. Na democracia participativa o povo retoma a qualidade de protagonista do processo, exercendo o poder por meio de inúmeros instrumentos dispostos no ordenamento jurídico, que englobam desde a iniciativa para oferta de projeto de lei até a deliberação sobre a

criação de políticas públicas. No campo ambiental, a participação popular é ainda mais refinada, em virtude das influências que as tratativas internacionais, consolidadas em diversos documentos referendados pelos Estados, como o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente, produziram na formação da legislação brasileira.

No entanto, ainda há um grande déficit de efetividade destes instrumentos de participação popular, pois, decorridos mais de vinte anos desde a promulgação da Constituição da República de 1988, inúmeros mecanismos de atuação da sociedade civil carecem de regulamentação adequada ou possuem um plexo de exigências que restringem a sua aplicação.

Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar os instrumentos de participação acessíveis à sociedade civil para exercer o dever que lhe foi imposto no artigo 225 da Constituição da República de 1988, a defesa e preservação do meio ambiente, a fim de apurar suas peculiaridades, apontando propostas para que a participação popular possa, de fato, legitimar um dos principais institutos da Política Nacional do Meio Ambiente: o licenciamento ambiental.

Para tanto, buscou-se realizar no Capítulo 2 uma breve contextualização histórica sobre as consequências da intervenção descontrolada do homem no meio ambiente, que culminou com a exigência de estruturação de uma ética ambiental contemporânea, que inova no modelo até então vigente, atribuindo não apenas aos representantes de governo, mas também à sociedade civil, o poder de deliberar sobre as questões ambientais.

A partir das contribuições colhidas da obra de Jürgen Habermas pretende-se demonstrar que os processos eleitorais, estruturados em sufrágio universal, não são o único mecanismo de participação popular. Não obstante à relevância dos institutos representativos como órgãos de composição do governo, os quais possuem inúmeras atribuições delegadas pelo povo, é imprescindível a existência de instrumentos por meio dos quais a sociedade civil, sem restrições de raça, cor, sexo ou condição social, exerça os direitos de participação que lhe são inerentes em decorrência do princípio da soberania popular, constituindo a democracia participativa como elemento estruturante do Estado Democrático de Direito.

No Capítulo 3 são analisados os diversos mecanismos estatuídos a partir da Constituição da República de 1988 que propiciam a participação popular nas esferas legislativa, administrativa e judiciária do Estado, desde os institutos clássicos como o plebiscito e o referendo, até os institutos modernos como a denúncia aos tribunais e conselhos de contas. Após, busca-se identificar quais destes mecanismos foram incorporados no

conjunto de atos que visam à defesa e preservação ambiental, tendo em vista a corresponsabilidade atribuída à coletividade para a garantia às presentes e futuras gerações, de gozo de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, destacando como as conferências e encontros internacionais organizados pela ONU influenciaram a criação destes institutos na legislação brasileira.

Mas, para que a participação popular seja qualificada e apta a alcançar os seus fins, são elencados o direito à informação e a implementação dos princípios, objetivos e processos discriminados na Política Nacional de Educação Ambiental como meios de conscientização e de formação de uma visão crítica sobre a questão ambiental, condições imprescindíveis para viabilizar a atuação da sociedade civil nos espaços de debate público.

No Capítulo 4 são estudadas algumas notas sobre o conceito, os tipos de licença e o método como se desenvolve o licenciamento ambiental, um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, que se caracteriza pela natureza essencialmente preventiva. Neste contexto, busca-se examinar os mecanismos disponíveis à população neste procedimento, a saber: a consulta pública, a audiência pública e a participação popular nos conselhos de meio ambiente.

A partir das considerações extraídas da legislação que regulamenta estes mecanismos, pretende-se identificar alguns aspectos que têm restringido a efetividade da participação popular, tornando-a, em diversas hipóteses, uma mera instância formal de legitimação, para apontar propostas de reformulação destes institutos, com vistas a contribuir para a construção de um modelo no qual a atuação da sociedade civil seja um instrumento de legitimidade do procedimento de licenciamento ambiental.

2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO COROLÁRIO DA SOBERANIA POPULAR E ELEMENTO ESTRUTURANTE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

2.1 A inadequação dos sistemas liberal e socialista como resposta aos problemas ambientais e a necessidade de construção de uma ética contemporânea, segundo Ramón Martín Mateo

Os recursos naturais sempre constituíram o elemento por meio do qual o homem sacia as suas necessidades básicas, tanto físicas quanto de contemplação. Mas, para tanto, é necessário intervir no meio ambiente, o que causa, inevitavelmente, uma alteração das suas características, influenciando todo o ecossistema local, com reflexos regionais e globais.

Os sistemas arcaicos de cultivo de plantas, de criação de rebanhos e de produção de bens sempre afetaram o meio ambiente natural, assim entendido como aquele que não sofreu as alterações decorrentes da intervenção humana e, como tal, possui intactas as suas características peculiares. Entretanto, o homem rudimentar possuía uma relação de harmonia com este meio, seja pela tradição dos povos, seja pela limitada necessidade de produção de gêneros alimentícios e demais bens exigíveis à época.

Por essa razão, a capacidade reprodutiva dos recursos naturais renováveis não era afetada, de modo que o meio ambiente adaptava-se à intervenção do homem, permitindo a manutenção de seus atributos e potencialidades, modelo construído e valorizado ao longo dos tempos pelos povos da época. Os recursos naturais não renováveis, como o carvão mineral, o ouro, a prata e os minérios em geral também eram objeto de exploração, mas, em virtude da inexpressiva quantidade extraída, se comparada às reservas existentes, não causavam preocupação ao homem quanto à sua esgotabilidade, até porque inexistiam meios seguros de aferição e, ainda, não geravam considerável desequilíbrio ao meio ambiente.

Neste período, a harmonia entre o homem e o ambiente não estava pautada apenas em uma consciência de proteção dos recursos naturais, visto que, à época, vigia uma perspectiva de infinitude desses recursos, mas em circunstância de saciedade das necessidades em alinhamento à manutenção da capacidade reprodutiva do meio.

Com o crescimento da população e a maior aglomeração em vilas e cidades, surgiu a necessidade de maximizar os processos de produção, de modo a atender a uma demanda cada vez mais crescente em quantidade e diversidade, o que exigiu a ampliação das áreas cultivadas, a expansão dos pastos destinados à criação de rebanhos e o aperfeiçoamento de máquinas e de processos produtivos.

Nos séculos XVI e XVII, esse modelo de concentração da população em áreas urbanas se intensificou, favorecendo o fortalecimento da classe burguesa, que detinha o monopólio do comércio, e, com isso, exigia dos agricultores e artesãos a produção de bens em maior quantidade e com melhor qualidade, por preços, em regra, baixos.

Mesmo diante do aperfeiçoamento dos processos de produção, esses ainda se mostravam incapazes de atender à necessidade de uma população cada vez mais crescente e que aspirava à oferta de bens em maior diversidade. Os artesãos, que até então trabalhavam de forma individual ou unidos em pequenas oficinas, não possuíam condições de atender à demanda da época, exigindo a criação de novas formas de fabricação.

Os agricultores passaram, então, a buscar mecanismos capazes de permitir a maior produção de bens no menor tempo possível. Os ingleses, a partir da experiência de seus próprios agricultores, criaram um novo modelo, substituindo o sistema de “campos abertos” ou “terras comuns” - em que os grandes proprietários disponibilizavam parte de suas áreas aos camponeses para o cultivo e o pastoreio - por uma concentração dessas terras nas mãos dos próprios proprietários, que passaram a explorar a mão de obra dos camponeses, intensificando a produção e o comércio de gêneros alimentícios.

Mas as maiores mudanças ocorreram no século XVIII. Nos centros urbanos ingleses, o processo produtivo dos artesãos, baseado na produção manual - a despeito de já ter sido aperfeiçoado pelo incremento de algumas máquinas, ainda que rudimentares - deu lugar a uma nova técnica de fabricação, com o surgimento de indústrias baseadas em um processo mecanizado e dividido em etapas, culminando com o que se denominou “Era Industrial”¹.

Esse novo modelo de produção industrial, se, por um lado, reduziu a dependência da mão de obra para a fabricação de bens, por outro, substituiu a relação entre artesãos e aspirantes a tal ofício por uma relação de emprego, em que os proprietários das indústrias passaram a contratar a mão de obra dos trabalhadores para laborarem como operários,

¹ W. O. Henderson (1969, p. 7) faz uma contextualização histórica das transformações ocorridas na Europa da segunda metade do Século XVIII, iniciadas na sociedade inglesa, e que desencadearam o processo denominado Era Industrial, destacando que “Foi uma das maiores transformações da história: em cerca de cem anos, a Europa de quintas, rebanhos e artesãos tornou-se uma Europa de cidades abertamente industriais. Os utensílios manuais e os dispositivos mecânicos simples foram substituídos por máquinas; a lojinha do artífice pela fábrica. O vapor e a electricidade suplantaram as fontes tradicionais de energia – água, vento e músculo. Os aldeões, como as suas antigas ocupações se tornaram supérfluas, emigravam para as minas e para as cidades fabris, tornando-se os operários da nova era, enquanto uma classe profissional de empreiteiros, financeiros e empresários, de cientistas, inventores e engenheiros se salientava e se expandia rapidamente. Era a Revolução Industrial”. Carlo M. Cipolla (2000, p. 329), em obra dedicada ao estudo da Europa pré-industrial, faz importantes assentamentos sobre a Revolução Industrial, desencadeada a partir de 1770 e que, segundo o Autor, constituiu “uma revolução sem precedentes e de grande alcance mudou a face da Inglaterra. Desde então o mundo nunca mais foi o mesmo”, ressaltando como característica marcante deste processo o surgimento de novas fontes de energia, como o carvão, o petróleo, a eletricidade e o átomo, e a capacidade do homem de manejar estas massas de energia.

mediante um salário. Todavia, o exemplo inglês não foi rapidamente disseminado para os outros Estados Europeus. Países como a Alemanha, a Itália e a França, apesar de possuírem regiões com modernas indústrias, somente tornaram-se amplamente industrializados no século XIX (HENDERSON, 1969, p. 8/9).

A Era Industrial favoreceu ainda mais a concentração da população nos centros urbanos, proveniente das áreas rurais em busca de emprego e melhores condições de vida. Nesse período, houve um crescimento populacional sem precedentes na história da humanidade.

O crescimento econômico experimentado à época fortaleceu as estruturas capitalistas, concentrando a riqueza nas mãos da classe burguesa, dos industriais, dos grandes agricultores e dos demais detentores do poder, em detrimento de uma enorme massa de operários e camponeses, que sobreviviam apenas da baixa renda auferida pelo trabalho desenvolvido no campo ou nas indústrias.

As condições às quais os empregados urbanos eram submetidos no ambiente de trabalho, com jornadas excessivamente longas e baixa remuneração, associadas às peculiaridades das cidades, que não possuíam meios de ofertar adequada qualidade de vida a um contingente de pessoas cada vez mais crescente, desencadearam diversas mobilizações de operários em favor da garantia de direitos sociais básicos, como educação, saúde, moradia e adequadas condições de trabalho.

Esses movimentos operários desencadearam um processo lento, mas contínuo, de efetivação de direitos sociais nos países europeus, notadamente direitos relacionados ao trabalho, como destaca HENDERSON:

Nos países industriais mais importantes da Europa Ocidental os piores abusos da industrialização estavam a desaparecer. Isto era devido, em parte, aos esforços dos próprios operários, em parte aos esforços dos Governos e autoridades locais, e em parte ao trabalho de reformadores humanitários e patrões esclarecidos. Uma vez que as crianças, agora, tinham de ir para a escola, não podiam já trabalhar em fábricas. As mulheres desapareceram das minas. Os homens tinham conseguido menos horas de trabalho, quer por acordo com os patrões quer por lei. As fábricas e as minas eram mais seguras, embora as doenças profissionais não tivessem sido eliminadas e os desastres das minas de carvão lembrassem, de vez em quando, ao público, os riscos ainda enfrentados por aqueles que forneciam o carvão tão essencial à vida de uma comunidade industrial (HENDERSON, 1969, p. 196-198).

O processo industrial não causou impacto apenas no campo econômico e social. Com a *maquinização* do processo produtivo, tornou-se necessária a maior oferta de matéria prima para a produção de bens, exigindo a intensificação da extração de recursos ambientais. Ocorre

que o homem, envolvido pela falácia da inesgotabilidade dos recursos ambientais, interveio no meio ambiente de forma desmedida, sem levar em consideração a capacidade de renovação natural.

Na zona rural, as fronteiras agrícolas e de pastagens se estenderam sobre áreas de florestas, que deram lugar a monoculturas, destruindo ecossistemas próprios de cada região, imprescindíveis ao equilíbrio do meio ambiente. Recursos naturais não renováveis, como o carvão mineral e, posteriormente, o petróleo, foram extraídos em grande quantidade, por serem combustíveis imprescindíveis para o funcionamento das indústrias. Além dos impactos decorrentes da sua extração, a utilização desses combustíveis fósseis no processo produtivo desencadeava outros problemas como a poluição do ar, da água e do solo.

O exponencial desenvolvimento industrial dos Estados estruturados sobre uma economia de mercado influenciou os grandes Estados Socialistas a adaptarem o seu sistema de produção coletiva e de economia de planificação a mecanismos que ofertassem uma rápida resposta ao novo modelo, o que levou essas potências a se industrializarem, aos moldes dos Estados Liberais. Ramón Martim Mateo destaca que esse processo de franca industrialização dos Estados Socialistas os tornou grandes degradadores do meio ambiente e responsáveis pela emissão de agentes poluidores em índices superiores aos contabilizados nos Estados Liberais.

El modo de producción colectivo y el énfasis en los servicios públicos obvian también formas de consumo privado como el automovil o la calefacción individual, que constituyen, como sabemos, factores altamente responsables de la contaminación. Por último, el sistema de planificación centralizada supone para estos Estados el manejo de instrumentos de enorme contundencia, tanto para la ordenación del territorio como para la utilización de recursos y de dispositivos industriales, sin embargo, como veremos esto no ha sido así y los países de esta ideología han sido los que más han deteriorado el ambiente (MATEO, 1991, p. 49).

O avanço tecnológico ocorrido no século XIX apenas intensificou os mecanismos de exploração dos recursos naturais. Com o contínuo crescimento demográfico e a concentração da população nos centros urbanos dos Estados Desenvolvidos, os processos fabris tornaram-se cada vez mais automatizados, sendo criados grandes complexos industriais que demandavam, de forma acelerada, a extração de recursos minerais, vegetais e animais para a produção de bens.

A exploração desenfreada desses recursos causou a extinção de diversos ecossistemas e a escassez de reservas de alguns recursos naturais não renováveis, na Europa. Entretanto, a priorização do crescimento econômico e a satisfação de alguns direitos sociais agradavam a sociedade europeia, estruturada, em sua maioria, em um sistema capitalista

orientado por uma economia de mercado, voltada para o lucro e a prevalência dos direitos individuais.

Durante o século XIX, esse modelo industrialista se disseminou por todos os continentes, estabelecendo-se, inclusive, nos Estados em Desenvolvimento. As grandes reservas de recursos naturais e o interesse político local favoreceram, mais tarde, a instalação de empresas multinacionais europeias e norte-americanas na América Latina, na África e na Ásia, repetindo nesses locais os danos sociais e ambientais descritos alhures.

A busca pelo crescimento econômico e os projetos de expansão dos direitos sociais a toda a população levou países como o Brasil a ofertar condições favoráveis para a instalação de empresas multinacionais, visto que não dispunham de tecnologia, conhecimento técnico, mão de obra especializada e recursos financeiros suficientes para desenvolver suas próprias indústrias.

Porém, o surgir do século XX demonstrou que o sistema de exploração dos recursos naturais, intensificado a partir da Era Industrial, apresentava sérias consequências para o equilíbrio do meio ambiente e a manutenção de adequadas condições de vida ao homem². Nos grandes centros, o crescimento demográfico e urbano desordenado impossibilitava a oferta a todos os cidadãos de equipamentos públicos imprescindíveis à sadia qualidade de vida, como a instalação de rede de saneamento básico, de distribuição de água potável, de oferta de educação de qualidade, dentre outros³.

Os recursos naturais que sobreviveram à atuação do homem, como rios, lagos e parques florestais, tornaram-se, em sua maioria, poluídos pelo descarte irregular de esgotos sanitários, lixo e resíduos industriais, deixando de atender aos seus fins. A poluição atmosférica, decorrente da emissão de gases por veículos e atividades industriais, tornou o ar,

²Neste sentido é o item 1 da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano: “O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma”. (BRASIL, MMA, 2013).

³Chris Wold contextualiza os problemas ambientais que acometeram o Planeta Terra no final do século XX, chamando a atenção para a necessária mudança do modelo atual de exploração dos recursos naturais, ressaltando que “Assim, recorde-se, inicialmente, que a população mundial duplicou nos últimos quarenta anos. Existem hoje cerca de seis bilhões de pessoas no planeta, exercendo considerável pressão sobre os recursos ambientais. Com efeito, o consumo de combustíveis fósseis aumentou quatro vezes no mesmo período, assim como a produção de bens manufaturados. Por outro lado, em razão do processo de desertificação, aproximadamente sete milhões de hectares de terrenos agriculturáveis são perdidos a cada ano, o que significa uma diminuição considerável na capacidade de se produzir alimentos. Da mesma forma, a atividade pesqueira vem dando sinais de exaustão, com 70% das diferentes espécies fornecedoras de pescado em declínio ou sendo pescadas no limite de sua capacidade de produção. Obviamente não se pode esperar que este recurso ambiental seja disponível no futuro, caso a exploração se mantenha nos patamares atuais.” (SAMPAIO et al, 2003, p. 5).

em algumas cidades, impróprio à vida do homem. O solo e o lençol freático também foram poluídos pela exposição ao lixo, resultante de seu descarte inadequado.

Na zona rural, o alargamento das fronteiras produtivas para o cultivo de alimentos e o plantio de pastagem gerou uma grande destruição das florestas, causando o desequilíbrio dos ecossistemas, o assoreamento de rios e prejudicando o ciclo das chuvas. O uso excessivo de agrotóxicos causou a poluição do solo e da água superficial e subterrânea, tornando-a imprópria ao consumo humano e à dessedentação dos animais. A extração ilegal de madeira, para atender aos interesses escusos de madeireiras, que insistiam em descumprir a lei impunemente, intensificou a destruição das florestas, sendo poucos os locais que preservam características naturais intactas.

O cenário de crescente declínio do equilíbrio ambiental e as influências desses fatores no cotidiano do homem motivaram a sociedade civil organizada a desenvolver estudos, a partir da metade do século XX, com o propósito de demonstrar a impossibilidade de manutenção do modelo até então vigente, pautado na descomedida exploração ambiental. Estes estudos buscaram, ainda, refutar a ideia prevalente de inesgotabilidade dos recursos ambientais, com destaque para a escassez de reservas de recursos naturais não renováveis.

A partir desses estudos, notadamente os desenvolvidos pelo Clube de Roma, a população de diversos Estados europeus passou a discutir a importância de criar limites à ação humana no tocante à exploração dos recursos ambientais. Esse movimento desencadeou a criação e o fortalecimento de entidades ambientalistas, que passaram a disseminar estas informações, favorecendo o surgimento de uma nova consciência ambiental.

As primeiras iniciativas internacionais a alertar a opinião pública europeia para os problemas ecológicos decorrentes do desenvolvimento econômico, pondo em causa os valores apregoados pela sociedade de consumo, foram a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, celebrada em Estocolmo, em Junho de 1972, e a publicação, na mesma época, do relatório do “Clube de Roma”, sobre os limites do crescimento (ARAGÃO, 2011, p. 37).

Essa mobilização propiciou também a politização do debate, ainda que restrita a uma parte do globo, engajando órgãos de poder e tornando a questão ambiental um tema institucionalizado que, como tal, passou a receber a atenção dos governantes e a compor o leque de políticas públicas.

Influenciada pela crescente consciência ambiental e a institucionalização do tema, a Organização das Nações Unidas - ONU, por requerimento de alguns países, passou a realizar encontros com o propósito de buscar meios capazes de conciliar o crescimento econômico e a

garantia de direitos sociais à proteção dos recursos naturais. Apesar de terem ocorrido reuniões anteriores, a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em 1972, na cidade de Estocolmo, na Suécia, que contou com a participação de 113 representantes de Estados e 250 representantes de organizações não governamentais (BRASIL, 2012), é considerada pela maioria da doutrina o marco das discussões internacionais sobre a temática ambiental⁴.

Beatriz Souza Costa contextualiza o momento histórico em que ocorreu a Conferência de Estocolmo, destacando os fatos que motivaram a ONU a realizá-la:

Como se pode observar, a *Conferência de Estocolmo* não aconteceu por acaso. Foi consequência de debates sobre os riscos de degradação de meio ambiente, que, de forma esparsa, iniciou na década de 1960 e que ganhou na década de 1970 certa densidade. Grupos como o Clube de Roma, que já se preocupavam com problemas ambientais, em particular em estudos sobre os limites do crescimento, foram precursores no tema (COSTA, 2010, p. 39).

Nessa Conferência foram elaborados dois documentos: a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano⁵ e o Plano de Ação Mundial. Apesar de se tratar de normas *soft law* (sem força coercitiva), Genebaldo Freire Dias (2004, p. 36) assevera que tais documentos constituíram importante instrumento de orientação e de implementação de políticas públicas para os países envolvidos.

Destaca-se da Declaração de Estocolmo o contido no Princípio 24 que aduz a importância da cooperação internacional na busca de medidas que assegurem a manutenção do equilíbrio do meio ambiente:

Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados (ONU, 2012).

⁴Neste sentido: Romeu Faria Thomé da Silva (2012, p. 42/43); Beatriz Souza Costa (2010, p. 37); Elida Seguin (2000, p. 9); Chris Wold (SAMPAIO et al, 2003, p. 7).

⁵Elida Seguin destaca pontos da Declaração sobre o Meio Ambiente Humano que considera de alta relevância “A declaração estabeleceu Princípios ecológicos internacionais, como o relativo à contaminação dos mares (7°); o referente às consequências econômicas que possam resultar, no plano internacional, da aplicação de medidas ambientais (11°). O art. 21° desta Declaração disciplinou os direitos dos Estados de explorar seus recursos na aplicação de uma política ambiental, com a obrigação de assegurar que as atividades desenvolvidas dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou zonas situados fora de toda a jurisdição nacional” (SEGUIN, 2000. p. 44).

Um resultado relevante alcançado na Conferência de Estocolmo foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA -, sediado em Nairóbi, no Quênia, com o propósito de manter as condições do meio ambiente global sob contínuo monitoramento, alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para melhorar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das gerações futuras (ONU, 2011).

Desde então, diversas conferências, encontros e reuniões foram realizados, com destaque para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro – Brasil, com representantes de 172 países, entre eles 116 Chefes de Estado, e cerca de 1.400 organizações não governamentais, ocasião em que foram firmados os seguintes documentos: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Agenda 21, Princípios para a Administração Sustentável das Florestas, Convenção da Biodiversidade e Convenção sobre Mudança do Clima (BRASIL, 2012).

Mas, desde a Conferência de Estocolmo até os dias atuais, observa-se que houve um desalinhamento entre as posições defendidas por Estados Desenvolvidos e as defendidas por Estados em Desenvolvimento. Os primeiros, por já possuírem altos índices de desenvolvimento econômico e social, advogavam e advogam pela prevalência da preservação ambiental em detrimento do crescimento econômico. Já os Estados em Desenvolvimento, sob o argumento de que necessitavam efetivar direitos sociais e que eram senhores de seus recursos naturais, defendiam o direito legítimo a explorá-los, tal qual fizeram em tempos idos, os países hoje desenvolvidos. Tais fatos inviabilizaram a realização de diversos acordos entre os países, o que gerou a postergação de ações que deveriam ter sido efetivadas imediatamente.

Un escollo capital para la puesta en práctica de las, por lo demás razonables, propuestas de limitación del crecimiento, radica en la actual distribución a escala mundial de los niveles de riqueza. Efectivamente, las naciones en las que más fervorosamente se sugiere este tipo de soluciones son aquellas que disfrutaban ya de situaciones económicas prósperas y confortables, y dentro de ellas la problemática ambiental tiene un eco privilegiado en los grupos sociales que detentan las mayores rentas. Una vez alcanzados elevados niveles de prosperidad material se está sin duda en excelentes condiciones para renunciar a consumos adicionales y superfluos en aras de una mejor calidad de vida. Pero cuando esto no es así, y dentro de una misma nación, y sobre todo de la comunidad de naciones, hay grupos desfavorecidos con acusadas carencias en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas, parece comprensible que se rechacen reformas tendentes a mantener el <statu quo> y a beneficiar a la postre con singulares bonificaciones ambientales a quienes eran ya pródigamente tratados por el orden que se trata de corregir (MATEO, 1991, p. 63).

Não obstante tais fatos, os Estados latino-americanos, africanos e asiáticos, comprometidos com a construção de grandes parques industriais, alimentados à custa de forte

extração de recursos naturais não renováveis, não conseguiram reduzir substancialmente o déficit de efetividade de direitos sociais básicos oferecidos à população carente, persistindo no século XXI, a grande concentração de riqueza em mãos de uma pequena parcela da sociedade, em detrimento de uma grande massa que sofre pela falta de condições dignas de vida.

O cenário observado no século XX demonstrou que tanto o Modelo Liberal de Estado, quanto o Modelo Socialista de Estado não conseguiram responder positivamente à harmonização entre o crescimento econômico, a efetivação de direitos sociais e a preservação dos recursos naturais. Ramón Martín Mateo (1991, p. 35) destaca que os princípios da economia de mercado, adotados pelo sistema liberal oferecem sérias resistências à adoção de uma política ambiental audaciosa, tendo em vista a difícil missão de conciliar a prevalência do empresário, dos direitos individuais e da busca do lucro, frente ao direito difuso do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para Mateo, um dos grandes entraves à efetivação dos mecanismos de preservação ambiental nos Estados Liberais é o fato de que os custos ambientais - tanto os decorrentes da exploração, quanto os originários da utilização dos recursos naturais - e os custos sociais não são incluídos no preço do produto, impondo o ônus do pagamento ao Estado e ao próprio povo, que, apesar do cumprimento da sua obrigação fiscal, não vê atendidos os seus direitos básicos (MATEO, 1991, p. 64-65).

É necessário buscar mecanismos capazes de precificar os recursos naturais, levando em consideração a sua capacidade de renovação no meio ambiente e toda a cadeia de contaminação que poderá causar durante a sua vida útil. Essa precificação não se presta a privatizar recursos que pertencem ao povo, mas constitui o modo capaz de impor ao empreendedor que explora tais recursos o ônus de assumi-los. Dessa forma, será possível desestimular condutas de consumo de bens supérfluos, bem como utilizar a renda daí decorrente para a implantação de programas de consecução de práticas voltadas ao primado constitucional de preservação ambiental.

Ramón Martín Mateo destaca que a ideologia de Marx apresentou-se como mais adequada a efetivar o primado da preservação ambiental, na medida em que propõe uma busca de equalização entre os processos de produção e a conservação ambiental, defendendo o cultivo consciente, o curso circular da reprodução dos resíduos, o consumo social, dentre outros. Para Mateo, Engels também prega a convivência harmônica entre o homem e a natureza, ressaltando que a vitória do homem em face daquela gera uma vingança contra ele próprio (MATEO, 1991, p. 49).

Ocorre que a experiência do século XX demonstrou que os grandes Estados Socialistas, embora fundamentados em um modelo inspirado na doutrina de Marx, tornaram-se grandes degradadores do meio ambiente por também instituírem um modelo industrialista, que demandava uma ampla quantidade de recursos naturais para alimentar a sua planta produtiva.

Os grandes centros urbanos desses Estados padeceram de problemas similares aos existentes nos Estados Liberais, com parcela significativa da população carecendo de acesso a recursos mínimos que lhe proporcionassem condições de viver com dignidade. Os seguidores de Marx, apesar de manterem críticas contumazes ao capitalismo, ao qual atribuem a causa desses problemas, não apresentam um modelo alternativo capaz de efetivar a ideologia marxista, dificultando que se evidenciem avanços nesse campo.

A atual conjuntura comprova que os esforços até então realizados se mostraram insuficientes para atender o primado da conservação ambiental. A proposta de efetivação de um desenvolvimento sustentável, termo cunhado no Relatório Brundtland em 1987, no documento denominado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), e que atualmente tem sido entendido como o modelo capaz de conciliar o crescimento econômico, a efetivação de direitos sociais e a preservação de recursos naturais, tem se mostrado de difícil implantação.

O problema da concretização de direitos sociais mínimos em grandes Estados em Desenvolvimento, como o Brasil, a Índia e a África do Sul, além de demonstrar que a teoria de que é necessário crescer para, após, distribuir, não se mostrou eficaz, também impõe uma enorme pressão sobre os recursos naturais, visto que a população, sequiosa de melhores condições de vida e sem esperanças diante de promessas não cumpridas pelo Poder Público, vê nos recursos ambientais o único meio de garantia de emprego e renda.

A falta de informação quanto à imprescindibilidade de manutenção do equilíbrio ambiental por parte dos Estados e o desinteresse dos órgãos de poder em buscar medidas alternativas ao modelo atualmente imposto, coloca a sociedade, em muitos casos, contrária a projetos de preservação ambiental, por receio de que impeçam o acesso ao trabalho, à moradia e à renda.

No entanto, os impactos decorrentes da degradação ambiental têm se intensificado a cada dia: as mudanças climáticas, o aquecimento global, a irregularidade do ciclo hídrico, a desertificação do solo, a poluição das águas, as grandes estiagens, a extinção de espécies da fauna e da flora, dentre tantos outros eventos, demonstram quão necessária é a tomada de medidas urgentes capazes de paralisar ou reduzir esses impactos. A perpetuidade da espécie

humana sobre a Terra e a garantia de qualidade de vida digna às novas gerações (princípio da equidade intergeracional) impõem que as decisões não sejam tomadas levando em consideração apenas o estágio atual, mas principalmente as condições no futuro.

Ramón Martín Mateo destaca que, tanto o sistema liberal, quanto o sistema socialista, em suas atuais versões, mostraram-se incapazes de gerar o estágio de equilíbrio ambiental:

El primero [o sistema liberal] porque, aun cuando incorpore correcciones neocapitalistas, ofrece intrínsecamente notorias y serias dificultades para asimilar los costos sociales incorporados a los mecanismos del mercado. [...] Dentro de los sistemas socialistas o ex socialistas tampoco encontramos horizontes más prometedores. Internamente están sometidos a análogas presiones desarrollistas que los países occidentales y externamente adoptan em el contexto mundial posiciones nacionalistas y competitivas, lo que es inevitable dada la integración del complejo mundial por naciones y grupos de naciones y su cionfluencia as los mercados internacionales para realizar obligados intercambios. La restauración de su depauperada economía ha facilitado ciertamente lãs inversiones ambientales (MATEO, 1991, p. 64-65).

Segundo Mateo, é necessário construir uma ética ecológica contemporânea, que esteja além dos sistemas políticos atuais e de ordens baseadas em Estados excessivamente soberanos. Os problemas apontados tanto no sistema liberal, quanto no sistema socialista demonstram a imediatidade de se buscar uma nova formulação capaz de superar suas incoerências, respondendo às exigências que a questão ambiental apresenta.

O ponto central desse novo modelo reside na promoção de um alto índice de conhecimentos científicos ao cidadão, capazes de torná-lo suficientemente esclarecido e consciente da necessidade de agir em prol da preservação ambiental. Este agir ambiental deve buscar atender às questões locais, conectado aos efeitos que os impactos ambientais causam em todo o globo terrestre.

É necessário compreender o meio ambiente como uno e que os Estados devem buscar efetivar o primado do Princípio da Solidariedade entre os povos, de modo a difundir práticas e experiências, dando novos contornos aos rígidos limites territoriais, em favor de um plano global. Não é mais possível admitir que as barreiras econômicas e os interesses internos impeçam ajustes globais, vez que os problemas ambientais não se encontram circunscritos às áreas geográficas de cada país.

No entanto, os encontros promovidos pela ONU e as políticas internas ainda presentes nos Estados demonstram que há muito a evoluir para se efetivar o Princípio da Solidariedade, vez que:

No entanto, as conferências realizadas pela Organização das Nações Unidas, notadamente as Conferências das Partes – braço executivo da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas – demonstram que os Estados continuam priorizando os interesses próprios, impedindo que sejam firmados acordos multilaterais com efeito obrigacional, inviabilizando uma governança corporativa fundada nas necessidades de todo o planeta. Os conflitos em torno do papel a ser desempenhado pelos Estados Desenvolvidos e a necessidade de financiamento de projetos que precisam ser implantados nos Estados em Desenvolvimento demonstram que, no ano em que se realiza a Rio+20 – em alusão à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro –, pouco se avançou em termos de um acordo global. (CAMPOS; BRITO, 2012)

Assim, é necessário que os cidadãos, como atores do processo e afetados pelos impactos ambientais, tornem-se mais partícipes das deliberações acerca do meio ambiente, de modo que as políticas internas e externas a serem executadas pelo Estado e pelos órgãos internacionais decorram de um processo amplo e substancial que leve em consideração as influências econômicas, sociais e ambientais.

Esse ajuste global em prol de uma governança corporativa fundada nas necessidades de todo o planeta não se contrapõe à soberania dos Estados. O que se pretende não é uma ingerência internacional na política interna, mas um compromisso de cada Estado em promover, através de instrumentos por ele eleitos, medidas tendentes a preservar a potencialidade dos recursos naturais e o equilíbrio do meio ambiente.

O Estado tem o importante papel de instituir políticas públicas voltadas à análise sistematizada do meio ambiente, coletando dados, os quais devem ser tratados e distribuídos ou colocados à disposição da população em condições de serem compreendidos pelas mais diversas classes sociais. Além disto, a organização do Estado deverá passar por mudanças estruturais, de modo a permitir que o cidadão, principal ator dessa nova ética ecológica, dotado de uma real consciência ambiental, possa participar ativamente do processo de construção de um novo sistema sócio-político-ambiental, capaz de aliar as necessidades humanas ao equilíbrio do ambiente de que faz parte.

A consolidação dessa ética ambiental contemporânea exige, porém, que os Estados sejam estruturados em um sistema político democrático, que assegure a plena participação dos cidadãos, tanto nos processos de constituição de políticas públicas, quanto nos atos decisórios, como ente soberano de poder.

2.2 O Estado Democrático de Direito à luz da soberania popular e da Teoria do Discurso de Jürgen Habermas

O contexto histórico dos últimos séculos demonstrou que os paradigmas liberal e social, do modo como foram instituídos, se mostraram incapazes de conciliar as exigências econômicas, sociais e ambientais, em uma forma articulada de exercício do poder que contemple as atribuições do Estado e a participação do povo, como ente soberano.

O Estado Absolutista, caracterizado pela concentração do poder nas mãos de um reinante e pela hegemonia do direito de propriedade assegurado a uma pequena parte da sociedade, é, inquestionavelmente, inábil a proporcionar um modo de bem estar acessível a todos os indivíduos. Em um Estado onde não se asseguram iguais condições de acesso da população aos mecanismos de participação e de tomada de decisão; onde o direito de propriedade é exercido sem limitações e exclusivamente em prol do proprietário; e onde inexistem políticas públicas voltadas à garantia de direitos sociais; não é possível conceber uma sociedade civil livre e organizada.

Nesse contexto, o conceito de Estado de Direito apresentou-se como um avanço às inconveniências do modelo absolutista, na medida em que promoveu a institucionalização do poder nas mãos do Estado, não mais formado por um soberano, mas por um conjunto de órgãos supremos, harmônicos e independentes, ocupados por representantes do povo, que compartilham o poder por meio de atribuições específicas. A supremacia da lei, criada a partir de um processo deliberativo, assegurou aos cidadãos diversos direitos, em regra, liberdades individuais, a serem respeitadas pelos demais indivíduos e protegidas pelo Estado, mediante um processo coercitivo, conduzido pelos órgãos responsáveis.

