

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

JOSÉ ROGÉRIO DE SOUSA MENDES JÚNIOR

MEIO AMBIENTE CIDADINO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

**Manaus
2012**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

JOSÉ ROGÉRIO DE SOUSA MENDES JÚNIOR

MEIO AMBIENTE CIDADINO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, na linha de pesquisa Conservação dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

**Manuas
2012**

Catálogo na fonte

Elaborada pela Bibliotecária Nayla Viviane Bastos de Oliveira CRB-11/613

M538m Mendes Júnior, José Rogério de Sousa
Meio ambiente cidadão e participação popular / José Rogério de Sousa Mendes Júnior. – Manaus: Universidade do Estado Amazonas, 2012.

111 fls.: 30 cm

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

Orientador: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

1. Princípio da Participação. 2. Meio Ambiente Urbano. 3. Contornos Jurídicos. I. Título

CDU 349.6

JOSÉ ROGÉRIO DE SOUSA MENDES JÚNIOR

MEIO AMBIENTE CIDADINO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 22 de junho de 2012.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme
Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Ozorio José de Menezes Fonseca
Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Erivaldo Cavalcante e Silva Filho
Universidade Federal do Amazonas

Toda honra e toda glória a ti Senhor!

“Servir só para si é não servir para nada”.
Voltaire

AGRADECIMENTOS

À Universidade do Estado do Amazonas e ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, pela abertura de horizontes a mim proporcionada e que será retribuído com uma perene dedicação à pesquisa.

Ao Professor Doutor Edson Ricardo Saleme pela paciência e compreensão ímpar, sem contar o constante estímulo e confiança depositados a mim em cada conversa e encontro.

Ao Desembargador Flávio Humberto Pascarelli Lopes pelo grande exemplo de profissional, pelo apoio sem igual e cumplicidade paternal.

À Dra. Tocla Albuquerque pela incomparável generosidade e pelo exemplo diário de dedicação, empenho e profissionalismo.

Ao saudoso Prof. Dr. Reydilson de Araújo Mattos que me ajudou diretamente em vários momentos desta pesquisa e que, com sua intelectualidade e elegância, sempre me inspirará.

À minha família e aos meus amigos que se resignaram com minha ausência nos últimos dois anos, compreendendo sempre com sorriso e olhar fraterno minhas faltas.

Aos meus amigos de empreitada científica, sem os quais não teria aprendido tanto em tão pouco tempo, em especial, à Cyntia Lima, à Danielle Mamed à Mônica Pinto, pessoas a quem sempre serei grato pelo irrestrito apoio e motivação.

Ao meu afilhado Paulo Henrique Costa Gomes e sua mãe Graciete Fernandes a quem sempre pretendo ser motivo de orgulho.

Aos meus sogros Marcos Robério e Valdivina Reis pelo amparo constante e pelas orações sinceras.

À minha noiva Brenda Reis dos Anjos, motivo exato da minha existência, presente de Deus, por quem eu esperei a minha vida inteira e que me tornou vivo enfim.

À minha saudosa e heróica mãe, Lizete Izabel da Silva, por quem fiz tudo isso e por quem farei muitas outras coisas mais, seguindo fielmente e repassando incansavelmente seus ensinamentos de honradez e integridade.

RESUMO

Este trabalho busca traçar os contornos jurídicos do direito de participação popular na gestão ambiental do Município. O espaço urbano obedece a uma dinâmica própria quando o tema é meio ambiente. Destarte, garante-se aos municípios aparelhamento jurídico e administrativo próprio para realização de sua missão ambiental constitucional. O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) permitiu que a ordem pública e o interesse social fossem regulados sob os auspícios da função social da propriedade, da segurança, do bem-estar do cidadão e do meio ambiente equilibrado. Assim, congrega esforços na consecução de uma gestão democrática em cidades sustentáveis, especificando diretrizes políticas e ambientais e promovendo instrumentos ao seu auxílio a este mister. O direito de participação subsidiária, então, a gestão de problemas rotineiros da cidade por meio da implementação de valores não apenas democráticos, mas também valores ecológicos. O princípio da participação, noutro turno, como qualquer outro instituto manuseado pela mão de administradores permite-se discricionariamente ajustar sua utilização a cada situação específica. Daí, imperioso delinear os contornos jurídicos do instituto como ferramenta de participação cidadã nas políticas públicas de sustentabilidade, pormenorizando suas peculiaridades e distinguindo sua aplicação com um necessário tom crítico e dialético. Outrossim, busca-se estabelecer as aplicações possíveis deste instituto, de modo a explorar o máximo de sua versatilidade sem que se desnature sua natureza jurídica ou se interfira, ou deixe interferir, inadequadamente pela esfera subjetiva de terceiros.

Palavras-chave: Princípio da Participação. Meio ambiente urbano. Contornos jurídicos.

RESÚMEN

Este trabajo busca tratar de los temas jurídicos del derecho a la participación popular en la gestión ambiental del Municipio. El espacio urbano debe cumplir una dinámica propia cuando el tema es medio ambiente. De este modo, es garantizado a los municipios el aparato jurídico y administrativo propio para la realización de su misión ambiental constitucional. El Estatuto de la Ciudad (Ley n. 10.257/01) ha permitido que el orden público y el interés social fueran regulados bajo el amparo de la función social de la propiedad, de la seguridad, del bienestar del ciudadano y del medio ambiente equilibrado. Así, se congregan los esfuerzos en el alcance de una gestión democrática en ciudades sostenibles, especificando directivas políticas y ambientales y fomentando instrumentos en su amparo en este sentido. El derecho a la participación subsidiaria, la gestión de los problemas cotidianos de las ciudades por medio de la implementación de valores no apenas democráticos, pero también de valores ecológicos. El principio de la participación, de otro modo, como cualquier otro instrumento gestionado por la mano de los administradores permite, por cuenta de la propia administración, ajustar su utilización a cada situación específica. Desde esta premisa, necesario se hace dibujar a los perfiles jurídicos del instituto como herramienta de participación ciudadana en las políticas públicas de sostenibilidad, detallando sus particularidades y distingüendo su aplicación con una necesaria entonación crítica y dialéctica. De esta manera, se busca establecer a las aplicaciones posibles de este instituto, de modo a explorar el máximo posible su versatilidad sin que se comprometa su naturaleza jurídica o se intervenga, o se deje de intervenir, inadecuadamente por la esfera subjetiva de terceros.

Palabras-clave: Principio de la participación. Medio ambiente urbano. Perfiles jurídicos.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PARTICIPAÇÃO POPULAR	14
2.1 IMPORTÂNCIA	14
2.2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO AMBIENTAL	25
2.3 PREVISÕES LEGAIS DE PARTICIPAÇÃO	36
3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E O RESULTADO DESEJADO	47
3.1 INTERESSE PÚBLICO E CIDADANIA	49
3.2 SUSTENTABILIDADE MUNICIPAL E O SENSO POPULAR	55
3.3 APROPRIAÇÃO DO DISCURSO AMBIENTAL E O RISCO DE INDUÇÃO POPULAR	63
4 O PODER PÚBLICO E O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO	78
4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E A REALIDADE MUNICIPAL	49
4.2 O DEVER INSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA LEGITIMIDADE DOS RESULTADOS	84
4.3 DIREITO DE PARTICIPAÇÃO À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	94
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS	103

1 INTRODUÇÃO

Não raras são as oportunidades em que é possível identificar a combinação do exercício do direito de participação popular com o espírito público dos atores envolvidos no contexto democrático. Por outro lado, o que não se pode deixar escapar é uma análise da experiência prática que as cidades – principalmente as cidades brasileiras – têm no que se refere à implementação do direito de participar.

Questões relacionadas às atitudes de colaboração dos membros envolvidos em ambientes participativos, à assimilação dos métodos empregados pelos órgãos públicos promotores de tais ambientes, às lacunas deixadas pela legislação aplicável em cada caso, além daquelas pertinentes às verdadeiras intenções das pessoas diretamente envolvidas nas tomadas de decisões em arenas de debates populares, são algumas das situações que, colocadas no papel, fazem o cidadão ultrapassar com razoável facilidade a inocência do julgamento acerca da implementação de espaços de participação, podendo a ele agregar outros interesses e valores.

Portanto, além de se procurar compreender a constituição desta liberdade e seu papel na ordem jurídica brasileira, não se pode deixar de levar em conta as circunstâncias em que é estimulada a participação popular, visto que estas não só determinam o aprimoramento dos contornos teóricos do instituto, como também permitem uma abordagem mais crítica acerca do seu manejo.

Há de se questionar, então, se a promoção desta liberdade de participar, da maneira que vem sendo consagrada na rotina administrativa brasileira, contribui ou não para preordenação de um modelo de gestão democrática ideal e se, esse ideal, alcança o que se almeja de uma dita sustentabilidade urbana, costumeiramente pleiteada nas múltiplas formas de manifestações populares.

A gestão participativa ambiental, na teoria, abranda o distanciamento entre as diretrizes políticas impostas e a vontade formada no seio da coletividade, mas a implementação dos seus instrumentos – apesar de um concreto regime constitucional, administrativo e ambiental – ainda resente-se de pouco rigor técnico-jurídico, o que colabora com um panorama de riscos pertinente à gestão do patrimônio ambiental, seja ele urbano ou não.

No contexto urbano, como se verá adiante, a normatização existente sobre o tema deixa de abordar aspectos mais profundos – e dialéticos – do que os temas relacionados apenas ao procedimento em si. Não obstante isso, quando a norma dá uma abordagem mais aproximada de contextos sociais dos mais diversos, com previsões e dispositivos específicos para cada caso, é penalizada com o risco de uma aplicação deficiente de seus preceitos, redundando tudo isso na troca do pensamento público pela intenção privada, em manifesto comprometimento da qualidade ambiental dos municípios.

Outros aspectos não de ser considerados quando se dá oportunidade ao direito de participar, como aqueles pertinentes à qualidade da informação disposta no meio, ao grau de escolaridade das pessoas envolvidas no problema, aos interesses (mediatos e imediatos) de quem se sujeita ao processo de participação, à dependência que alguns setores da sociedade têm com ramos das atividades econômicas potencialmente poluidoras, a falta de compromisso com valores ambientais daqueles que ora estão investidos no poder de decidir, ou mesmo à forma de arregimentação dos integrantes de um evento como as audiências públicas, por exemplo.

Desta feita, mesmo havendo previsão de instrumentos legais para a realização de uma gestão sustentável – e primordialmente tendente à democracia –, não se apura com olhar crítico o substrato do que realmente foi pronunciado em cotejo com valores ambientais superiores, tomando-se o ato administrativo dali proveniente de um automatismo que em nada condiz com as orientações de precaução e prevenção encontradas no Direito Ambiental.

Tantas variáveis desmistificam a presunção de que a mera participação induz à correção (ou à legitimidade) das decisões delas provenientes, cabendo à ciência jurídica oferecer ao Direito Ambiental ainda mais eficiência aos mecanismos de atuação, mormente no que tange à apreciação das propostas de políticas públicas inseridas no contexto ambiental.

Tendo em vista todos estes aspectos – e outros que se revelarão no decorrer desta pesquisa –, inescapável concluir que uma abordagem não apenas mais criteriosa, mas também mais realista do direito de participar mereceu ser elaborada. Este é o propósito deste estudo sobre o direito de participação, mas, em razão da sua aplicação multifacetada atingir incontáveis áreas da ciência – e não apenas do Direito –, importante circunscrever à pesquisa.

Desse modo, o presente trabalho pautar-se-á basicamente no campo das nuances que o instituto da participação popular pode ter no contexto da Administração Pública Ambiental nos municípios brasileiros. Identificar situações similares em outras partes do mundo ajudou a formulação da problemática aqui desenvolvida, mas, indiscutivelmente, não substituiu as

intenções primordiais e as razões determinantes para que a pesquisa aqui apresentada voltasse seu foco para a aplicação do direito de participar no municípios brasileiros.