Na origem, como é sabido, o *Estado de Direito* era um conceito tipicamente liberal; daí falar-se em Estado Liberal de Direito, cujas características básicas foram: (a) *submissão ao império da lei*, que era a nota primária de seu conceito, sendo a *lei* considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; (b) *divisão de poderes*, que separe de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; (c) *enunciado e garantia de direitos individuais* (SILVA, J. 2008, p. 112-113).

Entretanto, as desigualdades econômicas e sociais presentes nas mais diversas sociedades, impediram a formação de um Estado capaz de representar legitimamente todo o seu povo. O que se observa é que o exercício do poder político e econômico sempre foi objeto

de titularidade de poucos, que dele se apropriavam, em regra, para a satisfação de interesses pessoais ou daqueles que compunham a sua categoria na sociedade.

A concepção de Estado no modelo liberal que, segundo Locke surge a partir do momento em que o homem, em livre expressão de consentimento, firma um contrato social, abdicando de parte de sua liberdade em prol de um ente capaz de lhe ofertar maior garantia e proteção de direitos já adquiridos no estado de natureza (MELLO, 2006, p. 86), já denota um grau limitado de representatividade, na medida em que diversos são os cidadãos que não gozam de quaisquer direitos adquiridos no estado de natureza, passíveis de proteção estatal.

Vê-se que o Estado, na concepção liberal, destina-se a assegurar direitos individuais como a liberdade e a propriedade, os quais constituíam titularidade da minoria. Assim é que, quando Locke refere-se à necessidade de adesão integral dos membros para a transposição do estado da natureza para o estado civil, pode-se conceber que apenas aqueles detentores dos direitos a serem assegurados participavam deste processo⁶.

A forma não intervencionista do Estado, característica marcante do modelo liberal, apenas agravou esse estado de coisas, tendo assegurado a uma pequena parcela da sociedade direitos individuais que não podiam ser molestados pelo próprio Estado ou por outrem, ao passo que a outra parte da população sequer era reconhecida por esse ente político e, como tal, não gozava de garantias mínimas para uma vida digna. Como consequência, o modelo liberal proporcionou a concentração dos meios de produção nas mãos dos grandes industriais e proprietários de terras, promovendo a ascensão da classe burguesa.

As ideias liberais propostas por Locke rapidamente se disseminaram pelos Estados Ocidentais, notadamente na Europa, favorecendo o fortalecimento do sistema econômico-capitalista, caracterizado pela privatização dos meios de produção com vistas ao lucro e pela prevalência do direito individual à propriedade.

O sistema capitalista reforçou, ainda mais, a divisão de classes já existente, centralizando a posse de riquezas na parcela mais favorecida da sociedade, que detinha altos níveis de qualidade de vida, em face de uma grande massa de operários assalariados, que eram submetidos a condições indignas de trabalho e viviam às margens dos grandes centros, desprovidos de qualquer atenção dos órgãos públicos. O mesmo ocorria no campo político, onde os cargos públicos, eletivos ou não, eram ocupados por membros da nobreza e da classe burguesa-industrial ascendente, reais destinatários dos serviços e políticas públicas existentes à época e as únicas classes efetivamente representadas nos órgãos do Estado.

⁶ José Afonso da Silva (2008, p. 112-113), ao tratar das características básicas do Estado Liberal de Direito afirma que o Poder Legislativo era “composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão”.

Esse modelo de Estado, fundado na prevalência das liberdades individuais e da garantia da propriedade a uma pequena parcela da sociedade, impossibilitou o desenvolvimento de direitos sociais e difusos, como o gozo do meio ambiente ecologicamente equilibrado, por possuírem em sua gênese o caráter da universalidade, apenas realizável em uma sociedade em que se assegure a todos os cidadãos igual condição de participação na gestão da coisa pública.

Não obstante os problemas ora apontados, há que se destacar duas importantes características do Estado Liberal: a) a ideia de que, seja qual for a forma de governo, cabe ao Estado visar ao bem comum e não ao interesse próprio⁷ e; b) o modo democrático de escolha da forma de governo, fundado em um processo eleitoral, com prevalência do desejo da maioria (MELLO, 2006, p. 87)⁸.

Para Habermas⁹, o Estado é, no modelo lockiano, um aparato de órgãos públicos que têm a atribuição de efetivar os interesses da sociedade, em regra fundados em prestações negativas, próprias dos direitos de liberdade, e na economia de mercado. O conteúdo democrático, apesar de existente no paradigma liberal, estaria, pois, restrito às características acima apontadas, ou seja, a escolha dos governantes através de um processo eleitoral e o direcionamento das ações governamentais à realização dos pleitos coletivos.

De acordo com a visão "liberal" ou lockiana, o processo democrático realiza a tarefa de programar o Governo segundo o interesse da sociedade, sendo o Governo representado como um aparato de administração pública e a sociedade, como uma

⁷CUNNINGHAM (2009, p. 15-16) aponta como um dos teóricos fundamentais da Democracia Aristóteles, para quem o governo pode ser exercido por um, por poucas, ou por muitas pessoas, sendo que, em todos os casos, o exercício pode se mostrar apropriado ou não, considerando que “de forma apropriada (ou “correta”), o governo é exercido para o bem comum, ao passo que o governo inapropriado visa servir interesses privados, seja de um, de poucos ou de muitos. Por “bem comum” Aristóteles não quer dizer o interesse que as pessoas esperam compartilhar, mas o que é bom para sua comunidade, visto que uma boa comunidade para ele promove o bem-estar de todos os seus membros, permitindo-lhes exercerem seus potenciais próprios e também levar vidas virtuosas e realizadas”.

⁸Na proposta de Locke, o Parlamento, formado por membros do povo e escolhidos pelo critério da maioria, deve ser o órgão supremo do Estado, a quem está submetido o Poder Federativo e o Poder Executivo. A proposta de Locke apresenta-se como o embrião do que posteriormente denominou-se democracia representativa e tornou-se o sistema prevalente nos Estados do Século XX, sendo, até os dias atuais, a forma sob a qual se estruturam a maioria dos Estados Democráticos de Direito em todo o mundo.

⁹Ao tratar do processo democrático, Habermas apresenta as distinções existentes entre o paradigma liberal e o paradigma republicano, apontando como principal característica deste último a função constitutiva-solidária da política, acrescentando às formas liberais de integração social - normas hierárquicas do Estado e regras descentralizadas do mercado - a solidariedade e a orientação para o bem comum: “Na visão "republicana", porém, a política vai além dessa função mediadora; ela é, sobretudo, constitutiva dos processos da sociedade como um todo. A "política" é concebida como a forma em que se reflete a vida ética real, isto é, como o meio pelo qual os membros de comunidades de certo modo solitárias se tornam conscientes de que dependem uns dos outros, e, agindo com plena capacidade de deliberação como cidadãos, modelam e desenvolvem as relações existentes de reconhecimento recíproco, transformando-as em uma associação de parceiros livres e iguais sob a vigência da lei.” (HABERMAS, 1995, p. 105).

rede de interações entre pessoas privadas estruturada na forma do mercado. Aqui a política (no sentido da formação política da vontade do cidadão) tem a função de reunir os interesses privados e encaminhá-los a um aparato governamental que se especializa em administrar o uso do poder político para atingir objetivos coletivos (HABERMAS, 1995, p. 105).

Frank Cunningham, com apoio na obra de Giovanni Sartori, faz uma importante distinção sobre aspectos do liberalismo e da democracia, a fim de possibilitar a compreensão do termo “democracia liberal”:

Sartori identifica o liberalismo primariamente com a proteção de liberdades individuais e a democracia com a igualdade, que, em acordo com Tocqueville, inclui não somente a igualdade política, mas ainda o interesse e a promoção de medidas de igualdade social, bem como econômicas. No século XIX, os elementos liberais prevaleceram sobre os democráticos [...] (CUNNINGHAM, 2009, p. 41).

Porém, conforme já destacado, a sociedade que participava dos processos democráticos no Estado Liberal correspondia a uma pequena parcela da população, que dispunha do poder político e econômico. A desigualdade observada no século XIX motivou estudiosos, como Karl Marx e Friedrich Engels, a advogarem a necessidade de superação do paradigma liberal por um novo modelo, ao qual se denominou Socialismo, fundado na coletivização dos meios de produção e da propriedade, de modo a permitir a distribuição igualitária dos bens e das oportunidades a todos os indivíduos.

Karl Marx, em suas diversas obras editadas, apresentou forte crítica ao sistema capitalista, por entender que o mesmo era a causa das agruras às quais era submetida a classe operária, entendendo ser premente a realização de uma grande revolução do proletariado, a fim de retirar o poder das mãos da classe burguesa e conduzi-lo aos operários, únicos legitimados a constituir esta nova sociedade, caracterizada pela inexistência da divisão em classes sociais, a que se denominou sociedade comunista (WEFFORT, 2004, p. 234).

O modelo socialista de Marx propunha, em um primeiro momento, a formação de um Estado interventor na economia, estruturado sob a forma de uma ditadura do proletariado, a partir da concentração dos meios de produção na esfera pública, de modo que os lucros auferidos pudessem ser distribuídos ou aplicados em favor de toda a população. Nesse contexto, seria possível superar todas as desigualdades econômicas e sociais, propiciando o surgimento de um segundo estágio, a que se denominou Comunismo, caracterizado pela oferta de iguais condições a toda a sociedade, permitindo a abolição do Estado, nos moldes preconizados pelo liberalismo, substituindo-o por uma sociedade civil.

Segundo Francisco Weffort (2004, p. 245), Marx refuta a ideia de Estado segundo a concepção liberal por entender que há uma concentração de poder nas mãos da Burguesia, reeditando a característica centralizadora presente no Estado Absolutista, propondo a sua substituição por uma estrutura aos moldes da Comuna:

A Comuna foi, para ele, a negação de tudo o que o Estado, criado pelo absolutismo, havia chegado a ser depois que foi colocado a serviço da burguesia: é a negação do “*poder estatal centralizado, com seus órgãos onipotentes: o exército permanente, a polícia, a burocracia, o clero e a magistratura*”. No lugar do exército a Comuna coloca a milícia, ou seja, o povo armado; no lugar da polícia e da burocracia designa funcionários eleitos cujos mandatos podem ser revogados; no lugar dos deputados eleitos para a Câmara segundo os métodos de democracia representativa, estão os conselheiros municipais, eleitos por sufrágio universal com mandatos imperativos, revogáveis; separação da Igreja do Estado e “*expropriação de todas as igrejas como corporações possuidoras*”, obrigando os padres a voltarem “*a viver de esmolas dos fiéis, como seus antecessores, os apóstolos*”; os magistrados e os juizes, como os demais funcionários, teriam de ser eleitos com mandatos revogáveis. Todos os que desempenham cargos públicos, a começar dos membros da Comuna para baixo, receberiam “*salários de operários*” (os grifos são de Marx) (WEFFORT, 2004, p. 245).

A inspiração na Revolução Francesa ocorrida no fim do século XVIII, a situação precária em que viviam os operários no ambiente de trabalho, com jornadas excessivamente longas e em situação degradante, aliado à falta de condições mínimas de moradia, ensejou grandes mobilizações do proletariado em meados do século XIX, com o propósito de assegurar direitos relacionados ao trabalho - como a redução da jornada, a proibição do trabalho infantil, a justa remuneração - e direitos sociais como a saúde, a educação e a moradia¹⁰.

Mas estas revoluções ficaram aquém das expectativas de Marx, notadamente nos estados europeus ocidentais, na medida em que garantiram à população menos privilegiada direitos sociais mínimos, mas que foram incapazes de conduzir a um novo cenário político, de controle do poder pela classe operária e de instalação do projeto de sociedade comunista. Há que se ressaltar que alguns poucos Estados, localizados principalmente no leste europeu, buscaram implantar um modelo inspirado na ideologia de Marx, mas acabaram por constituir um conceito imperfeito, que não alcançou os propósitos da corrente marxista.

Esse conceito de Estado, apesar de apresentar-se como mais propício à efetivação da participação popular na gestão da coisa pública, não chegou a ser concretizado em sua

¹⁰Fabiana de Menezes Soares adverte que “A democracia social surge, pois, como resposta aos movimentos contestatórios ocidentais, inicialmente de cunho trabalhista e também como ruptura do modelo tradicional da propriedade privada dos meios de produção ocorrida com a Revolução Russa. Essa, conforme Burdeau, é denominada democracia governante do tipo marxista” (SOARES, 1997, p. 68).

essência, sendo instituído de forma deturpada em diversos Estados por soberanos que se utilizaram do poder excessivo que lhes havia sido delegado para manterem-se no cargo, governando segundo suas convicções, em detrimento dos anseios da população.

Não obstante tais fatos, há que se destacar na teoria marxista o desenvolvimento que foi dado ao conceito de emancipação política, na medida em que Marx reconhece em seu conteúdo a participação concreta da comunidade na sociedade política, a qual denomina “democracia política”. Marx ressalta, porém, que somente é possível alcançar a “democracia política” em um grau de liberdade e igualdade entre todos os homens, motivo pelo qual entende que a verdadeira “emancipação política” se dá no âmbito da “emancipação social”, assim entendida aquela realizada a partir da revolução do proletariado que, por constituir uma classe excluída do “sistema de classes”, possui a capacidade de emancipar toda a sociedade. Nesse aspecto, Francisco C. Weffort (2004, p. 239) destaca da obra de Marx que:

Os chamados direitos humanos em sua forma autêntica, sob a forma que lhe deram seus descobridores norte-americanos e franceses, [são] direitos políticos, direitos que só podem ser exercidos em comunidade com outros homens. Seu conteúdo é a participação na comunidade e, concretamente, na comunidade política, no Estado.

Assim, pode-se concluir que as proposições de Marx, ainda que envolvidas em uma ideia abolicionista de Estado, permitiram avançar em diversas questões deficitárias na proposta de Estado Liberal formulada por Locke, favorecendo o desenvolvimento de um novo conceito de Estado, capaz de congregiar parcelas da sociedade civil, até então alijadas do processo político. Ocorre que, ao atribuir o poder exclusivamente à classe operária, o sistema socialista retrocedeu em seus argumentos, repetindo os problemas apontados no sistema liberal de falta de representatividade geral da população.

Tanto o conceito de Estado de Direito Liberal, como o de Estado Socialista preconizado por Marx carecem de aplicação do caráter democrático em um alto grau de otimização¹¹. Como destaca José Afonso da Silva (2008, p. 117), apoiando-se em Emílio Costa, em ambos os modelos o princípio da soberania popular, que “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública”, sofreu limitações, advindas da baixa garantia de direitos fundamentais da pessoa humana, notadamente o princípio da igualdade no processo participativo. Essas incoerências, porém, podem ser superadas com a reformulação do

¹¹Neste sentido, Fabiana de Menezes Soares esclarece que “A história atual assinala uma nova direção democrática, no sentido de abandonar o modelo marxista centralizador e ideologicamente dogmático e reafirmando os valores da liberdade e da igualdade condizentes com uma sociedade pluralista, voltada para um desenvolvimento econômico e social que atinja principalmente as camadas populares” (SOARES, 1997, p. 68).

conceito de Estado Democrático de Direito proposto por Habermas, fundado em uma teoria discursiva e um agir comunicativo:

A teoria do direito, fundada no discurso, entende o Estado democrático de direito como a institucionalização de processos e pressupostos comunicacionais necessários para uma formação discursiva da opinião e da vontade, a qual possibilita, por seu turno, o exercício da autonomia política e a criação legítima do direito (Habermas, 2011, p. 181).

A teoria discursiva, segundo Habermas, propugna o direito de todos os envolvidos a participarem de um processo discursivo, em que é assegurada a “liberdade comunicativa¹²”, possibilitando aos atores contraporem os argumentos proferidos, desde que de forma fundamentada, no propósito de alcançar um consentimento. Para que seja obtido um assentimento válido, Habermas entende ser necessário assegurar a maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação aos membros da associação, o que constitui um direito fundamental que resulta da configuração politicamente autônoma (2012, p. 159).

Há, pois, uma aproximação com a teoria republicana¹³, reconhecendo o direito à informação, à participação e à comunicação, como garantias do cidadão politicamente autônomo, exigindo do Estado prestações positivas que, aliado às liberdades individuais, proporcionam a “garantia de uma formação abrangente da vontade e da opinião, processo no qual cidadãos livres e iguais chegam a um entendimento em que objetivos e normas se baseiam no igual interesse de todos” (HABERMAS, 1995, p. 105-122).

Porém, destaca que a sua Teoria do Discurso também se apropria de elementos próprios da visão liberal, como o direito geral e igualitário do voto, a composição representativa dos corpos parlamentares, dentre outros, com o propósito de estabelecer um procedimento ideal para deliberação e tomada de decisão.

¹² Habermas (2012, p. 155-156) apoia-se na doutrina de Klaus Gunther para conceituar a liberdade comunicativa como “a possibilidade (...) de tomar posição frente aos proferimentos de um oponente e às pretensões de validade aí levantadas, que dependem de um reconhecimento intersubjetivo”. Habermas destaca, ainda, que somente é possível falar em liberdade comunicativa “entre atores que desejam entender-se entre si sobre algo num enfoque performático e que contam com tomadas de posição perante pretensões de validade reciprocamente levantadas”.

¹³ Habermas (1995, p. 105-122) destaca que “O modelo republicano, quando comparado ao liberal, tem a vantagem de preservar o significado original de democracia em termos da institucionalização de uma utilização pública da razão conjuntamente exercida por cidadãos autônomos. Esse modelo leva em conta aquelas condições comunicativas que conferem força legitimadora à formação política da opinião e da vontade. Essas são precisamente as condições sob as quais se pode esperar que o processo político produza resultados razoáveis.”

A teoria do discurso reveste o processo democrático de conotações normativas mais fortes que as encontradas no modelo liberal, entretanto mais fracas que as do modelo republicano. Uma vez mais ela retira elementos de ambos, combinando-os de uma maneira nova. Em consonância com o republicanismo, a teoria do discurso dá destaque ao processo de formação política da vontade e da opinião, sem, no entanto, considerar a Constituição como elemento secundário. Ao contrário, concebe os princípios do Estado constitucional como resposta consistente à questão de como podem ser institucionalizadas as exigentes formas comunicativas de uma formação democrática da vontade e da opinião. A teoria do discurso sustenta que o êxito da política deliberativa depende não da ação coletiva dos cidadãos, mas da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação correspondentes (HABERMAS, 1995, p. 105-122).

A teoria habermasiana propõe uma substantiva mudança na relação do homem em sociedade, destacando que as questões econômicas, sociais, culturais, dentre outras, não podem constituir óbice à participação dos envolvidos nas deliberações da comunidade de que faz parte, notadamente em relação aos temas ambientais, tendo em vista que todos os cidadãos necessitam de condições adequadas para viver e, como tal, devem estar engajados no processo de combate à degradação ambiental, sob pena de não se alcançar o estado de bem estar ecológico. Esse raciocínio se mostra relevante e atual, visto que a participação da população sempre constituiu um privilégio restrito a uma pequena parcela da sociedade que, por deter o conhecimento e o poder, entendia-se no direito de privatizar o debate, impondo o ônus das decisões a toda a sociedade.

O fardo histórico criou uma divisão social quase intransponível, na qual a maioria dos cidadãos, apesar de se reconhecerem como parte de uma comunidade, na qual são detentores de direitos e deveres, reduzem o exercício da cidadania à simples expressão de voto, abdicando de participar do dia a dia da sociedade, na expectativa de que o Estado, a partir dos seus membros eleitos, possa responder positivamente aos seus anseios¹⁴. As consequências desse problema podem ser atribuídas a: limitação de liberdades imposta a grande parte dos cidadãos, precariedade dos sistemas de informação, desestímulo advindo das frustradas tentativas de superação dessa realidade, dentre outros fatores.

A teoria discursiva atua, porém, de forma fulcral na solução desse problema, na medida em que condiciona a validade da norma ao assentimento de todos os envolvidos. Se por um lado, essa teoria possa parecer excessivamente ideológica e de difícil aplicação no caso concreto, visto que o consenso em uma sociedade de conflitos é quase impossível; por

¹⁴Habermas aponta uma importante distinção acerca da função democrática da vontade na visão liberal e na visão republicana. Na primeira, a sua expressão política tem a função exclusiva de eleger entre seus pares aqueles que ocuparão os cargos do Poder, através de pleitos eleitorais, cabendo aos eleitos prestarem conta à sociedade dos atos praticados em razão deste ofício. Já do “ponto de vista republicano, a formação democrática da vontade tem a função significativamente mais importante de constituir a sociedade como comunidade política e de conservar a lembrança desse ato fundador em cada eleição”. (HABERMAS, 1995, p. 105-122).

outro lado, chama a atenção para a imprescindibilidade de assegurar a todos os cidadãos o direito a participarem ativamente do processo comunicativo. A liberdade comunicativa pode assim ser considerada um direito de cada cidadão, oponível aos demais membros da sociedade e ao Estado.

Há que se destacar que a “liberdade comunicativa” não constitui um direito estanque. Para que o cidadão possa exercê-la, é necessário estar previamente ciente de todos os fatos e circunstâncias que envolvem a questão, possibilitando a emissão de sua manifestação de forma fundamentada. A fim de assegurar a “paridade de armas” e fomentar a argumentação das partes, deve-se ofertar, de forma ampla e igualitária, o maior nível de informações disponíveis.

Com tais considerações, Habermas extirpa aquelas incoerências apontadas tanto no sistema liberal quanto no sistema socialista, propondo que a comunidade não se apresenta a partir da teoria discursiva, por meio de classes, mas como um povo uno, que deve ser dotado da capacidade comunicativa, para promover normas aplicáveis a toda a sociedade civil, mediante um debate em que são asseguradas iguais condições de falar e agir. Isto não quer dizer que inexistam diferenças entre os mais diversos membros da comunidade, mas sim que estas peculiaridades devem ser tratadas a partir do processo discursivo, buscando respostas que atendam ao anseio comum.

Mas a maior contribuição do pensamento habermasiano está na relação entre o cidadão e o Estado. Isso porque o Estado de Direito, não obstante os avanços alcançados em relação ao Estado Absolutista, tornou-se instrumento de poder de uma pequena parcela da sociedade que passou a usufruir da máquina pública para obter vantagem própria.

Apesar da profissionalização dos cargos públicos e do avanço dos mecanismos de controle da Administração Pública, ainda hoje são veiculadas com frequência notícias de corrupção, favorecimentos e desvios de recursos estatais para atender a interesses pessoais dos ocupantes do Poder, em detrimento de parcela expressiva da sociedade civil que carece de condições mínimas para viver com dignidade. Como consequência da inatividade estatal e da corrupção, essa parcela da população torna-se a mais afetada pelos problemas decorrentes do desequilíbrio ambiental, residindo em áreas urbanas de risco, altamente poluídas, com acesso deficitário à água potável e ao saneamento básico ou em áreas rurais que não dispõem de condições propícias à moradia, ao cultivo de grãos e ao pastoreio de animais.

Uma das circunstâncias que conduziram a essa lastimável realidade é, sem dúvida, a substituição quase total dos meios de participação da sociedade civil por sistemas

representativos, nos quais o cidadão escolhe, dentre os seus pares, aqueles que ocuparão os cargos públicos eletivos. Ocorre que, após eleitos, alguns representantes do povo apropriam-se dos cargos para conchavos políticos visando benefícios próprios, descumprindo as promessas apresentadas nas campanhas eleitorais.

Ademais, os mecanismos atualmente existentes que permitem a manifestação da população, como o plebiscito, o referendo e a audiência pública, têm sido subutilizados, seja pelo reduzido número de proposições por parte do Parlamento, seja pela imposição de restrições burocráticas por parte do Poder Público e da classe econômica, com o fim de impedir e desestimular as entidades sociais que lutam pela efetivação desse direito. O instituto da audiência pública, que será objeto de apreciação específica no Capítulo 4, é um exemplo de instrumento de atuação da população que, por estar estruturado em um modelo que restringe o acesso à informação e não oferece espaços públicos adequados para o debate, deixa de atender a importantes fins (BARAUNA; MARIN, 2011, p. 93-125).

Com isto, a população diretamente afetada pelos impactos ambientais e que, por conviver com tais problemas, possui condições de ofertar alternativas para solucioná-los, torna-se alijada do processo deliberativo, seja por não possuir pares nos órgãos de poder capazes de representá-la, seja por não dispor de meios adequados para o exercício pleno da cidadania.

Ao distinguir o princípio da moral e o princípio da democracia, Habermas adverte que esse último tem como objeto assegurar a legitimidade das leis, a qual somente é alcançada por meio de um processo institucionalizado que proporcione a participação de todos os envolvidos em uma condição de igualdade para expressão da opinião e da vontade:

Enquanto este último [o princípio moral] funciona como regra de argumentação para a decisão racional de questões morais, o princípio da democracia pressupõe preliminarmente a possibilidade da decisão racional de questões práticas, mais precisamente, a possibilidade *de todas* as fundamentações, a serem realizadas em discursos (e negociações reguladas pelo procedimento), das quais depende a legitimidade das leis. Por si mesmo, o princípio da democracia não é capaz de dizer se e como é possível abordar discursivamente questões políticas – esse problema teria que ser esclarecido preliminarmente numa teoria da argumentação. Partindo do pressuposto de que uma formação política racional da opinião e da vontade é possível, o princípio da democracia simplesmente afirma como esta pode ser institucionalizada – através de um sistema de direitos que garante a cada um igual participação num processo de normatização jurídica, já garantido em seus pressupostos comunicativos. Enquanto o princípio moral opera no nível da constituição *interna* de um determinado jogo de argumentação, o princípio da democracia refere-se ao nível da institucionalização *externa* e eficaz da participação simétrica numa formação discursiva da opinião e da vontade, a qual se realiza em formas de comunicação garantidas pelo direito (HABERMAS, 2012, p. 145-146).

Nesse contexto, o Princípio da Democracia é, segundo Habermas, o fio condutor a partir do qual as deliberações normativas devem ser tomadas, sempre por meio de um processo institucionalizado de manifestação da opinião e da vontade, tendo como pilar a participação popular. Conforme descrito alhures, o princípio democrático somente pode alcançar efetividade mediante um processo prévio de transmissão de conhecimento ao cidadão, imprescindível para a realização da teoria discursiva. No debate das temáticas ambientais, o acesso à informação é ainda mais relevante, visto que o conhecimento de aspectos técnicos, aliado ao senso comum, constituem elementos essenciais para a tomada de decisão.

Os argumentos até então apresentados não podem, porém, serem entendidos como uma oposição à democracia representativa¹⁵, mas, sim, propõem o desenvolvimento do maior número de meios de atuação igualitária do cidadão nos processos de normatização jurídica, ressaltando que tais mecanismos devem promover o primado do poder soberano do povo, o qual é oponível ao poder do Estado, notadamente nas hipóteses em que há uma afronta, por aqueles que exercem o poder, aos valores próprios daquela sociedade e sob os quais deve repousar a ação estatal.

Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil dispõe em seu artigo 1º que a nossa nação “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”, em que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, Parágrafo Único)¹⁶. O primado constitucional do poder do Povo alinha-se à teoria habermasiana de soberania do povo, que participa ativamente do processo de proposições normativas por meio de mecanismos amplos que englobam o sistema de

¹⁵Habermas (1995, p. 105-122) destaca que “A teoria do discurso, ao contrário, opera com a intersubjetividade de mais alto nível dos processos de comunicação que passam tanto pelos corpos parlamentares como pelas redes informais da esfera pública. Dentro e fora do complexo parlamentar, essas formas de comunicação sem sujeito constituem arenas em que pode ocorrer uma formação mais ou menos racional da vontade e da opinião”.

¹⁶José Afonso da Silva (2008, p. 119) apresenta uma correlação entre o primado da democracia no Estado Democrático de Direito e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo [CR/88, arts. 10; 14, I a III; 29, XII e XIII; 31, §3º; 49, XV; 61, §2º; 198, III; 204, II]; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias [CR/88, arts. 1º, V; 17; 206, III] e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício”.

democracia representativa e de democracia participativa¹⁷. Mas, Habermas destaca que esse princípio deve ser conformado com liberdades de opinião, de informação, de consciência, dentre outros (HABERMAS, 2012, p. 165).

Para Habermas (2012, p. 159), a legitimidade do direito criado está exatamente no respeito a este primado, que tem origem em um plexo de direitos fundamentais que decorrem da configuração politicamente autônoma do direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação, do qual derivam:

- (2) Direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do *status de um membro* numa associação voluntária de parceiros de direito;
- (3) Direitos fundamentais que resultam imediatamente da *possibilidade de postulação judicial* de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual.
- (4) Direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua *autonomia política* e através dos quais eles criam direito legítimo (Habermas, 2012, p. 159).

As proposições desenvolvidas por Tocqueville, apesar de datadas do século XIX, vão de encontro à ideia ora apresentada, elencando como essência da democracia¹⁸ o autogoverno, ou seja, o governo pelo povo. Mas, segundo CUNNINGHAM (2009, p. 16/18), o autor francês considera que somente é possível alcançar a democracia quando é assegurada aos cidadãos “igualdade de condição”, não apenas para votar e ser votado, mas igualdade de vantagens econômicas e culturais.

O alargamento do conceito de igualdade para além dos efeitos do sufrágio permite não apenas suplantar as restrições culturais de acesso ao poder, como também conceder ao cidadão autonomia para exigir dos ocupantes de cargos públicos o compromisso com os interesses da sociedade civil e o cumprimento das políticas que levam em consideração o bem comum e a preservação dos recursos naturais, imprescindíveis ao futuro desta geração e das

¹⁷Após realizar um amplo estudo acerca do sistema político e da cultura estadunidense, o francês TOCQUEVILLE (2005, p. 67) lançou a obra “A Democracia na América”, onde destaca, dentre outros aspectos, o estágio de democracia e soberania popular encontradas naquele país; “Em nossos dias, o princípio da soberania do povo teve nos Estados Unidos todos os desenvolvimentos práticos que a imaginação é capaz de conceber. Ele se depurou de todas ficções com que tomaram o cuidado de cercá-lo em outros países; vemo-lo revestir-se sucessivamente de todas as formas, conforme a necessidade do caso. Ora o povo em corpo faz as leis, como em Atenas; ora deputados, que o voto universal criou, o representam e agem em seu nome sob sua vigilância quase imediata”.

¹⁸Desde o século IV a.C. Aristóteles já havia apresentado as formas de governo que considerava possíveis, a saber: a) realeza: uma pessoa governa para o interesse comum; b) tirania: constitui um desvio da realeza, em que a pessoa que governa o faz segundo os seus interesses privados; c) aristocracia: um governo apropriado por poucos; d) oligarquia: uma forma desviante da aristocracia, formado por um governo de alguns; e) politeia: o governo apropriado por muitos; e) democracia: um desvio da politeia, sendo também um governo apropriado por muitos, forma esta que Aristóteles considerou o mais tolerável de todos os desvios (CUNNINGHAM, 2009, p. 15).

vindouras. Essa igualdade de condição oferece, ainda, um refinamento ao primado da consonância entre as deliberações políticas e o interesse da sociedade, na medida em que a sua desvirtuação ou, no conceito de Aristóteles, a impropriedade do governo, afronta a essência da democracia.

No Estado Democrático de Direito, o cidadão é, pois, sujeito de direitos e deveres, utilizando de sua autonomia política e das liberdades comunicacionais para deliberar como ator em comunidade, por meio de um processo discursivo acerca de normas capazes de atender ao bem comum, como os “Direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados de (1) até (4) [direitos fundamentais acima descritos].” (HABERMAS, 2012, p. 160).

A experiência brasileira tem demonstrado, porém, que apesar de se constituir em um Estado Democrático de Direito, a soberania do povo - núcleo da Constituição da República de 1988 e o motivo pelo qual é chamada de “constituição cidadã” - ainda está limitada por desvios e barreiras impostas por um sistema político-administrativo que compartimenta o exercício do poder. Neste contexto, cabe ao cidadão assumir as atribuições e responsabilidades que decorrem da sua condição de sujeito de direito, a fim de fazer prevalecer a sua soberania, o bem comum e a conservação do meio ambiente, através de procedimentos discursivos e processos participativo-democráticos legalmente institucionalizados.

2.3 A crise do paradigma dominante da democracia representativa e o desenvolvimento do paradigma emergente da democracia participativa no Brasil

O Estado Democrático de Direito é, em regra, organizado sob uma forma estruturada de repartição de poderes¹⁹ entre órgãos supremos, que possuem atribuições próprias e exclusivas, exercidas de forma independente (função típica) e harmônica (função atípica), a fim de manter um equilíbrio entre as instituições. A ruptura com o modelo absolutista – no qual todo o poder se concentra nas mãos de um soberano – proporcionou esta gestão

¹⁹Apesar de ser comumente utilizado o termo “separação de poderes”, grande parte dos doutrinadores constitucionalistas, como José Afonso da Silva (2008, p. 107), esclarece que o Poder do Estado é uno, indivisível e indelegável, o que levaria à impropriedade do termo descrito alhures. Por esta razão, entendem como mais apropriada a nomenclatura “divisão ou separação de funções do poder político”. Entretanto, por ser a primeira a nomenclatura mais comum e amplamente utilizada, serão ambas tratadas como sinônimas para os fins deste trabalho.

compartilhada, tal qual idealizada por Montesquieu²⁰, reduzindo a possibilidade da prática da tirania por parte de governantes que se desviam das funções que lhe são precípuas.

A forma clássica de divisão de poderes é aquela adotada pela República Federativa do Brasil na Constituição de 1988, em que atribui: a) ao Poder Legislativo a função primordial da edição de leis gerais, abstratas, impessoais e que inovam no ordenamento jurídico; b) ao Poder Executivo a administração da máquina pública que, para José Afonso da Silva (2008, p. 108) compreende a função de governo (atribuições políticas, colegislativas e de decisão) e a função administrativa (intervenção, fomento e serviço público) e; c) ao Poder Judiciário a função jurisdicional, concernente à solução dos litígios a partir das normas constantes no ordenamento jurídico.

A divisão de poderes, além de permitir a especialização de funções dentro do governo e, conseqüentemente, a possibilidade de melhor cumprimento das tarefas atribuídas a cada órgão, proporciona a descentralização do poder, de modo que o Poder Legislativo, por exemplo, poderá editar leis, ainda que em dissonância com as pretensões dos representantes do Poder Executivo. Se, porém, essa lei estiver em desalinho com os preceitos constitucionais, cabe ao Poder Judiciário, depois de instado, declará-la inconstitucional, a fim de não produzir efeitos concretos nas relações interpessoais.

Como corolário do princípio da soberania popular - núcleo do Estado Democrático de Direito - os altos cargos desses poderes são, de um modo geral, ocupados por representantes do povo, eleitos mediante sufrágio universal em que se deve assegurar ampla participação dos cidadãos, tanto como eleitores, quanto como candidatos no pleito eleitoral. No Brasil, a Constituição da República de 1988 exige a realização de eleições para os cargos eletivos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, havendo, porém, outras nações que realizam eleições para escolha dos membros eletivos que compõem o Poder Judiciário.

A esse sistema de escolha de representantes do povo para compor o governo, denominou-se democracia representativa, característica marcante do Estado de Direito Liberal e presente na maioria dos países. Marco Antônio Queiroz Moreira destaca que, nessa modalidade de democracia, a atuação do povo ocorre de forma indireta, tal qual preconizado no Art. 1º, Parágrafo Único da Constituição da República de 1988²¹:

²⁰José Afonso da Silva (2008, p. 109) leciona que o princípio da separação de poderes, amplamente divulgado e atribuído a Montesquieu, já era tratado por Aristóteles, John Locke e Rousseau.

²¹Nesse mesmo sentido é a doutrina de José Afonso da Silva (2008, p. 137-138) “Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos *representantes do povo*. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Por um lado, ela

A democracia representativa se caracteriza pela participação indireta do povo no exercício do poder. Além de indireta, a participação é periódica e formal, uma vez que se efetiva por intermédio de eleições periódicas reguladas por instituições eleitorais. Dessa forma, o povo escolhe os seus representantes por meio do voto e, por consequência, participa na formação da vontade do governo. Neste sistema, existe o mandato político representativo, exercido pelo cidadão eleito. O mandato político está abroquelado pelos princípios da representação e da autoridade legítima, o que autoriza afirmar que o poder reside no povo e é exercido, em seu nome, por seus representantes que são eleitos periodicamente, uma vez que o mandato é temporário (MOREIRA, 2005, p. 15-16).

Por realizar-se a partir de um procedimento eleitoral fundado em normas previamente estabelecidas, a democracia representativa, para atender ao primado da soberania do povo, exige que o sufrágio seja universal, assegurando a todos os cidadãos o direito de participarem como eleitores e candidatos, admitindo, apenas, o estabelecimento de condições gerais como a idade, a nacionalidade e o gozo de direitos políticos²².

Os representantes eleitos, apesar de aprovados por votos de uma determinada parcela da população, representam todo o povo circunscrito à área territorial que compreende o seu cargo. Deste modo, um deputado federal eleito pelo Estado de Minas Gerais e que possui sua base de apoio na região Norte de Minas, representa todo o povo mineiro sendo, porém, sabido que direcionará seus esforços em favor daquela região, onde possui maior atuação.

Outras duas características próprias da democracia representativa brasileira são a liberdade de ação do eleito e a irrevogabilidade do mandato. Apesar de ter sido eleito a partir de votos da população, o mandatário do cargo público não está obrigado, por lei, a atender aos pleitos específicos do povo, possuindo liberdade de ação, não obstante estar incumbido de conduzir as suas atividades de forma coerente com a moral e as normas jurídicas, sempre visando o bem comum. Os mandatos eletivos também estão resguardados pelo caráter da irrevogabilidade, de modo que, ainda que a população não mais se sinta representada pelo seu

consubstancia um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Por outro, eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política. Realmente, nas democracias de partido e sufrágio universal, as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, para se transformarem num instrumento, pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento, e, por consequência, legitimidade, às autoridades governamentais. Ela é, assim, o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo e no processo político”.

²²Mônica de Melo (2001, p. 34-35) adverte que o sistema de democracia representativa, apesar de constituir o regime predominante nos Estados Democráticos ainda encontra-se em evolução: “a ideia inicial de um grupo exercendo o poder em nome do povo foi sofrendo inúmeras modificações e aperfeiçoamentos ao longo da história. Aos poucos, foi se ampliando o direito de voto e se passou a entender que quanto maior a extensão dos que pudessem votar, maior o grau de democracia do sistema. A natureza do mandato também foi sofrendo discussões e alterações. Aos poucos, a democracia representativa ganhou uma estrutura partidária e assim os representantes passaram a competir pelos votos através dos partidos políticos, que nascem com o objetivo de aglutinar os representantes e criar um espaço de participação política para os eleitores.”

escolhido, o mesmo permanecerá no cargo político, salvo na hipótese de perda do mandato (MOREIRA, 2005, p. 16).

José Afonso da Silva também adverte acerca das características do mandato representativo, destacando que o representante não fica vinculado aos representados, face à natureza geral, livre e irrevogável do mandato:

Diz-se geral, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de *todas as pessoas* que habitam o território nacional. É *livre*, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição [...]. É *irrevogável*, porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para a sua duração, salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição (arts. 55 e 56) (SILVA, J. 2008, p. 139).

Eis aí um dos grandes problemas decorrentes da democracia representativa, visto que, conforme descrito alhures, muitos são os governantes que desviam da sua obrigação precípua de representar os anseios do povo, utilizando o cargo público para benefícios próprios ou de terceiros interessados, mediante conchavos políticos e atos de corrupção, desviando recursos públicos destinados a concretizar direitos sociais como educação, saúde e desporto, para a aquisição de bens pessoais ou para retribuir benefícios adquiridos no período de campanha eleitoral, como comumente tem ocorrido no Brasil.²³

Em 2012, o Supremo Tribunal Federal realizou o julgamento da Ação Penal 470, popularmente apelidada de “Mensalão”, no qual os Ministros concluíram que diversos deputados federais participaram de um engendrado esquema de corrupção através do qual recebiam valores, oriundos de órgãos públicos e privados, como pagamento por apoio à aprovação de projetos de interesse do Poder Executivo em tramitação na Câmara dos Deputados. Circunstância como esta, que não constitui fato isolado na história política brasileira, é responsável por gerar um grande descrédito aos ocupantes de cargos políticos junto à população.

Com isso, alguns representantes do povo, eleitos a partir do voto e remunerados para cumprir as atribuições constitucionalmente impostas, desvirtuam suas funções, apropriando-se

²³Ao discorrer sobre a inconveniência da manutenção no poder de representantes eleitos descompromissados com a efetivação do bem comum, Marco Antonio Queiroz Moreira (2005, p. 16) ressalta que a origem das más escolhas no cenário político brasileiro ainda hoje podem ser atribuídas aos “famigerados currais eleitorais” onde a opção pelos representantes do povo não está associada aos valores, propostas e promessas dos candidatos, mas à “imposição” de determinadas pessoas ou grupos que detêm o poder local e constringem a sociedade a eleger os seus indicados.

de um espaço público de debate e constituição de normas para se corromperem em prol de interesses escusos, infringindo, de uma só vez, a lei e a expectativa popular neles depositada, deixando a sociedade civil, órfã de representação.

Alia-se a essa situação, o baixo índice de execução dos planos de governo apresentados à população no período da campanha eleitoral, bem como o desinteresse de parlamentares em defender os interesses da parcela da população menos favorecida, e de projetos que visam ao bem comum. O que se tem observado é que, na maioria dos casos, o parlamento brasileiro tem se dividido entre aqueles partidos que compõem a base de apoio ao Presidente da República e defendem a aprovação de projetos de interesse do Poder Executivo e os partidos que realizam oposição ao governo e buscam causar restrições a aprovações de “projetos do Palácio do Planalto”, em detrimento da análise dos projetos de interesse da população.

Outro desvio observado na democracia representativa é a postura adotada por alguns partidos políticos brasileiros que abandonam os seus projetos institucionais, valores e história, utilizando-se das legendas partidárias para oferta de apoio político a grupos que se encontram no poder em troca de cargos públicos de destaque, o que tem levado a coligações partidárias até então inimagináveis, unindo representantes de partidos que histórica e ideologicamente sempre se haviam colocado em lados totalmente opostos.

Abraão Soares dos Santos (2008, p. 103-110) alerta para o que denomina de autonomização do Poder Legislativo, gerada em razão de uma ação legiferante do Poder Executivo, mediante a edição desenfreada de Medidas Provisórias que, por não serem analisadas e votadas no prazo constitucional, trancam a pauta do Congresso Nacional, engessando a atividade parlamentar e impedindo o exercício regular dos trabalhos, bem como pelos vetos do Poder Executivo que historicamente não são submetidos à votação no Congresso. Como consequência, Santos afirma que:

Como reflexo dessa autonomização, entendida como a “contra-representação”, tem-se o incremento da utilização do mandato popular para outras atividades que não às propriamente relacionadas com sua atuação institucional, configurando-se a utilização particular do cargo público sob o argumento de correção no uso das prerrogativas de autonomia do Poder Legislativo (SANTOS, 2008, p. 107).

Acrescenta-se a tudo isso a omissão e a subserviência de alguns parlamentares, notadamente da base de apoio do Presidente da República, que acolhem as ordens advindas do Palácio do Planalto em troca de cargos públicos. Nesse sentido, Abraão Soares dos Santos (2008, p. 108) adverte que “Isso se volta contra o próprio Poder Executivo, que recorre à

utilização de expedientes convencionais, como a partilha do exercício do governo mediante a nomeação para cargos em ministérios de membros de um partido ou bloco parlamentar”. Por essas razões, Mônica de Melo (2001, p. 35) afirma que “No Brasil, por exemplo, há uma estrutura partidária frágil, que não permite a existência de partidos claramente identificáveis a partir dos programas que propõem, vigorando em muitos deles uma prática clientelista”.

Não obstante o descrédito gerado no cenário político brasileiro, a volatilidade das coligações partidárias e da formação de grupos de apoio ou oposição aos membros do Poder Executivo tem tornado o ato de escolha do cidadão, quanto àqueles que o representarão nos órgãos de Poder, um processo tormentoso e imprevisível, visto que não há garantias de que as propostas de campanha apresentadas e os projetos dos partidos políticos serão levados a cabo após as eleições²⁴. Este crescente descrédito atribuído a alguns parlamentares e aos ocupantes dos cargos eletivos executivos tem promovido um desestímulo da sociedade civil em relação aos pleitos eleitorais, por não confiar que os representantes eleitos cumprirão com o mister que lhes é atribuído, como destaca Mônica de Melo:

Na verdade, na democracia indireta, dita representativa, cada vez mais se denota que nem sempre a maioria parlamentar exprime os anseios da maioria do povo, gerando uma crise de legitimidade, de consenso. Na medida em que ocorre esse distanciamento, há quebra de estabilidade social. Geram-se leis que carecem de efetividade. A sociedade cria “sistemas paralelos” de resolução de conflitos, porque as “leis do Estado” não alcançam ou não servem para seus problemas. (MELO, 2001, p. 35)

Diante desse cenário é que Schumpeter - renomado estudioso e franco defensor da socialdemocracia – referencia tais problemas como um entrave, um desvalor da democracia, entendendo que, na prática, o governo não é exercido pelo povo (ou pelo desejo da sua maioria), mas pelos eleitos a partir das preferências individuais de cada membro da população. Schumpeter faz uma crítica ao ponto de vista clássico da democracia, por entender que a sociedade civil não é homogênea, ao contrário, é formada por um universo de desejos individuais, incapaz de convergir para uma vontade geral compartilhada nos moldes do preconizado por Jean-Jacques Rousseau.

Cunningham (2009, p. 19) destaca esta “visão realista” de Schumpeter, ressaltando que este reduziu a democracia a um método para selecionar políticos e definiu esse método simplesmente como “aqueles arranjos institucionais para chegar a decisões políticas, nos

²⁴Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 106), ao discorrer acerca do princípio da participação, aponta que “A ausência de um conjunto de obrigações dos eleitos, previamente fixadas, tem levado as cidadãs e os cidadãos a pleitear uma participação contínua e mais próxima dos órgãos de decisão em matéria de meio ambiente”.

quais indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de disputa competitiva pelos votos das pessoas”.

Os aspectos ora analisados conduzem à conclusão de que o modelo de democracia representativa, a despeito dos benefícios introduzidos na forma de governar, mostrou-se incapaz, como sistema único, de instituir um Estado Democrático de Direito, na medida em que a soberania do povo é limitada por entraves estruturais e burocráticos que conduzem à manutenção de pessoas no poder que não mais gozam da confiança e da credibilidade da população.

Ademais, as considerações apresentadas por Schumpeter desvelam a realidade na qual a democracia, sob a forma representativa, tem se constituído: uma forma limitada de exercício da cidadania, reduzida ao ato de votar. O povo, apesar de possuir o poder soberano do Estado, foi conduzido pelas questões históricas e sociais já referenciadas a abdicar de seus direitos decorrentes da condição de ator em sociedade, em favor dos representantes eleitos, atribuindo-lhes a expectativa de satisfação de todos os anseios da sociedade civil, sob a falácia de que, por se apresentarem mais instruídos e capacitados, poderiam construir o estado de bem estar almejado por todos.

No entanto, a excessiva atribuição de poder a poucos - ainda que representantes do povo - desprovida de outros meios de atuação da grande massa de cidadãos, configurados como meros representados, gerou a transposição da soberania do povo para uma minúscula parcela da população que, conforme descrito por Mônica de Melo não exprime o desejo da sociedade, deslegitimando o exercício do poder, instituindo uma crise de representatividade, cada vez mais crescente em razão dos entraves institucionais do sistema e dos desvios funcionais por parte dos eleitos.

Fabiana de Menezes Soares destaca os problemas decorrentes da concentração do poder nas mãos de uma pequena parcela da sociedade e, com apoio em Canotilho, afirma que:

O primeiro indício dessa tendência contesta o que *Canotilho* denomina de “teoria democrática representativa absortiva”, propugnadora de um mandato livre totalmente desvinculado dos cidadãos, assinalando a participação do povo no poder de uma forma direta como resposta à crise de legitimidade pela qual passa a democracia moderna. Sustenta ainda o mestre português que a participação na legislação tem como fim evitar o que denomina de “despotismo de iluminados”. A participação traduz um “potencial de democratização” que é capaz de criar “soluções concretas mais justas” e mesmo inovadoras (SOARES, 1997, p. 68-69).

A esse cenário Boaventura de Souza Santos denomina de crise do paradigma dominante. O ilustre doutrinador português desenvolveu um amplo estudo acerca da crise da

ciência moderna fundada em uma racionalidade científica, apontando conclusões que podem ser transpostas, por analogia, à presente análise, a fim de elucidar as razões que têm levado ao surgimento de um novo conceito de democracia.

O modelo de democracia representativa, apesar de ainda dominante na maioria dos Estados democráticos, padece de chagas impossíveis de serem curadas sob a forma de governar atualmente instituída. O descrédito e a falta de legitimidade em relação a alguns eleitos deixaram espaços que somente podem ser ocupados por meio de ações participativas da sociedade civil, constituindo o que Paulo Bonavides denomina de Democracia Participativa e que, para Boaventura de Sousa Santos, pode ser considerada um paradigma emergente²⁵.

Esse novo modelo propõe que a sociedade seja a protagonista do poder, a partir de ações dos cidadãos na condução das políticas públicas que se apresentam como relevantes para a população²⁶, sem os entraves próprios da atribuição dessas funções a terceiros, estando, segundo Paulo Bonavides (2003, p. 10), apoiado em quatro princípios básicos: “São eles, respectivamente, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da soberania popular, o princípio da soberania nacional e o princípio da unidade da Constituição”²⁷.

Ao tratar do princípio da dignidade da pessoa humana, Bonavides assevera ser ele o fundamento que totaliza os direitos humanos positivados como fundamentais nas suas quatro dimensões clássicas, constituindo o espírito da Constituição feita para o homem e não para quem governa. Já o princípio da soberania popular deve ser compreendido não apenas como regra básica de governo e organização estrutural do ordenamento jurídico, mas como fonte de todo o poder, elencando o cidadão como sujeito e destinatário da concretude do sistema.

Como corolário desse último princípio, Bonavides entende que o princípio da soberania nacional assegura a independência do Estado frente às demais organizações estatais internacionais. Por fim, o princípio da unidade da Constituição assegura não apenas a unidade lógica, de onde decorre a hierarquia das normas constitucionais, como também a unidade

²⁵ Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira (2010, p. 29) destaca, com amparo em ampla doutrina, algumas das consequências da crise do paradigma dominante da democracia representativa: “A democracia participativa busca superar o modelo de democracia baseado na representação, a partir da constatação de que esta democracia representativa passa atualmente por uma crise”, “principalmente pela conclusão de que ela implica em distorções, ruídos na comunicação cidadão-Estado, representado-representante”.

²⁶ Paulo Umberto Stumpf (2010, p. 135) elucida o direito participativo atribuído ao cidadão como decorrência do princípio democrático: “Será, pois, igualmente, o postulado dos Direitos Fundamentais - no seio de um interação cultural configurada à luz de tais direitos e, ao mesmo tempo, democrática -, promover a participação efetiva dos cidadãos nas decisões políticas e, em coerência com uma consideração crítica de sua história, possibilitar uma evolução sociocultural de sua compreensão, frente aos desafios da atualização desses direitos.”

²⁷ Neste mesmo sentido, Marco Antônio Queiroz Moreira (2005, p. 23-24).

axiológica, concernente à concretização dos princípios insculpidos na constituição, imprescindíveis à efetivação do Estado Democrático de Direito.

A democracia participativa apresenta-se, pois, como uma resposta às incertezas e ao pessimismo de Schumpeter, tornando as experiências apontadas por Tocqueville acerca da democracia estadunidense caracteres imprescindíveis para a classificação de um Estado como democrático. De outro giro, a democracia participativa supera os limites da democracia liberal²⁸, assegurando que a participação popular não está limitada à escolha de seus membros; ao contrário, efetiva-se diuturnamente através dos espaços públicos institucionalmente assegurados, conforme expressamente estabelecido no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição da República de 1988.

Boaventura de Sousa Santos adverte, porém, que a transição do paradigma dominante para o paradigma emergente não constitui um processo simples, pois relevar o superar de conceitos e valores há muito embrutecidos no viver social, mas que não mais respondem aos anseios e necessidades do mundo moderno:

É antes o retrato de uma família intelectual numerosa e instável, mas também criativa e fascinante, no momento de se despedir, com alguma dor, dos lugares conceituais, teóricos e epistemológicos, ancestrais e íntimos, mas não mais convincentes e securizantes, uma despedida em busca de uma vida melhor a caminho doutras paragens onde o optimismo seja mais fundado e a racionalidade mais plural e onde finalmente o conhecimento volte a ser uma aventura encantada. A caracterização da crise do paradigma dominante traz consigo o perfil do paradigma emergente (SANTOS, 2010, p. 58-59).

Há que se destacar que todos os argumentos até aqui apresentados não visam a defender a instituição de uma democracia direta, na qual todas as deliberações governamentais sejam submetidas à apreciação do povo em assembleia. Não é crível em um mundo moderno, dinâmico e complexo, com países altamente populosos, que o povo seja chamado a deliberar sobre as questões do dia a dia do Estado, seja por constituir uma tarefa financeiramente dispendiosa, seja por tratar-se de um processo ilógico, no qual a sociedade manter-se-ia continuamente compromissada com as questões públicas, em detrimento das obrigações e liberdades próprias da vida privada²⁹.

²⁸ Cunningham (2009, p. 148) destaca a oposição da teoria participativo-democrática à democracia liberal, superando o paradigma de que a política ativa constituía domínio apenas de líderes e grupos de interesse.

²⁹ Fundado no argumento de que as sociedades são complexas, heterogêneas e desiguais, Mônica de Melo (2001, p. 38) também entende que o formato de democracia direta idealizado por Rousseau mostra-se cada vez mais distante de aplicação nos dias atuais. Neste mesmo sentido, manifesta-se Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira (2010, p. 30): “Entretanto não se trata de acabar com a democracia representativa e criar um modelo de

Da mesma forma, a democracia participativa não se apresenta como causa de extinção da democracia representativa. O que se pretende demonstrar é que as Casas Legislativas e o Poder Executivo, com seus membros eleitos, não constituem instância única do poder, ao invés, agem por delegação do povo, em favor deste e em conjunto com este. O novo modelo de democracia propõe a maior participação da população na gestão pública, por meio de mecanismos legalmente criados para esse fim na Constituição da República de 1988 e na legislação infraconstitucional³⁰, como destaca Mônica de Melo:

A implementação dos mecanismos de participação direta - plebiscito, referendo e iniciativa popular - não vêm para substituir a democracia representativa, mas para aperfeiçoar o regime democrático, conferir maior legitimidade às decisões e fortalecer a soberania popular. A possibilidade de participação direta deve ser garantida, não apenas porque o regime representativo vai mal ou pode ir mal, mas porque se deve garantir a possibilidade de participação direta, nos assuntos públicos, para que prevaleça a vontade da população, a qual é efetivamente titular do poder no regime democrático (MELO, 2001, p. 37).

Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 110), com apoio na obra de Canotilho também destaca as duas vertentes do princípio democrático:

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados de teoria democrática - órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos (MACHADO, 2011, p. 110).

A democracia participativa é, pois, o modelo de exercício do poder que, conjuntamente com o tradicional sistema de democracia representativa, constitui o povo como soberano titular do poder, o qual é exercido por meio da escolha de seus pares para ocupar os cargos públicos eletivos, mediante sufrágio universal, e de diversos outros instrumentos de atuação popular na constituição de políticas públicas, através dos mecanismos legalmente

democracia direta, como o da Grécia antiga, incompatível com a complexidade da sociedade atual, mas de procurar a convivência daquela com instrumentos desta, fortalecendo cada vez mais estes últimos.”

³⁰Ao analisar as características atuais do Estado Democrático de Direito, José Adércio Leite Sampaio (2003, p. 79-80) afirma que “A democracia hodiernamente não se satisfaz apenas com as instâncias deliberativas dos representantes eleitos e de corpos burocráticos fiéis aos comandos legais. Exige-se, em complemento, meios de participação direta do povo ou da comunidade tanto em sede de macrodecisões (plebiscito, referendo e iniciativa legislativa popular), quanto em processos decisórios de menor extensão (decisões administrativas, judiciais coletivas e sociais, condominiais e empresariais, por exemplo) que digam respeito a todos ou os afetem direta ou indiretamente”.

instituídos, os quais devem ser constantemente efetivados, aperfeiçoados e ampliados, assegurando a igualdade de oportunidades de participação a todos os cidadãos.

3 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: AS ESPECIFICIDADES DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA DEFESA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

3.1 O Princípio da Participação Popular na Constituição da República de 1988: uma análise de alguns dos mecanismos de atuação disponíveis para a sociedade civil na esfera legislativa, administrativa e judiciária

Os novos contornos introduzidos na estrutura do Estado Democrático de Direito a partir da formulação do paradigma emergente da democracia participativa conduziram a uma maximização dos processos de intervenção do povo nos atos de governo, mediante a ampliação dos instrumentos de participação da sociedade civil, titular do poder originário da soberania popular.

Nesses termos, o princípio da participação popular coloca-se não apenas como um direito fundamental do cidadão, mas como um elemento estruturante do Estado³¹, sem o qual não se pode considerá-lo democrático, o que, nos dizeres de Paulo Bonavides, constitui o Estado Democrático Participativo:

Com o Estado democrático-participativo o povo organizado e soberano é o próprio Estado, é a democracia no poder, é a legitimidade na lei, a cidadania no governo, a Constituição aberta no espaço das instituições concretizando os princípios superiores da ordem normativa e da obediência fundada no contrato social e no legítimo exercício da autoridade (BONAVIDES, 2003, p. 20).

Esse novo conceito exige que a ordem constitucional esteja pautada em mecanismos claros e objetivos que assegurem ao cidadão não apenas o exercício do sufrágio universal, mas “a participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (SILVA, J. 2008, p. 141)³².

Diogo de Figueiredo Moreira Neto ressalta que o exercício da participação popular é inerente a cada cidadão, tendo em vista o poder que possui em decorrência do princípio da

³¹Neste sentido Mônica de Melo (2001, p. 94): “O exercício direto do poder pelo povo tornou-se, com a promulgação da Constituição de 1988, verdadeiro princípio constitucional. Portanto, deverá servir de baliza para todo o sistema, espalhando-se pela atividade executiva, legislativa e judiciária. Deve servir de norte para o desempenho das atividades públicas, ou seja, os poderes constituídos devem, por força do novo fundamento, do novo princípio constitucional, orientar-se nas suas condutas, em sua gestão e decisões, pela maior amplitude possível da participação popular”.

³²Fabiana de Menezes Soares, com apoio na doutrina de Habermas, afirma que o princípio democrático no Estado de Direito induz à identificação de duas categorias de direitos: “a) Direito de Elaboração legislativa politicamente autônoma que se concretiza nos direitos políticos basilares que fundamentam pretensões igualitárias de participação nos processos legislativos voluntários; b) Direitos Participativos. Fundamentam pretensões à satisfação dos fins sociais, culturais e ecológicos da igualdade de gozo das liberdades privadas e dos direitos de participação política” (SOARES, 1997, p.67).

soberania popular e constitui um fenômeno altamente desejável para a realização de uma sociedade democrática. A este direito, Moreira Neto denomina participação política.

A diferença está em que a participação política, em nível individual é uma *expressão originária do poder*, ao passo que a participação política em nível grupal e a condução política estatal da sociedade são *expressões derivadas* do poder. O poder, sendo próprio do homem e a ele conatural, só passa às instituições, inclusive ao Estado, como instituição geral (ou instituição-quadro, como prefere BURDEAU), na medida em que o homem o queira ou permita (MOREIRA NETO, 1992, p. 57).

Segundo Moreira Neto, a participação política exige uma sistematização para evitar que se construam equívocos quando da sua aplicação prática, motivo pelo qual classifica o tema em seis critérios: subjetivo, finalístico, formalístico, conteudístico, objetivo e funcional (MOREIRA NETO, 1992, p. 70). Não obstante a relevância de todos os critérios apontados, merecem destaque o primeiro e o terceiro.

O critério subjetivo trata da legitimidade da participação, afirmando que, apesar do poder emanar do povo, há determinadas situações em que a atuação popular é franqueada a todos, outras em que apenas aqueles no gozo dos direitos políticos serão legitimados a agir e outras em que a titularidade será atribuída exclusivamente a entidades representativas.

Já o critério formalístico adverte que haverá situações em que a participação da sociedade se dará por meio de processos formais, em que a validade da ação está condicionada ao preenchimento dos requisitos legalmente instituídos, como no caso do voto e da propositura de ação popular. Outros atos, porém, não exigem qualquer formalidade e, como tal, poderão ser executados por meio das mais diversas formas, desde que lícitas e capazes de atingir o fim almejado.

Moreira Neto (1992, p. 61) destaca, ainda, que a transferência parcial do poder do indivíduo ao Estado implica conformações, as quais devem ser estabelecidas na constituição: “Assentada, em Teoria da Constituição, qual a sua natureza - uma liberdade, uma expressão de poder individual de atuar, de alguma maneira, sobre o poder deferido ao Estado - o que resta aos textos constitucionais é prever as condições e formas de sua admissibilidade”.

Alinhado a esses fundamentos, o constituinte brasileiro, ao estabelecer no Preâmbulo e no art. 1º da Constituição da República de 1988 que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, cuidou de atribuir os valores necessários a tal formação, conferindo ao povo o poder soberano (art. 1º, § único), o qual é exercido de forma direta (art. 1º, § único, parte final c/c arts. 10; 11; 14, I, II e III; 31, §3º; 37, §3º; 74, §2º; 194,

VII; 206, VI; 216, §1º; 225; dentre outros.) e por meio de representantes eleitos em sufrágio universal (art. 1º, § único, c/c art. 14, *caput*).

Assim sendo, elencou entre os fundamentos da nação: a cidadania (art. 1º, II) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); e como objetivos fundamentais a serem alcançados: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III) e a promoção do bem a todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV).

Este encadeamento de direitos, objetos e valores dispostos na Constituição da República de 1988 compõe o alicerce necessário ao desenvolvimento da democracia participativa. Não basta que o legislador constituinte atribua o poder ao povo, é necessário dotar os cidadãos de condições capazes de torná-los agentes ativos no dia a dia da comunidade, o que somente é alcançado quando se efetivam direitos básicos como a educação, o acesso à informação, a liberdade de expressão, dentre outros.

Neste contexto, o princípio da dignidade da pessoa humana atua como um postulado normativo³³ do qual decorrem todos os demais princípios. Ao elencá-lo como fundamento da nação brasileira, o constituinte originário não apenas condicionou a validade das normas constitucionais e infraconstitucionais ao respeito a esse primado, como também assegurou que a soberania popular não se restrinja à letra fria da lei, mas constitua o espírito do Estado Brasileiro³⁴.

Paulo Umberto Stumpf, em obra dedicada à análise dos fundamentos éticos e morais do princípio da dignidade da pessoa humana, sintetiza a sua relevância como princípio moral e constitucional ao afirmar que:

Sua manutenção atual, como princípio moral e norma constitucional, representa o compromisso de uma sociedade em defender e promover o que se pode designar como núcleo irreduzível do ser humano, pois aí se fundamenta a identidade de cada pessoa, sua participação e pertença à comunidade política. Ao mesmo tempo, significa rejeição a qualquer prática que possa menosprezar a pessoa humana, como tal, expondo sua dignidade inalienável e indisponível à condição desigual perante outros, a desconsiderar sua estatura de pessoa humana que não pode ser reduzida a

³³Humberto Ávila, ao distinguir a regra, o princípio e o postulado, afirma que: “Os postulados normativos são normas imediatamente metódicas, que estruturam a interpretação e aplicação de princípios e regras mediante a exigência, mais ou menos específica, de relações entre elementos com base em critérios” (ÁVILA, 2009, p.184).

³⁴Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2011, p. 38/40) advertem para a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, advogando a indispensabilidade de garantia de um patamar mínimo de qualidade ambiental como condição para o gozo de uma vida digna: “Aquém de tal padrão ecológico, a vida e a dignidade humana estariam sendo violadas no seu núcleo essencial. A *qualidade (e segurança) ambiental*, com base em tais considerações, passaria a figurar como elemento integrante do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo, portanto, fundamental ao desenvolvimento de todo o potencial humano num quadrante de completo *bem-estar existencial*”.

simples meio ou objeto de outras finalidades, ou, por fim, evitando e garantindo que a pessoa não seja privada das condições materiais necessárias para sua digna manutenção (STUMPF, 2010, p. 140-141).

Ademais, ao vedar a discriminação entre os indivíduos, seja por qual razão for, e defender que a sociedade brasileira seja justa, livre e solidária, a Constituição da República de 1988, estabeleceu as condições necessárias ao pleno exercício da cidadania, fundada em uma participação popular ampla e igualitária, na qual todos podem atuar em cooperação, direta ou indiretamente, criando políticas públicas que visam ao bem comum, alinhando-se ao modelo ideal de democracia observado por Tocqueville na nação estadunidense e demonstrado no livro: *A Democracia na América*.

O ordenamento jurídico brasileiro assegura a participação do povo em todas as esferas de poder do Estado, quais sejam: administrativa, legislativa e judiciária, o que constitui uma condição essencial para a efetivação do princípio da participação política, segundo Moreira Neto (1992, p. 62).

Entretanto, muitos são os entraves ainda existentes ao exercício da participação da população nos atos de governo, o que torna os dispositivos constitucionais carentes de efetividade e inibe o agir comunicativo, imprescindível ao desenvolvimento dos processos democráticos defendidos por Habermas. Não obstante os avanços alcançados, notadamente na criação de conselhos paritários destinados a deliberar acerca de questões específicas, como saúde, educação e meio ambiente, os quais são formados por representantes do povo, do governo e, em alguns casos, da classe econômica, o predomínio do paradigma dominante da democracia representativa tem limitado os espaços públicos de atuação da população.

Exemplo disto é a resistência de parcela dos parlamentares em editar leis destinadas a regular os mecanismos constitucionais de democracia participativa, conforme denunciado por Paulo Bonavides³⁵ e Marco Antônio Queiroz Moreira³⁶. Alia-se a esse fato a deficitária política de acesso à informação e a baixa destinação de recursos públicos à educação, impossibilitando a instrução adequada dos cidadãos para que possam exercer, em plenitude, os direitos constitucionais que lhes foram assegurados.

³⁵Ao tratar da falta de regulamentação do instituto do plebiscito, Paulo Bonavides (2003, p. 60) destaca que “Esteve esse bloqueio prestes a converter-se numa inconstitucionalidade material no caso específico da reserva de lei do art. 14, até que, enfim, o Congresso Nacional sanou a omissão, legislando frouxa e brandamente sobre as técnicas plebiscitárias instituídas pelos constituintes”.

³⁶No mesmo sentido: “Corroborando as assertivas mencionadas ao longo deste trabalho no sentido de que há inegável resistência, por parte da classe dominante, à implantação de uma democracia participativa, assoma-se a demora que antecedeu a edição da lei 9.709, de 18 de dezembro de 1998, dez anos após a promulgação da Constituição” (MOREIRA, 2005, p. 20).

José Afonso da Silva (2008, p. 141) destaca que o modelo constitucional adotado pelo Brasil compreende institutos de *democracia semidireta* - como a proposição de projetos de lei de iniciativa popular, o plebiscito e o referendo - e de democracia direta - como a composição de órgãos administrativos deliberativos, o acesso às contas públicas e o oferecimento de denúncias ao Tribunal de Contas quanto a irregularidades do uso de recursos públicos, porém, ambas constituem hipótese de democracia participativa.

3.1.1 As formas clássicas de exercício da democracia participativa

O sistema constitucional de um Estado Democrático de Direito elenca, em regra, mecanismos clássicos de atuação da sociedade civil nos espaços deliberativos do governo, tanto no campo legislativo, quanto no administrativo e no judiciário. No Brasil, três destas espécies estão previstas no art. 14, I, II e III da Constituição da República de 1988, a saber: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Estas três modalidades de participação política dos cidadãos são dirigidas ao Poder Legislativo, tendo como objetivo a aprovação de leis gerais e abstratas³⁷, possuindo, ainda, aplicação restrita no campo administrativo. Porém, possuem peculiaridades que as tornam institutos com aplicação específica em cada caso concreto.

Mônica de Melo (2001, p. 87) atribui a gênese destes institutos à Assembleia Nacional Constituinte, visto que, já neste processo, admitiu-se que a sociedade apresentasse aos parlamentares proposta de emenda ao Projeto de Constituição, o que, inclusive, ocorreu em número considerável:

A Constituição Federal de 1988 reflete a intensa participação pública existente por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte. A positivação constitucional dos mecanismos de participação popular, plebiscito, referendo e iniciativa popular são frutos de um primeiro momento institucional de participação política permitido pelo Regimento da Assembleia Nacional Constituinte. O artigo 24 do Regimento Interno possibilitava a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por, no mínimo, trinta mil eleitores brasileiros, em lista organizada por, no mínimo, três entidades associativas. Utilizando-se da disposição regimental, a população apresentou 122 emendas populares sobre temas políticos, econômicos, sociais, culturais etc. (MELO, 2001, p. 87).

O constituinte originário entendeu por bem elencá-las como direitos políticos (Capítulo IV, do Título II da CR/88) que compõem o leque dos Direitos e Garantias

³⁷Mônica de Melo (2001, p. 92) destaca, com amparo na obra de José Afonso da Silva, que os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular podem ser conceituados como direitos coletivos de participação, por tratarem-se de mecanismos de participação legislativa que, adstrito serem de titularidade de cada cidadão, não podem ser exercidos isoladamente, mas em um processo coletivo.

Fundamentais (MELO, 2001, p. 95). Inobstante a isto, apenas em 1998, ou seja, 10 anos após a promulgação da Constituição da República de 1988, o legislador ordinário aprovou a Lei 9.709/1998 regulamentando estes importantes institutos de atuação da sociedade, demonstrando manifesto desvalor com o Princípio da Participação Popular. Porém, há que se destacar que, por se tratar de norma de eficácia contida, estes institutos poderiam ser aplicados desde a promulgação da Constituição, nos limites nela estabelecidos³⁸.

Mônica de Melo aponta importantes características gerais destes institutos, atribuindo-lhes valores próprios da democracia participativa:

O referendo, o plebiscito e a iniciativa popular são mecanismos de consulta direta à população. São instrumentos de democracia participativa, aproximando o povo das decisões estatais, tornando-o protagonista dessas decisões.

Esses mecanismos, adequadamente utilizados, promovem a educação política popular, produzem a motivação, o interesse do cidadão pela gestão da coisa pública. Permitem ainda que o exercício da soberania popular se faça sem intermediários, que tantas vezes distorcem o interesse público, em busca de interesses pessoais, ou mesmo corporativos (MELO, 2001, p. 122).

A competência para a apresentação de projetos de lei complementar e lei ordinária é própria dos parlamentares e comissões do Senado Federal, da Câmara de Deputados e do Congresso Nacional sendo, ainda, atribuída ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e ao Procurador Geral da República, nas hipóteses expressamente previstas na Constituição e na legislação infraconstitucional.