Ademais, quando se faz menção à Administração Pública nos municípios, buscou-se restringir o estudo ao desempenho do Poder Executivo municipal, no exercício de suas funções típicas, o que invariavelmente afasta da análise pormenores relacionados aos demais poderes executivos, Federal, Estadual e Distrital.

Decerto que, quando o tema é meio ambiente, o município não é o único contexto que deve ser apurado para formação de qualquer juízo, mas para fins de metodologia, o recorte dado à pesquisa exclui de profundas abordagens o direito de participação tutelado pelo Estado-membro e pela União. Entretanto, para a melhor visualização do objeto da pesquisa, mencionou-se, eventualmente, a normatização, dados e informações científicas de origem federal e regional, mas apenas com o objetivo de melhorar a apreensão do mesmo conteúdo quando atinentes às cidades.

Noutro turno, vale ressaltar também que o conceito de Administração Pública municipal – por mais abrangente que seja a conceituação que se pretenda dar de Administração Pública– circunscreveu-se à pesquisa, tão somente, ao estudo da atuação dos órgãos que estejam ligados diretamente à organização administrativa municipal, na prática de atividade administrativa local, excetuando-se da pesquisa, portanto, a visão do Estado/Poder Público por meio dos Ministérios Públicos Federal e Estadual.

Na mesma linha de raciocínio, não haverá drástica apreciação do papel do Poder Público diante do atual incremento jurídico pelo qual vem passando o Terceiro Setor, pois se contrário fosse, estudos sobre esse sistema de colaboração desvirtuaria o foco da questão, na medida que exigiria um enfoque próprio e circunstanciado para cada caso comentado no estudo.

Por outro lado, buscou-se relacionar uma gama de influências científicas de outros ramos da ciência com a presente pesquisa. A intenção primordial era agregar conhecimento e, porque não, novas alternativas de concretização de uma gestão pública sustentável, equacionando valores ambientais consagrados pelo ordenamento jurídico brasileiro – principalmente os relacionados ao Direito Ambiental e Administrativo – e a usual prática administrativa local estudadas por essas áreas.

Assim, tanto do lado da Administração Pública, quanto do lado do envolvimento político – não eleitoral – dos cidadãos integrados com esse processo democrático, obteve-se base de dados de expressão adequada para consecução dos objetivos perseguidos por esta

dissertação. Aspectos concernentes ao direito de participação observados em outros campos e contextos, então, serão utilizados para o reforço das bases teóricas dos institutos abordados.

Da mesma forma, há de se apontar que muitos exemplos da participação popular em ambientes científicos diversos, reflexamente, contribuíram com este estudo e não terão, em razão disso, a sua contribuição abruptamente afastada em razão de um rigor temático injustificado. Como alternativa, prezou-se por uma moderação de conceitos e de definições, também por uma multiplicidade de interpretações, bem como pela utilização de situações exemplificativas de toda a ordem, levando sempre em consideração o grau de interferência que esta base de dados possa ter com o tema e que tipo de contribuição pôde trazer à pesquisa.

Neste desiderato, imperioso ultrapassar este ponto para frisar que o direito de participação, objeto desse estudo, é apenas uma das espécies de controle da Administração Pública brasileira, as demais maneiras de controle – estudadas principalmente pelo Direito Administrativo –, mesmo que citadas, não terão sua análise aprofundada, de modo a não interferir no foco da pesquisa.

O que se teve em mente durante todo o tempo da pesquisa foi a utilização de uma filosofia de responsabilização dos atos estatais e de comprometimento com a vontade popular, mais especificamente, no que tange ao dever de escalonar e sistematizar os institutos jurídicos direcionados a este tipo de raciocínio ambiental.

Não se pode deixar de observar, por isso, que há institutos jurídicos diretamente utilizados para a concretização de um conceito de boa prática administrativa ambiental nos municípios, embora, muitas delas possam ser simetricamente adotadas pelos Estados-membros, União e Distrito Federal, mas que são rotineiramente esquecidos na praxe administrativa local.

O seu emprego e à maneira como estes conjunto de intenções políticas e jurídicas se coadunarão na meta de formação de cidades sustentáveis é a principal vocação desta pesquisa.

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR

2.1 IMPORTÂNCIA

Há tempos já se destaca a importância que o município adquiriu como ente federativo após a promulgação da Constituição de 1988¹, não obstante isso a discussão sobre a efetividade de seus comandos na guarda do interesse público local ainda se resente de alguns capítulos de esclarecimento.

A gestão participativa é um dos instrumentos a ser estudado, principalmente, quando se busca avaliar a atuação dos entes municipais e os efetivos benefícios ao meio ambiente local. Este instrumento, já não tão desconhecido pela maior parte da população, tem seu supedâneo no constitucional² Direito de Participação, espécie de direito fundamental, e justificador de um Estado do Bem-Estar.

Há desde a Constituinte de 1988 uma retórica hegemônica que defende a necessidade de trazer a sociedade organizada para participar no gerenciamento das atividades governamentais e na elaboração das políticas públicas, especialmente em nível municipal (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 162), mas não dá para negar o fato de que a construção deste direito teve como pedra fundamental a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948.

Fruto de um momento histórico em que a recém criada Organização das Nações Unidas (ONU) buscava embargar, com valores democráticos, as lembranças dos regimes totalitários combatidos na Segunda Guerra Mundial, desenhou-se, na época, como resposta aos anseios do mundo ora pacificado, o contemporâneo modelo de Estado em que se prezava pela proteção e pela efetivação de direitos humanos, direitos fundamentais, dentre eles o da participação, como instrumento de formação de um novo regime.

Nestes termos, observa-se logo abaixo, no primeiro item do art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, a previsão desse novo

¹ Por sua importância, por congrega a maior parte da população brasileira, por haver-se tornado o *locus* onde as coisas acontecem na sociedade contemporânea, a cidade merece estudo aprofundado (NALINI, 2010, p. 156).

² A previsão constitucional do Direito de Participação será estudada mais a frente.

contexto internacional que preza pela fundamentalidade do direito do indivíduo tomar parte no governo, *in verbis*:

Artigo XXI

1. Toda pessoa tem o direito de **tomar parte no governo de seu país, diretamente** ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. **A vontade do povo será a base da autoridade do governo**; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. (grifo nosso).

Há também de se observar o contexto trazido pelo art. XXIX, n. 1, da mencionada Declaração, onde se assevera o dever de toda pessoa para com a comunidade, *pois só nela pode desenvolver livre e plenamente a sua personalidade*. Neste sentido, Barros (2011, 8451) contextualiza que ao longo do processo evolutivo – do qual a Declaração Universal dos Direitos Humanos participou – se passou de uma visão limitadamente individual para outras leituras, mais amplas, voltadas à coletividade e a valores transcendentais da consideração do indivíduo isolado do mundo que o cerca.

Daí, passar a falar de *Estado Democrático de Direito* sem antes falar de participação popular é, no mínimo, um erro metodológico, pois foi o surgimento desta liberdade que permitiu uma melhor diferenciação deste para o modelo *Estado de Direito*. Este último, no mais das vezes, voltava-se, basicamente, para o prestígio da mera limitação em si – buscando apenas o regramento do Estado – do que mesmo para legitimação dos atos governamentais elevados pela aprovação popular – elevação do indivíduo a cidadão.

O Estado de direito democrático-constitucional tornou-se, como vimos, um paradigma de organização e legitimação de uma *ordem política*. A “decisão” plasmada na constituição de se estruturar um esquema fundador e organizatório da comunidade política segundo os cânones do Estado de direito democrático significa, pelo menos, a *rejeição* de tipos de Estado estruturalmente totalitários, autoritários ou autocráticos. É esta razão que nos permite dizer que nos países membros da “Comunidade de Países de Língua Portuguesa” (CPLP) se descortina progressivamente uma razão pública tendente a realização de uma coletividade política de cidadãos iguais, regidos por uma constituição e por leis legitimadoras de *intuições políticas básicas*. (CANOTILHO, 1998, p. 230) [itálico e negrito do original]

Neste ponto, há de se observar que se uma atitude governamental necessita da chancela da sociedade para se manifestar como legítima, não surpreende constatar que tal dependência é sintoma de uma titularidade popular do poder. Daí dizer que todo poder emana

do povo e, em nome dele, deve ser exercido³, cabendo ao Estado promover a liberdade necessária para tanto.

Após iniciado este processo evolutivo, na conceituação de que papel cabe ao Estado, não é de se estranhar ver o direito de participação popular como peça integrante na constituição de um novo modelo de Estado, agora voltado para a concepção mais coletiva e integrada de seus indivíduos, principalmente no que justifica sua condição de desenvolvimento no implemento e na efetivação de direitos, fala-se então em Estado Social de Direito.

A participação popular cresceu ao modelo liberal de Estado de Direito a preocupação com legitimidade do exercício do poder, impondo a superação da mera exigência de formal legalidade, vale dizer conformidade a uma lei editada por representantes de uma pequena parcela da população com direito a voto, para preocupar-se com a ampliação do direito de sufrágio a toda a população. Ao modelo social, ela acrescentou novos meios (participativos) para a busca de soluções capazes de assegurar proteção e efetividade aos direitos fundamentais, em especial os sociais, fazendo o povo protagonista desse processo. Constituiu-se, desse modo, o Estado Democrático de Direito, mantidas as limitações do poder conquistadas com o Estado Liberal de Direito e a preocupação com a igualdade material (efetividade dos direitos sociais) própria do Estado Social, mas acrescidas de uma ampliação da participação do povo na escolha de seus representantes (sufrágio universal) e de um papel dele mais ativo no exercício do poder, em busca da igualdade material. (GAVRONSKI, 2012)

Com efeito, acrescente-se a isso, a importante contribuição de Leal (2005, p. 385) que contextualizou bem o cenário mundial em que se gestou tais direitos, principalmente o de direito de participar:

Esta Declaração [Universal de 1948] estabeleceu uma mediação do discurso liberal da cidadania até então vigente de forma hegemônica em face das economias de mercado já transnacionais, com discurso social que toma corpo e vulto, igualmente em face das conseqüências perversas de exclusão fomentadas pelo mesmo modelo de mercado e economia, trabalhando tanto direitos civis e políticos como direitos sociais, econômicos e culturais, contribuindo à demarcação conceitual e operacional contemporânea dos direitos humanos, deduzindo ser o valor da liberdade conjugado o valor da igualdade, consoante faz parecer a Resolução nº 32/130, da Assembléia

³ Se se parar para analisar mais friamente a hipótese em análise, o poder já emana do povo com formatação dos direitos fundamentais como um todo, independentemente de suas variações ou classificações, pois aquilo que, do ponto de vista do indivíduo, constitui um direito fundamental representa, visto pela perspectiva do Estado, uma norma de *competência negativa* que restringe suas possibilidades de atuação. [...] Para compreender a função dos direitos fundamentais, deve-se imaginar a relação entre o Estado e cada indivíduo como relação entre *duas esferas em interação*. Os direitos fundamentais garantem a autonomia da esfera individual e, ao mesmo tempo, descrevem situações nas quais um determinado tipo de contato é obrigatório. (DIMOULIS; 2007, p. 63-64).

Geral das Nações Unidas, quando afirma que todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se interrelacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes.

Para Leal (2005, p. 385), portanto, a Declaração Universal de 1948 incorpora seus preceitos de forma determinante nos tratados internacionais subsequentes. Ao mencionar, em especial, os tratados de 1966, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Sociais, os quais conjuntamente com a supracitada Declaração Universal, constituem a Carta Internacional dos Direitos Humanos e, a partir daí, se estabelece a tendência de se garantir o exercício de direitos e liberdades fundamentais.

Nessa linha, continua a observar Leal (2005, p. 385):

As declarações internacionais após 1948, assim, foram elaboradas também com o objetivo de atender o processo de proliferação de direitos, que sempre envolve, dentre outras coisas, o aumento dos bens merecedores de proteção e ampliação de direitos políticos, civis, sociais, econômicos, culturais, entre outros; a extensão da titularidade de direitos, com o alargamento do conceito de sujeito de direito, alcançando as entidades de classe, as organizações sociais, etc.