Porém, a sociedade civil não está obrigada a submeter os seus anseios quanto à criação de leis à apreciação e desejo destes legitimados, aguardando que estes os apresentem em seu nome junto às casas legislativas. A Constituição da República de 1988 prevê no art. 14, III e art. 61, §2, regulamentados pelos arts. 13 e 14 da Lei 9.709/1998, o direito dos cidadãos ofertarem diretamente à Câmara de Deputados os projetos de lei de iniciativa popular³⁹, desde que obedecidos os requisitos previstos na norma suprema, como destaca José Afonso da Silva:

³⁸Mônica de Melo (2001, p. 98) também advoga a eficácia contida da norma do art. 14, I, II e III da CR/88: “Quando o legislador constituinte refere-se “aos termos da lei” para o exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, não está impedindo que, desde logo, tais direitos sejam exercidos, mas apenas prevendo que uma lei ordinária poderá ser editada para restringir-lhes a eficácia, estabelecendo requisitos, condições e circunstâncias específicas para a sua aplicação.” (...) “Embora essa questão, hoje, esteja superada com a edição da Lei n. 9.709/98, entendemos importante firmar essa posição, uma vez que entendíamos que, na ausência da lei ordinária, nada obstava que o Congresso Nacional autorizasse referendo e convocasse plebiscito, utilizando-se da competência exclusiva prevista no artigo 49, XV da Constituição de 1988”.

³⁹Fabiana de Menezes Soares (1997, p. 71) entende que a iniciativa popular é um instrumento de democracia direta, contrapondo-se a José Afonso da Silva (2008, p. 141) que a qualifica como democracia semidireta.

O projeto precisa ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (cerca de 800.000 eleitores), distribuídos pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles; estatui-se também que lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual, enquanto que, em relação aos Municípios, já se dispôs que a sua lei orgânica adotará a iniciativa popular de leis de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (SILVA, J. 2008, p. 141-142).

A inclusão desta modalidade de participação da sociedade civil na Constituição da República de 1988 sofreu grande resistência de parte dos parlamentares que temiam pela redução do poder a eles atribuído e pela fragilização do sistema representativo, como destaca Mônica de Melo:

A iniciativa popular foi proposta na Comissão de Estudos Constitucionais, mais conhecida como “Comissão dos Notáveis”, e não obteve êxito. Por ocasião dos debates acerca do Regimento Interno e da inclusão da iniciativa popular no próprio Regimento, “as resistências mais fortes tinham um caráter ideológico: a iniciativa popular era vista por alguns como violentando o princípio da representação. Outros a consideravam inócua ou temiam os desvirtuamentos das campanhas de assinaturas” (MELO, 2001, p. 88).

Apesar da resistência de parte dos constituintes, o instituto da iniciativa popular para a proposição de projetos de lei foi inserido na Constituição da República de 1988 e já produziu diversos frutos, como a Lei Complementar nº. 135/2010⁴⁰, popularmente conhecida como “Lei da Ficha Limpa”. Apresentada à Câmara de Deputados em 29 de setembro de 2009, o projeto de lei contou com a assinatura de mais de 1.300.000 (um milhão e trezentos mil) cidadãos e apoio de diversas organizações, culminando na sua aprovação e sanção em 04 de junho de 2010 (ABRACCI, 2012).

A proposição em questão somente se tornou possível através de uma ampla mobilização popular, realizada através de diversas mídias em todo o território nacional, instruindo e orientando a sociedade acerca da relevância do tema, o que proporcionou a colheita das assinaturas de eleitores em número exigido pela Constituição. Após a apresentação do projeto de lei na Câmara de Deputados, os cidadãos continuaram a acompanhar a sua tramitação, exercendo pressão sobre os parlamentares, a fim de fazer

Apesar da relevância da diferenciação proposta pelos autores, há que se ressaltar que ambas as modalidades constituem hipóteses de democracia participativa.

⁴⁰A Lei Complementar nº. 135/2010 alterou a Lei Complementar nº. 64/1990 - que regulamenta o art. 14, §9º da CR/88 – incluindo novos casos de inelegibilidade e estabelecendo no artigo 15 que “transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido” independente da interposição de recursos a outras instâncias.

prevalecer o desejo do povo, o que culminou com a aprovação e sanção da Lei, sendo um exemplo importante de exercício da participação política no Brasil.

Vale lembrar que o direito atribuído à sociedade civil com este instituto é o de iniciativa legislativa, de modo que o projeto de lei de iniciativa popular tramitará pelas casas legislativas, onde poderá ser alterado a partir de emendas parlamentares e, ao final, ser aprovado, reprovado ou vetado. Por esta razão, Mônica de Melo (2001, p. 196) entende que “Para que o direito de iniciativa popular seja efetivamente garantido, é necessário que todo projeto, quando alterado pelo parlamento, seja submetido a referendo, independentemente de solicitação”.

Há que se destacar, por fim, que os excessivos requisitos exigidos pela Constituição da República de 1988 para admissão válida de projetos de lei de iniciativa popular interferem diretamente no número de proposições dessa natureza, haja vista que, para se alcançar o número determinado de assinaturas, distribuídas pelo território nacional, é necessário mobilizar um grande número de pessoas e instituições, o que exige custos financeiros, circunstâncias essas que restringem a efetividade do princípio da participação popular.

O instituto do referendo está previsto no art. 14, II da CR/88, regulamentado pela Lei n. 9.709/1998, e se constitui em uma consulta dirigida ao povo, com o objetivo de que a sociedade manifeste a concordância ou não com o ato legislativo ou administrativo em questão⁴¹. Dessa forma, atribui-se à sociedade civil o poder soberano para definir, por exemplo, se um projeto de lei aprovado pelas casas do Congresso Nacional deve tornar-se lei⁴².

Já o plebiscito⁴³ - mecanismo de democracia participativa previsto no art. 14, I da CR/88 e regulamentado na Lei nº 9.709/98 -, apesar de também constituir-se em um mecanismo de consulta popular, difere do referendo, por ter como objetivo “decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa” (SILVA, J. 2008, p. 142). Porém, tal qual ocorre com o referendo, a população tem a

⁴¹Mônica de Melo (2001, p. 106) cita trechos da obra de Alf Ross: Por que democracia? Onde o autor afirma que “El referéndum sirve para corregir las acciones de los representantes del pueblo”.

⁴²Fabiana de Menezes Soares (1997, p. 72) afirma que “O referendo pressupõe projeto de lei aprovado pelo Legislativo (cujo conteúdo formal é de norma jurídica válida, visto que percorreu o processo legislativo); a “sanção” ou veto será dado pela vontade popular”.

⁴³Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 112-113) conceitua o plebiscito como “um instituto de participação legislativa e administrativa reservada aos cidadãos, visando à legitimidade da ação do Estado, expresso formalmente através do sufrágio, pelo qual se devolve ao povo o direito de manifestar-se, de maneira semidireta, sobre interesses específicos da sociedade e de orientar a atividade dos Poderes Legislativo e Executivo pela consulta popular sobre o valor jurídico que se deva atribuir a determinado fato”.

soberania para determinar se deseja ou não que tal questão seja deliberada pelos representantes eleitos do povo⁴⁴.

Mônica de Melo adverte que o modelo adotado pelo legislador brasileiro para distinguir o referendo do plebiscito divergiu do comumente aplicado pela doutrina comparada, na medida em que:

[...] Não contemplou a distinção doutrinária mais corrente, ou seja, não vinculou o “referendo” à consulta normativa e o plebiscito à consulta de natureza não-legislativa. O critério de distinção adotado pela lei foi o temporal. Se a consulta popular for realizada antes do ato legislativo ou administrativo, será plebiscito. Se a consulta for realizada posteriormente, a edição do ato legislativo ou administrativo será referendo. Nota-se, portanto, que os termos são usados indistintamente para consultas referentes a atos normativos ou de outra natureza, contrariamente ao entendimento majoritário da doutrina a respeito do assunto (MELO, 2001, p. 121).

O artigo 2º da Lei nº 9.709/1998 estabelece que o referendo e o plebiscito devem ser realizados na hipótese em que a discussão versar sobre “matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”⁴⁵. O art. 49, XV da CR/88 dispõe que é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito. Porém, nas hipóteses de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados ou Territórios Federais, bem como de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, o art. 18, §3º e §4º da CR/88 determinam a obrigatoriedade de realização de plebiscito junto à população interessada.

O plebiscito e o referendo ocorrem mediante convocação por decreto legislativo, originário de proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das casas do Congresso Nacional (art. 3º da Lei 9.709/1998), ressalvada a competência dos Estados e Municípios⁴⁶. Portanto, a população, não obstante possuir a soberania da decisão, está subordinada ao desejo dos parlamentares de realizarem ou não a consulta popular, o que é apontado por Marco Antônio Queiroz Moreira (2005, p. 21) como um dos graves problemas da lei regulamentadora. Neste sentido, Mônica de Melo (2001, p. 133) adverte que “são os

⁴⁴Mônica de Melo (2001, p. 85-87) destaca o plebiscito ocorrido no Brasil em 1993 para a escolha da forma (república ou monarquia constitucional) e do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), em que restou confirmado pelo povo a escolha feita à época pela Assembleia Constituinte.

⁴⁵No entendimento de Mônica de Melo (2001, p. 132-133) a regra da “relevância acentuada” não se aplica a Estados e principalmente aos municípios, visto que nestes casos aspectos de sua vida cotidiana, triviais, poderão ser objeto de plebiscito e referendo, por terem “potencial educativo para a formação política de um povo”. Ressalta a autora que o art. 6º da Lei n. 9.709/1998 teria admitido tal excepcionalidade a estes entes federados, ao atribuir-lhes a competência para legislar sobre o assunto.

⁴⁶Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 114) destaca que o plebiscito e o referendo não constituem matérias de conteúdo eleitoral, motivo pelo qual podem os Estados e os Municípios disciplinar estes institutos para fins de aplicação nas competências atribuídas a tais entes federados.

eleitores que deveriam exercer esse juízo, que seria expresso por um determinado número de assinaturas, que demonstraria a relevância ou não da matéria para a população”.

Outro problema apontado por Moreira refere-se à generalidade constante na Lei 9.709/1998 quanto às hipóteses em que o referendo e o plebiscito devem ser realizados, impedindo que a sociedade civil possa exigir dos parlamentares que efetivem as consultas populares. Essas, provavelmente, sejam algumas das razões pelas quais os institutos em questão são tão esporadicamente utilizados no Brasil⁴⁷.

O segundo diz respeito ao conteúdo lacônico do art. 3º, uma vez que não declina o que é questão de relevância nacional, e isto ocasiona a inércia dos mandatários políticos, não promovendo as consultas populares, uma vez que não existe mandamento legal na referida norma a obrigá-los. Por consequência, reservou-se à minoria dominante a decisão sobre o exercício da democracia participativa em nível nacional, tudo em detrimento da soberania popular (MOREIRA, 2005, p. 21-22).

Há que se destacar que as inovações introduzidas no processo eleitoral brasileiro, com a informatização dos meios de coleta de votos, permitem que as consultas públicas sejam realizadas de forma mais frequente, conforme destaca Paulo Bonavides:

Com o progresso, incremento e expansão dos meios eletrônicos de comunicação, o processo eleitoral direto deixou de ser mistério para a nação, que pode plebiscitar, por meio de consultas populares instantâneas, todas as grandes decisões de interesse nacional, todos os problemas de soberania afetos à necessidade de soluções imediatas e legítimas, bem como referendar leis ordinárias ou emendas constitucionais do mesmo alcance político, social e jurídico daquelas decisões (BONAVIDES, 2003, p. 345).

Portanto, as formas clássicas de democracia participativa, embora estejam expressamente contidas na Constituição da República de 1988, ainda carecem de melhor regulamentação, extirpando da Lei n. 9.709/1998 requisitos e formalidades excessivas que limitam a possibilidade de ação da população e concentram nas mãos dos parlamentares a deliberação quanto à realização das consultas públicas que, ressalte-se, devem alcançar todos os afetados⁴⁸.

⁴⁷Em contraposição a esse cenário, Fabiana Soares (1997, p. 73) informa que “Na Suíça, a iniciativa popular engloba não só a criação legislativa, bem como o referendo. A iniciativa popular (no sentido acima referido), na esfera federal, foi introduzida em 1891, sendo hoje um dos direitos de participação mais utilizados”.

⁴⁸Em 2011 o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 2650/DF, decidiu que “[...] para a hipótese de desmembramento, deve ser consultada, mediante plebiscito, toda a população do estado-membro ou do município, e não apenas a população da área a ser desmembrada. 3. A realização de plebiscito abrangendo toda a população do ente a ser desmembrado não fere os princípios da soberania popular e da cidadania. O que parece afrontá-los é a própria vedação à realização do plebiscito na área como um todo. Negar à população do território remanescente o direito de participar da decisão de desmembramento de seu estado restringe esse direito a apenas alguns cidadãos, em detrimento do princípio da isonomia, pilar de um Estado Democrático de Direito”. A

3.1.2 As formas modernas de exercício da democracia participativa

Os mecanismos de democracia participativa analisados até aqui propiciam a atuação da sociedade civil junto ao Poder Legislativo, na edição de leis gerais e abstratas e, em menor medida, no Poder Executivo. Porém, conforme destaca Moreira Neto (1992, p. 62) o Direito de Participação Popular, orientado pelo princípio da soberania popular, manifesta-se como “expressão da vontade individual e coletiva na sociedade aptas a interferir, formal ou informalmente, nos processos de poder do Estado, especificamente em suas expressões legislativa, administrativa e judicial”.

Nesse sentido, a Constituição da República de 1988 ampliou o leque de possibilidades de exercício do princípio da participação popular, assegurando aos cidadãos o direito de atuação política junto aos espaços próprios do Poder Executivo, como destaca Mônica de Melo:

A Constituição Federal de 1988 procura, ao longo de todo o texto constitucional, privilegiar a participação política direta nas decisões. O princípio da democracia participativa que podemos extrair do artigo 1º espalha-se pelo texto em diversos artigos. Assim é que temos no artigo 7º, XI, como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, a possibilidade de participação na gestão da empresa. No artigo 10 fica assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Ao tratar da seguridade social, um de seus objetivos é o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (art. 194, par. único, VII). Ao tratar da saúde, a possibilidade de participação reaparece no artigo 198, ao disciplinar que uma das diretrizes das ações e serviços públicos de saúde é a participação da comunidade (art. 198, III). Quando cuida da assistência social, o artigo 204 dispõe que uma das diretrizes das ações governamentais na área da assistência social é a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Um dos princípios da educação é a gestão democrática do ensino público (MELO, 2001, p. 90).

Tal ampliação mostra-se ainda mais relevante e atual pelo fato de que o modelo de gestão contemporânea da “coisa pública” tem concentrado no Poder Executivo não apenas a função administrativa, mas também atribuições políticas, colegislativas e de decisão, as quais devem ser desenvolvidas em conjunto pelo governo e pela sociedade civil ⁴⁹.

decisão em questão demonstra que o conceito de “população afetada” de ser interpretado de forma ampla, notadamente em relação ao meio ambiente e os efeitos da sua degradação.

⁴⁹Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 123) afirma que “A participação administrativa visa, principalmente, à legitimidade dos atos da Administração Pública embora, incidentalmente, possa servir ao controle da legalidade”. Porém, o Autor destaca que há doutrinadores que vêm na participação popular na esfera administrativa, uma forma de burocratização e de demora na tramitação dos atos, opinião com a qual não

Um dos principais mecanismos de participação popular nos atos administrativos são os conselhos e órgãos com formação paritária - compostos por representantes do governo e da sociedade civil ⁵⁰ – criados na Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, com o propósito de que as políticas públicas a serem implementadas pelo Estado possam ser criadas a partir das necessidades da sociedade e visando o bem comum, sendo imprescindível não apenas que a comunidade seja ouvida, mas que também participe ativamente do processo deliberativo.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca que, além do plebiscito e do referendo que podem recair sobre atos administrativos, há diversos outros instrumentos de participação da sociedade civil nesta seara, como: a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado público, a cogestão de paraestatal, a assessoria externa, a delegação atípica, a provocação de inquérito civil, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas.

Não obstante a relevância de todos os institutos ora apresentados, merecem destaque o debate público, a audiência pública e a denúncia aos tribunais e conselhos de contas, além do colegiado público, já abordado acima. O debate público constitui um meio não vinculativo, pelo qual a Administração Pública franqueia à sociedade um espaço institucionalizado para o debate acerca de determinada questão, proporcionando ao cidadão “o direito de confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com outros administrados e com o próprio Poder Público, com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa”. (Moreira Neto, 1992, p. 128).

Já a audiência pública, embora também se constitua em espaço propício à manifestação da sociedade civil acerca de tema que lhe diga respeito, caracteriza-se pela formalidade de seus atos e, segundo Moreira Neto (1992, p. 128), “pela eficácia vinculatória de seus resultados”, motivo pelo qual tem aplicação restrita às hipóteses previstas em lei:

A audiência pública, em resumo, é 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).

coadunamos por entender que a atuação da sociedade é o meio mais propício à tomada de decisões eficazes e apropriadas.

⁵⁰Ao tratar do processo de formação dos órgãos colegiados, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 130) afirma que a experiência brasileira já possui condições de reduzir a discricionariedade governamental na escolha dos participantes da sociedade para composição dos órgãos paritários, delegando tais atribuições à população como forma de aperfeiçoamento e legitimidade.

Por fim, mas não menos importante, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas constitui relevante mecanismo pelo qual os cidadãos assumem a importante função de fiscalizadores da coisa pública, de modo a denunciar atos praticados por governantes ou particulares com o propósito de desvirtuar a destinação dos recursos públicos. O art. 74, §2º da CR/88 confere “a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato o direito participativo de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (MOREIRA NETO, 1992, p. 139).

Ainda no campo administrativo, Leonardo Avritzer destaca o crescimento da participação popular através das Conferências Nacionais que, embora ocorram desde o início dos anos 1940, ganharam propulsão a partir de 2003. As Conferências Nacionais são organizadas por órgãos do Poder Público e têm como objetivo discutir com a sociedade programas ou políticas que o governo deseja implementar. Avritzer destaca que este espaço público tem proporcionado debates promissores entre o governo e a sociedade civil acerca de assuntos de grande interesse da população: a efetivação de direitos sociais, em especial, a saúde, a educação e a assistência social (AVRITZER, 2013).

Os índices coletados através de pesquisas realizadas junto à população brasileira demonstraram que há uma parcela significativa da sociedade civil que já tomou ciência da existência destas conferências. Porém, quando se analisa a participação efetiva, esse número sofre uma redução considerável, demonstrando que é necessário encontrar meios que promovam o maior engajamento da população, dentre os quais é possível destacar o acesso à informação e a maior implementação das deliberações, temas que serão aprofundados adiante.

Há que se destacar que a tradicional divisão de poderes do Estado tem sido, nos últimos anos, objeto de grande debate no Brasil, em decorrência dos limites constitucionais de atuação de cada Poder. A fragilização de Poder Legislativo, decorrente de um processo crescente de subserviência às “ordens” advindas do Palácio do Planalto, tem tornado ainda mais concreta a preponderância do Poder Executivo, sendo imprescindível que a sociedade civil acompanhe e participe dessa nova realidade.

A atuação do Poder Judiciário também tem sido cada vez mais marcante no dia a dia da sociedade, o que tem gerado questionamentos por parte de parlamentares e gestores administrativos, que alegam que tais decisões têm extrapolado as competências constitucionais que lhe foram atribuídas. Não obstante as críticas apontadas, o Judiciário, instado pela sociedade quanto às deficiências do serviço público, tem suprido a omissão estatal por meio de decisões judiciais que determinam o imediato cumprimento das garantias

asseguradas constitucionalmente ao indivíduo. As lacunas legislativas também têm sido preenchidas por determinações judiciais, seja a partir de ações individuais, seja de coletivas.

O crescente número de demandas judiciais foi favorecido pela ampliação dos meios de acesso ao Judiciário ofertados à sociedade, com destaque para a criação e fortalecimento das defensorias públicas estaduais e federais, que realizam o importante serviço de assistência jurídica às classes sociais menos favorecidas; e a instalação dos juizados especiais estaduais e federais, que reduziram as formalidades e simplificaram a tramitação dos processos.

No entanto, o principal mecanismo de participação popular na esfera judiciária é a ação popular. Esse instituto - que já constava em constituições anteriores⁵¹ - está previsto no art. 5º, LXXIII da CR/88 e assegura a qualquer cidadão, independente de onde seja eleitor no país, a legitimidade para propor ação popular perante o Poder Judiciário, com o intuito de anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

A peculiaridade dessa ação é que o cidadão, ao ingressar em juízo, não pleiteia um benefício individual, mas sim de interesse de toda a coletividade, como leciona José Afonso da Silva:

O nome *ação popular* deriva do fato de atribuir-se ao povo, ou a parcela dele, legitimidade para pleitear, por qualquer de seus membros, a tutela jurisdicional de interesse que não lhe pertence, *ut singuli*, mas à coletividade. O *autor popular* faz valer um interesse que só lhe cabe, *ut univ ersis*, como membro de uma comunidade, agindo *pro populo*. Mas a ação popular não é mera atribuição de *ius actionis* a qualquer do povo, ou a qualquer cidadão como no caso da nossa. Essa é apenas uma de suas notas conceituais. O que lhe dá conotação essencial é a natureza impessoal do interesse defendido por meio dela: *interesse da coletividade*. Ela há de visar a defesa de direito ou interesse público. O qualificativo *popular* prende-se a isto: *defesa da coisa pública, coisa do povo (publicum, de populicum, de populum)* (SILVA. J, 2008, p. 462).

A ação popular é, pois, o meio pelo qual o cidadão⁵² participativo fiscalizador da coisa pública, requer, com a autoridade do poder soberano que é atribuído ao povo pela

⁵¹Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “Um grande passo, na proteção da legitimidade, no mesmo nível que a legalidade, foi, sem dúvida, a instituição da *ação popular*, timidamente incorporada a nosso direito constitucional na Carta de 1934 (art. 113, 38), omitida na de 1937, ressurgida na de 1946 (art. 141, § 38), mantida na de 1967 (art. 150, § 30), na de 1969 (ou Emenda nº 1, de 1969, se se preferir, art. 153, § 31) e vigente na de 1988 (art. 5º, LXXIII). (MOREIRA NETO, 1992, p. 149)

⁵²Em 2011, o Superior Tribunal de Justiça, instado nos autos do Recurso Especial n. 1.242.800/MS a se manifestar sobre a possibilidade de um cidadão com domicílio eleitoral estranho àquele em que ocorreu o ilícito interpor Ação Popular, decidiu que “(...) 4. Note-se que a legitimidade ativa é deferida a cidadão. A afirmativa é importante porque, ao contrário do que pretende o recorrente, a legitimidade ativa não é do eleitor, mas do cidadão. 5. O que ocorre é que a Lei n. 4717/65, por seu art. 1º, § 3º, define que a cidadania será provada por título de eleitor. 6. Vê-se, portanto, que a condição de eleitor não é condição de legitimidade ativa, mas apenas e tão-só meio de prova documental da cidadania, daí porque pouco importa qual o domicílio eleitoral do autor

Constituição, que o Judiciário impeça a realização de atos contrários ao interesse de toda a sociedade.

Portanto, a Constituição da República de 1988 possui um amplo rol de institutos e mecanismos disponíveis ao cidadão, pelos quais a sociedade civil pode participar ativamente da gestão da coisa pública, no nível legislativo, administrativo e judiciário, atendendo ao primado da soberania popular e do Estado Democrático de Direito, cabendo à população acompanhar as ações dos governantes e exigir que sejam implementados, na maior medida possível, os direitos de participação que lhe foram assegurados.

3.2 O Princípio da Participação Popular no contexto da preservação do meio ambiente: a influência das normas internacionais na regulamentação do tema no ordenamento jurídico brasileiro

A consolidação da democracia participativa como elemento estruturante do Estado Democrático de Direito e a análise das diversas formas de efetivação da participação popular nas esferas de poder do Estado, dispostas na Constituição da República de 1988, constituem as condições necessárias para o aprofundamento do tema no campo do Direito Ambiental, a fim de compreender como a atuação da sociedade civil pode legitimar os procedimentos de licenciamento ambiental.

Porém, é válido realizar uma rápida contextualização histórica, no propósito de compreender como as deliberações internacionais, elaboradas a partir dos encontros e conferências realizadas pela ONU, influenciaram o Direito Ambiental Brasileiro. Isso porque, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, a questão ambiental somente passou a ser objeto de discussão entre os Estados a partir da segunda metade do século XX.

Até então, os problemas ambientais, que já se manifestavam em todo o globo terrestre e, de forma mais latente, nas comunidades europeias, eram rechaçados pelos benefícios decorrentes do crescimento econômico, notadamente aqueles relacionados ao consumo⁵³. Porém, o agravamento do cenário de degradação ambiental e, conseqüentemente, da qualidade de vida da população, associado a estudos realizados por especialistas da época,

da ação popular. Aliás, trata-se de uma exceção à regra da liberdade probatória (sob a lógica tanto da atipicidade como da não-taxatividade dos meios de provas) previsto no art. 332, CPC. (...)”. Tal posicionamento mostra-se ainda mais relevante no âmbito do Direito Ambiental, face à natureza difusa do bem, a unicidade do meio ambiente e os efeitos transfronteiriços do dano ambiental.

⁵³Alexandra Aragão (2011, p. 36), ao realizar uma análise da abordagem da questão ambiental na Europa na década de 50, afirma que “Na realidade, naquela época, a protecção do ambiente não se contava entre as preocupações dos governos nem dos povos, mais voltados para o crescimento económico, expresso pelo crescimento do Produto Nacional Bruto, o que tornava compreensível que no Tratado de Roma não houvesse, inicialmente, qualquer referência directa ao ambiente”.

com destaque para a produção do Clube de Roma, fizeram com que a preocupação com a preservação ambiental produzisse eco na sociedade.

Dada a natureza difusa do meio ambiente⁵⁴ e os efeitos transfronteiriços da poluição e dos demais efeitos da degradação ambiental, logo se compreendeu que a solução para essa questão exigiria um esforço de toda a comunidade mundial e não apenas soluções intra-Estado. Nesse cenário, a ONU aprovou a proposta de realização de uma conferência, com o objetivo de alinhar o debate entre os Estados, buscando medidas comuns capazes de propiciar o equilíbrio ambiental, a qual se concretizou em 1972 na cidade de Estocolmo, na Suécia, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, conforme destacado alhures.

Ocorre que aspectos econômicos e sociais impediram a concretização dos objetivos almejados pela ONU. O alto grau de satisfação de direitos sociais, o índice de desenvolvimento econômico alcançado ao longo dos anos, a forma de organização estatal e da sociedade e o avanço das pesquisas sobre o assunto, levaram os Estados Europeus a assumirem a dianteira da defesa da preservação ambiental. Em contraposição, os Estados em Desenvolvimento alegavam que as políticas preservacionistas poderiam impedir o crescimento econômico necessário à satisfação das carências da população, motivo pelo qual deixaram de apoiar o modelo que privilegiava as ações em prol do meio ambiente.

Ademais, as nações europeias sentiam o peso que a política de preservação ambiental - que estava sendo instituída no continente - gerava nos custos da produção, se comparados com os custos dos bens produzidos em países descompromissados com a questão ambiental e que, conseqüentemente, não incluíam no preço do produto os custos ambientais. Daí o fato pelo qual as primeiras manifestações a esse respeito, ocorridas a partir das décadas de 1970 e 1980, tenham sido observadas naquele continente, como destaca Alexandra Aragão:

Foi esta preocupação com as distorções da concorrência que justificou, nos anos 70 e 80, a adoção de medidas uniformes de protecção do ambiente, através de instrumentos internacionais, *maxime* através de convenções multilaterais e de deliberações de organizações internacionais (ARAGÃO, 2011, p. 37).

A posição adotada pelos Estados em Desenvolvimento impossibilitou que as políticas preservacionistas do meio ambiente, defendidas nos encontros e conferências

⁵⁴José Alfredo de Oliveira Baracho Junior (2008, p. 81) afirma que, quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, embora inserido no Capítulo da Constituição da República de 1988 que trata da Ordem Social, “o conteúdo normativo que estabelece não se enquadra em uma concepção de direitos sociais como busca de solução das desigualdades reais entre indivíduos.” [...] “Em outro viés, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser pensado como um direito ou interesse difuso. Nesta dimensão o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não está vinculado a indivíduos, mas expressa a atribuição de direitos a coletividades, determinada em determinadas circunstâncias e indeterminada em outros.”

promovidos pela ONU, fossem levadas a cabo na amplitude que os problemas exigiam, sendo comum os documentos produzidos possuírem efeitos apenas *soft law*, ou seja, de caráter não vinculativo. Mas, as divergências entre os Estados não impediram totalmente o avanço dos debates sobre as questões ambientais. Ao longo da década de 1980 e 1990, tratados, protocolos e acordos multilaterais com força obrigacional, relacionados a aspectos pontuais, como a redução da emissão de gases de efeito estufa, a preservação da biodiversidade do ecossistema marinho, dentre tantos outros, foram assinados entre os Estados Europeus e Estados de outros continentes.

Noutro norte, a íntima relação da sociedade civil com o meio ambiente, seja na ação exploratória dos recursos naturais, seja nas relações de contemplação e de gozo, seja no acometimento dos danos decorrentes do desequilíbrio desse meio, propiciou que os cidadãos se envolvessem com a questão ambiental, evitando que as decisões fossem tomadas de forma restrita entre os ocupantes dos cargos representativos do poder estatal.

Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira, com apoio na obra de Michel Prieur, ressalta a importância da participação popular na formação desta nova ética ambiental, tal qual denominada por Ramón Martín Mateo, vez que a condução do tema exclusivamente pelos governantes eleitos não logrou os resultados almejados:

Diante disso, pode-se afirmar que “a democracia representativa, segundo a qual os cidadãos delegam todos os seus poderes aos governantes em intervalos regulares, revelou-se incapaz de proteger o planeta da destruição do ambiente e do crescimento das desigualdades econômicas”. Nesse sentido é que se pode afirmar que a participação tem um papel primordial para a efetivação do direito ao ambiente, o qual, em uma perspectiva puramente substantiva (de direito substantivo), dado seu caráter supraindividual, não lograria a proteção devida, pois certos interesses ambientais não seriam abrangidos pela atuação do Poder Público. (FERREIRA, 2010, p. 32)

A formação de organizações não governamentais também contribuiu para a ampliação e a continuidade do debate, através de programas voltados à instrução da população e de ações práticas junto a pessoas físicas, jurídicas e organismos públicos que degradavam o meio ambiente⁵⁵. Com isso, a população conseguiu organizar-se de forma a

⁵⁵José Adércio Leite Sampaio (2003, p. 81) ressalta a relevância das organizações civis ambientais para a consolidação do tema na agenda política dos Estados e no dia a dia da população: “Seu surgimento, no decorrer dos anos 70, do século passado, como ator político importante na Europa e, de certa maneira, nos Estados Unidos, foi marcado por uma onda de protestos que visavam principalmente a proteção da natureza, de espécies animais e vegetais em risco de extinção, bem como do patrimônio histórico e cultural. Na década seguinte, ocorreu a sua *internacionalização e profissionalização*, alargando-se os seus horizontes reivindicatórios, com nítido propósito de colocar a questão ambiental com todos os seus problemas na prioridade da agenda política das nações e dos organismos internacionais”.

influenciar os governos locais a tomarem uma postura ativa acerca da questão ambiental, afinal essa mesma sociedade sentia diretamente os efeitos dos desastres ambientais e os danos em geral decorrentes da degradação ambiental.

Este cenário de mobilização popular e atuação de organismos internacionais e organizações não governamentais culminou com o reconhecimento de que a preservação dos recursos naturais e do equilíbrio do meio ambiente não constitui um problema apenas das comunidades diretamente afetadas pelos impactos da degradação ambiental, mas de toda a população mundial, criando um contexto favorável à evolução das tratativas internacionais.

O reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e difuso desencadeou uma grande mudança na legislação dos Estados, notadamente naqueles países que se mostravam ainda refratários às proposições consolidadas nos encontros e conferências realizados pela ONU, propiciando o surgimento de um movimento virtuoso de nacionalização dos Princípios Internacionais de Direito Ambiental.

3.2.1 A inspiração nos Princípios Internacionais de Direito Ambiental

O advento da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, na Suécia constitui não apenas o marco das discussões acerca da preservação ambiental em âmbito global, mas o alicerce no qual se estruturou o ordenamento jurídico ambiental de diversas nações. A Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, documento oficial da Conferência, não possui caráter obrigacional, porém, está estruturada sob a forma de uma série de princípios comuns instituídos para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente.

Chris Wold (SAMPAIO *et al*, 2003, p. 6) adverte que os princípios internacionais de direito ambiental, apesar de não possuírem conteúdo vinculativo, foram instituídos a partir de “um esforço muito grande de criação, pela comunidade internacional”, com o propósito de orientar a introdução de regras tendentes à preservação do meio ambiente no ordenamento jurídico de cada Estado.

A Declaração de Estocolmo não é, pois, um documento aos moldes de um tratado ou de uma convenção, voltados a assegurar o cumprimento de determinadas obrigações ajustadas entre os Estados, mas um apontamento acerca de princípios que se espera sejam efetivados pelos países, como destaca Chris Wold:

O crescimento de sua importância remonta ao ano de 1972, com a denominada Declaração de Estocolmo. Apesar de não estabelecer nenhuma regra concreta, essa declaração propiciou a primeira moldura conceitual abrangente para formulação e implementação estruturada do Direito Internacional do Meio Ambiente. (SAMPAIO *et al*, 2003, p. 7)

Não obstante as resistências iniciais, o processo crescente de conscientização da população brasileira quanto à necessidade de instituir políticas voltadas à conservação ambiental favoreceu a assimilação dos princípios internacionais de direito ambiental pelos governantes e legisladores, culminando com a implementação de tais princípios no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para a Constituição da República de 1988 e a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente.

Outro importante momento histórico para a afirmação dos princípios internacionais de direito ambiental e, em especial, para a consolidação da participação popular nas questões relacionadas ao meio ambiente no Brasil, foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, conforme destaca Paulo Affonso Leme Machado:

A Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, em seu art. 10 diz: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”. No nível nacional, cada pessoa deve ter a “possibilidade de participar no processo de tomada de decisões”. Contudo, temos que reconhecer que “são indissociáveis ‘informação/participação’, pois é evidente que a ‘participação’ dos ignorantes é um alibi ou uma idiotice”, como assinala Gerard Monédiaire (MACHADO, 2011, p. 106).

Há que se destacar que, no Brasil, as organizações não governamentais também contribuíram para a conscientização da população quanto à relevância da questão ambiental. Influenciadas pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Rio 92) e pela grande diversidade biológica existente no território brasileiro, as ONG's cresceram e se tornaram mais pragmáticas a partir da década de 1980 (SAMPAIO *et al*, 2003, p. 81/82).

A doutrina diverge quanto ao número de princípios internacionais de direito ambiental, porém, a partir de um amplo estudo com foco na análise de diversas constituições, José Adércio Leite Sampaio (2003, p. 53), concluiu que os mesmos podem ser sintetizados em: 1) princípio da equidade intergeracional; 2) princípio da precaução; 3) princípio da prevenção; 4) princípio da responsabilidade; 5) princípio da informação e; 6) princípio da participação, ressaltando que todos os demais aspectos apontados pela doutrina como principiológicos compõem a estrutura do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

O princípio da participação, objeto central do presente trabalho, está contido no item 7 do Preâmbulo da Declaração de Estocolmo, que sugere a necessidade de uma comunhão de ações por parte de cidadãos, empresas e instituições, em prol da preservação ambiental, afirmando que esses atores devem aceitar as responsabilidades que possuem nesse esforço comum. Porém, adverte que “As administrações locais e nacionais e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente” (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, a “Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade” (BRASIL, 2013), elencando expressamente a participação popular nos Princípios 1 e 4 da Declaração de Estocolmo:

Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

Princípio 4

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Consequentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres. (BRASIL, 2013).

José Adércio Leite Sampaio entende que as questões ambientais constituem um campo propício para o exercício da participação popular, seja pela relevância do tema, o que se confirma pela natureza difusa deste direito, seja pela variedade de mecanismos colocados à disposição da sociedade civil:

As questões ambientais, pela sua natureza, extensão e gravidade, colocam-se como tema de macrodemocracia (consulta popular ambiental como se deu na Itália e Suécia em relação à política nuclear) e da microdemocracia (participação popular e social, sobretudo das chamadas organizações não-governamentais, em audiências públicas e em ações coletivas ambientais) (SAMPAIO *et al*, 2003, p. 80)

Conforme já analisado, o princípio da participação popular foi amplamente assimilado pela Constituição da República de 1988, como corolário da soberania popular e da democracia participativa. No campo do Direito Ambiental esse princípio recebeu, ainda, a

influência das normas internacionais, motivo pelo qual a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) e a Constituição da República de 1988 estabeleceram diversos mecanismos de atuação da sociedade civil na preservação do meio ambiente.

Na esfera do Poder Judiciário, o art. 5º, LXXIII da CR/88 dispõe que qualquer cidadão pode propor ação popular com o intuito de anular ato lesivo ao meio ambiente. Já no campo legislativo, as questões ambientais constituem objeto apropriado para a aplicação dos institutos do plebiscito⁵⁶ e do referendo, tendo em vista a natureza difusa do direito tutelado e a sua relevância para a perpetuidade das condições adequadas à vida do homem no planeta Terra.

Do mesmo modo, a iniciativa legislativa popular é forma adequada para a participação da população na criação de leis que atendam ao primado da preservação ambiental. Atualmente a organização não governamental Greenpeace vem desenvolvendo um amplo processo de colheita de assinaturas para apresentar à Câmara de Deputados um projeto de lei de iniciativa popular destinado a proibir o desmatamento no Brasil⁵⁷, o qual conta, segundo a ONG, com mais de 724.000 petições assinadas (GREENPEACE, 2013).

Paulo Affonso Machado (2011, p. 112) exalta a importância do acesso ao judiciário: “A possibilidade de as pessoas e de as associações agirem perante o Poder Judiciário é um dos pilares do Direito Ambiental. Para que isso se tornasse realidade, foi necessária a aceitação do conceito de que a defesa do meio ambiente envolve interesses difusos e coletivos”. Porém, Machado destaca que há muito que evoluir, citando, como exemplo, a impossibilidade de pessoas instaurarem processos perante tribunais internacionais, como a Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas, que assegura tal competência apenas aos Estados (MACHADO, 2011, p. 113).

Além desses, diversos são os instrumentos de atuação disponíveis à sociedade civil no âmbito dos procedimentos administrativos, como a audiência pública, a consulta pública, os conselhos participativo-deliberativos - instituídos no âmbito dos órgãos ambientais - e os estudos de impacto ambiental⁵⁸, os quais serão objeto de aprofundamento no próximo

⁵⁶Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 111) afirma que o plebiscito ambiental já é uma realidade em diversos países, como a Itália e a Suécia, constituindo mecanismo adequado para a deliberação acerca de assuntos de grande relevância. Destaca, porém, que esse processo deve ocorrer de forma equânime, assegurando às correntes iguais condições de manifestação, inclusive no tocante ao aporte de recursos financeiros para a propaganda.

⁵⁷O artigo primeiro deste modelo de projeto de lei que está em processo de colheita de assinaturas da população brasileira dispõe que: “Fica instituído o desmatamento zero no Brasil, com a proibição da supressão de florestas nativas em todo o território nacional. A União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal não mais concederão autorizações de desmatamento das florestas nativas brasileiras” (GREENPEACE, 2013).

⁵⁸José Adércio Leite Sampaio (2003, p. 80/81) elenca os diversos meios pelos quais a sociedade pode exercer o direito à participação ambiental que lhe é inerente, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa legislativa popular

capítulo. Porém, há que se destacar desde já, que esses mecanismos de participação popular também carecem de melhor estruturação e maior efetividade, exigindo reformulações propícias a torná-los aptos a atender ao preceito constitucional.

3.2.2 A corresponsabilidade do Poder Público e da sociedade civil na preservação do meio ambiente

A participação popular nas ações de preservação ambiental não constitui apenas um direito, mas um dever estatuído na Constituição da República de 1988, que estabeleceu, no artigo 225, que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por sua natureza, constitui-se em um direito difuso e, como tal, não é de titularidade exclusiva de um indivíduo ou de uma coletividade, mas de todos dos cidadãos, de forma indeterminada⁵⁹. Por isso, o cidadão é, a um só tempo, detentor do direito e corresponsável pela sua fruição em favor dos demais indivíduos, como ressalta José Adércio Leite Sampaio.

O direito de participação nos processos decisórios ambientais, pelas suas feições coletivistas, é par de um dever correlato. A própria Constituição brasileira imputa à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225). Uma leitura positivista desse dispositivo enxerga nele apenas um dever jurídico em sentido fraco, mais próximo do ônus, pois o seu descumprimento não importa tecnicamente sanção, mas perda da oportunidade de participar. Ambientalmente, no entanto, a *pena* pode ser demasiadamente severa: o desaparecimento de um patrimônio ou de um recurso natural. Por igual, será do ponto de vista ético, pois os olhos da posteridade cobram do inerte a irresponsabilidade na gestão de um interesse comum. É por isso que, sob a perspectiva do direito constitucional ambiental, esse dever é juridicamente qualificado, podendo importar, para o gosto formalista, a tutela jurisdicional tanto de nível local quanto de esfera supranacional e internacional destinada a exigir a responsabilidade coletiva pelo descaso com o ambiente (SAMPAIO *et al*, 2003, p. 80).

ambiental, fóruns, conselhos, a abertura do processo administrativo e judicial à sociedade, dentre outros, concluindo que “A esfera público-política ambiental, nesse sentido, funciona tanto como definidora de pauta da agenda política quanto como instância de reivindicação, de imposição de transparência e de controle do poder público”.

⁵⁹Neste sentido, Édís Milaré (2011, p. 498) leciona que “A caracterização do meio ambiente como entidade real de interesse coletivo é recorrente na Lei Maior, na Lei 6.938/1981 e em muitos outros instrumentos legais. Por isso, a incumbência solidária do Poder Público e da coletividade é reiteradamente lembrada. Mais ainda, a participação da comunidade interessada é inculcada com frequência; metaforicamente falando, deve ela sair da plateia e postar-se no palco das decisões que lhe digam respeito; para tanto, precisa ter ciência dos fatos a fim de poder posicionar-se diante deles”.

O modelo introduzido pelo art. 225 da Constituição da República de 1988 constitui uma inovação em relação aos textos constitucionais anteriores que, em regra, atribuíam o ônus da efetivação de direitos sociais e difusos exclusivamente ao Estado, sendo, inclusive, pioneira se comparada à maioria das constituições dos países americanos. No entanto, José Alfredo Baracho Junior (2008, p. 94) assevera que esse novo conceito alinha-se ao princípio do Estado Democrático de Direito⁶⁰.

Ademais, o contexto histórico do século XX demonstrou que o Estado não foi capaz de assegurar a fruição desse direito à coletividade, seja pelas suas próprias ações degradadoras, seja pela falta de gestão no uso privado deste bem de uso comum do povo, exigindo a inclusão de novas formas, em especial da participação da sociedade civil que, direta ou indiretamente, intervém neste meio, como destaca Baracho Júnior:

Por outro lado, a sociedade civil mostrou-se como um campo fértil para idéias e práticas de natureza coletiva. O enfrentamento dos problemas ambientais é precisamente um dos melhores exemplos desta nova percepção da esfera pública, visto que o Estado intervencionista do final do século XIX e grande parte do século XX foi um dos principais degradadores do meio ambiente, seja diretamente, através de empresas estatais, seja indiretamente, através da tolerância com a degradação provocada por empresas privadas (BARACHO JUNIOR, 2008, p. 94-95).

Ao Poder Público, porém, são atribuídas as maiores responsabilidades, tendo o constituinte elencado no art. 225, §1º da CR/88 um rol não taxativo de obrigações a serem desincumbidas, a saber: a) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; b) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; c) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; d) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; e) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; f) promover a educação ambiental em todos os

⁶⁰Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 140) enaltece o texto constitucional brasileiro que compartilha entre os Poderes do Estado e a coletividade a responsabilidade pela defesa e preservação do meio ambiente: “A Constituição foi bem-formulada ao terem sido colocados conjuntamente o Poder Público e a coletividade como agentes fundamentais na ação defensora e preservadora do meio ambiente. Não é papel isolado do Estado cuidar sozinho do meio ambiente, pois essa tarefa não pode ser eficientemente executada sem a cooperação do corpo social”.

níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; g) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A corresponsabilidade da sociedade na defesa e preservação do meio ambiente dá, assim, ao princípio da participação na esfera ambiental uma maior densidade, exigindo que os mecanismos de atuação popular sejam ainda mais eficazes⁶¹, visto que o cidadão passa a receber a responsabilidade, em conjunto com o poder público e a iniciativa privada, de garantir a si, seus pares e à posteridade condições ambientais adequadas de vida na Terra⁶² e, para tanto, deve ter a seu dispor recursos adequados para desincumbir-se deste ônus, recursos estes de responsabilidade do Estado, como a oferta de informação ambiental real, atual e abrangente, e a promoção da educação ambiental, como se verá a seguir.

3.3 O direito à informação como condição para o exercício da participação popular

O direito à informação é condição indissociável para o exercício pleno da democracia participativa⁶³. Não é possível que o cidadão participe dos processos de discussão e deliberação se não possuir dados claros e completos acerca da questão em debate. Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 29) afirma que a informação proporciona a transmissão do conhecimento, assim entendido como o processo em que “há um envolvimento entre quem comunica e quem recebe a comunicação. A mensagem passa a estabelecer uma espécie de “bem comum” entre o emitente e o receptor”.

⁶¹ Antônio Herman Benjamin (2011, p. 96) considera a ampliação da participação pública um grande benefício, na medida em que maximiza as formas de atuação da sociedade: “É correto e justo dizer que, no Direito moderno, o legislador que atribui o benefício (qualidade ambiental) ou a missão (proteger o meio ambiente, como dever de todos) também distribui, explícita ou implicitamente, os meios e, entre eles, os instrumentos processuais e meios administrativos de participação no esforço de implementação. Logo, é possível extrair da norma reconhecidora da tutela ambiental, como valor essencial da sociedade, um potencial poder processual de participar do processo decisório administrativo ou ingressar em juízo em favor próprio ou de outros cobeneficiários”.

⁶² Orci Paulino Bretanha Teixeira (2006, p. 95) desenvolve uma sintética contextualização do tema, afirmando que “O dever fundamental de proteger e de preservar o meio ambiente leva o homem a zelar pelo patrimônio ambiental que pertence à humanidade, às presentes e futuras gerações; e leva ao desenvolvimento sustentável, à implementação de tecnologia para recuperar a qualidade ambiental e a efetiva defesa dos recursos naturais, especialmente os não renováveis. Tal ônus apresenta como vantagem, entre outras, a instituição e a definição de direitos e obrigações; indicando os respectivos titulares do direito. Os deveres decorrem do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito de defesa da sadia qualidade de vida”.

⁶³ Neste sentido, Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira (2010, p. 28) afirma que “O princípio da participação, porém, não se confunde com o direito à informação, que está estreitamente a ele relacionado, vez que a informação constitui-se num subsídio fundamental para a participação, isto é, não se pode participar do que não se conhece”.

Nesse caso, o princípio da informação é entendido de forma ampla, compreendendo não apenas os mecanismos de colheita e armazenamento de dados, mas os instrumentos adequados de transmissão, de modo que as informações tornem-se acessíveis e compreensíveis a toda a sociedade.

No campo do Direito Ambiental, o direito de acesso à informação é ainda mais ampliado, face à natureza difusa e a relevância que possui para a garantia de vida saudável de todos, como destaca José Adércio Leite Sampaio:

Quando a informação se refere à situação, disponibilidade e qualidade dos recursos naturais, bem como sobre políticas, medidas e decisões que tenham por objeto tais recursos, torna-se ainda importante a sua afirmação, não só para que todos tomem ciência do estado, das propostas e execuções de manejos de seu entorno natural, construindo e renovando uma “opinião pública ambiental informada”, mas sobretudo para que possam contribuir de maneira efetiva e consciente nos processos decisórios que venham a gerar efeitos sobre a natureza. É por isso que alguns autores especializam um “direito à informação ambiental”, qualificado como direito de quarta geração (SAMPAIO *et al*, 2003, p. 76-77).

Por essa razão, o direito à informação compõe o leque de princípios internacionais de direito ambiental e está inserido em diversas convenções, protocolos e declarações⁶⁴. Entre elas pode-se destacar: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) que assegura, no Princípio 10, o acesso à informação, notadamente, de substâncias e atividades perigosas, impondo ao Poder Público a obrigação de tomar medidas necessárias para disponibilizar tais informações à sociedade; e a Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente (1998), que evidencia o acesso à informação, independentemente de prévia justificação, como condição para a participação popular e a tomada de decisões melhores e mais eficazes. Essa convenção destaca-se pela amplitude em que tratou o tema, tecendo a minúcias a forma como as informações devem ser ofertadas, as hipóteses em que é possível rejeitar o pedido, as providências que os Estados deverão tomar para implementar as medidas aprovadas, dentre outras.

Mas, para que a informação ambiental seja eficaz, não basta que o Poder Público a coloque à disposição dos cidadãos. José Adércio Leite Sampaio assevera que a mesma deve atender a quatro características: veracidade, amplitude, tempestividade e acessibilidade:

⁶⁴Em obra dedicada ao assunto Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 109-175) faz um amplo estudo acerca das mais diversas convenções, tratados, protocolos, declarações e acordos firmados entre os países, com ou sem a intervenção da ONU, construindo um panorama sobre a informação ambiental no campo internacional, que remonta ao ano de 1933 e compreende os documentos firmados até 2003, proporcionando analisar a evolução com que o tema tem sido tratado.

“Dados incompletos ou falsos, tanto quanto dados defasados ou pouco acessíveis não cumprem as determinações do princípio” (SAMPAIO, *et al*, 2003, p. 77). Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 91) também elege as características que considera essenciais à informação, dentre as quais enumera a tecnicidade, a compreensibilidade e a rapidez.

O processo de coleta, organização e divulgação das informações deve ser criterioso e pautado em procedimentos que possibilitem a aferição da veracidade das informações, pois, dados falsos ou imprecisos, além de prejudicar a participação da sociedade civil podem levar à tomada de decisões equivocadas e prejudiciais à vida do homem e ao equilíbrio do meio ambiente. A tempestividade é outro aspecto de grande importância no processo participativo, na medida em que informações tardias podem se tornar inúteis ou de pouco valia nos processos discursivos ou causar danos, como afirma Paulo Affonso Leme Machado:

A informação, para ser utilizável, deve ser rápida. Para isso, é preciso que os emissores da informação estejam adequadamente organizados, com pessoal e aparelhamento adequados. A presteza da informação irá atestar um mínimo de eficiência de quem informa. [...] Nem é preciso insistir em que o prazo aventado, de 30 dias, pressupõe que não haja uma situação de emergência. Neste caso a demora ou o retardamento da transmissão da informação acarretam incontestável dano aos que devem ser informados. O direito ambiental positivo deve estabelecer a responsabilidade civil objetiva para tal situação, como deve ser prevista a criminalização da pessoa física ou jurídica responsável (MACHADO, 2006, p. 92-93).

A lição de Paulo Affonso Leme Machado quanto às situações de emergência mostra-se importante para afirmar que, nesses casos, a informação deve ser prestada imediatamente à sociedade, a fim de que o indivíduo possa buscar mecanismos de defesa, cabendo ao Poder Público tomar as cautelas necessárias para não instaurar um ambiente de pânico nos informados. Porém, a simples alegação de risco de pânico e desordem não pode ser empecilho para a transmissão das informações.

O critério da amplitude indica que as informações ambientais não devem apresentar dados superficiais; ao contrário, deve-se perquirir todo o conteúdo disponível sobre a matéria, articulando situações correlatas que possam influenciar direta ou indiretamente a produção de efeitos. Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 91) afirma que “No geral, a informação ambiental é composta de dados técnicos, onde estão presentes normas de emissão e padrões de qualidade”. Isto ocorre porque o Direito Ambiental possui uma característica multidisciplinar, congregando informações de diversas ciências como a biologia, a física, a geografia, dentre outras, com o propósito de atingir o seu objetivo maior.

Ademais, a informação ambiental é, em regra, complexa, envolvendo não apenas direitos coletivos, mas interesses, por vezes conflitantes, como ocorre em procedimentos de licenciamento ambiental. A tecnicidade e a complexidade da informação não podem, no entanto, constituir óbice à sua transmissão, exigindo do Poder Público e daqueles que a detêm a obrigação de torná-la compreensível a toda a população.

O fato de a informação ambiental transmitir dados técnicos não afasta a obrigação de a mesma ser clara e compreensível para o público receptor. A informação necessita poder ser utilizada de imediato, sem que isso demande que os informados sejam altamente especializados no assunto (MACHADO, 2006, p. 92).

Por fim, a acessibilidade determina que a informação esteja disponível a todos, exigindo que os meios de divulgação sejam diversos e tão diversificados quanto o necessário para atender a todas as camadas da sociedade civil. Assim, caberá ao Poder Público e a todos os demais atores obrigados a transmitir a informação o ônus de adequar a cientificidade das informações ao nível de entendimento daquele que irá recebê-la, de modo que todos os cidadãos estejam suficientemente esclarecidos para participar do debate público. Nesse sentido, vejamos a sábia manifestação de Paulo Affonso Leme Machado:

A clareza deve coexistir com a precisão, não se admitindo a incompletude da informação sob pretexto de ser didática. Contudo, como argüiu o professor Stewart, as questões ambientais não são sempre simples e nem sempre têm soluções incontroversas. Parece-me que, diante das incertezas que se possam detectar nos dados ambientais transmitidos, cabe ao informante ser imparcial e dar chance de conhecimento, aos informados, de todos os ângulos da questão, sem privilegiar qualquer ponto de vista. E, quando o informante entender necessário posicionar-se, incumbe a ele justificar, com amplitude e profundidade, suas razões, apresentando, também, as razões contrárias às suas (MACHADO, 2006, p. 92).

O direito à informação está previsto na Constituição da República, no art. 5º, XIV e XXXIII. No primeiro inciso, o texto constitucional assegura a universalidade do acesso à informação, resguardando, apenas, o sigilo da fonte nas hipóteses em que for necessário para o exercício profissional. Assim, não é possível que o detentor da informação deixe de transmiti-la por interesses econômicos, comerciais ou por qualquer natureza, ressalvadas as hipóteses em que a lei assegura o sigilo. Paulo Machado (2006, p. 54) entende que no inciso “afirma-se a possibilidade de conhecimento de fatos da esfera pública, sejam eles oriundos de particulares ou dos órgãos públicos. A esfera pública da informação é aquela que não está na zona da intimidade e da vida privada das pessoas ou da imagem e da honra das mesmas (...)”.

Já o inciso XXXIII da CR/88 tem como objeto atribuir aos órgãos públicos a responsabilidade de prestar aos cidadãos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. Paulo Affonso Leme Machado conceitua esses três níveis de interesse, nos seguintes termos:

O interesse particular é aquele que se circunscreve à órbita pessoal ou familiar. Pode coexistir com os outros dois tipos de interesse – o coletivo e o geral –, ou pode estar nitidamente demarcado. O interesse coletivo é aquele que, sem ser geral, tem um espectro maior que o interesse particular, abrangendo grupo, categoria ou classe de pessoas. O interesse geral é aquele que abarca um número de pessoas indefinidas, com vários interesses. (MACHADO, 2006, p. 57).

Com efeito, a Lei 12.527/2011 regulamentou o disposto no art. 5º, XXXIII da CR/88, dispondo acerca dos procedimentos a serem observados por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como pela administração pública indireta, para assegurar o direito fundamental à informação, estabelecendo, dentre outros aspectos, os procedimentos a serem observados para o acesso, as restrições e as penalidades. Apesar de não se tratar de uma lei relacionada especificamente à informação ambiental, vale mencionar as mudanças já introduzidas nos Poderes do Estado, notadamente quanto à divulgação eletrônica de informações e à facilitação de acesso, o que tem gerado um grande número de requerimentos junto aos órgãos públicos.

Há que se destacar que a Constituição da República de 1988 ainda traz uma previsão específica do princípio da informação ambiental ao dispor no artigo 225, §1º, IV que a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente deve ser precedida da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade. Esse instituto, que será objeto de aprofundamento no capítulo seguinte, constitui importante meio de atuação da sociedade civil na preservação do meio ambiente e espaço público apropriado para a coleta, organização e divulgação de informações ambientais.

O direito à informação ambiental também está assegurado em diversas legislações infraconstitucionais, sendo, inclusive, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, vejamos: a) Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), nos arts. 6º, §3º; 9º, VII, X e XI e; 10, §1º; b) Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), nos arts. 6º e 10; c) Lei dos Agrotóxicos (Lei 7.802/1989), no art. 14; d) Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997), nos art. 5º, VI; 25, 26, 27; e) Lei 10.650/2003; dentre outras.

Há que se ressaltar que, em 16 de abril de 2003, foi sancionada a Lei n. 10.650 que tem como objeto específico garantir o acesso da população às informações ambientais existentes nos órgãos que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. O legislador ordinário cuidou de estabelecer que as informações a serem franqueadas à sociedade não devem ser apenas aquelas referentes à qualidade do meio ambiente, mas todas que estejam sob a guarda dos referidos órgãos, seja por meio escrito, eletrônico, visual, dentre outros, ressalvados os casos de sigilo, previstos em lei.

Dessa forma, pode-se concluir que o acesso à informação ambiental possui caráter universal – ressalvadas as hipóteses protegidas pelo sigilo legal –, sendo assegurado a qualquer cidadão, independente de justificativa prévia ou comprovação de interesse específico, a obtenção dos dados coletados pelos órgãos do SISNAMA (art.2º, §1º da Lei n. 10.650/2003) e demais entidades. Isso se justifica pelo fato de que, dada a característica de unicidade, própria do meio ambiente, todas as influências exercidas sobre o mesmo afetam direta ou indiretamente a sociedade planetária, sendo os cidadãos legitimados a defender e preservar o meio ambiente, independentemente do local em que ocorrer a sua degradação.

3.4 A imprescindibilidade da efetivação da Política Nacional de Educação Ambiental como forma de compartilhar os limitados recursos do Planeta

A educação ambiental é outro importante instrumento de qualificação da participação popular nas ações de defesa e preservação do meio ambiente. Afinal, somente é possível construir um processo virtuoso e permanente de mobilização da população, aos moldes preconizados no art. 225 da CR/88, se forem formados cidadãos conscientes dos direitos e deveres que lhes são inerentes⁶⁵.

Os autores Larissa Lauda Burmann e Paulo Natalício Weschenfelder (2010, p. 50) propõem uma diferenciação entre o direito à informação e a educação ambiental, argumentando que “A educação ambiental dá o conhecimento e constrói a consciência para participação ambiental, enquanto que a informação dá os dados necessários para exercer a participação ambiental”.

⁶⁵ Ao tratar do direito à participação da sociedade, José Adércio Leite Sampaio leciona que “A efetividade desse direito, além da existência de um quadro institucional jurídico-burocrático, depende de uma consciência e opinião públicas informadas. A educação e a informação ambientais devem circular por toda a sociedade, estimulando o debate, o surgimento de idéias inovadoras e de alternativas de uso dos recursos do ambiente que tendam a preservá-los a longo prazo” (SAMPAIO *et al*, 2003, p. 80).

Marcos Augusto Maliska (2010, p. 790) enaltece a importância do processo educacional afirmando que: “A Educação deve promover o sentimento de responsabilidade nas pessoas para com o mundo em que vive, o sentimento de que o mundo que está a sua volta é um pouco resultado de suas próprias ações”.

Nesse sentido, a comunidade internacional, desde as primeiras conferências realizadas por intermédio da ONU acerca do meio ambiente, elegeu a educação ambiental como instrumento essencial para a formação de uma opinião pública esclarecida e uma conduta responsável por parte de pessoas físicas e jurídicas, em prol da proteção e melhoria do meio ambiente na sua dimensão humana global⁶⁶, como destaca o Princípio 19 da Declaração de Estocolmo (LANFREDI, 2007, p. 140).

Princípio 19

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos (BRASIL, 2013).

Com o objetivo de criar um programa mundial sobre educação ambiental, tornando efetiva a recomendação disposta no Princípio 19 da Declaração de Estocolmo, a Organização das Nações Unidas realizou em 1975, na cidade de Belgrado, na Iugoslávia, o Encontro Internacional em Educação Ambiental. Desse encontro foi elaborada a Carta de Belgrado, que traçou metas, objetivos, destinatários e diretrizes básicas a serem aplicados nos programas de educação ambiental:

Em Belgrado, os países concluíram que a ação ambiental tem como meta “melhorar todas relações ecológicas, incluindo a relação da humanidade com a natureza e das pessoas entre si”, através da valorização da cultura de cada região como ponto de partida para o esclarecimento e a conscientização dos povos sobre os significados de qualidade de vida e bem estar social e individual, a serem alcançados em harmonia com o ambiente biofísico (meio ambiente natural) e o ambiente criado pelo homem (meio ambiente artificial, cultural e laboral). (CAMPOS, 2012)

⁶⁶Orci Teixeira (2006, p. 114) faz uma abordagem precisa sobre os benefícios que a educação proporciona no campo ambiental: “A educação faz-se presente, objetivando uma maior capacitação da pessoa humana para uma adequada convivência em harmonia com a natureza, bem como a compreensão dos riscos que uma irracional e inadequada utilização dos bens ambientais acarreta. Igualmente, visa estabelecer e demonstrar as vantagens e os benefícios da implementação séria de atitudes e obras em prol do meio ambiente. Ou seja, preparam a humanidade para restabelecer o pacto com a Terra, um pacto do homem com a natureza - idealizado nesse novo Estado”.

Dentre os objetivos⁶⁷ da educação ambiental descritos na Carta de Belgrado, merecem destaque: a) a conscientização dos povos sobre o meio ambiente e seus problemas; b) a compreensão do meio ambiente como uno, da presença do homem neste meio e das atribuições a ele inerentes, através de uma responsabilidade crítica; c) o auxílio na compreensão de valores sociais que incentivem o interesse pelo meio ambiente e impulsionem a participação ativa na sua proteção e melhoria e; f) a participação responsável na adoção de medidas adequadas

A Carta de Belgrado estabelece, ainda, as diretrizes básicas para os programas de educação ambiental, dentre as quais arrolam-se: a) a análise do meio ambiente como uno (natural, artificial, ecológico, econômico, social, tecnológico, legislativo, cultural e estético); b) a abordagem continuada e permanente; c) o método interdisciplinar; d) o incentivo à participação ativa na preservação e solução de problemas, tendo em vista a gravidade e a irreparabilidade de diversos danos ambientais e; e) a cooperação em nível local, regional, nacional e internacional.

Por destinar-se a toda a coletividade, a Carta de Belgrado orienta que a educação ambiental não deve apenas ser inserida como conteúdo interdisciplinar no sistema regular de ensino, mas também atender ao público que não se encontra nas escolas, sendo necessário que cada Estado identifique as formas mais eficazes de promover a educação não formal em núcleos sociais, como: a família, as associações, os sindicatos, dentre outros.

Desde então, a ONU vem promovendo encontros e conferências com o propósito de debater e fortalecer as políticas voltadas à implementação da educação ambiental, entre os quais citam-se a Conferência de Tbilisi, na Geórgia (ex-URSS), realizada em 1977, na qual foram ratificadas as metas, objetivos e diretrizes traçados em Belgrado, consolidando e impulsionando a aplicação prática dos seus comandos e a Conferência Internacional de Educação e Formação sobre o Meio Ambiente, ocorrida em 1987 em Moscou, Rússia, na qual foram definidos os nove pontos para o plano de ação do Programa Internacional de Educação Ambiental - PIEA (OLIVEIRA, 1998, p. 130).

No Brasil, porém, poucos foram os avanços observados a esse respeito durante a década de 1970 e o início da década de 1980, podendo ser citadas apenas algumas ações do Poder Executivo, voltadas à inclusão da educação ambiental nos currículos do ensino formal e

⁶⁷Geraldo Ferreira Lanfredi (2007, p. 140), com apoio na obra de Suzana Machado Pádua, comenta sobre os objetivos estabelecidos na Carta de Belgrado, afirmando que são “por si um motivo suficiente para qualquer nação promover a educação ambiental, mas, entre outras boas razões, também se pode destacar a de “assegurar um ambiente enriquecedor que dê segurança e alegria às pessoas, ao qual elas se sintam econômica, emocional e espiritualmente conectadas”.

a sua inserção como um dos princípios da Política Nacional de Meio Ambiente (art. 2º, X da Lei 6.938/1981), com o fim de promovê-la em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente, entretanto, sem efeitos práticos consideráveis.

Apenas em 1988, com a promulgação da Constituição da República, a educação ambiental ganhou relevância em âmbito nacional, sendo elencada no art. 225, §1º, VI como instrumento de conscientização popular, de incumbência do Poder Público, para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, Heline Sivini Ferreira afirma que:

A Carta Magna também deixou a cargo do Poder Público o dever de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino, bem como a conscientização pública visando à preservação ambiental. Ao inserir no âmbito da proteção constitucional elementos indispensáveis ao exercício da cidadania ambiental, o constituinte reconheceu expressamente a relevância da educação e da conscientização pública na tutela do meio ambiente. Apenas mediante um processo de alfabetização ecológica será possível formar cidadãos ambientalmente responsáveis, e esse é um passo indispensável para garantir o usufruto de uma verdadeira democracia ambiental (FERREIRA, 2011, p. 279-280).

Entretanto, somente após o decurso de mais de uma década, o Congresso Nacional regulamentou esse dispositivo constitucional, através da Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. Essa novel legislação, inspirada nos objetivos e diretrizes da Carta de Belgrado e no PIEA, estabeleceu que a educação ambiental deve se desenvolver a partir dos mais diversos meios que mobilizem a sociedade civil em prol da preservação ambiental, como sintetizado no art. 1º:

Art. 1º Entendem-se 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.

Geraldo Ferreira Lanfredi, ao tecer comentários sobre a conceituação da educação ambiental, traz importantes observações acerca de como a mesma pode ser entendida e trabalhada por seus operadores:

O que se observa é que esse tipo de educação se apresenta como uma nova forma de ver o papel do ser humano no mundo, propondo modelos de relacionamento mais harmônicos com a natureza e novos valores éticos. Parte para uma visão holística e sistêmica da realidade. Propõe posturas de integração e participação, de tal maneira que cada pessoa é incentivada a exercitar sua cidadania em plenitude. (LANFREDI, 2007, p. 142).

Nesse contexto, a educação ambiental no Brasil deve ser inserida como conteúdo interdisciplinar em todos os níveis do ensino regular (da educação infantil à educação superior), a que se denominou ensino formal; e em programas e projetos de articulação popular, voltados à conscientização da parcela da sociedade civil que não se encontra na escola, cumprindo, assim, o seu caráter não formal. A partir desse modelo, busca-se desenvolver uma compreensão integrada do meio ambiente, dos problemas decorrentes do seu desequilíbrio e da importância da participação de todos no processo de conservação ambiental, valendo-se, para tanto, da divulgação de informações, da formação específica de educadores e profissionais em geral e dos avanços da ciência e da tecnologia.

Em alinhamento ao art. 205 e 225 da CR/88, o legislador atribuiu ao Poder Público a responsabilidade pela definição de políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental no ensino formal e não formal. Entretanto, ampliou o rol de atores envolvidos nesse processo, impondo às instituições de ensino, aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, aos meios de comunicação, às sociedades empresárias e à própria população atribuições condizentes com a área em que atuam.

A Política Nacional de Educação Ambiental está fundada em princípios que incentivam a ampla participação de todos os atores públicos e privados, respeitando e valorizando a multiplicidade de ideias, valores e culturas, como expressão maior da democracia, considerando o meio ambiente em suas mais diversas facetas (natural, artificial, cultural e laboral) e o desenvolvimento contínuo e permanente de projetos educativos que envolvam aspectos locais, regionais e globais.

No âmbito do ensino formal, a educação ambiental deve ser inserida nos currículos escolares de forma articulada com as disciplinas regulares, construindo um processo contínuo de aprendizagem, desde a infância aos cursos de graduação, cabendo aos educadores identificar pontos de aproximação que permitam o trabalho da educação ambiental como um conteúdo interdisciplinar⁶⁸. Já no âmbito não formal, busca-se desenvolver “ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente⁶⁹” (art.13 da Lei n.

⁶⁸Geraldo Ferreira Lanfredi (2007, p. 147) exalta que a interdisciplinaridade “consiste na busca de uma concepção do mundo que supera a informação compartimentada, fragmentada e dissociada da existência social e natural do Planeta. Nesse procedimento, procura-se tecer novamente os fios soltos do conhecimento e, por exemplo, o professor de biologia recupera os processos históricos que interagem na formação dos ecossistemas naturais, e o professor de história, por sua vez, considera a influência dos fatores naturais nas formações sociais”.

⁶⁹Geraldo Ferreira Lanfredi (2007, p. 152-153) faz uma análise da Agenda 21, um dos documentos produzidos na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992 no Brasil, afirmando que a educação ambiental foi tratada no Capítulo 36, onde os países são exortados a “estimular a

9.795/1999), através da difusão de campanhas educativas em meios de comunicação e da participação articulada de escolas, universidades, organizações não governamentais, sociedades empresárias públicas e privadas⁷⁰ em programas de sensibilização da sociedade civil acerca das questões ambientais, bem como através do ecoturismo.

Portanto, a Política Nacional de Educação Ambiental está apoiada em valores, princípios, objetivos e processos que, se efetivados, proporcionarão à sociedade civil a formação de uma consciência crítica imprescindível para o cumprimento do primado constitucional da participação popular na defesa e preservação do meio ambiente⁷¹. Para tanto, é necessário que o Poder Público assuma as atribuições que lhe foram impostas, orientando os profissionais da educação sobre como trabalhar, de forma articulada, a educação ambiental com o conteúdo próprio de cada disciplina. Orci Teixeira aponta as vantagens da implementação dessa Política:

Com o efetivo conhecimento das questões ambientais no seu aspecto social, ambiental e econômico, a sociedade pode e deve participar do controle da qualidade do ecossistema e intervir nas decisões e políticas públicas, visando ao bem comum – principalmente numa sociedade de consumo como a atual, nas quais alguns buscam lucro à custa da natureza e dos interesses legítimos da maioria. Para assegurar a defesa ambiental, a legislação preocupa-se com a efetivação do direito à educação (TEIXEIRA, 2006, p. 113).

É necessário despender esforços para que o ensino da educação ambiental seja, de fato, contínuo e permanente, visto que a experiência prática tem demonstrado que o louvável trabalho desenvolvido pelos educadores infantis não tem sido observado no ensino médio e fundamental, tão menos no ensino superior, o que tem levado à formação de jovens despreocupados com os impactos decorrentes da degradação ambiental e, conseqüentemente, sem engajamento com os programas e projetos de preservação e conservação do meio ambiente.

participação do público nos debates sobre políticas e avaliações ambientais, formação de redes nacionais de informação, emprego de tecnologias modernas de comunicação, atividades de lazer e turismo ambientalmente saudáveis, inclusão de jovens, crianças e mulheres, além das nações indígenas, em assuntos relacionados ao meio ambiente e desenvolvimento”.