Ademais, importante não olvidar que trabalhar os valores mencionados nesse novo contexto internacional voltado à ampliação de direitos humanos é utilizar como vetor de orientação a coesão entre tais valores, foi o que Leal (2005, p. 386) concluiu ao afirmar “que se estabeleceu que o gozo das liberdades cívicas e políticas e dos direitos econômicos, sociais e culturais, estavam vinculadas entre si e se condicionavam mutuamente”⁴.

Já quando se avalia a vigência da Resolução n. 2.200-A, em 23 de março de 1976, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, percebe-se que os direitos estabelecidos pela ONU tocavam dentre outros valores os direitos políticos, em especial o de participar de eleições, o de votar e os de ser candidato – com base no sufrágio universal e igual para todos – e de tomar parte no governo, assim como na condução dos assuntos públicos em todos os

⁴ Para tal conclusão Leal considerou a importância da Resolução n. 2.200, das Nações Unidas, de 03 de janeiro de 1976, chamada de Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que compartia com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos normas similares. Ao interesse desta análise, mais oportuno verificar que Leal considerou o que dizia o terceiro parágrafo do preâmbulo daquele primeiro texto. O mesmo argumento será revisto mais à frente.

níveis, sem esquecer o de igualdade de acesso à Administração Pública (LEAL, 2005, p. 386-387)⁵.

Tal modelo foi gestado na Europa durante os anos de 1960, a partir de intensas mobilizações políticas dos movimentos popular e sindical e da insatisfação com os resultados dos regimes do Leste Europeu, difundindo-se rapidamente para além dos movimentos sociais, fazendo com que alguns governos nacionais da chamada “Nova Esquerda” assumissem essa nova proposta (SILVA, 2003, p. 17).

Toda essa filosofia encontra campo propício quando o país berço de tais valores, como, no caso, é o Brasil, assume a forma republicana de governo. Seguindo a ideia de Canotilho (1998, p. 218), quando analisa a República Portuguesa, a República como instituto é uma ordem de domínio – de homens sobre homens –, mas trata-se de um domínio sujeito à deliberação política de cidadãos livres e iguais. E continua o constitucionalista português, asseverando que a forma republicana está diretamente associada à ideia de democracia deliberativa, ou seja, uma ordem política na qual os cidadãos se comprometem a resolver coletivamente os problemas colocados pelas suas escolhas coletivas através de discussão pública, bem como a aceitar como legítimas as instituições políticas de base na medida em que estas constituem o quadro de uma deliberação pública tomada com toda a liberdade⁶ (CANOTILHO, 1998, p. 218).

Ocorre, entretanto, que independentemente de tudo isso, diferente do que ocorre com o modelo de democracia tradicional, indireta e meramente representativa, o modelo de democracia participativa ainda não é sólido ou amplamente reconhecido.

Leal (2005, p. 387) também compartilha desse entendimento e afirma que as previsões normativas internacionais não se projetam direta e incisivamente sobre os Estados Nacionais por razões múltiplas e complexas que, segundo ele, podem se circunscrever à lentidão do processo de recepção dos tratados internacionais nos países signatários, assim como ao desconhecimento e à falta de eficácia deles na ordem jurídica cotidiana. Desta feita, ainda não é possível afirmar que a previsão do Direito de Participação já garantiu nos Estados Nacionais

⁵ Nas mesmas páginas, Leal colaciona outros direitos importantes tais como direito à igualdade de trato ante os tribunais e demais órgãos de administração da justiça; direito à segurança da pessoa e à proteção pelo Estado contra toda a violência ou dano físico, tanto infringidos por funcionário do governo como por indivíduos, grupos ou instituições; direito à liberdade de trânsito e residência dentro das fronteiras do Estado, direito a sair de qualquer país, inclusive do próprio, e voltar ao próprio país; direito à nacionalidade; direito ao matrimônio e à escolha do cônjuge; direito à propriedade individual ou em associação; direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; direito à liberdade de opinião e expressão; direito à liberdade de reunião e associação pacífica.

⁶ Nessa ideia de liberdade, Canotilho, como ele mesmo assume em nota de rodapé, segue a linha de pensamento de J. Habermas, quando entende que *concepção liberal* não se opõe, nesse ponto, a uma concepção republicana de política.

sua real efetivação, sofrendo ao longo dos anos inúmeros percalços, tanto na essência do que vem sendo abordado quanto na forma, no procedimento, em que se aplica dado objeto.

Assim, mesmo nas vezes em que há uma predisposição estatal a aceitar as influências dos princípios norteadores do modelo de gestão participativa, há de sempre se atentar para que essa aplicação se cerque de uma efetividade condizente com os verdadeiros preceitos do modelo de Estado assumido, sem no entanto dividi-lo ou limitá-lo⁷. Nesse sentido, ressalta-se:

Ocorre que a concepção hegemônica no âmbito daqueles direitos civis e políticos tem sido restringidos a uma dimensão meramente institucionalista e minimalista, haja vista que se contenta com espaços minúsculos de ação social, sem maior reflexividade e mobilização política das comunidades, adotando, por exemplo, o voto, como o grande e quiça único instrumento e momento de participação no governo e nos interesses públicos. (LEAL, 2005, p. 387).

Assim, aumentar as condições de interação entre a sociedade civil (organizada ou não) e os órgãos ambientais, prolores das decisões administrativas, é a solução primeira para um problema relacionado à ausência de participação.

Este é um problema de difícil solução, mormente em razão da pluralidade de sujeitos e, respectivamente, de interesses que cercam um contexto social. Ademais, não se pode esquecer que cada um desses indivíduos aborda o tema ambiental de uma maneira particular que, por mais que, no mais das vezes, se organizam em um único pensamento, há de se cogitar que o trabalho de consenso é árduo e paulatino.

Já num segundo plano, o empenho deve ocorrer também no sentido de que – estabelecida a interação acima mencionada – se deve evitar as esquivas por parte do Poder Público municipal em enfrentar outros problemas relacionados à indução dos resultados obtidos por meio da participação popular.

Muitas das intenções que recheiam um espaço de participação popular não se coadunam com valores supremos postos na Constituição, mas até mesmo a mera noção de unidade social é escassa. O indivíduo das cidades brasileiras, em média, não consegue perceber – e quando consegue, não consegue distinguir – que detém na sua mesma figura um aspecto particular, na preservação e defesa de seus direitos individuais, e um aspecto público, integrante de um organismo social, que merecem ser defendidos.

⁷ A este respeito, atente-se que ainda será abordado nos próximos capítulos deste estudo o uso político do Direito de Participação, bem como a indução de seus resultados por vontade popular.

O resultado dessa abordagem inicial é a incógnita que surge a partir da necessidade de implementação de decisões administrativas gerais que, em tese, visariam como fim a formatação fiel do venha a ser entendido como o *interesse público* de uma dada comunidade⁸.

Merece registro também que no Brasil a ausência de uma rotina democrática na gestão das cidades faz com que a mera acessibilidade a espaços de manifestação popular, por mais rudimentares que possam ser, tome para si as atenções da sociedade de tal forma que acaba por transmitir a falsa idéia de apenas a abertura desta oportunidade seja movimento suficiente para garantir a efetividade da participação social na Administração municipal.

Contudo, uma das preocupações que motiva essa pesquisa se enquadra exatamente na circunstância mencionada acima, pois, defender um discurso governamental em que se garante ao indivíduo o direito de participar com a mera acessibilidade a espaços públicos – sem levar em conta a necessidade de se estabelecer um diálogo crítico e plural – é defender, na prática, um discurso que, na prática, elide o Estado de uma responsabilidade muito maior, em que ele laboraria o envolvimento popular por meio de preceitos éticos e cívicos erigidos pelo próprio Estado.

Costa et al. (2009, p. 93) são categóricos ao afirmar que a retórica da participação popular, defendida por uma Administração Pública, pouco interessada com os anseios sociais e ambientais de uma comunidade – se baseia na pressuposição de que a mera participação é sempre positiva, rechaçando subliminarmente a ideia de que ela pode ser, em algum momento, manipulatória, a depender da ênfase dada no transcurso de cada procedimento.

No mesmo sentido, pode-se citar que:

Estas reflexões se fundam na crença de que, se as pessoas sabem que existem oportunidades para participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena; provavelmente participarão ativamente e provavelmente considerarão que as decisões coletivas devem ser obedecidas, tudo isto dependendo, é claro, de condições objetivas e subjetivas viabilizadoras da participação. (LEAL, 2005, p. 388)

A crítica torna-se menos branda ainda quando a colaboração que se exige da sociedade civil, organizada ou não, pressupõe um certo nível de conhecimento técnico, ou mesmo de educação formal, por parte dos cidadão interessado para que presuma que legitimidade apurada é real e não apenas formal, procedimental. O risco se agrava quando nos deparamos com casos de participação popular em matéria de meio ambiente que, por mais simples que possa parecer, não se restringem a assuntos de fácil percepção pelo brasileiro médio.

⁸ Nos capítulos seguintes, este ponto de vista será retomado.

Ainda há mais uma variável a se identificar, pois a questão ambiental – como é inerente à condição humana – é também pauta de conflitos, desigualdades, opressões e dominações. Todos estes enredos perpassam por essa dimensão e nada mais evidente do que se concluir que a realização de direitos sociais ambientais só é possível por via de uma ação política organizada.

Todas estas são situações colacionadas impõe que se estabeleça um novo juízo acerca da valia da abertura de espaços de participação. Para o Estado instituir políticas públicas apenas para se computar o aumento estatístico de arenas de debates – por mais que não seja de todo ruim – não é suficiente para presumir que todos os posicionamentos retirados desses espaços representem, em matéria ambiental, uma inabalável colaboração do povo.

Por tais motivos, é possível identificar que o problema não está resolvido apenas com a garantia de participação, mas sim com a possibilidade desta garantia ser exercida de modo a respeitar uma verdadeira interlocução entre o Estado e a sociedade civil verdadeiramente preparada para o debate.

Cornely (apud SANTOS; OTA, 2002, p. 20) sustenta para uma participação comunitária produtiva, em diferentes projetos, o atendimento dos alguns requisitos, ou seja, a participação comunitária há de ser ativa (intervindo de forma positiva e construtiva em escala crescente e progressiva), organizada (exigindo uma estruturação funcional, com canais de comunicação e acesso constante), eficiente (obtendo alto grau de rendimento), decisiva (atingindo aspectos de interesse vital para a maioria da população), intensiva (produzindo-se de forma contínua) e, no que merece destaque, tem que ser também consciente (clarificando a consciência em relação ao conteúdo e alcance da participação), deliberada (resultando de um processo de convicção e de impulso espontâneo e de meios livremente escolhidos).

Há de se ressaltar, então, a importância de se consolidar também materialmente – e não apenas formalmente – o sistema de opinião e de controle popular já existente em muitos municípios, não se podendo declinar do aspecto qualitativo de participação dos indivíduos.

Assim, mesmo que proveniente do anseio popular, sob pena de se estar legitimando outros interesses não condizentes com a matéria, há de se cercar o direito de participar também de informação técnica e apropriada em todos os casos em que a natureza é posta em pauta⁹, de modo que o particular também se aproxime da matéria em discussão, sintindo-se responsável pela correção de sua palavra ou opinião.

⁹ Aqui é importante registrar que o contexto em que aplicamos o termo “natureza” é o relacionado ao meio ambiente urbano.

Obliterar um ponto de vista mais crítico, mormente no que tange à qualidade das proposições dos indivíduos relacionados a determinada questão ambiental, é tornar pouco perceptível uma importante matiz na aplicação deste direito de participar, o interesse público a um meio ambiente equilibrado.

Na maior parte das vezes a abordagem que o Direito faz sobre a participação popular é abrangente demais, resumindo-se aos estudos conceituais dos mecanismos de participação – como consultas e audiências públicas, por exemplo – mas quando se buscam referências sobre a análise da validade e da eficácia jurídico-política das decisões proveniente de tais mecanismos, observa-se, no campo do Direito, uma inadvertida lacuna¹⁰.