⁷⁰Neste sentido, Heline Sivini Ferreira (2011, p. 281) afirma que “Verifica-se, assim, que a Lei n. 9.795/99, seguindo as disposições da Carta Magna, também instituiu em matéria de educação ambiental um sistema de responsabilidades compartilhadas, estabelecendo entre o Poder Público e a sociedade uma relação de colaboração e fiscalização recíproca”.

⁷¹Ao tratar do caráter pedagógico da educação ambiental, Larissa Lauda Burmann e Paulo Natalício Weschenfelder (2010, p. 45/46) afirmam que “Neste sentido, além de um instrumento pedagógico que busca uma visão integrada da complexidade e da interdependência dos fenômenos da natureza e da vida, serve à sociedade, oferecendo-lhe uma visão crítica da realidade, tornando-se, então, o meio mais eficaz que a humanidade tem para alcançar o desenvolvimento sustentável, sob uma conscientização transparente do relacionamento entre pessoa e natureza”.

No campo do ensino não formal, as ações práticas são, em geral, desenvolvidas pelas organizações não governamentais que vêm realizando um belo trabalho de conscientização e sensibilização da sociedade. No entanto, o Poder Público deve se desincumbir do múnus que lhe foi atribuído, promovendo campanhas publicitárias, fomentando projetos e firmando parcerias tendentes a ampliar e consolidar os programas já existentes.

4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTÂNCIA DE CORREÇÃO DISCURSIVA DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A constitucionalização da garantia a todo o povo brasileiro de gozo do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um direito fundamental, e a corresponsabilidade desse dever, atribuída ao Estado e à sociedade em geral, influenciaram a regulamentação jurídica infraconstitucional, culminando com a criação de diversos mecanismos de efetivação do primado da preservação ambiental. Os institutos até aqui analisados demonstram que os instrumentos de participação popular criados sob a égide da Constituição da República de 1988 ou por ela recepcionados proporcionam ao cidadão intervir nos atos de governo, seja no campo legislativo, seja na esfera judiciária ou nos atos do executivo, a fim de fazer valer o exercício do direito e do dever correlato que lhe foi atribuído no art. 225 da CR/88.

Antônio Inagê de Assis Oliveira destaca a natureza de bem comum do povo, atribuída ao meio ambiente, detalhando os desdobramentos decorrentes dessa conceituação e antecipando aspectos importantes que serão aqui abordados:

Assim, sendo o meio ambiente bem de uso comum, é claro que o dever de defendê-lo e preservá-lo foi estabelecido exatamente para que possa ser usufruído pelo maior número de pessoas, das presentes e futuras gerações. É evidente, também, que este objetivo só poderá ser alcançado se os recursos naturais forem usados de forma sustentada, isto é, racional, de maneira a que seu uso não cause desequilíbrios irreversíveis aos ecossistemas e que eles não sejam desperdiçados. Não há qualquer dúvida, portanto, que os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, especialmente no que respeita ao licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, tem integral respaldo constitucional (OLIVEIRA, 2005, p. 287).

Constituídas as premissas da democracia participativa e analisadas algumas das diversas formas como foi implementada no ordenamento jurídico brasileiro - constitucional e infraconstitucional -, com enfoque na questão ambiental, é possível aprofundar o debate acerca da participação popular em um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente: o licenciamento ambiental⁷². Para tanto, serão analisados dois momentos desse procedimento, em que o cidadão pode atuar em prol da defesa e preservação do meio

⁷²Neste sentido, Antonio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 287) leciona que “A Política Nacional do Meio Ambiente consagrou como seu principal objetivo “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente”, dando especial relevo, dentre outros, aos princípios de “racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar”, do “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais” e do “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras”. Para assegurar a efetividade desses princípios, estabeleceu como um de seus principais instrumentos o licenciamento ambiental, ou, nas palavras da Lei, “o licenciamento e revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”. Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 295) também destaca a relevância do Licenciamento Ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

ambiente: na execução e discussão dos estudos ambientais, com destaque para a consulta e audiência públicas, e na deliberação quanto à concessão das licenças ambientais, através dos conselheiros populares, escolhidos para compor os Conselhos de Meio Ambiente.

4.1 O Licenciamento Ambiental: algumas notas sobre o conceito, o procedimento e os tipos de licença

A Lei n. 6.938/1981, atualmente regulamentada pelo Decreto 99.274/1990, constitui o marco da introdução da preservação ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, não por ser a primeira legislação acerca da temática ambiental – haja vista que já existiam normas esparsas que tratavam da matéria, como o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965, revogado pela Lei n. 12.651/2012) e o Código de Águas (Decreto n. 24.643/1934) – mas por abordar o tema de forma articulada, estabelecendo políticas públicas a serem instituídas pelo Estado; criando órgãos de execução, fiscalização e controle; e instrumentos destinados à efetivação de seu objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições adequadas ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Dentre os diversos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, serão aqui analisados o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e a avaliação de impactos ambientais, descritos respectivamente nos incisos IV e III do artigo 9º da Lei n. 6.938/1981. O licenciamento ambiental⁷³ é um procedimento administrativo exigível nas hipóteses de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 10 da Lei nº 6.938/1981, alterado pela Lei Complementar nº 140/2011).

Conforme se observa do texto legal referenciado, o legislador ordinário estabeleceu um campo muito extenso de atividades subordinadas ao licenciamento ambiental, na medida

⁷³Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 294-295) ressalta que os termos “licença” e “autorização” são empregados sem rigor técnico pela legislação e pela doutrina ao tratar de “licenciamento ambiental”. Isto porque, tendo em vista o seu propósito de prevenção de dano, o “licenciamento ambiental” é um ato precário, que pode ser revisto diante de determinadas situações, sendo mais adequado à espécie a utilização do termo jurídico “autorização ambiental”. Já Gabriel F. B. J. Ribeiro (2009, p. 394) dá outro enfoque à análise dos termos “licença” e “autorização” no licenciamento ambiental para afirmar que “a lei, ao optar pelo termo licença, teve como objetivo reconhecer o direito preexistente de instalação e funcionamento de atividades que utilizam recursos naturais. Essas atividades devem cumprir as condições de direito, ou seja, aquelas previstas na norma, deixando, assim, transparecer, de imediato, que a “licença ambiental” é ato vinculado e não discricionário, não cabendo à Administração apreciação casuística ou de avaliação de conveniência e oportunidade para o seu consentimento”. O Autor entende, ainda, que o licenciamento ambiental possui uma natureza híbrida, compreendendo características próprias da “autorização” e da “licença”.

em que a maioria das atividades realizadas pelo homem exige a utilização de recursos ambientais e, ainda que em menor grau, geram algum tipo de poluição. Tal fato, se por um lado favorece a preservação ambiental, impondo maior rigor no controle de atividades degradadoras do meio ambiente, por outro lado comina uma burocracia onerosa para as pequenas e médias empresas, dificultando, ainda, o processo de fiscalização, haja vista o grande número de empreendimentos em detrimento do reduzido efetivo de profissionais.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, exercendo as atribuições que foram conferidas pela Lei n. 6.938/1981, editou em 19 de dezembro de 1997 a Resolução n. 237, regulamentando aspectos da Política Nacional do Meio Ambiente referentes à revisão de procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental. Como é peculiar na legislação ambiental, o artigo 1º, I da referida Resolução formulou a definição de licenciamento ambiental, conceituando-o como:

Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

A partir dos dispositivos legais apresentados, Gabriel Francisco Bello Junqueira Ribeiro, inspirado na obra de Antonio Inagê de Assis Oliveira, também sugere o conceito de licenciamento ambiental⁷⁴:

O licenciamento ambiental é o instrumento utilizado pelo Poder Público para analisar os projetos e verificar sua conformidade, ou não, com os princípios e regulamentos da política nacional do meio ambiente, considerando os potenciais impactos positivos e negativos, as medidas mitigadoras e compensatórias, decidindo pela implantação e funcionamento, ou não, das atividades pretendidas (RIBEIRO, 2009, p. 391).

Não obstante a inovação da legislação federal em comento, Antonio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 288) afirma que alguns Estados como Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro já possuíam “legislação estadual dispendo sobre a necessidade de obtenção de licenças ambientais para a instalação e o funcionamento de certos tipos de atividades”.

⁷⁴Eliane Aparecida Resende (2009, p. 93) também propõe um conceito de licenciamento ambiental, no qual afirma tratar de um processo administrativo destinado à avaliação de impactos ambientais. Resende entende que o licenciamento é um mecanismo de comando e controle que tem como fim a preservação ambiental.

Entretanto, Inagê destaca que, com o advento da Lei n. 6.938/1981, o licenciamento ambiental “tornou-se obrigatório e uniforme em todo o território nacional”.

A Resolução CONAMA 237/1997 também dispôs acerca das atividades em que é obrigatória a realização do licenciamento ambiental, reiterando os termos genéricos contidos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. No entanto, criou no art. 2º, §1º e no Anexo 1 um rol não taxativo de empreendimentos e atividades em que o procedimento administrativo é exigido, facilitando a identificação por parte dos órgãos licenciadores e dos empreendedores quanto ao enquadramento aos termos da lei.

Outro ponto importante a esse respeito é o contido no artigo 2º, §2º da Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, que delega aos órgãos ambientais a competência para “definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade”.⁷⁵

O Decreto n. 99.274/1990, que regulamentou a Lei n. 6.938/1981, estabeleceu no artigo 19 os tipos de licença que as atividades e empreendimentos enquadrados nos termos da referida lei devem possuir, a saber:

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

A Resolução CONAMA 237/1997 também previu, no art. 8º as espécies de licenças, reiterando os termos do Decreto regulamentar, afirmando, além do descrito acima, que a Licença Prévia atesta a viabilidade ambiental do projeto⁷⁶. O parágrafo único desse artigo

⁷⁵Antônio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 297) adverte que os órgãos ambientais, ao fixarem critérios de exigibilidade para o licenciamento ambiental, devem atentar para a necessária motivação de suas decisões, tendo em vista a natureza vinculativa deste ato administrativo, sendo cabível o controle administrativo e judicial do ato de licenciar.

⁷⁶Luis Enrique Sánches (2008, p. 82) leciona que há uma lógica na forma exigida no Brasil para o licenciamento de empreendimentos com efetivo ou potencial risco de causar degradação ambiental, destacando que a “licença prévia é solicitada quando o projeto técnico está em preparação, a localização ainda pode ser alterada e alternativas tecnológicas podem ser estudadas. O empreendedor ainda não investiu no detalhamento do projeto e diferentes conceitos podem ser estudados e comparados”.

adverte que as “licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade”.

Assim, a Licença Prévia somente poderá ser concedida ao empreendedor se o órgão licenciador atestar a viabilidade ambiental da atividade que se pretende instalar. Caso essa não se confirme, o procedimento encerra-se nesta fase, não havendo que se cogitar das licenças seguintes, que estão condicionadas a esta. Gabriel Ribeiro (2009, p. 401) assevera que esta fase é marcada por considerável discricionariedade técnica uma vez que a “não-viabilidade ambiental e o impacto significativo são conceitos não tipificados legalmente”, o que, para Ribeiro, constitui um dado negativo. Há que ressaltar, entretanto, que as decisões administrativas proferidas nessa fase deverão ser fundamentadas em aspectos técnicos, o que reduz o grau de discricionariedade, permitindo àqueles que se considerarem lesados o direito de questionamento na esfera judicial.

Reconhecida a viabilidade ambiental do empreendimento e atendidos os pressupostos previstos em lei, em especial a adequação do projeto à lei de uso e ocupação do solo, deve ser expedida a Licença Prévia, o que permitirá ao empreendedor cumprir as condicionantes e os atos preparatórios previstos no plano executivo, necessários à emissão da Licença de Instalação, autorizando a implantação das estruturas físicas necessárias ao funcionamento do negócio licenciado.

A terceira e última licença ambiental prevista em lei – a Licença de Operação – tem como objetivo autorizar o início das atividades, desde que atendidas todas as exigências contidas nas licenças anteriores. É imprescindível que o empreendimento esteja dotado de todos os equipamentos de controle da poluição exigidos, a fim de que a atividade cause o menor dano possível ao meio ambiente.

O licenciamento ambiental, dentre os diversos aspectos positivos que possui para a preservação do meio ambiente, destaca-se por ser, em sua essência, um procedimento prévio, através do qual são analisados a viabilidade ambiental do empreendimento que se pretende instalar, os possíveis riscos a serem causados e as medidas mitigadoras ou compensatórias a serem implementadas, atendendo ao primado do princípio da prevenção. O dado negativo é que, em alguns casos, o empreendedor instala sua unidade fabril e inicia a execução das atividades sem o prévio licenciamento, optando por realizar o procedimento corretivo, permitido em diversos Estados. Ocorre que, ao assim proceder, o dano ambiental já foi gerado, sendo cabíveis, apenas, medidas corretivas ou compensatórias. Nesse sentido, Eliane Aparecida Resende afirma que:

Em decorrência do caráter preventivo atribuído ao Direito Ambiental, além do caráter reparatório e repressivo (MILARÉ, 2005), é que se valoriza tanto o procedimento de licenciamento ambiental, e para garantir o escopo preventivo é de suma relevância a participação popular efetiva, cujo alcance se dá mediante a conscientização das pessoas, educação (ambiental, principalmente), esclarecimento, cultura, valorização das comunidades, das tradições e do meio ambiente em que se vive (RESENDE, 2009, p. 94).

Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 304-305) leciona que os dispositivos normativos analisados constituem regras gerais sobre os tipos de licença, de modo que aos Estados é facultada a criação de novas modalidades de licença e o incremento de exigências, no propósito de adequar a norma às especificidades técnicas de cada região. No entanto, é defeso reduzir as regras federais estabelecidas.

A Resolução CONAMA 237/1997 também estabeleceu as fases do procedimento de licenciamento ambiental, dispondo no art. 10 que:

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:
I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Conforme se observa do dispositivo normativo acima, o procedimento de licenciamento ambiental desenvolve-se a partir de uma série de atos coordenados, previamente estabelecidos pelo órgão ambiental, tendo em vista o tipo de empreendimento que se pretende licenciar. Trata-se de um procedimento complexo, no qual se exige a apresentação de documentos, realização de projetos e estudos, dos quais deve-se dar publicidade, no propósito de permitir a efetiva participação da sociedade civil e das entidades não governamentais.

O ônus desse procedimento é de total responsabilidade do empreendedor e não se limita às taxas impostas pelo Poder Público, estendendo-se à contratação de profissionais habilitados para a realização dos projetos e estudos exigidos de acordo com as peculiaridades de cada atividade.

Por essas razões, o art. 12 da Resolução CONAMA 237/1997 previu a possibilidade de criação de procedimentos simplificados para o licenciamento de atividades geradoras de pequeno potencial de impacto ambiental, bem como a instituição de um procedimento único para pequenos empreendimentos e atividades similares a outras já licenciadas, atribuída, neste último caso, a responsabilidade a todo o conglomerado empresarial.

Porém, se o empreendimento for considerado efetivo ou potencialmente causador de significativa degradação ao meio ambiente, torna-se obrigatória a realização de um Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA), conforme dispõe o art. 3º da Resolução CONAMA 237/1997⁷⁷. O legislador constituinte dedicou especial atenção a essas espécies de empreendimentos, dada a gravidade de eventuais danos deles decorrentes e suas consequências sobre o meio ambiente e a vida do homem, prevendo no art. 225, §1º, IV da CR/88 a exigibilidade de realização de estudos prévios.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou a Avaliação de Impacto Ambiental⁷⁸ (AIA)⁷⁹ está, ainda, previsto no art. 9º, III da Lei n. 6.938/1981 e constitui um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, devendo ser realizado de forma antecipada a todos os atos de deliberação sobre as licenças ambientais, vez que constitui informação técnica imprescindível para a análise do pedido⁸⁰. Ao analisar as fases do

⁷⁷Álvaro Luiz Valery Mirra (2008, p. 2) também ressalta a importância do caráter preventivo do Estudo de Impacto Ambiental: “O EIA, nesses termos, tem caráter eminentemente preventivo de danos ao meio ambiente e deve, conseqüentemente, ser sempre analisado em conformidade com a orientação prevalente nos diversos países, de priorizar atitudes prudentes em relação aos efeitos nocivos de atividades potencialmente degradadoras, em atenção à evidência, hoje incontestável, de que os prejuízos ambientais são, frequentemente, de difícil, custosa e incerta reparação”.

⁷⁸Luis Enrique Sánches (2008, p.38-39) apresenta os termos “estudo de impacto ambiental” e “avaliação de impacto ambiental” como sinônimos.

⁷⁹Álvaro Luiz Valery Mirra (2008, p. 42) leciona que o conceito de “avaliação de impactos ambientais”, segundo a regulamentação vigente e doutrina especializada predominante, compreende não apenas os aspectos ecológicos, mas também os efeitos sociais e econômicos que possam ser gerados em razão da implantação do projeto que se pretende licenciar.

⁸⁰Antônio F. G. Beltrão (2007, p. 18) elenca os princípios da prevenção e da precaução como relacionados ao Estudo de Impacto Ambiental, coadunando com a posição de que o mesmo deve ser realizado previamente ao início da atividade que se pretende licenciar: “Portanto, no intuito de prevenir impactos significativos ao meio ambiente que podem ser causados por um determinado projeto, o EIA deve ser sempre preparado antes que tal ação ocorra, sendo, conseqüentemente, inconcebível a sua realização simultaneamente ou após a respectiva ação”. Neste mesmo sentido, Luis Enrique Sánches (2008, p. 39-40) enumera o caráter preventivo como

procedimento de licenciamento ambiental, Álvaro Luiz Valery Mirra aponta aquela em que se realiza o EIA/RIMA:

O estudo de impacto está inserido na primeira etapa do processo de licenciamento e deve ser exigido, elaborado e aprovado antes da expedição da Licença Prévia (LP), como condição desta. Isto porque, como destacado acima, é nessa fase que se realizam os estudos de viabilidade do projeto e nenhum outro estudo é mais adequado para tal finalidade do que o EIA (MIRRA, 2008, p. 49).

Os estudos de impactos ambientais estão, pois, compreendidos no procedimento de licenciamento ambiental⁸¹, sendo, inclusive, condição para a sua realização, entretanto exigíveis, segundo a lei, apenas nas hipóteses em que o empreendimento for considerado efetivo ou potencial causador de significativa degradação ambiental. Nas hipóteses em que o elemento “significativo” não estiver presente, será necessária a realização do licenciamento, mas sem a exigência desse estudo, sendo, porém, de competência do órgão legislador exigir outros tipos de estudos, se assim entender pertinente.

O Estudo de Impacto Ambiental deve ser realizado por uma equipe multidisciplinar, formada por profissionais de diversas áreas atinentes ao projeto em análise, como biólogos, geólogos, economistas, juristas e sociólogos, de modo a apurar não apenas os impactos ambientais, mas também os sociais e os econômicos. Esses profissionais, apesar de contratados e remunerados pelo empreendedor, devem desenvolver um trabalho independente do interesse daquele, sendo responsáveis civil e criminalmente pela lisura dos estudos⁸².

Além do Estudo de Impacto Ambiental, é incumbência do empreendedor a confecção do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente - RIMA, conforme disposto no art. 3º da Resolução CONAMA 237/1997 e no art. 9º da Resolução CONAMA 01/1986. O RIMA deve conter, de forma sucinta e objetiva, as informações coletadas através do EIA, atendendo ao contido na Resolução CONAMA 01/1986, bem como às recomendações propostas pela equipe multidisciplinar que elaborou o EIA quanto à viabilidade ambiental do empreendimento, suas alternativas mais favoráveis ou, se for o caso, o parecer de reprovação do projeto. O RIMA deve ser elaborado em uma linguagem menos formal, porém sem perder

característica comum da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) atribuída pelos mais diversos doutrinadores e encontrada nos ordenamentos jurídicos dos países.

⁸¹Não obstante à afirmação em questão, Álvaro Luiz Valery Mirra (2008, p. 46) assevera que, por possuir previsão autônoma no art. 8º, II da Lei n. 6.938/1981, alguns autores advogam que o Estudo de Impacto Ambiental pode ser exigido independente da existência do procedimento de licenciamento ambiental.

⁸²Antonio F. G. Beltrão (2007, p. 43), ao tratar da equipe de técnicos habilitados para a elaboração do EIA, afirma que “Esta equipe de técnicos especializados deve atuar em parceria com o ente ambiental competente, disponibilizando todas as informações necessárias, a metodologia aplicada, esclarecendo os pontos obscuros, sempre colaborando com o órgão governamental”.

a clareza e adequação das informações, tendo em vista que tem como destinatário o público em geral, e como objetivo dar condições à sociedade civil de participar das discussões sobre o empreendimento, principalmente nas consultas e audiências públicas.

Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 273-274) entende que todos os documentos que formam o estudo ambiental devem ser disponibilizados à população, aduzindo que “Fere a letra e o espírito da Constituição Federal (art. 225, § 1º, IV) se somente houver a apresentação para consulta do RIMA–Relatório de Impacto do Meio Ambiente, com a exclusão das outras partes que compõem o EPIA–Estudo Prévio de Impacto Ambiental”.

Ao analisar os institutos do EIA/RIMA, Édis Milaré (2011, p. 497-502) leciona que os princípios da publicidade e da participação popular surgem com destaque, visto que a própria Constituição da República de 1988 exigiu que tais atos sejam tornados públicos⁸³, através da divulgação em meios de comunicação. Já, quanto à participação popular, Milaré adverte que a sua aplicação decorre da essência do Estado Democrático de Direito e torna-se ainda mais latente na medida em que a sociedade civil é inserida como afetada direta ou indiretamente.

Álvaro Luiz Valery Mirra destaca a importância do RIMA para promover a participação popular qualificada e aponta a necessidade de cumprimento deste requisito como critério de validade do licenciamento ambiental:

Essas formalidades na apresentação do RIMA, como se pode perceber, são de obediência obrigatória e o seu descumprimento impede o acesso da população à adequada informação sobre as características e repercussões econômicas, sociais e ambientais do empreendimento, condição essencial para a participação da coletividade no processo de licenciamento sujeito ao EIA. E a ausência ou a deficiência da participação popular ao longo do procedimento, por imperfeições na comunicação das informações sobre a atividade projetada, compromete, sem dúvida, a validade das licenças que, ao final, forem eventualmente concedidas (MIRRA, 2008, p. 119).

Mirra adverte que o EIA impõe ao procedimento de licenciamento ambiental uma marcha mais lenta, porém necessária para a análise de projetos que, apesar de relevantes para o desenvolvimento econômico e social de um país, também devem atentar para a preservação da qualidade de vida e o bem-estar da coletividade a longo prazo:

⁸³O aspecto da publicidade do EIA/RIMA e do Licenciamento Ambiental como um todo, é destacado na obra de Álvaro Luiz Valery Mirra (2008, p. 122) ao afirmar que, nesses casos, o ordenamento jurídico previu a exigência de cumprimento das duas faces da informação ambiental, tal qual construído na obra de Paulo Affonso Leme Machado, a saber: o direito de todos terem acesso às informações acerca destes institutos; o dever atribuído ao Poder Público de prestar as informações à sociedade, na periodicidade necessária a manter a atualidade da divulgação.

Assim, entre decidir com rapidez sobre a implantação de um empreendimento e decidir com maior margem de acerto, ou menor margem de erro, após cuidadosa avaliação das repercussões ambientais do projeto, optaram o legislador e o constituinte pela segunda alternativa, conscientes da necessidade adotar-se uma postura de segurança e de prudência, em função da dimensão e, muitas vezes, da irreversibilidade de determinadas agressões ambientais supervenientes a empreendimentos bem intencionados, mas que, por deficiência na capacidade de prever os impactos nocivos sobre a vida e a qualidade de vida da população durante a fase de planejamento, acabam por ter seus efeitos positivos imediatos praticamente anulados na seqüência dos anos (MIRRA, 2008, p. 6).

Por fim, Álvaro Luiz Valery Mirra (2008, p. 36-37) leciona que o termo “degradação significativa do meio ambiente” deve ser entendido como uma efetiva ou potencial alteração “drástica e nociva da qualidade ambiental, resultante de atividades humanas que afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais”. Apesar desses esclarecimentos, Mirra ressalta que é um conceito indeterminado⁸⁴, cabendo ao órgão ambiental, na análise do caso concreto, definir se o empreendimento a ser licenciado enquadra-se na hipótese em que são exigidos os estudos ambientais.

Há que se ressaltar que a Resolução CONAMA 01/1986, apesar de anterior à Constituição da República de 1988, foi recepcionada tendo em vista a harmonia com o texto constitucional e, ainda nos dias atuais, serve de auxílio para aferição de quais atividades a serem licenciadas devem se submeter a estudo prévio de impacto ambiental. Não é demais lembrar que o rol constante no art. 2º desta Resolução é meramente exemplificativo, podendo o órgão licenciador condicionar a deliberação acerca do pedido de licença a estudos prévios sempre que evidenciada a efetividade ou potencialidade de significativa degradação do meio ambiente.

Ademais, Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 248) aponta que os órgãos ambientais brasileiros não possuem condições tecnológicas e de recursos humanos suficientes para aferir, em todos os casos, se a atividade a ser licenciada exige ou não a realização do EIA/RIMA, cabendo ao empreendedor “o ônus de provar que a atividade que pretende exercer não tem a potencialidade de causar dano significativo”.

⁸⁴Com apoio na obra de Eros Roberto Grau, Álvaro Luiz Valery Mirra (2008, p. 39) adverte que, ainda que o termo “degradação significativa do meio ambiente” encerre um conceito indeterminado, carrega consigo um mínimo de significação determinável, motivo pelo qual entende que a conceituação deste termo deve “partir da enunciação do contexto em que ele está inserido, pelo recurso, inclusive, à consideração de dados da realidade histórico-social e das concepções políticas predominantes, até chegar-se à finalidade prevista para a utilização do conceito, servindo-se, ainda, o aplicador da norma, de dados técnicos e científicos sobre a matéria e dos parâmetros indicativos do rol mínimo obrigatório previsto na própria regulamentação do CONAMA”.

Vale ressaltar que o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente - RIMA são espécies do gênero estudos ambientais, conforme descrito no art. 1º, III da Resolução CONAMA 237/1997, podendo ser criadas outras modalidades de estudos ambientais, como inclusive já existe atualmente, conforme destaca Luis Enrique Sánches:

Diversos tipos de estudos ambientais foram criados, por diferentes instrumentos legais federais, estaduais ou municipais, com o intuito de fornecer as informações e análises técnicas para subsidiar o processo de licenciamento. Além do EIA e seu respectivo Rima, encontram-se denominações como o plano e relatório de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco (SÁNCHEZ, 2008, p. 85).

Tratando-se, pois, de importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, deve a população participar ativamente desse processo, seja como ator diretamente envolvido, seja como cidadão cumpridor do dever de defesa e preservação dos recursos naturais. Nesse sentido, foram colocados à disposição da sociedade civil, dois relevantes meios de exercício da democracia participativa⁸⁵: a participação na discussão acerca dos estudos ambientais, principalmente através da consulta e audiência públicas, onde é oportunizado o debate de ideias entre os diversos atores envolvidos, com o propósito de subsidiar a decisão final; e a escolha de membros da sociedade civil para composição dos Conselhos de Meio Ambiente, responsáveis, dentre outras atribuições, pela deliberação sobre a concessão de licenças ambientais⁸⁶.

Entretanto, tal qual ocorre com os demais meios de exercício da democracia participativa, a sociedade civil vem encontrando entraves para tornar efetivos esses mecanismos de participação popular, o que contraria o primado constitucional da soberania popular e a essência do Estado Democrático de Direito, sendo imprescindível a análise desses institutos, de modo a propor soluções capazes de promover a atuação dinâmica da população, superando o *status* de mera instância formal, legitimando o procedimento de licenciamento ambiental vigente.

⁸⁵Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 268) leciona que “A possibilidade de a população comentar o EPIA foi - desde a concepção desse instrumento de prevenção do dano ambiental – um de seus mais importantes aspectos. Pode não ocorrer efetiva participação do público pela ausência de comentários; contudo, não se concebe EPIA sem a possibilidade de serem emitidas opiniões por pessoas e entidades que não sejam o proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a Administração”.

⁸⁶Ao realizar um estudo de Direito Comparado, Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 269/270) aponta que a participação popular também constitui elemento essencial dos estudos ambientais em diversos países como a França, Suíça, Argélia, Itália, Países Baixos, Grécia e no Canadá, onde há um aperfeiçoado sistema de realização de audiências públicas.

4.2 Os instrumentos de participação popular nos procedimentos de Licenciamento Ambiental: uma análise dos institutos, entraves e avanços a serem implementados

4.2.1 A consulta pública: a fase de comentários

A consulta pública está prevista no art. 11, §2º da Resolução CONAMA 001/1986, sendo cabível na hipótese em que o órgão ambiental entender necessária a realização de Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, para fins de licenciamento ambiental. Nesse caso, a Resolução determina que o órgão ambiental estabeleça um prazo para recebimento de comentários, os quais poderão ser feitos por órgãos públicos ou quaisquer outros interessados.

Trata-se, pois, de um ato que antecede a realização da audiência pública e que inaugura as hipóteses de participação popular nos procedimentos de licenciamento, mediante a colheita de comentários técnicos sobre os estudos, sendo, em regra, proferidos por cidadãos e instituições educacionais e científicas independentes. Por essas razões, Antonio Inagê de Assis Oliveira considera a consulta pública um momento de grande relevância no procedimento de licenciamento ambiental.

É uma das fases mais importantes do processo de licenciamento, não só porque inicia a etapa de participação popular nos projetos mais sensíveis, como, por definição, são aqueles para o licenciamento dos quais se exige a elaboração prévia dos estudos ambientais e do RIMA, mas também porque nela é, principalmente, que são colhidas as opiniões técnicas independentes mais bem fundamentadas sobre o projeto e o RIMA (OLIVEIRA, 2005, p. 476).

Para tanto, é necessário que o órgão ambiental promova a disponibilização do EIA/RIMA ao público em locais de fácil acesso, onde seja possível extrair cópias, para facilitar a análise, divulgando o fato através de meios de comunicação de grande circulação local. Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 275) adverte que a divulgação pública acerca da abertura da fase de comentários é imprescindível, pois “ninguém poderia comentar o que ignora esteja pronto para ser comentado”.

Atualmente, com o desenvolvimento dos meios tecnológicos, a tendência é que se torne cada vez mais frequente a divulgação desses documentos através de sítios na internet, o que permitirá maior abrangência junto à sociedade civil e facilidade de acesso e de resposta.

Considerando que essa fase tem como objetivo colher comentários técnicos, Antonio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 477) afirma ser comum o órgão ambiental licenciador enviar “cópias do documento às Prefeituras interessadas, ao Ministério Público e às Universidades,

procurando exatamente colher opiniões, especialmente as isentas, sobre a questão”. Tendo em vista estarem fundadas em questões técnicas, as respostas são formuladas por escrito e juntadas ao processo de licenciamento ambiental para subsidiar a emissão do parecer e o julgamento do pedido de licença.

A legislação federal não estabeleceu um prazo de duração para a fase de comentários, facultando ao legislador estadual estabelecer tal critério. Para Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 275), isso representa uma falha que deve ser corrigida, pois “Como está, fica ao prudente critério da Administração Pública ambiental, que, entretanto, poderá sucumbir a pressões indevidas, mas encontradiças”.

Não obstante o caráter científico, próprio dessa fase, os comentários são franqueados a todos os cidadãos e instituições, sem distinção de nacionalidade, área de atuação ou tempo de existência, inexistindo regras formais sobre como as respostas devem ser prestadas, desde que escritas.

Portanto, a consulta pública é um instrumento de participação popular, que ocorre após a realização e divulgação do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente e antes da audiência pública, aberta a toda a sociedade e a instituições, porém tendo como objetivo colher opiniões mais técnicas sobre os estudos ambientais produzidos, com o propósito de contribuir para a análise do pedido de licenciamento ambiental. Para que o seu fim seja atingido, é imprescindível que o órgão ambiental promova ampla divulgação dos dados, remetendo cópias dos documentos a universidades, instituições e cidadãos que detenham conhecimento sobre o assunto e que possuam independência em relação às partes envolvidas.

4.2.2 A Audiência Pública: o valioso instrumento e suas ambiguidades

A audiência pública está prevista no art. 11, §2º da Resolução CONAMA 001/1986 e nos arts. 3º; 10, V e; 14 da Resolução CONAMA 237/1997, aí elencada como uma das etapas do procedimento de licenciamento ambiental, porém de realização condicionada ao cumprimento dos requisitos previstos na regulamentação pertinente. Por essa razão, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pela Lei n. 6.938/1981, editou a Resolução CONAMA 009, de 03 de dezembro de 1987, regulamentando esse valioso instituto de participação popular⁸⁷.

⁸⁷Édis Milaré (2011, p. 501) afirma que a audiência pública constitui um instituto novel do ordenamento jurídico brasileiro, dotado de “caráter democrático e participativo” e, como tal, possui arestas a serem aparadas, de modo

O art. 1º da Resolução CONAMA 009/1987 prevê que a audiência pública tem como finalidade promover a informação aos interessados sobre todos os dados coletados no projeto⁸⁸ em análise e no Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA correspondente, proporcionando o debate entre as partes, dirimindo dúvidas e colhendo sugestões e críticas. Édis Milaré (2011, p. 499), com apoio no magistério de Paulo Affonso Leme Machado, afirma que, através da audiência pública, “são alcançados dois objetivos: o órgão de controle ambiental 'presta informações ao público e o público passa informações à Administração Pública' ”.

Trata-se, pois, de típico instrumento de participação popular no procedimento de licenciamento ambiental⁸⁹, por meio do qual a sociedade civil, afetada ou não pelos impactos do empreendimento que se pretende licenciar, é convidada a interagir com os demais atores envolvidos – Poder Público, empreendedor, equipe multidisciplinar responsável pela realização dos estudos, dentre outros –, propondo sugestões, críticas e alternativas tendentes a reduzir os impactos ambientais, sociais e econômicos evidenciados no projeto em análise⁹⁰.

Com essas considerações, Édis Milaré (2011, p. 502) classifica a audiência pública como “o foro adequado criado pelas normas ambientais para propiciar a todo cidadão e instituição interessados a oportunidade de se informar, questionar, criticar, condenar, apoiar, enfim, adotar a posição que julgar oportuna em face do empreendimento pretendido”. É, pois, um instrumento consultivo e não vinculativo, vez que a decisão quanto à concessão ou não das licenças necessárias à instalação e operação do empreendimento é de competência do órgão licenciador.

a torná-lo mais adequado a atingir os seus fins, circunstâncias essas que não retiram a sua validade: “As instituições democráticas brasileiras são ainda frágeis, eivadas da inexperiência e do aqodamento de setores da sociedade mais empenhados em suas causas e agressivos em seus métodos. Deve-se, pois, compreender tais inconvenientes e fatores limitantes, sem, contudo, solapar os fundamentos legais e sociais desse mecanismo, nem mesmo criar boicotes e obstáculos reais ou fantasiosos à sua realização”.

⁸⁸Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 277-278) ressalta que a Resolução CONAMA 009/1987 foi editada antes da Constituição da República de 1988 – apesar de publicada apenas em 1990 – e, portanto, deve ser interpretada em alinho ao art. 225, §1º, IV da CR/88, o que conduz, segundo Machado, à conclusão de que não apenas o RIMA, mas também o EIA devem ser objeto de análise na audiência pública.

⁸⁹O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo RIMA são os principais estudos ambientais realizados nos procedimentos de licenciamento ambiental e, por isso, os doutrinadores, ao tratarem do tema, tendem a utilizar tais terminologias, em detrimento do termo genérico “estudos ambientais”. Entretanto, ressalvadas as especificidades do EIA/RIMA, entende-se que, em todos os tipos de estudos ambientais, deve ser proporcionada a participação popular como condição de legitimidade do ato, motivo pelo qual as considerações apresentadas neste trabalho aplicam-se aos diversos tipos de estudos ambientais, por força do Princípio da Soberania Popular e do Estado Democrático de Direito, respeitadas as peculiaridades de cada modelo.

⁹⁰Álvaro Luiz Valery Mirra (2008, p. 197) elenca a audiência pública como “um dos principais instrumentos de participação popular na proteção do meio ambiente”, afirmando que a sua fundamentação jurídica encontra amparo no art. 1º, Parágrafo Único e no art. 225, ambos da CR/88.

Em alinhamento ao primado do art. 225 da CR/88, o art. 2º da Resolução CONAMA 009/1987 reduziu a discricionariedade quanto à realização da audiência pública, dispondo que, além do órgão ambiental - que possui competência para determinar a realização dessa etapa do licenciamento ambiental, sempre que entender necessário -, são ainda legitimados para fazer tal requerimento: as entidades civis, o Ministério Público e a sociedade civil em geral, representada por um mínimo de 50 (cinquenta) cidadãos. O §1º do dispositivo em comento prevê que esses legitimados terão que requerer a realização da audiência pública no prazo fixado pelo órgão ambiental, em publicação a ser divulgada na imprensa local, o qual não poderá ser inferior a 45 (quarenta e cinco) dias e anterior ao recebimento do RIMA.

Paulo Affonso Leme Machado afirma que a Resolução em questão não criou requisitos relacionados a cada legitimado, como vinculação territorial, interesse no objeto do estudo ambiental, dentre outros, ampliando consideravelmente o âmbito de legitimados a requerer a realização da audiência pública:

Consoante a Resolução 9/87 passa a ser, também, obrigatória a Audiência Pública quando requerida “por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos”. A entidade civil não precisa ter em suas finalidades estatutárias necessariamente a defesa do meio ambiente; não se exige prazo de existência da entidade, como não se requer que a entidade tenha sua sede na área de influência do projeto. O Ministério Público pode ser Federal e/ou Estadual, como pode ser de qualquer Comarca e/ou instância funcional. A resolução refere-se a “cidadãos”, sendo, pois, de prudência que os requerentes apontem o número de seus títulos de eleitor no pedido (MACHADO, 2011, p. 278).

Nessas hipóteses, o órgão ambiental não poderá emitir juízo quanto à conveniência ou não da concretização do ato, cabendo apenas promover as ações necessárias à sua efetivação, sendo o descumprimento da medida e a consequente não realização da audiência pública causa de invalidação da licença ambiental eventualmente concedida, conforme disposição expressa do art. 2º, §2º da Resolução CONAMA 009/1987.

O mais importante de tudo é que, não havendo a audiência pública, apesar da solicitação de qualquer dos legitimados acima mencionados, “a licença não terá validade”. Portanto, no sistema brasileiro, a audiência pública, quando cabível, é *requisito formal essencial* para a validade da licença (MILARÉ, 2011, p. 499).

A audiência pública é coordenada pelo órgão ambiental, a quem cabe designar a data, horário e local de sua realização, noticiando o fato, por carta, àqueles que a requereram, devendo ser promovida ampla divulgação junto à população envolvida no projeto, com o propósito de alcançar a maior parcela da sociedade civil, especialmente a comunidade

diretamente afetada pelos impactos ambientais em estudo. Quanto ao local, há que se ressaltar que deve ser acessível à população, podendo, caso necessário, haver o desmembramento do ato, realizando audiências em mais de uma região, de modo a atender o maior número de cidadãos envolvidos direta ou indiretamente no processo em estudo (art. 2º, §4º e §5º da Resolução CONAMA 009/1987). A esse respeito, Édís Milaré entende que:

A audiência pública, enquanto evento público, deverá ocorrer em local acessível aos interessados, sendo permitida a presença de qualquer pessoa ou entidade, respeitada a disciplina comezinha que deve presidir os eventos de tal natureza. Ela será realizada sempre no Município ou na área de influência em que a obra poderá ser implementada, tendo prioridade o Município ou a área onde os impactos ambientais forem mais significativos. Em muitos casos, poderá haver a necessidade de mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto, em função da complexidade, da área de influência, da dimensão do empreendimento ou, ainda, da localização geográfica dos solicitantes (MILARÉ, 2011, p. 500).

Nesse ato deverão estar presentes, além dos representantes do órgão ambiental, o empreendedor ou seu preposto e, principalmente, os membros da comissão multidisciplinar que elaborou o EIA/RIMA, as entidades não governamentais e a população envolvida, a fim de que os profissionais habilitados possam apresentar os resultados à sociedade, bem como ouvir críticas, sugestões e propostas de adequação dos trabalhos, propiciando a revisão dos estudos, caso entendam pertinente, antecipando eventual pedido de esclarecimento formal do órgão licenciador. Álvaro Luiz Valery Mirra assevera a imprescindibilidade da presença dos técnicos da equipe multidisciplinar, afirmando que:

Não há a menor dúvida de que, nessa circunstância, a ausência do técnico especializado compromete a própria realização da audiência pública designada, pela inviabilização da prestação de adequadas informações a respeito de ponto crucial das consequências ambientais do projeto ou empreendimento. Assim sendo, qualquer pessoa pode - e o representante do Ministério Público que lá estiver presente deve - requer que essa ocorrência seja consignada na ata da audiência pública (art. 4º da Resolução n. 009/1987) para posterior impugnação do ato (MIRRA, 2008, p. 128).

O art. 3º da Resolução CONAMA 009/1987 prevê que a audiência pública realizar-se-á através de uma série ordenada de atos, iniciando-se com a exposição objetiva do projeto e do RIMA⁹¹, franqueando, em seguida, a palavra aos presentes para as indagações e discussões, devendo, ao final, ser lavrada uma ata sucinta, contendo todas as discussões

⁹¹Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 280) entende que a exposição do projeto deve abranger o EIA e o RIMA, devendo ser feita por um expositor imparcial, de forma a não transmitir a sua posição pessoal sobre os estudos, ou a posição de de uma das partes interessadas.

travadas entre os atores, a qual deve ser acompanhada dos documentos eventualmente apresentados na audiência, com o propósito de subsidiar a decisão final sobre o pedido.

A ata a ser lavrada ao final da audiência pública é um documento de extrema importância para que as considerações apresentadas pela população sejam apreciadas pelos responsáveis pela concessão ou não da licença pleiteada, haja vista que, na maioria das vezes, esses julgadores não participam das audiências. Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado adverte que:

A brevidade ou a concisão da ata não pode prejudicar sua veracidade. A síntese da ata não pode evitar a constatação dos oradores que se pronunciaram e seu posicionamento, como, também, não pode ocultar os incidentes acaso ocorridos na sessão, como as interpelações ou protestos efetuados (MACHADO, 2011, p. 281).

Como consequência dos diversos interesses envolvidos, Édis Milaré (2011, p. 501-502) afirma que o que se espera das audiências públicas não é um consenso entre os atores envolvidos, mas uma discussão profícua, em que sejam apresentados e defendidos os vários pontos de vista acerca do projeto em discussão. Entretanto, as manifestações exacerbadas⁹² devem ser rechaçadas, vez que não contribuem para o ambiente saudável em que as audiências devem ser realizadas.

A audiência pública, portanto, proporciona, a um só tempo, a concretização dos dois princípios basilares do EIA/RIMA e dos demais estudos ambientais, elencados por Édis Milaré e pela doutrina majoritária: a informação e a participação popular, na medida em que promove a instrução da população acerca de todos os dados, elementos, pareceres e conclusões produzidas no EIA e sintetizados no RIMA, possibilitando que esses atores participem ativamente do debate quanto à conveniência ou não de concessão da licença pretendida.

No entanto, para que a sociedade civil possua condições de debater com os demais atores envolvidos os resultados produzidos a partir dos estudos ambientais, é imprescindível que a divulgação e disponibilização do EIA/RIMA sejam realizadas com antecedência à

⁹²Quanto às manifestações excessivas por parte de determinadas pessoas ou grupos no âmbito das audiências públicas, Édis Milaré (2011, p. 502) entende que “devem ser debitadas ao processo de amadurecimento das instituições democráticas. Melhor se diria, devem ser “creditadas” a esse processo de crescimento da cidadania, pois que o avanço social procede por erros e acertos. Tais deficiências na realização das audiências públicas seriam, antes, circunstanciais; não são estruturais, nem mesmo conjunturais, porquanto não são desejadas, nem sequer previstas pelo legislador, embora pareçam inerentes à fase histórica de conscientização democrática que vive a sociedade brasileira”.

audiência pública⁹³, afinal, conforme destacado alhures, o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, apesar de estruturar-se sob uma forma sintetizada das informações constantes no EIA, é composto de dados técnicos que, na maioria dos casos, precisam ser explicitados por profissionais habilitados, como engenheiros, biólogos, juristas, entre outros. Ademais, o grande volume de dados que compõe o RIMA requer tempo para ser analisado e compreendido pelos cidadãos que, até esse momento, ainda não haviam participado ativamente dos levantamentos.

Nesse sentido, o art. 11, §1º da Resolução CONAMA 001/1986 prevê que cópias do RIMA deverão ser encaminhadas aos órgãos públicos envolvidos diretamente no procedimento de licenciamento ambiental e aos que manifestarem interesse no documento, bem como deverão ser mantidas à disposição de todos os interessados “nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica”, possibilitando o acesso amplo e qualificado pela população.

Há que se ressaltar que o Estado de Minas Gerais, tal qual ocorre em outros entes da Federação, regulamentou a forma de realização das audiências públicas nas hipóteses em que o procedimento de licenciamento ambiental é realizado no órgão ambiental mineiro, através da Deliberação Normativa COPAM 12/1994. Dentre as inovações dispostas na norma criada pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, destacam-se a possibilidade de realização de audiência pública em licenciamentos que não exigem EIA/RIMA (art. 1º, § único); e o número e a qualificação das pessoas e entidades convidadas ou convocadas a participar, o que denota o valor dado ao instituto (art. 6º e 7º).

Álvaro Luiz Valery Mirra (2008) enaltece o instituto da audiência pública como meio de informação e consulta da população acerca da viabilidade ambiental de empreendimentos com elevado risco de degradação ambiental, advertindo que o instituto não pode ser desvirtuado, como mera instância formal de legitimação do procedimento de licenciamento ambiental:

Não se trata de mecanismo de convencimento da opinião pública a respeito das vantagens de um projeto que se quer realizar, até porque nesse momento nem mesmo se sabe ao certo se o empreendimento será considerado viável e se será

⁹³Antônio Beltrão (2007, p. 44) também chama a atenção para a importância que o acesso à informação tem na participação qualificada do cidadão: “A participação pública efetiva em um procedimento de EIA pressupõe o direito de acesso às informações existentes na administração pública. Todos os relatórios, estudos e análises elaborados por órgãos públicos, resguardadas as exceções relacionadas à defesa nacional ou segredos comerciais, devem ser disponibilizados ao público”.

licenciado. Dessa forma, se a audiência pública for utilizada com o intuito de induzir a população a aceitar uma obra ou atividade, que antecipadamente – e, por isso, indevidamente – já se decidiu como de realização inafastável, haverá evidente desvio de finalidade, capaz de comprometer todo o processo de licenciamento, quanto à sua legalidade e moralidade (MIRRA, 2008, p. 127).

Nesse sentido, é necessário analisar as ambiguidades que decorrem da estrutura atual das audiências públicas, apontando alternativas capazes de tornar esse importante instituto de participação popular mais adequado a atingir os fins colimados, legitimando materialmente o licenciamento ambiental.

4.2.2.1 A restrição quanto à participação da população nos atos de elaboração dos estudos ambientais e as limitações advindas da realização da audiência pública ao final dessa etapa do procedimento

Um aspecto criticável dos procedimentos de licenciamento ambiental é a redução da participação popular às audiências públicas e a sua realização apenas ao final dos estudos ambientais. Em regra, os estudos ambientais são realizados ao alvedrio exclusivo dos empreendedores, sem a participação da população, que apenas pode se manifestar ao final dessa fase, quando os trabalhos já foram concluídos⁹⁴.

Apesar do art. 10, VI da Resolução CONAMA 237/1997 dispor acerca da possibilidade do órgão licenciador requerer, após a realização da audiência pública, esclarecimentos ao empreendedor e à equipe multidisciplinar responsável pelos estudos, a criação de mecanismos que possibilitem a atuação da sociedade civil nos atos preparatórios à elaboração e no curso do EIA/RIMA e demais estudos daria legitimidade a esses atos, tornando o parecer final mais abrangente e coeso com as demandas da população, especialmente em relação aos cidadãos diretamente afetados pelos impactos da atividade que se pretende instalar.

Édis Milare (2011, p. 500) afirma que as audiências públicas são, por sua natureza, “procedimento prévio no processo propriamente dito de licenciamento ambiental”, motivo pelo qual há hipóteses em que a lei e a prática têm levado à realização de “audiência pública preliminar ao início dos estudos de impacto”. Esse procedimento, apesar de não atender totalmente ao acima defendido (participação popular nos atos de elaboração do EIA/RIMA e

⁹⁴ Antônio Beltrão (2007, p. 47) também adverte para a incoerência da Resolução CONAMA 009/1987 que possibilita a participação popular apenas ao fim dos estudos ambientais: “O artigo 2º, § 1º, da Resolução nº 9, de 1987, do Conama prevê que o momento de participação do público ocorre somente após o EIA já ter sido concluído. Apesar da agência ambiental competente ainda não ter decidido acerca da aprovação ou não do EIA, o fato desse estudo já encontrar-se concluído quando do período de comentários públicos consiste em um equívoco de seu procedimento”.

demais estudos), já constitui um avanço, visto que os argumentos, proposições e alternativas apresentadas pela população serão considerados pelos profissionais no curso da elaboração dos estudos ambientais, permitindo que a conclusão dos trabalhos seja realizada também a partir das manifestações da sociedade civil. Mas, nesse caso, a audiência pública preliminar não pode suprimir a realização daquela *posterior* à conclusão dos trabalhos, visto que as considerações da equipe multidisciplinar quanto à viabilidade do projeto, alternativas e condições mitigadoras devem ser submetidas à apreciação da população, em especial dos cidadãos diretamente afetados.

Ademais, a população, especialmente aquela da região onde se pretende instalar o empreendimento, é detentora de uma experiência sobre a cultura e os valores locais, a relação do homem com o meio ambiente e os aspectos sociais, que não podem jamais ser desconsiderados. Antonio Beltrão afirma que:

Da mesma maneira, a participação efetiva do público e de associações na tomada de decisões governamentais possibilita uma análise mais abrangente acerca dos riscos envolvidos em uma determinada ação ou empreendimento, e, conseqüentemente, a elaboração de alternativas mais harmônicas (BELTRÃO, 2007, p. 23).

Antônio Beltrão (2007, p. 48) aponta, ainda, que a criação de meios de intervenção popular em todos os atos dos estudos ambientais proporcionará maior engajamento da sociedade civil, pois “o procedimento estará em seu nascedouro”, afastando-se a ideia de simples ratificação de atos já concluídos. Outro importante aspecto destacado por Beltrão é que “colhendo as informações precocemente, o empreendedor poderá identificar quais os pontos mais polêmicos do projeto para, então, adaptá-lo, no intuito de evitar futuros litígios que venham a retardar ou impedir a sua execução”.

Luis Enrique Sánchez (2008, p. 139/141) entende que a participação popular na fase de determinação do escopo do estudo de impacto ambiental e na fase de formulação de alternativas é não apenas possível, como desejável, citando diversos procedimentos de licenciamento ambiental em que a medida foi adotada e produziu efeitos positivos, como no projeto de ampliação de uma mina de fosfato em Araxá, MG, e no projeto de construção da Usina Hidrelétrica Piraju, em Paranapanema, SP. Segundo Sánchez:

Esses exemplos ilustram o interesse de se identificar corretamente as questões relevantes antes da preparação do estudo de impacto ambiental, e isso *independentemente da existência de exigências legais* para tanto. Dito de outra forma, mesmo que a legislação não exija a consulta pública durante a fase de planejamento do EIA, o empreendedor tem todo o interesse em conhecer os pontos de vista e as preocupações da comunidade onde pretende se implantar e dos demais interessados (SÁNCHEZ, 2008, p. 141).

Noutro passo, a intervenção popular, tal qual estruturada atualmente, desestimula o cidadão que se vê acanhado diante de estudos ambientais complexos, que lhe impõem um resultado por vezes destoado dos interesses da comunidade. Nesse contexto, a participação popular torna-se instância meramente formal de legitimação dos procedimentos de licenciamento ambiental, situação indesejada e inadmissível em um Estado Democrático de Direito, como a República Federativa do Brasil. Eliane Aparecida Resende também destaca os riscos advindos da realização tardia da audiência pública:

O momento em que se realiza a audiência pública é questionável, pois, na fase em que ocorre, já foram gastos recursos financeiros em estudos e projetos, e a população já se encontra de certa forma “contaminada” pela ideia de progresso a ser propiciado pelo empreendimento. Desse modo, a realização da audiência pública pode apresentar-se como mero cumprimento de requisito formal para a obtenção da licença, esvaziando-se o conteúdo democrático da discussão pública que deveria ser externalizado durante as audiências (RESENDE, 2009, p. 92).

Assim, a mudança na forma como se processam os estudos ambientais, passando a considerar a população afetada como sujeito de direitos e não como objeto de análise dos profissionais, permitirá que as manifestações dos afetados, seus valores e cultura, sejam, de fato, considerados, superando a configuração estanque de participação popular atualmente vigente e tornando a audiência pública mais conectada com atos anteriormente realizados, propiciando resultados mais efetivos.

4.2.2.2 A importância de realização da audiência pública em todos os procedimentos de licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente

A audiência pública, segundo dispõe o art. 10, V da Resolução CONAMA 237/1997, constitui uma das etapas do procedimento de licenciamento ambiental, porém de realização condicionada ao preenchimento dos requisitos dispostos na norma regulamentar que, no âmbito federal, estão previstos na Resolução CONAMA 009/1987. Ocorre que, apesar de o art. 2º desta Resolução dispor genericamente que a audiência pública será realizada sempre que requerida pelos legitimados, o texto referencia, em diversos artigos, a vinculação do ato ao RIMA, dando a entender que, apenas nas circunstâncias em que for exigida a prática desse ato e, conseqüentemente, do EIA, caberia o requerimento da audiência pública⁹⁵.

⁹⁵A mesma ideia é afirmada por Antonio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 497): “Como se viu do exame da Resolução CONAMA nº 009/87, a mesma foi editada tendo em vista regular a realização das audiências públicas “referidas na Resolução CONAMA nº 001/86”. De vez que a Resolução indicada, apesar de em suas

Tal conclusão está referendada na parte final do *caput* do art. 11, §2º da Resolução CONAMA 001/1986 onde está previsto que:

Ao determinar a execução do estudo de 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 ambientais e discussão do RIMA.

A análise conjunta desses dispositivos pode levar à conclusão de que, apenas nos casos de licenciamento ambiental de empreendimento considerado como efetivo ou potencialmente causador de significativa degradação ambiental - nos quais se exige a realização de EIA/RIMA -, seria cabível a consumação da audiência pública. Com isso, a participação popular nesses procedimentos, que já padece de efetividade, terá seu âmbito de cabimento reduzido substancialmente, permitindo que licenças ambientais para empreendimentos efetivo ou potencialmente degradadores do meio ambiente sejam analisadas e concedidas sem que a população tenha a oportunidade de participar.

Nesse sentido, caminhou bem o Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais – COPAM/MG, ao estabelecer no art. 1º, Parágrafo Único da Deliberação Normativa nº 12, de 13 de dezembro de 1994, que:

O COPAM poderá determinar Audiências Públicas para analisar planos, programas, atividades e empreendimentos que prescindam de EIA e RIMA e que possam estar causando ou vir a causar significativa degradação ambiental, indicando na convocação as informações indispensáveis para subsidiar a audiência.

É necessário que o órgão licenciador de atividades que utilizam recursos naturais e que se mostrem capazes de produzir efetiva ou potencial degradação ambiental, seja ela significativa ou não, promova audiências públicas, sempre que requeridas pelos legitimados, com o fim de informar a sociedade civil sobre os aspectos que envolvem o empreendimento, promovendo um diálogo entre a população afetada, direta ou indiretamente pela atividade, o empreendedor, os técnicos do Estado e, se for o caso, os profissionais responsáveis pela elaboração dos estudos ambientais. Esse espaço será propício, dentre tantos outros aspectos,

consideranda, encarecer a necessidade de estabelecer-se “os critérios básicos e diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental” (o que, infelizmente, até hoje ainda não foi feito), na realidade trata basicamente da exigência de estudos de impacto ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental, para fins de licenciamento de atividades significativamente modificadoras do meio ambiente refere-se à discussão pública do RIMA, a interpretação geral é a de que, apenas para este fim as audiências públicas devam ser convocadas”.

para que as experiências do povo local, adquiridas ao longo dos anos e passadas de uma geração para outra, possam contribuir, juntamente com os dados técnicos apurados, para a definição quanto à melhor alternativa para o empreendimento que se pretende instalar.

Antônio Inagê de Assis Oliveira, fundamentando-se no princípio da soberania popular e no peculiar tratamento constitucional dado ao meio ambiente, leciona o cabimento de audiência pública no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, ainda que dispensada a realização de EIA/RIMA:

Assim, é claro, que a participação popular no licenciamento ambiental, tanto na fase de consulta pública, como nas audiências públicas não só é legal como constitui um direito inerente à cidadania. No caso, a elaboração ou não do estudo de impacto ambiental, importantíssima ferramenta do licenciamento, passa a ser mero detalhe. O que a população tem o direito de saber (e de influir na decisão do licenciamento), é até que ponto a implantação e operação de um determinado projeto vai alterar o meio ambiente e se esta alteração será, no todo, benéfica ou deletéria” (OLIVEIRA, 2005, p. 499).

Ademais, a aproximação entre os diversos atores envolvidos reduz a tensão que comumente se instaura nesses casos, colocando em lados opostos partes que, por vezes, possuem interesse comum, em virtude da inexistência de espaços apropriados para o debate valoroso de ideias. Antonio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 500) lembra, com propriedade, que “ainda que dispensado o estudo de impacto ambiental, têm os cidadãos o direito de ser informados sobre as consequências ambientais de um empreendimento sob licença e sobre as mesmas se manifestar”.

Vale ressaltar que a inexigibilidade de realização de estudos ambientais aos moldes do EIA/RIMA não pode constituir óbice à designação da audiência pública, visto que os levantamentos realizados pelos técnicos do órgão ambiental e os dados fornecidos pelos empreendedores no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental são meios suficientes para viabilizar o debate popular, cabendo ao Poder Público, a partir de seu aparato técnico, prover meios de divulgação das informações em linguagem apropriada à compreensão de toda a sociedade civil envolvida.

4.2.2.3 Os ajustes necessários à forma de realização da audiência pública: as dificuldades enfrentadas pela sociedade civil quanto aos atos de fala, apresentação de propostas, acesso a dados, dentre outros

A Resolução CONAMA 009/1986 instituiu diretrizes básicas a serem observadas quando da designação da audiência pública, tal qual demonstrado no item 4.2.2,

estabelecendo, por exemplo, a incumbência ao órgão público licenciador de designação da data, local e horário onde serão realizados os trabalhos, ressaltando que o local deve ser de fácil acesso à população; a notificação prévia das partes interessadas, notadamente daqueles que solicitaram o ato; a chamada pública através da imprensa local; a apresentação concisa do RIMA; a oportunidade para debates; a lavratura de um ata, ao final dos trabalhos, discorrendo, de forma sucinta, sobre o ocorrido; dentre outras.

Por tratar-se de norma geral, diversos estados federados, dentre eles Minas Gerais, editaram norma detalhando como a audiência pública, no âmbito de sua competência, deve desencadear-se, tendo a Deliberação Normativa COPAM 12, de 13 de dezembro de 1994, estabelecido, além dos atos constantes na normativa do CONAMA, um rol de pessoas e instituições a serem convidadas a participar, bem como de outras cuja presença é compulsória, tais como o empreendedor e o coordenador da equipe multidisciplinar responsável pelos estudos ambientais.

Com o propósito de transmitir aos responsáveis pela deliberação quanto à concessão da licença pleiteada todo o ocorrido durante a audiência pública, a DN COPAM 12/1994 exige não apenas a lavratura de ata, mas também a juntada de todos os documentos apresentados durante a audiência aos autos do procedimento de licenciamento ambiental, bem como a fita de gravação do ato, facultando aos interessados a apresentação de documentos relativos aos assuntos debatidos.

Quanto à participação efetiva da população na audiência pública, a DN COPAM 12/1994 dispõe que as inscrições poderão ser feitas até 60 minutos após o início dos trabalhos, salvo deliberação da mesa quanto à ampliação do prazo. Os inscritos terão direito à fala, tal qual deferido aos demais atores, conforme a seguinte ordem:

- Art. 10 - As Audiências Públicas deverão ter a seguinte organização:
- 1ª parte - abertura, realizada pelo Presidente do COPAM, ou seu representante;
 - 2ª parte - exposição:
 - I - empreendedor (10 minutos);
 - II - equipe responsável pela elaboração do EIA e RIMA (30 minutos);
 - III - solicitantes da Audiência Pública (30 minutos);
 - 3ª parte - manifestação de entidades da sociedade civil (5 minutos para cada exposição)
 - 4ª parte - manifestação dos presentes (3 minutos para cada exposição);
 - 5ª parte - manifestação dos membros do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM e da Câmara Especializada competente (5 minutos para cada exposição);
 - 6ª parte - manifestação dos Parlamentares (5 minutos para cada exposição);
 - 7ª parte - manifestação dos Prefeitos e dos Secretários de Estado (5 minutos para cada exposição);
 - 8ª parte - réplicas:
 - I - empreendedor (5 minutos);
 - II - equipe responsável pela elaboração do EIA e RIMA (10 minutos);

III - solicitantes da Audiência Pública (10 minutos);
9ª parte - encerramento, realizado pelo Presidente do COPAM, ou seu representante.

O modelo estabelecido na DN COPAM 12/1994, não obstante referir-se exclusivamente ao Estado de Minas Gerais, não difere substancialmente das demais normas relacionadas ao assunto, motivo pelo qual pode ser utilizado como parâmetro para as conclusões que se seguem quanto às dificuldades enfrentadas pela população no curso das audiências públicas para demonstrar suas opiniões sobre os estudos ambientais e formular alternativas às propostas apresentadas pela equipe técnica.

Inicialmente, há que se destacar que, apesar das exigências quanto à disponibilização do conteúdo do RIMA à população e dos demais mecanismos voltados à efetivação do princípio da informação, a prática cotidiana demonstra que a população tem dificuldade de apreender os dados constantes no documento. O mais adequado seria impor ao empreendedor e à equipe técnica responsável pela elaboração dos estudos a obrigação de manter técnicos nos locais onde os documentos são disponibilizados, a fim de assistirem ao cidadão na análise e compreensão do RIMA.

Essa assistência não se confunde com os esclarecimentos a serem prestados pela equipe técnica na audiência pública. Conforme descrito alhures, para que a sociedade civil possa, de fato, debater com os demais atores durante a audiência, é necessário que os cidadãos estejam previamente cientes dos dados coletados durante os estudos ambientais, bem como das alternativas e conclusões propostas pela equipe técnica quanto à viabilidade do empreendimento que se pretende licenciar.

Luis Enrique Sánchez apresenta um rol de deficiências apuradas nas audiências públicas, sendo que a maior parte delas está ligada a problemas de informação e de espaço para debates. Dentre os diversos aspectos citados por Sánchez, destaca-se:

[...] A maior parte do público dispõe de pouquíssima informação sobre o projeto e seus impactos; os processos de informação pública que deveriam preceder a audiência são deficientes; grande parte do público não tem condições de decodificar e compreender a informação de caráter técnico e científico colocada à sua disposição; (SÁNCHEZ, 2008, p. 416).

Ademais, cabe ao Poder Público promover medidas tendentes a efetivar a Política Nacional de Educação Ambiental, pois a conscientização da população quanto à necessidade de preservar o meio ambiente e o engajamento dos cidadãos em programas e projetos voltados a esse fim propiciarão maior mobilização popular nas audiências públicas. Nesse sentido, a efetivação das propostas já apresentadas, concernentes à participação popular, contínua

durante a elaboração dos estudos ambientais, na consideração dos cidadãos como sujeitos de direito e não apenas como objeto do estudo, e a maximização das hipóteses de realização de audiências públicas também contribuirão para a construção de um círculo virtuoso, no qual a sociedade civil passará, cada vez mais, a atuar nos procedimentos de licenciamento ambiental.

Porém, é preciso tornar as audiências públicas um espaço mais voltado à participação da população e não das autoridades públicas presentes. Conforme se observa da própria estrutura organizacional constante na DN COPAM 12/1994, o tempo de duração é distribuído entre representantes de órgãos públicos, empreendedores, técnicos, parlamentares, membros do executivo, restando pouquíssimo espaço para os afetados.

Não há dúvidas de que deve ser destinado um tempo razoável da audiência pública ao empreendedor e à equipe técnica para apresentação do projeto e dos estudos, pois um dos principais objetivos dessa etapa do procedimento de licenciamento ambiental é transmitir à população informações acerca do empreendimento que se pretende licenciar. No entanto, devem ser envidados esforços para atender ao outro e não menos importante objetivo: oportunizar ao cidadão questionar, criticar, condenar, apoiar, enfim, adotar a posição que julgar oportuna em face do objeto em análise.

Com a proficiência que lhe é peculiar, Antônio Inagê de Assis Oliveira sintetiza o propósito da audiência pública:

Na verdade, tanto na fase da consulta pública como na da audiência pública a principal intenção é a de proceder a uma auscultação da reação da sociedade ao empreendimento proposto. É propiciar uma oportunidade aos interessados de influir na gestão ambiental, pela resposta à consulta formulada. (OLIVEIRA, 2005, p. 481)

Não é crível que um espaço onde se destinam poucos minutos à população em geral para manifestar-se seja adequado a atingir os fins ora apresentados. Não obstante o irrisório tempo em questão, a experiência prática tem demonstrado que o empreendedor, os técnicos e as autoridades presentes (parlamentares e representantes do executivo), ocupam quase todo o tempo destinado às audiências, franqueando a palavra à população apenas ao fim desse ato, quando não há mais espaço para debates.

Ademais, as ponderações, requerimentos e propostas apresentados pelos cidadãos não devem simplesmente ser anotadas ou transcritos na ata de reunião, devem sim ser debatidos, naquele momento, por todos os participantes, notadamente pela equipe técnica responsável pelos estudos, a quem caberá considerar tais aspectos no estudo ambiental ou

apresentar resposta fundamentada quanto à impropriedade dos pleitos formulados pela população.

Há que se destacar que o fato das audiências públicas possuírem um caráter consultivo, e não decisório, não diminui o seu valor ou reduz a sua força, visto que todas as questões aí construídas devem ser levadas em consideração pela equipe técnica responsável pela elaboração dos estudos ambientais, bem como pelo órgão responsável pela análise e deliberação sobre a concessão das licenças ambientais, nos termos do art. 5º da Resolução CONAMA 009/1986⁹⁶.

Portanto, é necessário reformular o método como ocorrem as audiências públicas, a fim de tornar a população o principal ator desse ato, convergindo para o cidadão não apenas as informações a serem prestadas pelos presentes, mas também o tempo de manifestações e de debates, pois, somente assim, a participação popular será efetivamente capaz de contribuir para o aperfeiçoamento do procedimento de licenciamento ambiental.

4.2.3 Os Conselhos de Meio Ambiente: um instrumento híbrido de democracia representativa e de democracia participativa que buscam reduzir o déficit de legitimidade nos processos de direitos difusos

Os conselhos de meio ambiente foram instituídos em âmbito nacional através da Lei n. 6.938/1981 - que criou a Política Nacional de Meio Ambiente - como órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA que compreende, além desses, diversos outros órgãos de âmbito nacional, estadual e municipal, com atribuições específicas, como o Conselho de Governo - que tem a função de assessorar o Presidente da República - e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA - que tem a função de executar as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

⁹⁶Neste sentido, Antonio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 481/482) afirma que “Não padece dúvida, frente ao disposto no art. 225 da Constituição, que impõe à coletividade, juntamente com o Poder Público, o dever de preservação do meio ambiente, tendo em vista, inclusive as futuras gerações, que o órgão licenciador tem o dever de levar em consideração as manifestações da coletividade. Dessa forma, as dúvidas e os argumentos, principalmente os de ordem técnica, levantados tanto na fase de consulta pública, como, especialmente nas audiências públicas, necessariamente deverão ser considerados no parecer final, fundamentador da decisão. É evidente que “considerar” não é o mesmo que “acatar”, entretanto, como, obrigatoriamente, a decisão político-administrativa de licenciar deve ser fundamentada, esses argumentos devem merecer uma referência crítica nessa fundamentação”.

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

Dentre os diversos órgãos que compõem o SISNAMA, os conselhos de meio ambiente destacam-se para os fins da presente análise, por serem formados por membros do Poder Público, da sociedade civil e das entidades econômicas⁹⁷. No âmbito federal, a própria Lei n. 6.938/1981 criou no art. 8º o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA⁹⁸, órgão consultivo e deliberativo, atribuindo-lhe competências⁹⁹ como: a) estabelecer, mediante proposta do IBAMA, as normas e critérios a serem observados para o procedimento de licenciamento ambiental; b) determinar a realização de estudos ambientais para fins de licenciamento ambiental de atividade e empreendimento efetivo ou potencialmente causador de significativa degradação ambiental, podendo, para tanto, requisitar informações imprescindíveis à sua análise junto a órgãos públicos e privados; c) estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos; d) estabelecer,

⁹⁷Há outros órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e o Comitê do Fundo Nacional de Meio Ambiente que possuem como membros, cidadãos indicados pela população, porém o presente trabalho limitar-se-á a análise do CONAMA, pela sua relevância no Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

⁹⁸Antonio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 188) leciona que a Lei n. 6.938/1981, apesar de editada em um período marcado pelo autoritarismo dos generais-presidentes, concedeu ao SISNAMA uma característica descentralizada, apropriada ao seu fim. No entanto, ressalta que as mudanças introduzidas posteriormente, já na época da redemocratização, geraram uma centralização das decisões no nível federal e reduziram o âmbito de atuação do CONAMA.

⁹⁹Antônio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 206) ressalta que a disposição primitiva do art. 8º da Lei n. 6.938/1981 estabelecia um rol exemplificativo de competências do CONAMA, de modo que poderiam ser estipuladas novas atribuições mediante decreto regulamentador. Entretanto, com a alteração introduzida pela Lei n. 8.028/90 este rol passou a ser taxativo.

privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes; dentre outras.

Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira aponta a amplitude das competências atribuídas ao Conselho Nacional do Meio Ambiente:

Diante desse rol de competências, percebe-se a amplitude da atuação do CONAMA que, além da finalidade supracitada de assessoramento ao Conselho de Governo face às diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente, tem um caráter deliberativo amplo, que inclui um também vasto poder regulamentar acerca de padrões e normas ambientais federais que devem ser observados pelos Estados e Municípios, podendo estes estabelecerem normas específicas, porém não mais permissivas que as do CONAMA, e sim mais restritivas, ou seja, somente padrões e normas mais rígidos (FERREIRA, 2010, p. 44).

A partir das atribuições que lhe foram conferidas pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA editou diversas resoluções e, ainda, decisões e recomendações, de grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro, como as Resoluções 001/1986, 009/1987 e 237/1997, analisadas alhures, que dispõem sobre normas gerais do procedimento de licenciamento ambiental, a serem observadas pela União, pelos Estados Federados e pelos Municípios.