Assim, difícil encontrar no cotidiano jurídico, publicações e doutrinas que se aprofundem nessa contextualização, mesmo que indiscutivelmente haja à disposição da ciência jurídica princípios, preceitos e normatizações, de toda ordem, voltados para uma acepção mais realista do ambiente democrático em que o Brasil – e seus municípios – está inserido.

Em geral, confere-se à participação popular um ar de simplicidade que faz com que, em matéria ambiental, em razão de todos os institutos que merecem proteção especial, sua aplicação se apresente mais como um risco de subestimação de seu valor do que mesmo como um instrumento de fortalecimento de seus preceitos. Daí o aprimoramento do manuseio desta prerrogativa cívica do indivíduo merecer ser estudado também pelo Direito – e não estamos falando apenas do Direito Ambiental –, de modo a evitar que o uso desregrado do instituto, com o pretexto de popularização do mesmo, diminua a sua importância na atual conjuntura política brasileira.

Com efeito, não nos parece ser suficiente para o Direito Constitucional, para o Direito Ambiental e para o Direito Administrativo a participação do cidadão como uma finalidade em si mesma, bastando-se, independentemente do que vier a ser opinado ou mesmo pronunciado. A participação popular não pode ser estimulada ou compelida apenas à idéia de “presenciar” e de “acumpliar”, mas também a de “interferir” e de “controlar”, sob os auspícios da mais lúdima justiça social, estimular o contrário disso é realizar aplicação ilegal do instituto.

É com base na articulação das «bondades materiais» e das «bondades procedimentais» que a Constituição respondeu aos desafios da legitimidade-legitimação ao conformar normativamente o princípio democrático como *forma de vida*, como *forma de racionalização do processo político* e como

¹⁰ As referências mais atentas a este aspecto, utilizadas nesta pesquisa científica, são em sua maioria provenientes de outras áreas das ciências humanas.

forma de legitimação do poder. O princípio democrático, constitucionalmente consagrado, é mais do que um *método* ou *técnica* de os governantes escolherem os governados, pois como princípio normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, económicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se *impulso dirigente* de uma sociedade. (CANOTILHO, 1998, p. 277-278) [itálico e negrito do original]

Assim, não basta para o Direito franquear a participação ao munícipe, simplesmente permitir que este testemunhe passivamente a tomada de decisões ou que inadvertidamente manuseie os interesses públicos a seu bel-prazer, mas sim possibilitar sua concreta e legítima interferência, seja por meio de regulamentação rigorosa desta liberdade, seja pelo incentivo às políticas públicas de educação ambiental e aumento dos conhecimentos técnicos e das capacidades políticas (de contribuição) de cada indivíduo que venha a participar, para citar apenas alguns exemplos.

Ademais, quando se pauta a discussão sobre Meio Ambiente – no nosso caso, Meio Ambiente Urbano –, não basta para o Poder Público validar todas as decisões decorrentes de espaços de manifestação popular, é necessário outrossim que as orientações de lá provenientes desemboquem em conceitos mais universais não apenas de democracia, mas também de sustentabilidade, oferecidos pelo próprio Poder Público, de modo a permitir que os interesses ali levantados, animados por espírito solidário (ou fraterno), não se resumam a meras distorções de intenções pessoais, sejam dos partícipes, sejam dos gestores públicos.

O ideal é trabalhar a implementação do direito de participação com os olhos voltados para metas e objetivos legítimos, tanto por parte de quem solicita o direito de participação, tanto por parte de quem possibilita a participação, quanto por parte de quem se predispõe a participar. Esse é um trabalho tão essencial quanto o próprio direito de participação. Nesse ponto, Canotilho (1998, p. 278) trabalha com precisão, pois para ele o princípio democrático implica democracia participativa, isto é a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle típico na divergência de opiniões para produzir *inputs*¹¹ políticos democráticos.

Nas palavras de Queiroz (2006, p. 59-60), a participação expressa numa palavra a ligação entre os “direitos fundamentais” e o “processo democrático”. É nessa linha que impressiona o ocasional desvirtuamento do direito popular de participar. Por vezes, resumido

¹¹ Canotilho (1998, p. 289) bem explica que se socorre do que a Ciência Política chama de orientação de *input* para se referir à intensificação e otimização da participação direta e ativa de homens e mulheres no processo democrático.

apenas a uma ferramenta eminentemente negocial, onde, por exemplo, um participante, com o estandarte da inabalável legitimidade de suas decisões, oferece sem muito pudor – e conhecimento – o bem ambiental em troca de uma facilidade em qualquer outro aspecto individual de sua vida, como o urbanístico ou mesmo o financeiro.

Por isso a necessidade de se denotar o direito de participação não apenas como uma liberdade substantiva ou material, relevante para os indivíduos, mas também como uma liberdade instrumental ou formal amparada – e estimulada – pelo Estado e estritamente necessária aos planos de desenvolvimento de qualquer sociedade moderna.

Portanto, observa-se que:

Chega-se, dessa forma, à participação popular na Administração Pública. Do nascimento de um novo modelo de atuação para a Administração Pública, fruto da superação do paradigma weberiano; da ineficiência dos mecanismos tradicionais de atuação da Administração baseados na edição de atos unilaterais imperativos, bem como na fiscalização e imposição de sanções; da necessidade, afinal, de atuar como mediadora dos poderes ativos no tecido social, impulsionando a atuação da sociedade sobre ela mesma, como forma de lograr o atingimento dos escopos do Estado de Bem-Estar, erigem-se os institutos de participação popular na Administração Pública. (PEREZ, 2006, p. 167).

Tem-se firme a certeza de que, na maior parte dos países democráticos, qualquer movimento governamental que venha a intervir na esfera de direitos individuais e de direitos sociais do cidadão, naturalmente franqueia a palavra a este. Fica muito fácil perceber que se é o povo quem legitima aquele poder, é ele também quem pode estabelecer os parâmetros mínimos de conduta daqueles que vão trabalhar em seu nome. Afinal, a participação popular – fruto de um pensamento democrático bem maior – aproxima a solução do problema daquele com quem ele está diretamente envolvido, demonstrando ser uma das fórmulas de alcance de uma sociedade mais justa, edificada na vontade social.

Aliás, como afirmam Dimoulis e Martins (2007, p. 68), os direitos (fundamentais) políticos sempre constituíram a base do regime democrático, segundo o brocardo governo do povo pelo povo. O direito de participação é elemento constitutivo do Estado de Direito, elemento básico para a realização do princípio democrático (CANOTILLHO, 1998, p. 280).

Perez (2006, p. 166), com auxílio das lições de Jean Rivero, alerta que o encadeamento desse raciocínio de ideias de participação e Estado do Bem-Estar nos termos postos pela doutrina, na prática se depara com um ambiente de dificuldades que exige por parte da Administração Pública também papel ativo. Assim, destaca:

Como há muito dizia Jean Rivero, a realização das tarefas típicas do *Estado de Bem-Estar* supõe a modificação de uma massa de comportamentos individuais tão densos e tão diversificados, que parece impossível erigi-la simplesmente em obrigação sujeita aos mecanismos de fiscalização e da sanção pelo descumprimento. A técnica clássica da decisão unilateral, mediada pela edição de uma obrigação precisa e a possibilidade de punir sua desobediência, se acha em franco colapso. A Administração deve, pois, buscar impulsionar a adesão através de dois procedimentos indissolavelmente ligados na prática: a explicação e a participação. (grifo nosso).

É nesse caminho que se busca edificar um acesso autêntico ao direito de participar de modo a se promover uma perspectiva mais realista das políticas públicas ambientais desenvolvidas pelos governos, sem que a interferência de valores menores de ordem privada, econômica e/ou amoral possam prejudicar a captação da mais fidedigna vontade popular.

2.2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO AMBIENTAL

A abordagem do tema participação popular no contexto constitucional brasileiro parte, como não poderia deixar de ser, já da leitura do art. 1.º da Constituição Federal de 1988, que enuncia, em seu parágrafo único, que *todo poder emana do povo* em um Estado Democrático de Direito.

O entrelaçamento dos preceitos destacados nesse dispositivo não deixa dúvida de que no Brasil vige, como essencial não apenas no contexto político, mas também no administrativo, a autoridade do direito de participação do povo – ou como se prefere chamar neste trabalho, direito de participação popular¹².

Como é cediço, tal soberania proporciona uma atuação não apenas indireta da população – por meio de seus representantes eleitos ou escolhidos –, como também por uma atuação por meio de vários outros contextos participativos, tanto de ordem constitucional, quanto de ordem infraconstitucional¹³, na razão de garantir a ela a sua prerrogativa geral de se

¹² Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (apud MAIA, 2011, p. 108) reconhecem no Brasil importante papel no atual cenário democrático mundial ao afirmar que: Desse modo, a recuperação de um discurso argumentativo associado ao fato básico do pluralismo e às diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo e participação. Nesse caso, mostram-se patentemente insuficientes os procedimentos de agregação próprios à democracia representativa e aparecem em evidência as experiências de procedimentalismo participativo de países do Sul, como o orçamento participativo no Brasil.

¹³ Os mencionados caminhos infraconstitucionais serão abordados no item posterior.

fazer ouvir, de retificar, de referendar ou mesmo apenas de ela própria realinhar a posição estatal aos seus anseios mais básicos.

Daí, se manifestar sobre democracia brasileira é irremediavelmente se manifestar sobre princípio participativo como vetor de orientação de qualquer tipo de interpretação seja da Carta de 1988, seja da legislação dela decorrente. A Constituição Federal de 1988 assume, então, o encargo de concretizar – ou, ao menos, programar – todas as condições para que o relacionamento entre o Estado (União, Estado-membro, Distrito Federal e Município) e a sociedade perdure no tempo com naturalidade e, principalmente, com efetividade.

Todavia, a filosofia política que se propõe não é apenas essa, como muito bem observa Derani (1997, p. 226-227), com muita propriedade, deve-se atentar que o que há de mais vibrante no texto constitucional brasileiro é o reconhecimento da indissolubilidade do Estado e da sociedade civil. Sua realização envolve a ação e abstenção de ambos, dentro de um processo comunicativo.

Caso esse referido processo comunicativo não (ou nunca) se inicie, o que se tem – em cotejo com o que se pode ter hoje – é a consolidação de um rico emaranhado de normas sem espírito, onde, muito provavelmente, apenas o sujeito mais forte – leia-se o Estado – detentará o poder de império sobre as decisões governamentais. Na concretização dessa catastrófica hipótese, o quesito legitimidade será solenemente abarcado pelo conceito de legalidade ou mesmo reduzido apenas a um de seus aspectos procedimentais, restando a autenticidade e validade dos atos jurídicos repouso no mero preenchimento de formalidades legais, o que evidentemente não é o que se deseja. Ainda, o isolamento dos sujeitos deste processo de comunicação certamente provocará a paulatina diminuição da importância de um sistema jurídico que preza pela interdependência mútua entre a figura do Estado e a confiança nele pela sociedade civil, o que, por fim, relegaria ao insucesso a própria utilização da palavra *democracia*, diminuindo até mesmo a aparência institucional do Estado brasileiro.

Em razão disso, digno registrar que o direito de participação não deve ser lido apressadamente de modo a ressaltar apenas seu aspecto de direito político, mas há de se considerar que, antes disso, está inserido como um dos itens de uma classificação que preza pelo seu caráter de direito fundamental, o que resulta em um direito fundamental político.

Conforme as definições dadas por Jellinek nos finais do século XIX e utilizadas pela doutrina contemporânea, o direito de participação popular é um direito público subjetivo, isto é, um direito individual que vincula o Estado (*apud* DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 63). Nesse ensinamento ainda se pode acrescentar:

Direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidas em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual (Idem, op. cit., p. 54).

Nesse sentido, dentro da definição apresentada acima, não se pode olvidar das três categorias ou espécies de direitos fundamentais registradas por Jellinek (Idem, op. cit., 2007, p. 64), desenvolvidas da observação dos tipos de relacionamento entre Estado e indivíduo, quais sejam os direitos negativos¹⁴, os direitos sociais¹⁵ e os direitos políticos.

No que nos interessa para esta pesquisa, os direitos fundamentais políticos oferecem a oportunidade de participar na determinação da política estatal de forma ativa. Trata-se de direitos ativos porque possibilitam uma “intromissão” do indivíduo na esfera da política decidida pelas autoridades do Estado, destacando-se os direitos de escolher os representantes políticos e o de participar diretamente na formação da vontade política (Idem, op. cit., 2007, p. 68).

De início, já é possível relacionar, com bastante segurança, alguns dos instrumentos constitucionais indicativos desse ideal democrático-participativo que ora se aborda, tem-se, por exemplo, aqueles constantes do Capítulo IV que tratam dos Direitos Políticos do cidadão. Lá se pode ressaltar a importância dos primeiros instrumentos constitucionais de concretização do mencionado Estado Democrático de Direito e do direito fundamental de participar, quais sejam o plebiscito e o referendo, como se observa do art. 14 da Carta de 1988.

A participação popular por meio tanto de plebiscito, quanto de referendo, como já foi regulamentado pela Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998, guarda respaldo na possibilidade de o particular poder se envolver no processo de elaboração e validação de medidas estatais. O exercício desta soberania popular pode ocorrer não apenas nas medidas de origem legislativa como é o mais comum vislumbramos no caso de representação indireta (representantes eleitos) e um pouco mais raro no caso de leis de iniciativa popular; mas

¹⁴ Direitos que permitem aos indivíduos resistir a uma possível atuação do Estado com vários meios que o ordenamento jurídico lhe oferece. Trata-se de um direito negativo, pois gera a obrigação negativa endereçada ao Estado de deixar de fazer algo, de abster-se da intervenção na esfera de liberdade garantida pela Constituição (DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 64-67).

¹⁵ Direitos que permitem ao indivíduo exigir determinada atuação do Estado no intuito de melhorar as condições de vida, garantindo os pressupostos materiais necessários para o exercício da liberdade, mediante políticas públicas e medidas concretas de política social (DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 67-68).

também há bastante espaço para que esta soberania ocorra no processo de legitimação das medidas de natureza administrativa¹⁶, sobre as quais se debruça a dedicação desta pesquisa.¹⁷

Nesse sentido, em razão do dispositivo constitucional visto acima, imperioso se faz explanar que o plebiscito, por definição – e na medida que se pretende estudar nesse trabalho – decorre de uma consulta convocada com anterioridade ao importante ato administrativo (municipal) a ser produzido, cabendo à comunidade, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido¹⁸. Já nos casos em que há o referendo, a consulta à população é posterior, cumprindo a ela a respectiva ratificação ou rejeição do ato administrativo posto em análise.

Tanto um, quanto outro destacam-se, outrossim, por já possuírem regulamentação suficiente para sua efetivação, o que acaba por inaugurar uma grande via procedimental administrativa de contexto participativo¹⁹, abrindo a oportunidade à opinião pública e lhe garantindo penetrar nos meandros da decisão administrativa sobre matéria de relevante interesse geral.²⁰

Há de se atentar, também, que tanto o plebiscito, quanto o referendo alcançam a sociedade de forma geral, ou seja, sem distinção de quem, ou de qual setor social, pode participar da tomada de decisões administrativas; assim como, podem elevar a um pretendido nível democrático as muitas discussões que podem haver sobre as matérias de interesse coletivo, o que o deixa livre o Poder Público para aplicar tais ferramentas nas diversas searas que tem por missão atuar, inclusive, na área objeto desta pesquisa, o Meio Ambiente Urbano ou Cidadino²¹.

De bom tom consignar que a Constituição de 1988 ainda traz variadas formas de se exercer o direito de participação, em que se trabalham inafastáveis valores democráticos, relevantes agora, por exemplo, à Ordem Social como se observa no art. 194, que versa sobre a

¹⁶ Canotilho (1998, p. 284), ao analisar a Constituição Portuguesa, acaba agregando a nossa realidade muito próxima a ideia de que a iniciativa popular pode também dirigir-se a uma decisão administrativa quanto a determinada questão. A decisão popular é, precisamente, a decisão vinculativa do povo quanto ao projeto ou questão objeto de iniciativa popular. Esse foi o mesmo discernimento do legislador na confecção do Estatuto da Cidade ao prever iniciativa popular não apenas de projeto de lei, mas também de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como será visto adiante.

¹⁷ É importante ressaltar que toda abordagem feita nesse estudo sobre os instrumentos de participação, instrumentos estes constitucionais ou não, como deliencado na Introdução, será voltada ao contexto administrativo. É inegável reconhecer que o princípio participativo merece ser estudado de forma ampla, mas esmiuçar cada um desses aspectos no presente trabalho importará na falta de coesão do mesmo, o que prejudicará a aproximação das idéias que se pretende defender.

¹⁸ §1.º do art. 1.º da Lei n. 9.709/98.

¹⁹ Robert Alexy (*apud* QUEIROZ, 2006, p. 60) indica que a participação procedimental constitui, ela mesma, um direito fundamental.

²⁰ §2.º do art. 1.º da Lei n. 9.709/98.

²¹ É o que será estudado mais adiante quando da abordagem do art. 43, e incisos, da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o conhecido o Estatuto da Cidade.

gestão democrática quadripartite da seguridade social; no art. 198, em seu III, que institui a participação comunitária como diretriz do Sistema Único de Saúde (SUS) e, por fim, no art. 204, inciso II, no qual se prevê a participação do cidadão na formulação das políticas e no controle das ações de assistência social em todos os níveis²².

É exatamente aqui que se pretende chegar, na importância instrumental do direito de participação não apenas para a manutenção de valores político-constitucionais, de ordem democrática, como visto, mas também como elemento de proteção de direitos e garantias materiais e aí, no que nos interessa, no direito ao meio ambiente equilibrado e no direito à vida. Essa menção é deveras importante porque, como bem menciona Silva (2010, p.58) encontramos, assim, diante de uma nova projeção do direito à vida, pois neste há de se incluir-se a manutenção daquelas condições ambientais que são suportes da própria vida, e o ordenamento jurídico, a que compete tutelar o interesse público, há que dar resposta coerente e eficaz a essa nova necessidade social.

Por tudo isso, não dá para deixar escapar da análise de qualquer política ou programa de ordem ambiental (ou social como a Constituição define) a intrínseca relação que tais medidas detêm com a vida da população, ou da parcela dela, diretamente atingida. E apesar de se utilizar a expressão *diretamente*, aqui também se refere ao aspecto difusos de tais interesses.

Talvez, por isso, não há de se estranhar saber que a Constituição Brasileira de 1988 tenha sido a primeira na história do país a tratar deliberadamente sobre a proteção ao meio ambiente natural²³ e, assim, a assumir papel importante na conservação dos recursos naturais e na busca de um meio ambiente equilibrado, partindo da participação social um especial direcionamento nesse sentido.

A este respeito, há de se consignar que a pedra angular do Direito Ambiental no Brasil tem previsão expressa no bojo do art. 225, da Constituição Federal de 1988, de onde emanam seus primeiros princípios informadores e demais instrumentos de preservação do meio ambiente.

Com efeito, é da leitura do *caput* que já se consegue extrair a imagem da mencionada relação intrínseca entre o direito constitucional de o cidadão participar e sua missão não

²² Maia (2011, p. 111-112) relaciona, no que chama de catálogo de prerrogativas participativas do cidadão na vida pública, um exaustivo rol de dispositivos constitucionais voltados à promoção da esfera participativa do cidadão.

²³ Das mais recentes [Constituições brasileiras], desde 1946, apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção à saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, que possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca. (SILVA, 2010, p. 46).

menos importante de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Como é visível, o art. 225 ocupa todo Capítulo VI, do Título da Ordem Social da Constituição Federal, mas não reúne em si – e nem tem esta pretensão – todos os preceitos ambientais da nossa Carta Constitucional.

O que mais se amolda a nossos objetivos específicos é a identificação de como o Direito guarda esta relação entre estes dois valores constitucionais fundamentais. Não é raro encontrar difundido pelo texto da Carta Maior outros artigos que buscam a defesa ambiental pela via da valorização da participação social, guardando-a não apenas ao aspecto administrativo, mas estimulando também a participação e controle social, inclusive, no âmbito judicial.

Como exemplo disso, é possível relacionar alguns relevantes dispositivos testemunhas desta conexão meio ambiente/cidadão/participação, e vários merecem destaque: o art. 5.º, no inciso LXXIII, que garante que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural; o art. 170 que assegura que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna de acordo com os princípios de defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; Também o art. 174, no seu § 3.º, quando assevera que o Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente; E, como último exemplo, o art. 186 que consigna que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, entre muitos requisitos, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Há de consignar ainda que existem no texto constitucional outras referências expressas e implícitas²⁴ ao meio ambiente e ao seu sistema de proteção (SILVA, 2010, p. 47-50),

²⁴ Essa distinção entre referências explícitas e implícitas é da lavra do Professor José Afonso da Silva na sua obra *Direito Ambiental Constitucional* já citada. São tidas como explícitas as referências do art. 20, II (considera, entre os bens da União, as terras devolutas indispensáveis à preservação do meio ambiente); do art. 23 (reconhece a competência comum da União, Estados, Distrito e Municípios para proteger as paisagens naturais notáveis e ao meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e para preservar as florestas, a fauna e a flora); do art. 24, VI a VIII (dá a competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da Natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, bem como sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico); do art. 91, §1.º, III (inclui nas atribuições do Conselho de Defesa Nacional opinar sobre o efetivo uso das áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteiras e nas áreas relacionadas com a preservação e exploração dos recursos naturais de qualquer tipo); do art. 129, III (atribui ao Ministério Público a promoção de inquérito civil e ação civil pública para a proteção do meio ambiente); do art. 173, §5.º (responsabilidade ambiental de entidades

contudo, devido ao seu alto grau de abrangência não nos vem ao caso trabalhá-las no momento, permitindo-se esta abordagem apenas àqueles dispositivos que denotem na intenção constitucional de um meio ambiente equilibrado o valor fundamental da participação social²⁵.

Por tudo que foi exposto acima, importante não olvidar também que, seja no aspecto ambiental, seja em qualquer outro, a participação da sociedade no processo de escolha política e administrativa, bem como as demais formas de controle social da Administração Pública, só são possíveis se lhe garantido o incremento de outros instrumentos de hierarquia constitucional que exerçam papel operacional da defesa do meio ambiente²⁶. Nessa esteira, por exemplo, não há como passar incólume pelo dever de a Administração Pública municipal prestar informações de interesse particular e coletivo²⁷, assim como pelo direito de o cidadão

empresariais); do art. 200, VIII, c/c art. 7.º, XXII (atribui ao Sistema Único de Saúde a missão de colaborar na proteção do meio ambiente, inclusive do meio ambiente do trabalho); do art. 216, V (trata dos conjuntos urbanos e sítios ecológicos, com bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro); do art. 220, §3.º, II (da proteção das pessoas e da família contra a propaganda de produtos, práticas e serviços que podem ser nocivos ao meio ambiente); do art. 225 (que já mencionamos); e do art. 230, §1.º (trata das terras ocupadas pelos índios que são imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar). Quanto às referências implícitas, tem-se inicialmente o art. 20 (define os bens da União), em seus incisos III, V, VI, VIII, IX e X (os lagos, os rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele se provenham, bem como os terrenos marginais e as prais fluviais, assim como os recursos naturais da Plataforma Continental e da Zona Econômica Exclusiva, o mar territorial, os potenciais de energia hidráulica, os recursos minerais, inclusive os do subsolo, as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos); também merecem menção vários incisos do art. 21, a começar do inciso XX (competência federal para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano), passando pelo inciso XIX (competência da União para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e pra definir critérios de outorga de direito de seu uso), pelo inciso XXIII (exploração e instalação de serviços nucleares), também pelo inciso XXIV (referente à inspeção do trabalho e, via de consequência, seu meio ambiente) e, por último, pelo inciso XXV (áreas e condições para o exercício da garimpagem); ainda em relação às referências implícitas há de se registrar, outrossim, os incisos IV, XII e XXVI do art. 22 (que abordam a competência privativa da União para legislar sobre água, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais e metalurgia, assim como atividades nucleares de qualquer natureza e propaganda comercial); do mesmo modo o art. 23 que trata da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos incisos II (valores ambientais relativos à saúde), III e IV (proteção histórica, cultural, paisagística e artística); art. 24, VIII, c/c art. 215 e 216 (legislação concorrente sobre patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico); art. 30, VIII, c/c art. 182 (competência dos Municípios para promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo); ainda no art. 30, o inciso IX (acerca da proteção do patrimônio histórico-cultural local); e, por fim, do art. 196 ao 200 (normas constitucionais voltadas à saúde e sua intrínseca relação com o Meio Ambiente).