Paulo Affonso Leme Machado assevera que as Resoluções editadas pelo CONAMA não foram impactadas pelo disposto no art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias, vez que as atribuições delegadas ao Conselho Nacional do Meio Ambiente não se enquadram entre aquelas de competência do Congresso Nacional:

As atribuições do Congresso Nacional estão inseridas no Tít. IV, Cap. I – Do Poder Legislativo, Seção II, arts. 48 e 49. Consta-se que nenhuma das atribuições do Congresso Nacional são exercidas pelo CONAMA. Aliás, a matéria que tem uma clara conotação ambiental – “iniciativas do Poder Executivo referente a atividades nucleares” (art. 49, XIV, da CF) – é atribuição do CNEN-Conselho Nacional de Energia Nuclear (MACHADO, 2011, p. 170).

Trata-se, pois, de órgão de grande relevância, responsável pela tomada de decisões que influem diretamente na preservação dos recursos naturais, contribuindo para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁰⁰. Por essa razão, é imperativa a participação da população nesses órgãos, o que foi acolhido com a concepção de um conselho formado por representantes do Poder Público federal, estadual e municipal, de membros

¹⁰⁰Ao tratar do papel do CONAMA, Antonio Zanollo Neto (2007, p. 81/82) afirma que “O despertar da consciência pública desses valores indica que o Conselho Nacional do Meio Ambiente tem um importante papel pedagógico (caráter educativo, informativo e de orientação social) a desempenhar diante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, porquanto ser de caráter nacional e de grande representatividade”.

indicados por entidades representativas da sociedade civil, da comunidade científica e de classes econômicas.

A composição do CONAMA não está prevista em lei, sendo estabelecida por Decreto do Presidente da República, o que tem sido objeto de crítica de diversos doutrinadores, por entenderem que esse sistema permite a ocorrência de decisões discricionárias¹⁰¹. Nos termos do Decreto n. 99.274/90, compõem o conselho, como membros indicados pelo Poder Público, todos com direito a voto: a) o Ministro de Estado do Meio Ambiente (que exerce a sua presidência); b) o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente (que exerce a função de secretário-executivo do conselho); c) um representante do IBAMA; d) um representante da Agência Nacional de Águas - ANA; e) um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; f) um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; g) oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo: um representante de cada região geográfica do País; um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA; dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional.

As cadeiras ocupadas por cidadãos representantes da população e da comunidade científica, todas com direito a voto, somam 22 e estão assim distribuídas: a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País; b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES; e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores - CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio - CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC; f) um representante de trabalhadores da área rural, indicado

¹⁰¹Neste sentido: “Com a revogação expressa, a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente ficou ao sabor do Poder Executivo, que, por simples decreto, pode, quando julgar conveniente, modificar sua composição dela alijando as entidades cuja participação vier a lhe incomodar” (OLIVEIRA, 2005, p. 189).

pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; g) um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais - CNPT/IBAMA; h) um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil - CAPOIB; i) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC; j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - CNCG; l) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN.

Por fim, as cadeiras destinadas às entidades empresárias no CONAMA, que juntas somam oito, estão atualmente preenchidas por: um membro indicado pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA; três membros indicados pela Confederação Nacional da Indústria - CNI; dois membros indicados pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC; um membro indicado pela Confederação Nacional do Transporte - CNT; e um membro do Setor Florestal.

O CONAMA é formado, ainda, por um membro honorário indicado pelo Plenário; um representante do Ministério Público Federal; um representante dos Ministérios Públicos Estaduais (indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça); e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, sendo que os três últimos não possuem direito a voto.

O art. 4º do Decreto 99.274/1990 dispõe que o Conselho Nacional do Meio Ambiente é composto por Plenário, Câmara Especial Recursal, Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assesores, sendo que suas reuniões são públicas.

A competência comum atribuída à União, Estados e Municípios para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição (art. 23, VI da CR/88) e, principalmente, para realizar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos no âmbito de sua competência, ensejou a criação de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, que, a exemplo do modelo federal, são formados por membros do Poder Público, da sociedade civil, da comunidade científica e das entidades empresariais.

A título de exemplo, o Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM/MG, órgão vinculado ao Sistema de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais, possui competências correlacionadas ao CONAMA, mas em âmbito estadual. Há que se ressaltar que

o COPAM/MG foi criado em 1977, com a denominação de Comissão de Política Ambiental, portanto, antes da edição da Lei n. 6.938/1981, que criou o CONAMA. Isso se justifica pelo fato de que, conforme descrito alhures, quando da edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, já havia regramentos próprios sobre o assunto em estados como Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

Dentre as diversas competências atribuídas ao COPAM/MG pelo artigo 3º da Lei Delegada n. 178, de 29 de janeiro de 2007, podemos destacar: a) estabelecer normas técnicas e padrões de proteção e conservação do meio ambiente, observadas a legislação federal e estadual, bem como os objetivos definidos nos planos de desenvolvimento econômico e social do Estado, especialmente no Plano Plurianual de Ação Governamental e no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado; b) aprovar normas sobre a concessão dos atos autorizativos ambientais, no âmbito de sua atuação, inclusive quanto à classificação das atividades por porte e potencial poluidor; c) compatibilizar planos, programas e projetos potencialmente modificadores do meio ambiente com as normas e padrões estabelecidos pela legislação ambiental vigente, visando à garantia da qualidade de vida e dos direitos fundamentais da sociedade e do indivíduo; d) acompanhar o planejamento e o estabelecimento de diretrizes de ações de fiscalização e de exercício de poder de polícia administrativa desenvolvidos pelos órgãos e entidades ambientais estaduais; f) analisar, orientar e licenciar ou autorizar, por intermédio de suas Unidades Regionais Colegiadas - URCs, com apoio dos órgãos seccionais do COPAM, a viabilidade, a implantação e a operação de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, determinando igualmente a realocação, a suspensão ou o encerramento dessas atividades.

No tocante à composição, o COPAM/MG é formado por conselheiros indicados pelo Poder Público: representantes de Secretarias Estaduais, da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, do IBAMA, da Procuradoria Geral de Justiça, dentre outros; pela sociedade civil: organizações não governamentais legalmente constituídas para a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente; por representantes da comunidade científica; entidades civis representativas de categorias de profissionais liberais ligadas à proteção do meio ambiente; por entidades empresariais: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG; Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais – FAEMG; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – FETAEMG; dentre outras; - e por um membro honorário.

Portanto, as decisões tomadas nesses órgãos ocorrem a partir da deliberação de um colegiado de pessoas indicadas por ramos da sociedade civil, da sociedade científica, de classes empresariais e de membros do Poder Público, propiciando um debate amplo, no qual são apresentados diversos pontos de vista, legitimando o ato de decidir e favorecendo o seu cumprimento, como destaca Maria Augusta Ferreira

Nesse sentido, é que entendemos ser fundamental dar a um órgão da envergadura do CONAMA uma estrutura colegiada, composta de representantes de diversos setores do governo e da sociedade – o que de certo modo já ocorre, especialmente a partir do Decreto nº 3.942/2001, adiante analisado – pois este tipo de estrutura é necessária para que haja a composição dos mais variados interesses em jogo nas suas decisões, dando lhes, então, maior eficácia, por torná-las mais representativas das diversas visões e ideias, bem como por facilitar a sua aceitação pelos participantes, mesmo os que delas discordem (FERREIRA, 2010, p. 45).

No âmbito dos Estados e Municípios, a função deliberativa sobre a concessão ou não de pedidos de licença ambiental é, em regra, exercida por órgãos que compõem a estrutura destes conselhos¹⁰², onde é assegurado o arranjo multipartitório acima mencionado, permitindo que a população exerça, por meio de seus membros indicados, a defesa e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja pela manifestação de seus conselheiros em plenário, seja pelo exercício do voto, fundamentando as razões de decidir.

Luis Enrique Sánchez reconhece o licenciamento ambiental, em especial os atos em que é franqueada a manifestação popular, como um espaço público de debate, onde todos podem expor seus argumentos de forma fundamentada, tal qual idealizado por Habermas.

De fato, o processo de AIA possibilita que os conflitos, as demandas e as reivindicações ganhem visibilidade e ressonância na esfera pública, no sentido atribuído por Habermas, o de um espaço público político acessível aos argumentos e ao uso público da razão, em que se torna possível “uma política deliberativa”. É disso que efetivamente se trata quando se deve tomar decisões sobre projetos que causem impactos significativos, nas quais os ônus e os benefícios são desigualmente distribuídos, até entre gerações presentes e futuras (SÁNCHEZ, 2008, p. 434).

Trata-se, pois, de um instrumento híbrido de participação popular, visto que a sociedade civil não se manifesta de forma direta e livre, por qualquer cidadão interessado, como ocorre na consulta pública e na audiência pública, mas sim por representantes do povo, indicados pelos meios legais. Porém, esses representantes do povo estão, em regra, engajados

¹⁰²Luis Enrique Sánchez (2008, p. 432) adverte que “A decisão pode ser tomada diretamente pelo órgão licenciador, como ocorre com o licenciamento federal (Ibama) em certos Estados, ou por colegiados que contam com representantes de diferentes segmentos da sociedade civil, além de representantes governamentais – os conselhos de meio ambiente. Esta última modalidade é usada em alguns Estados, como São Paulo, Bahia e Minas Gerais, e por diversos municípios”.

nos movimentos ambientais e, como tal, prezam pela defesa daqueles valores cultivados pela sociedade civil.

Ademais, as funções desempenhadas por esses representantes do povo junto aos conselhos de meio ambiente, na maioria das vezes, não impedem que continuem a exercer as atribuições que motivaram a sua indicação, permitindo a continuidade do vínculo com a população em geral, favorecendo o intercâmbio de ideias e a vivência dos problemas enfrentados pelo povo, especialmente das localidades onde se pretende instalar o empreendimento licenciado.

Essa vivência dos conselheiros representantes da população possibilitará, ainda, que em eventuais discussões quanto a modificações no projeto e implantação de medidas mitigadoras ou compensatórias, sejam escolhidas as alternativas técnicas e, até mesmo, locais que melhor atendam as necessidades ambientais e sociais da comunidade afetada.

Dessa forma, a inclusão de representantes do povo entre os membros dos conselhos de meio ambiente é mais um dos instrumentos de participação popular no procedimento de licenciamento ambiental, exercido por um número limitado de pessoas, mas que mantêm grande vínculo com a população e engajamento com as questões ambientais e as necessidades dos afetados.

4.2.3.1 A disparidade na composição dos Conselhos de Meio Ambiente como aspecto limitador dos efeitos da participação popular

A análise da composição do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais – COPAM/MG demonstra que, apesar da presença de representantes de diversas áreas de poder nesses órgãos, há um predomínio expressivo de membros indicados pelo Poder Executivo, em detrimento de uma minoria de representantes da população, da comunidade científica e da classe empresarial, havendo, ainda, hipóteses em que o representante da sociedade civil é escolhido pelo Presidente da República.

Mesmo no âmbito do COPAM/MG, não merece guarida a alegação de paridade entre o número de representantes do Poder Público e da sociedade civil e entidades empresariais, vez que, apenas quando somadas as cadeiras destinadas a essas últimas categorias, se alcança o montante de assentos atribuídos ao Estado. Ocorre que, na maioria das vezes, as posições defendidas pelos representantes da sociedade civil e das entidades empresariais são diferentes

e, até, antagônicas, dadas as pretensões externadas por cada lado, o que impede a soma do efetivo desses membros para fundamentar a alegada equidade de composição.

Não obstante a incoerência advinda do predomínio de conselheiros indicados pelo Poder Público, a análise da competência e da concepção dos conselhos de meio ambiente, especialmente o CONAMA e o COPAM/MG, demonstra que esses órgãos propiciam a atuação da população na tomada de decisões concernentes à preservação e defesa do meio ambiente, constituindo importante meio de efetivação do princípio da participação popular¹⁰³.

Luis Enrique Sánches ressalta a importância das decisões acerca do licenciamento ambiental tomadas no âmbito dos conselhos de meio ambiente, destacando que:

A decisão mediante colegiados significa a busca de um certo consentimento por parte da sociedade, representada nesses conselhos por organizações não governamentais ambientalistas, associações profissionais, associações empresariais e outras representações. Embora o parecer resultante da análise técnica realizada pela equipe de analistas do órgão ambiental pareça prevalecer como fundamento da decisão, os conselheiros podem impor ou negociar condições adicionais para a licença, ou podem, ocasionalmente, divergir do parecer técnico (SÁNCHEZ, 2008, p. 432).

Mesmo em um menor número, os conselheiros indicados pela sociedade civil possuem a prerrogativa de acesso a todas as informações disponíveis sobre as questões em debate, bem como o espaço para apresentar aos demais membros as razões e os fundamentos de seus votos. No entanto, o reduzido número de assentos com direito a voto; ocupados por esses conselheiros, tem causado um desequilíbrio na tomada de decisão, fazendo com que os projetos e programas de interesse do Poder Público sejam aprovados, ainda que diante de uma manifestação unânime em contrário, por parte dos representantes da população.

Por essa razão, a formação dos conselhos de meio ambiente deve ser aprimorada, assegurando a real equidade entre os diversos atores envolvidos, mediante o estabelecimento de igual número de cadeiras com direito a voto, atribuídas ao Poder Público e à sociedade civil, considerada isoladamente e não em conjunto com as entidades empresariais, o que proporcionará maior debate acerca das questões ambientais atribuídas ao conselho e, conseqüentemente, maior chance de acerto nas deliberações a serem tomadas.

¹⁰³Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 108) leciona que “Essa atuação da comunidade, através das associações, não mostrou ainda toda a sua vitalidade. Em alguns órgãos colegiados a participação do público é numericamente ínfima, não dando às associações a menor chance de influir no processo decisório. Nesse caso as associações passam a ter papel mais de fiscal do processo decisório do que de participantes da tomada de decisão, evitando, pelo menos, que esse processo fique fechado pelo segredo”.

Paulo Affonso Leme Machado ressalta a importância de que os conselhos de meio ambiente possuam uma estrutura tripartite e que sejam evitadas as formações em que os representantes da sociedade civil constituam uma minoria.

O fato de a maioria dos Estados ter feito a escolha de um sistema de administração ambiental com a participação de organizações não-governamentais está a mostrar a presença de uma concepção em que o governo não tem necessariamente a chave da solução dos problemas do meio ambiente. Entretanto, é preciso encorajar o sistema tripartite, pois, do contrário, haverá sempre a possibilidade da farsa participativa, em que as associações ambientais e outros segmentos da sociedade civil têm lugar nos órgãos colegiados, mas serão sempre minoria. A tripartição do colegiado possibilitará a presença de organismos “neutros” ou imparciais, como as corporações profissionais (OAB, CREA etc.), Ministério Público e as universidades (MACHADO, 2011, p. 179).

Lado outro, a competência para estabelecer a composição desses órgãos deve ser atribuída ao Congresso Nacional e não ao Presidente de República. Não é razoável, tão menos desejável, que questões de tão grande relevância, como essa, sejam deixadas ao alvedrio de decisões discricionárias, proferidas por uma só pessoa.

Portanto, os conselhos de meio ambiente, como órgãos de proeminência no SISNAMA, devem ser compostos por membros dotados do poder/dever de preservação do equilíbrio ambiental, cabendo privativamente ao Poder Legislativo a competência para dispor sobre a sua composição, ressaltando, porém, que há que ser assegurada a equidade entre o número de assentos com direito a voto, atribuídos a cada uma das partes, propiciando o debate valoroso de ideias e a exposição fundamentada das opiniões, com vistas a aplicar a decisão que melhor atenda aos objetivos preconizados na Constituição da República de 1988.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os apontamentos desenvolvidos ao longo deste trabalho tiveram como propósito contribuir para o debate acerca da efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob o prisma de como a sociedade civil, na qualidade de ator corresponsável, pode contribuir para o êxito desse processo. A relevância e imediatidade desta discussão em prol de uma ética ambiental contemporânea têm-se tornado cada vez mais evidentes, face ao desequilíbrio dos ecossistemas, à aceleração e intensificação das mudanças climáticas, ao alto grau de poluição do solo, do ar e da água e à escassez de diversos recursos naturais, circunstâncias que geram danos a todos os elementos vivos existentes no planeta Terra, em especial ao homem, criando barreiras ao cumprimento do art. 225 da Constituição da República de 1988.

Nesse contexto, buscou-se demonstrar, a partir do magistério de Ramón Martín Mateo, que os paradigmas do Estado Liberal e do Estado Social não se mostraram capazes de responder aos problemas ambientais que emergiram nos últimos tempos, notadamente pela dificuldade de assimilação dos custos ambientais no sistema capitalista e pela pressão interna observada nos sistemas socialistas para implantação de políticas desenvolvimentistas, com vistas à equiparação com o modelo industrial e ao desenvolvimento de sua depauperada economia, “às custas” dos recursos naturais existentes.

A prevalência dos interesses econômicos em detrimento dos aspectos social e ambiental ensejou uma exploração exacerbada dos recursos naturais renováveis e não renováveis, gerando a extinção de espécies animais e vegetais e a escassez de reservas, alterando a biodiversidade e prejudicando as condições de vida do homem em diversas partes do globo terrestre. Esse cenário de degradação ambiental globalizada motivou a ONU a realizar grandes encontros e conferências a partir de 1972, com o propósito de encontrar meios de conciliar o desenvolvimento econômico, a efetivação de direitos sociais e a preservação do meio ambiente. Porém, decorridos mais de 40 anos desde a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, as barreiras à implantação de um modelo fundado em novos padrões de produção e consumo, que priorize o equilíbrio entre as vertentes econômica, social e ambiental, ainda estão longe de serem superadas, principalmente devido às divergências entre os Estados Desenvolvidos e em Desenvolvimento quanto à responsabilidade pelos custos desse processo.

A concentração de esforços para a solução desses problemas apenas entre os órgãos de poder estatais mostrou-se incipiente e de pouca eficácia prática, exigindo a superação desse

modelo por um projeto de Estado Democrático de Direito no qual o povo exerça a titularidade do poder como ente soberano. A teoria discursiva de Habermas entende este novo projeto de Estado como a instituição de processos e pressupostos comunicacionais necessários à formação da opinião e da vontade, diante dos limites ambientais do planeta.

Este agir comunicativo proposto por Habermas destaca-se por envolver todos os cidadãos, que participam das deliberações por meio da autonomia política e da liberdade comunicativa que lhes é inerente, sem que haja quaisquer óbices oriundos de questões econômicas, sociais, culturais, étnicas, dentre outras. A igualdade de oportunidades de participação atribuída aos cidadãos deve ser assegurada, segundo Habermas, na maior medida possível, como condição de validade, ao assentimento de todos, uma vez que, no âmbito do Direito Ambiental, por sua dimensão difusa, os afetados participam, ainda que não percebam a magnitude e a qualidade de seus assentimentos.

A teoria habermasiana apresenta-se, pois, como resposta aos modelos retrógrados de concentração do poder nas mãos de soberanos ou de poucos privilegiados, restabelecendo ao povo a titularidade para agir como ator em comunidade, exercendo o poder, por meio de processos institucionalizados de manifestação da opinião e da vontade e, ainda, elegendo representantes entre seus pares, por sufrágio universal, para cumprirem as funções atribuídas ao Estado.

Vale ressaltar que o modelo de democracia representativa, em que os cidadãos elegem aqueles entre seus pares para ocuparem os cargos eletivos dos Poderes do Estado, mediante sufrágio universal, não é o único mecanismo de participação popular, pois, nesse caso, o exercício da cidadania e da própria democracia estaria reduzido à simples expressão de voto. Além de subutilizar o poder do qual cada cidadão é titular, a interpretação que delega excessivamente competências a poucos membros da comunidade pode favorecer a prática de atos contrários ao interesse da população, reduzindo a sua legitimidade.

Alguns institutos do regime representativo brasileiro têm sido um exemplo de desprestígio popular e de ofensa aos valores do Estado Democrático de Direito, na medida em que parte dos representantes do povo, eleitos para ocupar os cargos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, deles apropria-se para proveito pessoal e conchavos políticos, em detrimento dos interesses da sociedade e de projetos que visam ao bem comum, descumprindo o plano de governo apresentado à população e infringindo, a um só tempo, a lei e a moralidade pública.

Esses fatos têm gerado um declínio da democracia representativa, o que, nos dizeres de Boaventura de Sousa Santos, pode ser denominado crise do paradigma dominante, propiciando o crescimento do paradigma emergente da democracia participativa, na qual o cidadão atua como protagonista do poder, agindo nos processos de constituição de políticas públicas, a partir dos diversos mecanismos constitucionais e infraconstitucionais colocados à sua disposição, tanto na esfera legislativa, como na administrativa e judiciária.

Porém, a democracia participativa não se apresenta como substituta da democracia representativa. Ao contrário, atuam conjuntamente, onde os representantes do povo, eleitos por sufrágio universal, desenvolvem as competências que lhes foram delegadas na Constituição e o povo, por sua vez, exerce o poder soberano de participar dos procedimentos de constituição de políticas públicas, por meio dos mais variados instrumentos estabelecidos em lei, e, até mesmo, instrumentos informais, como a rede mundial de computadores.

No ordenamento jurídico brasileiro, o legislador constituinte cuidou de assegurar ao povo inúmeros meios de participação, tornando efetivo o princípio da soberania popular estatuído na Constituição da República de 1988, com destaque para os instrumentos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, voltados à atuação dos cidadãos no processo legislativo e, em menor medida, no administrativo; a consulta e a audiência públicas, o debate público, a composição popular em conselhos governamentais e a denúncia aos tribunais e conselhos de contas, dentre outros instrumentos de participação no âmbito administrativo; e a ação popular, no Poder Judiciário.

No campo ambiental, a participação popular foi, ainda, influenciada pelas deliberações tomadas nos encontros e conferências internacionais organizados pela ONU, conforme estabelecido nos documentos daí produzidos, como a Declaração de Estocolmo e a Declaração do Rio e, em especial, pelos Princípios Internacionais de Direito Ambiental. Não obstante esses documentos, na maioria dos casos, não possuem efeitos vinculatórios, a prática cotidiana tem demonstrado que possuem a capacidade de influenciar as tratativas em âmbito internacional e, ainda, orientar a formulação do ordenamento jurídico de cada nação, como ocorreu no Brasil, com a edição da Constituição da República de 1988 e a Lei Nacional da Política Ambiental (Lei n. 6.938/1981), dentre diversos outros diplomas legais.

Mas, o maior entrave à efetivação da participação popular é a falta de interesse dos governantes em tomar as medidas necessárias a torná-la viável na prática, quedando-se inertes quanto à elaboração de leis tendentes a regulamentar os institutos, a difusão da informação e a

efetivação de políticas educacionais voltadas à instrução e à conscientização da população, bem como quanto à criação de espaços públicos apropriados ao desenvolvimento do debate.

Nesse sentido, a transmissão da informação verídica e completa, de forma ampla e tempestiva, é imprescindível para que o cidadão possa compreender os fatos e agir em prol da defesa de seus interesses. O constituinte brasileiro assegurou esse direito a todos; no entanto, os mecanismos de informação ainda são falhos e precisam ser melhor desenvolvidos para atender aos fins colimados.

A educação também é essencial para a formação de indivíduos conscientes e engajados, na condição de sujeito e não de objeto do seu próprio destino. Por essa razão, a Constituição da República de 1988, ao elencar a coletividade como corresponsável pela defesa e preservação do meio ambiente, incumbiu ao Poder Público o ônus de efetivar a educação ambiental, tanto no ensino formal como no informal. Não obstante a edição da Lei n. 9.795/1999 – que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental – o tema é tratado de forma tímida no sistema de ensino brasileiro, notadamente nos níveis fundamental, médio e superior. Já no âmbito do ensino não formal, dirigido à população não escolar, as ONGs têm desenvolvido um importante papel de conscientização popular, enquanto as ações estatais a este respeito são incipientes.

A partir das considerações ora apresentadas, buscou-se identificar os meios de participação popular no procedimento de licenciamento ambiental e na avaliação de impactos ambientais - como fase deste procedimento - um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, por propiciar que sejam tomadas medidas preventivas e antecipatórias à opção de localização, instalação e operação de empreendimentos ou atividades utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental.

Conforme constatado, o licenciamento ambiental é um procedimento propício à participação popular, em especial na fase de elaboração e discussão dos estudos ambientais, por meio da atuação direta e, ainda, das consultas e audiências públicas; e, na fase de deliberação quanto à concessão ou não das licenças ambientais pleiteadas, mediante a presença de conselheiros indicados pelo povo para compor os conselhos de meio ambiente.

Na fase dos estudos ambientais, o legislador infraconstitucional inseriu a participação popular durante a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, ao exigir a formulação de pesquisas junto à população afetada, bem como a realização de consultas e audiências públicas, desde que preenchidos os requisitos

estabelecidos nas Resoluções do CONAMA. Apesar de constituírem importantes mecanismos de participação popular, é necessário que sejam ampliados e reformulados de modo a se alinharem ao comando do princípio da soberania popular e à essência do Estado Democrático de Direito.

Quanto à participação durante a elaboração dos estudos ambientais, é fundamental que seja modificada a forma como os afetados são tratados, a fim de torná-los sujeitos ativos das pesquisas e não objeto dos pesquisadores, permitindo, ainda, que todos os interessados possam ter acesso aos levantamentos, formulando opiniões e requerimentos a serem considerados no curso dos trabalhos. Esta participação não pode se limitar à fase da consulta e audiência públicas, que ocorrem quando os estudos ambientais já foram elaborados, pois, neste caso, as opiniões e reivindicações da sociedade civil, em especial da população diretamente afetada, constituirão dados marginais aos trabalhos, impossibilitando que alcancem a correção discursiva almejada.

A audiência pública deve constituir-se uma fase obrigatória em todos os procedimentos de licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental, já que são capazes de causar grandes problemas à vida da população, sejam eles sociais, econômicos ou ambientais. Ainda que ausente o EIA/RIMA, os dados coletados para o ato de licenciamento poderão ser suficientes para que a sociedade civil compreenda a questão e expresse suas considerações, que contribuirão, indubitavelmente, para uma melhor deliberação sobre os fatos.

Mas, para que a participação popular seja produtiva, é crucial que o Poder Público e os agentes econômicos envolvidos no procedimento de licenciamento ambiental promovam a divulgação das informações, conscientizando o cidadão sobre todos os detalhes que envolveram as pesquisas, a fim de que esteja previamente capacitado para participar dos debates a serem desenvolvidos na audiência pública. Ademais, o modelo de realização da audiência pública deve ser reformulado, colocando a população como protagonista desse ato, seja quanto ao direcionamento dos esclarecimentos, seja quanto à oportunidade para manifestação, cabendo aos técnicos ambientais, à equipe responsável pelos estudos e aos órgãos ambientais levarem em consideração tais manifestações no ato de elaboração dos trabalhos e de decisão quanto ao pedido em análise.

No tocante à fase decisória, a participação popular também se mostra presente com a indicação de membros do povo para compor os conselhos de meio ambiente que, dentre outras funções, deliberam sobre a concessão das licenças. Não obstante tratar-se de um

mecanismo de participação restrita a determinados membros da sociedade civil, estes se destacam por se mostrarem mais engajados com o dia a dia e os anseios da população, de modo que utilizam do espaço público dos conselhos para lutar pelo reconhecimento dos atributos ambientais e das necessidades da comunidade, frente ao possível empreendimento.

Porém, para que essa participação popular alcance os fins colimados, é imprescindível que a composição dos conselhos de meio ambiente respeite a paridade entre os conselheiros com direito a voto, indicados pelo Poder Público e pela sociedade civil, pois, somente assim, as manifestações e posições defendidas pela população terão o poder de influenciar a tomada de decisão quanto à concessão ou não das licenças ambientais e o estabelecimento de condicionantes.

Estes apontamentos não constituem as únicas medidas a serem tomadas para dar ao procedimento de licenciamento ambiental a legitimidade que a Constituição da República de 1988 exige, porém é uma contribuição para que a participação popular deixe de ser apenas uma instância de legitimação formal, para tornar-se um elemento estruturante desse valioso instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, contribuindo para assegurar a todo o povo, desta e das gerações vindouras, o gozo de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ABRACCI - Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade. **O que é Ficha Limpa**. Disponível em: < http://www.fichalimpa.org.br/index.php/main/ficha_limpa>. Acesso em: 16 jan. 2013.

ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org.); LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 32-76.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 195 p.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1739.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2012.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Proteção do meio ambiente na Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 158 p.

BARAUNA, Gláucia Maria Quintino. MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. O “fator participativo” nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. In: ZHOURI, Andréa (org.). **As tensões do lugar**: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 93-125.

BELTRÃO, Antonio F. G. **Aspectos jurídicos do estudo de impacto ambiental**. São Paulo: MP Editora, 2007, 144 p.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org.); LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 77-150.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 392.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA –. 1986. **Resolução Conama nº 001**. Disponível em: < <http://mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>> Acesso em: 03 fev.2013.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA –. 1986.
Resolução Conama nº 009. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em: 03 fev. 2013.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA –. 1997.
Resolução Conama nº 237. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em: 03 fev. 2013.

BRASIL. Iniciativas. **Acordos Globais.** Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/sobre/meio-ambiente/iniciativas/acordos-globais>>. Acesso em: 09 nov. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Carta de Belgrado.** Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/deds/pdfs/crt_belgrado.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano.** Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 25 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 dez. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº. 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 25 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº. 99.274, de 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 25 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 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: 25 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá

outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 01 fev. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm>. Acesso em: 01 fev. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 01 fev. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 11 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 9.795, de 27 de abril de 1999. 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/L9795.htm>. Acesso em: 5 fev. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 19 fev. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 01 fev. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade,

prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 12 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº. 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 12 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº. 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 12 jan. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça Processual Civil. Ação popular. Eleitor com domicílio eleitoral em município estranho àquele em que ocorreram os fatos controversos. Irrelevância. Legitimidade ativa. Cidadão. Título de eleitor. Mero meio de prova. Recurso especial n. 1242800. Mara Elisa Navacchi Caseiro versus Município de Eldorado. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. DJe 14/06/2011 .RIOBDCPC vol. 76 p. 77.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 7º da Lei 9.709/98. Ação direta de inconstitucionalidade ADI2650/DF. Mesa da Assembleia Legislativa de Goiás. Relator Min. Dias Toffoli. DJe-218 DIVULG 16-11-2011 PUBLIC 17-11-2011 EMENT VOL-02627-01 PP-00001 RTJ VOL-00220- PP-00089 RT v. 101, n. 916, 2012, p. 465-508

BRITO, Franclim Jorge Sobral; CAMPOS, Allysson Pereira. **Os “apátridas” ambientais – uma análise à luz do pensamento de Hannah Arendt.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php?gt=163>> Acesso em: 10 out. 2012.

BURMANN, Larissa Lauda; WESCHENFELDER, Paulo Natalício. A educação e a informação como condições para o exercício da participação popular ambiental. **Revista Brasileira de Direito Ambiental.** São Paulo: Fiuza, Ano 6, v. 21. 2010 (jan./mar.), p. 33-53.

CAMPOS, Allysson Pereira. **A Educação Ambiental como instrumento de efetivação do direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=69a5b5995110b36a>> Acesso em 10 out. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org.); LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 490 p.

CIPOLLA, Carlo M. **História Económica da Europa Pré-Industrial**. Tradução de Joaquim João Coelho da Rosa. Lisboa: Edições 70, 2000. 390 p.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio Ambiente Como Direito à Vida**: Brasil, Portugal, Espanha. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. 128 p.

CUNHA, Sandra Baptista da (org.); GUERRA, Antonio José Teixeira. **Avaliação e perícia ambiental**. 11 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 284 p.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia**: uma introdução crítica. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009. 286 p.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental**: princípios e práticas. 9 ed. São Paulo: Editora Gaia. 2004.

FERREIRA, Heline Sivini. Política Ambiental Constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org.); LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 255-344.

FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. **Direito Ambiental Brasileiro**: princípio da participação. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 184 p.

GREENPEACE. Projeto de Lei de Iniciativa Popular que institui o desmatamento zero no país e dispõe sobre a proteção das florestas nativas. Disponível em <<http://www.ligadasflorestas.org.br>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. v. I. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2012. 354 p.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2011. 354 p.

HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. **Cadernos da Escola do Legislativo - ALMG**. Tradução de Anderson Fortes Almeida e Acir Pimenta Madeira. Belo Horizonte, v.3, n. 3; p. 105-122, 1995. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/opencms/>>

export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/03/ha
bermas.pdf>. Acesso em 14 dez. 2012.

HENDERSON, W. O. **A Revolução Industrial: 1780-1914**. Tradução de Maria Ondina. Lisboa: Editorial Verbo, 1969. 220 p.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política Ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 350 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006. 288 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 1224 p.

MALISKA, Marcos Augusto. Educação, Constituição e Democracia. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel (coordenadores). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MATEO, Ramón Martín. **Tratado de Derecho Ambiental**. Vol. I. Madrid: Trivium, 1991. 501 p.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT. Francisco C. (org.). **Os Clássicos da Política**. v. 1. 13. ed. São Paulo: Ática, 2006. Cap. 4, p. 79-110.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular: mecanismos constitucionais de participação popular**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001. 208 p.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco (doutrina, jurisprudência, glossário)**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 1647 p.

MINAS GERAIS. **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**. Lei Delegada n. 178, de 29 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM – e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=178&comp=&ano=2007>> Acesso em 13 jan. 2013.

MINAS GERAIS. CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL – COPAM. 1994. **Deliberação Normativa nº 12**. 1994. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=109>> Acesso em: 03 fev. 2013.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental**: aspectos da legislação brasileira. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008. 182 p.

MORAES, Rodrigo Jorge; AZEVEDO, Mariangela Garcia de Lacerda; DELMANTO, Fabio Machado de Almeida (coordenadores). **As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. 378 p.

MOREIRA, Marco Antonio Queiroz. **Democracia participativa no município**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005. 136 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992. 212 p.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 659 p.

OLIVEIRA, Elísio Márcio de. **Educação Ambiental**: uma possível abordagem. Brasília: Editora IBAMA, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA. [S.l.], 2011. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnuma>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

RESENDE, Eliane Aparecida. A participação popular no procedimento de licenciamento ambiental. In: VILELA, Gracielle Carrijo; RIEVERS, Marina (Org.). **Direito e meio ambiente**: reflexões atuais. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 91-109.

RIBEIRO, Gabriel Francisco Bello Junqueira. Licenciamento ambiental: licença ou autorização?. In: VILELA, Gracielle Carrijo; RIEVERS, Marina (Org.). **Direito e meio ambiente**: reflexões atuais. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 375-411.

ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coordenadores). **Política Nacional de Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 627 p.

SAMPAIO, José Adércio Leite. et al. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 284 p.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008. 495 p.

SANTOS, Abraão Soares. A fidelidade partidária e o estatuto jurídico do mandato eletivo na ordem constitucional de 1988: a autonomização das Casas Legislativas e o controle da atividade política pela indisponibilidade superveniente da representação sob a ótica dos partidos políticos e do representado. 2008. 284 f. (Dissertação de Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. V.1. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 415 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010. 92 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 283 p.

SEGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 343 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 926 p.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. 2ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2012. 896 p.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 261 p.

STUMPF, Paulo Umberto. **O princípio constitucional da dignidade humana: fundamentos éticos e morais.** Belo Horizonte: O Lutador, 2010. 172 p.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. 154 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático.** Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, 560 p.

VILELA, Gracielle Carrijo (org.); RIEVERS, Marina (org.). **Direito e meio ambiente: reflexões atuais.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. 464 p.

ZANOLLO NETO, Antonio. Conselho Nacional do Meio Ambiente: uma análise jurídico-normativa. ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coordenadores). **Política Nacional de Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/81.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 81-93.

WEFFORT, Francisco C. **Marx: política e revolução.** In: WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política.** v. 2. 10ª ed. São Paulo: Ática, 2004. Cap. 7, p. 225-278.