²⁵ O professor José Afonso da Silva não acrescenta nas suas referências implícitas o art. 5.º, inciso XXIII, que assevera que a propriedade atenderá sua função social, mas não é possível disassociar a relevância deste preceito da importância que a propriedade privada tem para a busca de equilíbrio ambiental nos centros urbanos.

²⁶ Alguns desses instrumentos serão analisados no último capítulo, quando será focado o papel do Estado e do Direito no contexto participativo.

²⁷ Inicialmente previsto no art. 5.º, XXXIII, afirma que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; atualmente tem sua parte final regulamentada pela Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Pode-se combinar este dispositivo com outros da própria Constituição Federal, mormente, o *caput* e o § 1.º do art. 37, em que se estabelece a publicidade como princípio informativo da Administração Pública.

obter certidões do Poder Público²⁸ e também pelo direito que tem o cidadão de peticionar em seu favor ou interesse²⁹.

É da análise conjunta de todos estes deveres, direitos e garantias que se consegue consubstanciar na Constituição de 1988 um verdadeiro Sistema Constitucional de Proteção ao Meio Ambiente. Há nítida integração de vários dispositivos e os princípios postos a análise coadunam-se em um único sentido, como é de se esperar porquanto a grande influência recebida pela Carta Cidadã de 1988 de preceitos internacionais de proteção da natureza.

A este respeito, vale lembrar que a Declaração do Meio Ambiente de 1972³⁰ ao firmar seus princípios elementares de proteção ambiental – são 26 princípios fundamentais ao todo – acabou por assumir um importante papel de influência na elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição Brasileira de 1988 (SILVA, 2010, p. 59) e, tendo cada um de seus princípios uma razão de ser, o ordenamento jurídico brasileiro multiplicou seus efeitos.

Tanto foi assim que, vinte anos após a Declaração de Estocolmo, realizou-se no Rio de Janeiro, no período de 03 a 14 de junho de 1992, a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*³¹ que, ao reafirmar os princípios mencionados acima, acabou por adicionar outros sobre o *desenvolvimento sustentável e meio ambiente*. (SILVA, 2010, p. 63-64). E é sobre essa ratificação de intenções que dever recair uma parte de nossa atenção.

Como se verá, o caminho traçado pelo Direito Internacional (Ambiental) para o incremento do tão falado desenvolvimento sustentável só é possível quando se coadunam no mesmo espírito de colaboração os indivíduos e o Poder Público de cada país. Esta repercussão que muitas vezes é facilmente identificada quando a abordagem sobre meio ambiente é de demasiada amplitude, sem distinção dos vários contextos em que se pode enquadrar o conceito de meio ambiente, entretanto, mostra-se mais realista da leitura dos enunciados destes dois importantes textos.

Evidente que muitos destes princípios são de extrema relevância para o contexto ambiental mundial de forma geral, mas o encadeamento que se exige agora é apenas daqueles princípios que auxiliam, de uma forma ou de outra, a construção de uma linha interpretativa

²⁸ Previsto na alínea b do art. 5.º, inciso XXXIV, em que se assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

²⁹ Previsto também no art. 5.º, XXXIV, alínea a, em que se assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

³⁰ Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano (1972).

³¹ Desta Conferência, popularmente conhecida como ECO 92, resultou a Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento (1992).

geral – agora de genética internacional – acerca do contexto participativo e de seu papel para a defesa do meio ambiente nos muitos países signatários, em especial no Brasil.

E, nessa linha de abordagem, há de se elencar os princípios que mais nos interessam para a formação do discurso ora defendido, de que há uma inescapável e indissolúvel aproximação dos preceitos de proteção ou preservação ambiental e dos valores democráticos de participação.

Acerca desta relação entre o *participar* e o *preservar*, na busca de sustentabilidade para as presentes e futuras gerações, destaca-se na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro (ECO 92), o papel que esta combinação de esforços pôde proporcionar, a começar pela opinião de Silva (2010, p. 64),

E para que isso se torne efetiva realidade é que se exige desenvolvimento sustentável, que se requer a cooperação de todos os Estados e também dos indivíduos: 1) na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as necessidades da maioria da população do mundo (*Princípio 5*), com prioridade especial à situação e necessidades dos países em desenvolvimento e dos ambientalmente mais vulneráveis (*Princípio 6*); 2) para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre (*Princípio 7*); 3) para reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas (*Princípio 8*). (grifo nosso)

Da feita que se estabeleceu um aparente rol exaustivo de princípios ambientais internacionais, mostrou-se, neste turno, as muitas nuances em que o meio ambiente pode assumir e os riscos pelos quais o direito à vida e à dignidade da pessoa humana passam quando ele é desatendido em qualquer uma delas. Com efeito, da interação destes elementos é possível irradiar novos raciocínios, novos concatenamentos e articular argumentos para propositura de modernos programas ou políticas públicas³² que, a pretexto de buscar sustentabilidade, proporcionariam, de fato, o desenvolvimento humano e sócio-ambiental indispensável.

É o que ocorre, por exemplo, com os princípios mencionados logo acima, de onde o contexto ambiental promove a abertura de espaços para se trabalhar a erradicação da pobreza (em especial da dos países em desenvolvimento ou daqueles com vulnerabilidade ambiental), a restauração da saúde, a restauração da integridade do ecossistema terrestre, redução e

³² Nas palavras de Bucci (2006, p. 241), políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privada, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Por isso, não fogem à análise do Direito, mormente à análise do Direito Público.

eliminação de padrões insustentáveis de produção e consumo e, no que mais se adequa às intenções desta pesquisa, a promoção de *políticas demográficas adequadas*, consoante o enunciado no Princípio 8³³. E este entrelaçamento entre os princípios ambientais e os demais valores humanos segue um caminho que é trilhado de forma natural, sem traumas ou improvisos, é o que se pretender extrair dos textos internacionais em análise.

No presente estudo, como dito anteriormente, o apego é limitado e direcionado ao contexto da participação e do meio ambiente cidadão, realçando os valores democráticos de tonalidades ambientais quase que inseparáveis. É o que se constata, por exemplo, da leitura do Princípio 10 que, da observação de Silva (2010, p. 65), não deixa passar incólume:

O Princípio 10 realça: ‘A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processo de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos’³⁴.

E tal ideia não sossega aí, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (Eco 92) aproveita-se da oportunidade e para dar pluralidade ao raciocínio de integração da sociedade, acrescentando importância expressa e estratégica a certos agrupamentos sociais que, em tese, poderiam ser preteridos no seu direito, *in verbis*:

Os *Princípios 20, 21 e 22* ressaltam a importância do papel da mulher, dos jovens e das populações indígenas e de outras comunidades locais na gestão do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável, enquanto o *Princípio 24* reconhece que a guerra é, por definição, contrária a este, pelo quê os Estados devem respeitar o Direito Internacional aplicável à proteção do meio ambiente mesmo em tempos de conflito armado. (SILVA, 2010, p. 65) (grifo nosso).

Não há outra perspectiva, então, que não a de se visualizar e de se esperar uma mínima integração social dos indivíduos à uma Administração Pública, agora Ambiental, envolvendo-os nos processos administrativos de tomada de decisões governamentais, partindo, para isso, da ideia de que todos os cidadãos necessitam para concretização de sua função social,

³³ Compreensível o mencionado destaque à parte final do Princípio 8, uma vez que quando se pensa em políticas demográficas, o mais compreensível é se pensar, via de consequência, em meio ambiente cidadão.

³⁴ Mais a frente, aborda-se, novamente, tal dispositivo, já que guarda importante preceito sobre o papel do Poder Público na efetivação de instrumentos de defesa do meio ambiente.

democrática e ambiental de estrutura procedimental administrativa e de conhecimento abrangente e consciente da extensão e intensidade dos problemas ambientais que estão sendo postos em discussão e avaliação.

Apesar disso, há quem acredite que a Declaração do Rio de Janeiro decepçiona e até frustra um pouco, pelo seu tom de mero apelo à cooperação dos Estados, que alguns acenos aos direitos humanos de terceira geração (paz, desenvolvimento, participação) não conseguem disfarçar (SILVA, 2010, p. 65). Nesse sentido, importante observar logo abaixo:

Falta firmeza afirmativa [à Declaração do Rio de Janeiro], mesmo tento em vista tratar-se de uma declaração internacional, de que o *Princípio 27* é um retrato sem retoque: “Os Estados e os povos devem cooperar de boa-fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional no campo do desenvolvimento sustentável”. (SILVA, 2010, p. 65-66)

A este respeito, contudo, há de se ponderar, por fim, que o enfoque dado aos princípios ali estabelecidos, abrem um novo campo de visão – mais detalhado do que fora visto em Estocolmo – e que possibilita um sensível aumento no campo de visão jurídico-ambiental, o que nos remete ao teor do Princípio 27.

Aqui fica consignado que o papel que se deve ter na preservação ambiental não se resume apenas aos rigores, metas e compromissos estatais, nem mesmo à mera possibilidade de cooperação da coletividade, mas alarga-se quando vislumbrado seu predicado de *boa-fé*, que, por muitas vezes, é esquecido na regulamentação (ou planificação) do direito de participar, interferindo decisivamente na eficiência com a qual uma ou outra posição estatal é tomada a partir de um contexto participativo.

Como será esquadrihado mais à frente, esse é um ponto importante da atual sistemática brasileira de incremento a escolhas populares e, se não for prestigiado, verdadeiramente relega à Declaração do Rio de Janeiro, bem como aos princípios da eficiência, impessoalidade e moralidade ao mero papel de coadjuvantes no corpo jurídico brasileiro.

Com efeito, o direito de participar, apesar de se consubstanciar em verdadeiro direito fundamental não se esquiva de limitações, obviamente, pautadas, essencialmente, na idéia de justiça social, orientada pelas ferramentas que já postas à disposição. Rawls (apud QUEIROZ, 2006, p. 61) a este respeito dá essencial relevância ao fim – ao objeto que foi alcançado – em um processo participativo, pois opta por relevar a distinção entre uma *justiça procedimental* e uma *justiça substantiva*. A diferenciação entre estas duas figuras equivale à distinção entre a

justiça (ou equidade) de um procedimento e a justiça (ou equidade) do seu *resultado*. (grifo nosso).

2.3 PREVISÕES LEGAIS DE PARTICIPAÇÃO

Decerto que os espaços urbanos obedecem a uma dinâmica particular quando o tema em debate é meio ambiente, mais especificamente meio ambiente das cidades. O poder de regulação desses espaços, quando assumidos pelas municipalidades, demonstra e coroa importante avanço político-jurídico na estrutura de competências dos Municípios trazidas pela Constituição Federal de 1988.

A mesma garantia encontrada em aspecto geral, agora também é estimulada no ambiente local, qual seja a liberdade para se promover a proximidade entre a Administração Pública e os relevantes interesses locais, evidenciados por cada um de seus cidadãos, pois, como dito, só assim é possível estabelecer um conhecimento mínimo dos problemas ambientais em cada uma das muitas conjunturas sociais e econômicas vividas nas cidades brasileiras, prestigiando, via de consequência, o respeito aos direitos humanos do cidadão.

Em com esta autoridade que se afirma:

Como as liberdades políticas e civis são elementos constitutivos da liberdade humana, sua negação é, em si uma deficiência. Ao examinarmos o papel dos direitos humanos no desenvolvimento, **precisamos levar em conta tanto a importância constitutiva quanto a importância instrumental dos direitos civis e liberdades políticas** (SEN, 2002, p. 31, grifo nosso).

Todavia, apesar do que inicialmente possa parecer, diante de tantos regramentos normativos, a teia legislativa de promoção da participação política-administrativa ainda se resente de algum empenho governamental, de demonstrações claras de que esta integração com o corpo social se faz necessária não apenas para o reforço do papel institucional dos municípios no Brasil, mas para o efetivo alcance de nossos objetivos democráticos e ambientais no âmbito urbano, dentro de uma filosofia constitucional de efetiva colaboração política e direta do povo.

Trabalhar processos administrativos de co-gestão e/ou colaboração com a sociedade civil sem estimular um juízo analítico ou crítico de exigência acaba por, na prática, esvaziar não apenas os debates e discussões em torno do tema em pauta, mas também o próprio

conteúdo democrático do direito de participação, pois deixa rasa a discussão e efêmera a preocupação com o bem público meio ambiente.

Desta feita, ainda que se pulverize em nosso ordenamento jurídico as normas ambientais de índole participativa, se não houver vontade institucional em se proceder com a aplicação adequada das normas legais – e aí não se fala apenas em estrita legalidade procedimental ou cumprimento da finalidade específica da norma, mera faceta burocrática da lei – haverá dificuldade de se ver esurgir fatos administrativos relevantes ao meio ambiente urbano³⁵.

Nesse sentido, importante observar criticamente que não basta a promulgação de leis ou a fixação de normas administrativas que prezam pelo procedimento em si, mas sim uma estruturação regulamentadora congruente com a substância política dos preceitos ambientais adotados pelo Brasil e que detenha clareza suficiente para permitir o alcance do seu conteúdo, até mesmo, pelo mais humilde indivíduo atingido pela atuação do ente municipal.

Ocorre, entretanto, que tratar de clareza em uma sociedade preponderantemente despreparada para absorver informações de toda ordem é algo que implica tremendo esforço governamental. Principalmente, quando o tema é meio ambiente e todos aspectos científicos que podem ser trazidos a uma discussão que, reconhecidamente, se utiliza de vocabulários e argumentos técnicos. Há, então, a visível necessidade de se trabalhar com uma legislação inclusiva, pois só assim será também democrática e plural. A este respeito, pondera-se com frugalidade:

Verdade seja dita: a legislação tem sido uma alquimia desconhecida para o povo. É assunto para ‘especialistas’ que manipulam e desvendam os caminhos no labirinto complexo das normas jurídicas.

Assim, a lei que deveria ser do povo passa ser atributo do Estado, que deveria realizar alguma concepção de justiça, torna-se possível instrumento de dominação, que deveria regular a sociedade, passa a justificar as desigualdades. (AGUIAR, 1994, p. 19)

Nesse desiderato, contudo, não há como desconsiderar a importância que alguns textos legais vem trazendo ao desenvolvimento – ou pretensão de desenvolvimento – do meio ambiente urbano. São normas que, hipoteticamente, detem alto contexto principiológico e

³⁵ Esta discussão será mais aprofundada logo à frente, quando for avaliado, basicamente, o papel do Poder Público na implantação do direito de participação nos municípios e seu dever de preservação da legitimidade dos resultados obtidos.

que, por isso, inaugurariam uma nova forma de abordagem do meio ambiente urbano sob os auspícios de valores democráticos.

Com efeito, apesar do pessimismo, há de se consagrar a importância do advento do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 – que consagrou a ordem pública e o interesse social como dois dos seus principais objetivos, possibilitando que ambos fossem regulados sob o patrocínio da função social da propriedade, da segurança e do bem-estar do cidadão, bem como, como não poderia deixar de ser, do preceito constitucional do dever de um meio ambiente equilibrado.

Tão importante é o Estatuto das Cidades que a análise aqui desenvolvida circunscreve-se, inicialmente, ao contraste de duas de suas diretrizes máximas, dispostas nos incisos do seu segundo artigo, e que facilmente podem ter sua aplicação expandida às demais esferas da administração ambiental³⁶, o que, por si só, denota sua grandeza. Sendo assim, observa-se:

Art. 2.º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – **gestão democrática** por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (sem grifos no original)

Fala-se, então, em uma interdependência entre as expressões *cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações* (inciso I) e *gestão democrática* da cidade plural (inciso II), ou seja, a relação ambiental travada no seio da Administração Pública municipal recolhe uma característica transgeracional não apenas na preocupação com a manutenção dos recursos ambientais urbanos, mas também nos seus instrumentos democráticos de sua consagração.

No que tange à gestão democrática e plural das cidades, o mesmo estatuto esquadriha mais à frente as ferramentas mínimas de combate às decisões administrativas tomadas sem assistência popular, são elas:

³⁶ Refere-se ao âmbito federal e estadual que podem se valer de tais princípios para concretização de seus próprios objetivos ambientais, independentemente do papel que estes entes federativos compõem como auxiliares nos órgãos colegiados de política urbana planejada pelo art. 43 do Estatuto das Cidades. Nesse sentido, relevante lembrar o já conhecido argumento de que se o município está inserido no território do Estado-membro e este, por sua vez, inserido no território da União, razoável todos compartilharem, cada um na sua medida de suas competências, do mesmo interesse em matéria ambiental.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V – (VETADO)

A previsão é clara e parece oferecer uma gama importante de oportunidades para que o cidadão envolvido no interesse ambiental de sua cidade possa, efetivamente, colaborar com a gerência de eventuais problemas e programas de sustentabilidade urbana.

Entretanto, apesar de ter contribuído bastante com o ideal ambiental do Estado brasileiro, o Estatuto da Cidade não é o único a tratar de participação popular no âmbito dos municípios. Pode-se, ainda que de forma mais abrangente ou reflexa, elencar outros dispositivos normativos infraconstitucionais que prevêem a participação do munícipe no bojo destas discussões e enxergam nela a forma mais segura de legitimar a atuação administrativa nesta área³⁷.

Nessa linha, também não há como deixar de mencionar políticas públicas que, apesar de guardarem a competência para sua instituição nas mãos da União, voltam-se necessariamente para contextos locais como caminho inescapável de legitimação popular e implementação estratégica de suas medidas³⁸.

É indispensável, portanto, avaliar a ingerência do cidadão morador do município quando o tema é meio ambiente e saneamento básico. Nesse sentido, a Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para a área, representa importante avanço já que, em face da drástica realidade que se vive nesse setor.

Para tanto contorna o aspecto de participação popular em matéria ambiental já no bojo de seu art. 3º, mais precisamente no inciso IV, quando busca definir o que é controle social. Assim, vejamos:

Art. 3.º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

³⁷ Esta pesquisa não guarda nenhuma pretensão em catalogar todos os instrumentos legislativos infraconstitucionais que versam sobre direito de participação ou sobre direito de participação no âmbito local, por isso registre-se que o rol de normas aqui abordadas não é exaustivo.

³⁸ Importante repisar que o fato de se tratar nesta pesquisa de meio ambiente cidadão e participação popular, não nos limita a uma abordagem inflexível do sistema normativo posto a disposição do indivíduo urbano, a pretexto de uma falsa coerência entre os termos *cidadão* e *lei local*. O objeto deste estudo é avaliar as nuances jurídicas que podem ser identificadas no contexto das cidades acerca dos problemas e repostas ambientais administradas pelo morador das cidades, independentemente de se saber se dada situação ou predileção legal perpassam por uma origem baseada em norma estadual, federal ou, até mesmo, internacional.

[...]

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

A participação, nesse contexto, é apontada como um processo que se inicia quando várias pessoas decidem compartilhar suas necessidades, aspirações e experiências, com o objetivo de melhorar suas condições de vida. Para isso, se encontram, se organizam, identificam prioridades, dividem tarefas, estabelecem metas e estratégias de acordo com os recursos (financeiros, técnicos e humanos) existentes e aqueles que poderão ser obtidos através de parcerias e definem com clareza os diferentes papéis dentro do planejamento de ações (MOISÉS et al, 2010, p. 2582).

Em seu art. 2.º, incisos III e X, prossegue a mencionada lei, estabelecendo que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados tendo como princípios fundamentais o limpeza urbana, o manejo dos resíduos sólidos – realizados de formas adequadas à saúde pública – e à proteção do meio ambiente, todos, combinados com controle social, corolário do direito de participação.

Ademais, ainda no mesmo dispositivo há de se identificar que o controle social impõe-se na articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional de proteção ambiental para as quais o saneamento básico seja fator determinante (inciso VI) e, também, na adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais. Evidente, assim, que se estabeleceu de tal modo uma integração da política sanitária ao contexto ambiental, voltado a consagração da qualidade de vida da população, que não é possível olvidar da necessidade de adequada participação popular.

Num outro viés, importante salientar que o nosso aparato legislativo não deixa de mencionar a participação popular na articulação de processos de educação ambiental, nos termos postos pela Política Nacional de Educação Ambiental³⁹, instituída pela Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999.

Neste estatuto, em seu art. 4.º, elege-se como princípios básicos para a educação ambiental – apenas no que é relevante para esta pesquisa – *o enfoque humanista, holístico,*

³⁹ A Lei n. 6938/81 afirma, em seu art 2.º, que a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Para que isso ocorra, enumera em seus incisos alguns princípios, dentre eles o inciso X que assevera a necessidade de uma educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

democrático e participativo (inciso I); a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade (inciso II); a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais (inciso IV); a permanente avaliação crítica do processo educativo (inciso VI); a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais (inciso VII); e, por fim, o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural (inciso VIII).

Assim, indiscutível o mérito e a influência deste texto normativo para a consagração de um padrão de atuação administrativa na área educacional que poderia muito bem, analogicamente, ser aplicado em outros serviços estatais de ingerência ambiental e interferência popular. Destaca-se, a título de exemplo, um diagnóstico deveras importante, que pouco vem sendo abordado pela legislação tradicional, qual seja, o elemento ético⁴⁰.

Além disso, seguindo esse robusto norte principilógico, o art. 5.º da mesma lei relaciona um rol de objetivos fundamentais da educação ambiental que também colaboram com o discernimento democrático que se defende na presente pesquisa. Efetivamente, menciona-se o *desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos* (inciso I); a garantia de democratização das informações ambientais (inciso II); o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social (inciso III); *o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania* (inciso IV); e, por fim, o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade (inciso VII).

Ainda dentro da inteligência que se faz para aplicação da lei nos processos participativos locais, não pode ser deixar de ressaltar a contribuição da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que ao regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), dentre outras providências.

O art. 5º do supracitado estatuto garante que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza será regido por várias diretrizes, mas a que nos interessa remete-se

⁴⁰ Este parâmetro de comportamento será apreciado em capítulo posterior.

ao inciso III, que menciona que será assegurada a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Este é um exemplo clássico de participação ambiental local.

Ainda no mesmo estatuto, já num outro dispositivo (art. 27), ficou consignado que as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo e, em seu § 2.º, que será assegurada a ampla participação da população residente na elaboração, atualização e implementação deste Plano de Manejo nas Reservas Extrativistas, nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, nas Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, nas Florestas Nacionais e nas Áreas de Relevante Interesse Ecológico.⁴¹

Noutro turno, a recente Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, ao instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, também realçou a importância do direito de participação como aspecto do controle social, dizendo:

Art. 3.º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

VI - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos;

A referida lei ainda prestigiou o direito fundamental de participar quando, do parágrafo único do art. 15, determinou que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos será elaborado mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências⁴² e consultas públicas.

No âmbito mais regional e local, o art. 17 tratou de melhor enquadrar como a Política de Resíduos Sólidos funcionaria, nestes termos:

⁴¹ Se no município atingido pela implantação de uma unidade de conservação ocorrer a existência de populações tradicionais, assim previu o estatuto do SNUC: Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. [...] § 2.º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

⁴² A audiência pública deve ser precedida de coleta de opinião, de divulgação de pontos de vista, de ampla conclamação da comunidade. Ela tem um caráter nitidamente pedagógico, pois estabelece real oportunidade de conscientização e educação da população sobre as diretrizes e políticas públicas (NALINI, 2010, p. 162).

Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo:

[...]

§ 2.º A elaboração e a implementação pelos Estados de planos microrregionais de resíduos sólidos, ou de planos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em consonância com o previsto no § 1.º, dar-se-ão obrigatoriamente com a participação dos Municípios envolvidos e não excluem nem substituem qualquer das prerrogativas a cargo dos Municípios previstas por esta Lei.

Apesar de ser indiscutível a relevância destes diplomas legais descritos acima, não se deve esquivar de olhar pela possibilidade de relacionar outros instrumentos normativos importantes para a confirmação do direito político de participação popular dentro do município. Nessas circunstâncias, importante assimilar que tais instrumentos normativos exteriorizam-se também por atos administrativos específicos – dentro de um conceito *lato sensu* de legislação – o que nos permite incluir seu estudo nesse capítulo, na análise sobre o ponto de vista das previsões legais de participação⁴³.

A este respeito, então, há no ordenamento jurídico brasileiro, desde 1981, a presença institucional do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)⁴⁴.

Este órgão destaca-se dos demais porque conseguiu, ao longo dos anos, estabelecer um novo paradigma normativo no Brasil e suas resoluções indiscutivelmente refletiram progressos e mudanças na maneira de uso e apropriação dos recursos naturais, tornando-a mais sustentável.

No bojo da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que teve como seu grande escopo instituir a Política Nacional de Meio Ambiente⁴⁵ – seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, dentre outras providências, o CONAMA hoje tem consolidado seu papel normatizador, de modo a agregar valor prático à legislação ambiental brasileira, presente nos

⁴³ Como observado em relação aos atos legislativos, não há como relacionar todos os atos administrativos – até mesmo as resoluções – que de alguma forma, direta ou indireta, se refiram à participação popular nos municípios do país, por isso a presente abordagem se dará em razão dos instrumentos mais destacados dessa relação democrática do cidadão com a Administração Pública local.

⁴⁴ O CONAMA já esteve vinculado ao antigo Ministério do Interior, à Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República – SEMA/PR e ao próprio Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, mas atualmente está vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, criado pela Lei no 8.490, de 19 de novembro de 1992.

⁴⁵ A Lei n. 6.938/81 foi regulamentada pelo Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990 – com alterações posteriores – que disciplinou as competências do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

mais variados setores, por meio de um amadurecimento técnico baseado na representatividade de seus 109 membros, já que o CONAMA é composto por representantes dos três níveis da federação, do setor empresarial e da sociedade civil organizada.

Este colegiado, ao pôr em evidência seu caráter deliberativo, formula normas estratégicas de proteção e gerenciamento ambiental, a partir de visões e de interesses distintos sobre os temas a serem disciplinados nas suas resoluções. Esse tipo de contribuição democrática por si só já o eleva a um patamar digno de menção.

Contudo, sua abordagem se justifica aqui em razão da contribuição que suas resoluções trouxeram para a dimensão ambiental municipal, mormente quando se propôs a informar os processos de decisão e as ações voltadas a garantir um desenvolvimento econômico a partir de colaboração social, na convicção de que a implementação de decisões governamentais não pode prescindir da contribuição da sociedade civil organizada, do setor produtivo e da participação ativa dos cidadãos.

Assim, nesse particular, digno de registro algumas das resoluções que agregam valor político-democrático ao contexto ambiental local, ora estudado.

A iniciar pela Resolução CONAMA n. 3, de 16 de março de 1988, que ao dispor sobre a possibilidade de constituição de multirões ambientais, prevê na participação popular o incremento na fiscalização (art. 2.º), por entidades civis com finalidades ambientalistas, de Reservas Ecológicas, públicas ou privadas, Áreas de Proteção Ambiental, Estações Ecológicas, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, outras Unidades de Conservação e demais Áreas Protegidas (art. 1.º).

Outro exemplo de normatização da participação popular no âmbito municipal é a Resolução CONAMA n. 238, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a aprovação da Política Nacional de Controle da Desertificação – aprovada pela 49.^a Reunião Ordinária do CONAMA.

Lá se estabeleceu alguns marcos referenciais para uma Política Nacional de Controle da Desertificação e um deles é o de incentivar e promover a participação popular e a educação ambiental, com ênfase no controle da desertificação e no gerenciamento dos efeitos das secas. Também pode-se registrar que dentre as Estratégias e Ações daquela Política, teve-se como pressuposto a participação da sociedade civil – que certamente envolve interesses de ordem local – em todas suas etapas de implementação.

Outro significativo avanço normativo, no contexto das Resoluções, se deu por força da implementação dos Conselhos de Meio Ambiente nos municípios, exigidos pela Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, que, ao alterar a Resolução CONAMA n.

1/86, dispondo sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, estabeleceu em seu art. 20 que os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deveriam ter implementados Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, regulando, ainda, que deveriam possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Esta resolução tem valor fundamental para pesquisa, pois é também nos espaços de debate promovidos pelos Conselhos Municipais de Meio Ambiente que podem ocorrer todas as circunstâncias negativas provenientes do mal manuseio da palavra do cidadão, ou mesmo, da palavra pelo cidadão.

Noutro turno, também se destaca quando assevera que a licença ambiental, para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio, dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

É geralmente nestes espaços, em que se permite maior diálogo com a sociedade, que também deve se guardar mais atenção com o risco de manipulação estatal, do que se entenderia por necessário licenciar com fins eleitorais ou partidários, como também o risco de indução popular, no apego a aspectos particulares, para o deferimento ou não de empreendimentos ou obras potencialmente poluidoras. Noutro turno, a participação popular ainda pode se dá no âmbito municipal quando do implemento de outras audiências públicas locais⁴⁶.

A Resolução CONAMA n. 369, de 28 de março de 2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Destaque-se, na resolução em comento, o Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana que, em seu art. 9.º, regula a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana, desde que autorizada pelo órgão ambiental competente.

⁴⁶ Nesse ponto, não se esquecer que a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais de política urbana, dispõe no seu art. 40, §4.º, I, que deverão ser promovidas audiências no processo de elaboração do plano diretor e a fiscalização de sua implementação.

Para tanto se exigirá o preenchimento de alguns requisitos e condições, dentre eles, a apresentação pelo Poder Público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outras exigências, a realização de audiência pública sobre a matéria.

Mas a primeira regulação de audiências públicas, por parte do Conselho Nacional do Meio Ambiente, se deu para fins de licenciamento ambiental. Foi a Resolução CONAMA n. 1, de 23 de janeiro de 1986, que tratou, nos seus arts. 1.º e 2.º, da audiência pública para a levantar informação acerca de projetos e seus impactos ambientais e discussão de Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA), trazendo a possibilidade de os municípios, no que couber e sempre que julgar necessário, promover a realização de audiência pública.

No ano seguinte, esse contexto foi complementado pela Resolução CONAMA n. 9, de 3 de dezembro de 1987, que dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental⁴⁷.

Como visto, depois de tantos exemplos, o centralismo burocrático cedeu lugar a experiências descentralizantes e participativas (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 163), sendo assim tão abrangente quanto suas responsabilidades e garantias é o cabedal de ferramentas democráticas que, na teoria, os municípios detêm em seu favor para consecução de seus fins primordiais, dentre os quais o ora discutido fim ambiental⁴⁸. Todos eles envoltos pela abrangência da liberdade de participação político-administrativa, comungando da mesma estrutura lógica.

⁴⁷ É válido observar que o objeto desse trabalho não é a audiência pública em si mesma, por isso não se entende ser necessário profundas abordagens relacionadas a esse tipo de procedimento, o que, evidentemente, não retira a grandeza do tema.

⁴⁸ “No que se reporta aos ‘direitos de participação na formação das vontade estadual’, acrescenta-se que estes se traduzem num leque de direitos face ao Estado com o objetivo de que este concretize, através de procedimentos, nomeadamente através de medidas legislativas, o direito de participação na vida pública ou na formação da vontade estadual.” (QUEIROZ, 2006, p. 59)

3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E O RESULTADO DESEJADO

Para Amartya Sen, na obra *Desenvolvimento como liberdade* (2002), a participação assume papel ainda mais relevante, posto que é integrante de rol de liberdades diretamente relacionado ao desenvolvimento humano – e não apenas desenvolvimento econômico – de uma dada nação ou localidade.

Para ele, o indivíduo age não apenas como receptor passivo de benesses governamentais, mas sim na condição de agente modificador da realidade posta e que influencia numerosas questões de política pública, podendo (e devendo) prezar pelo seu próprio desenvolvimento. É, nesse sentido, que assevera:

Estou usando o termo agente não nesse sentido, mas em sua acepção mais antiga – e “mais grandiosa” – de alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo. Este estudo ocupa-se particularmente do papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas). Isso influencia numerosas questões de política pública, desde questões estratégicas como a generalizada tentação dos responsáveis pela política de sintonizar suas decisões de modo a atender os interesses de um “público-alvo” (e assim contentar o “segmento ideal” de uma população supostamente inerte) até temas fundamentais como tentativas de dissociar a atuação dos governos do processo de fiscalização e rejeição democráticas (e do exercício participativo dos direitos políticos e civis). (SEN, 2002, p. 33-34)

Na mesma linha de raciocínio, conclui-se que o desenvolvimento como um todo – inclusive o desenvolvimento sustentável nos municípios – consiste, de fato, na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.

A eliminação de privações substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento, mas a importância intrínseca da liberdade humana em geral como o objetivo supremo do desenvolvimento, é acentuadamente suplementado pela eficácia instrumental de liberdades específicas na promoção de liberdades de outro tipo (SEN, 2002, p. 10).

Perez (2006, p. 166), como vista em linhas anteriores, estava correto quando entendeu que a Administração Pública deve, na prática, buscar proporcionar a indissolúvel coalisão entre a explicação e a participação, já que é apenas garantindo a condição de participação plena – no sentido técnico também – é que se poderá esperar a realização efetiva deste direito. Não adiantaria garantir uma liberdade formal de opinar, se no desenrolar de qualquer procedimento o cidadão ficasse amarrado a suas limitações de ordem material, melhor dizendo, limitado ao pouco conhecimento sobre as matérias que estão em pauta e inseguro para dar sua contribuição ao tema em discussão. O resultado desejado em um espaço de debates depende disso.

É nesse ponto que se reúne a pretensão de justiça social (e ambiental) à noção de desenvolvimento humano, desenvolvimento pleno arraigado a valores muito superiores às medidas econômicas, eleitorais e partidárias que estamos habituados a engendrar. A política do consenso social requer não apenas a ação com base em preferências individuais dadas, mas também a sensibilidade das decisões sociais para o desenvolvimento de preferências e normas individuais (SEN, 2002, p. 288). Calcada na ética da solidariedade, a concepção democrática moderna possibilita uma efetiva e real participação do povo na gestão do Estado (MAIA, 2011, p. 109).

É com esta equação democrática que se pode garantir a efetividade do caráter instrumental do direito de participação – Sen (2002) classifica-o como liberdade política – e sua contribuição para a difusão e asseguramento das demais liberdades substantivas do cidadão. Daí, importante observar que a forma não subjulga a substância das decisões tomadas a partir de um ambiente participativo ou mesmo interativo.

O papel dos instrumentos participativos avaliados acima, tanto na esfera administrativa, quanto na seara ambiental, ressoa relevância quando seus verdadeiros objetivos são efetivamente alcançados, só então conseguir-se-ia entender o mais puro teor dos raciocínios que justificaram a concepção constitucional, não apenas de Direito Ambiental, mas, outrossim, da ideia de direito à vida e à dignidade da pessoa humana alicerçada em preceitos aparentemente óbvios de Justiça Ambiental.⁴⁹

A preocupação desta pesquisa se volta, com efeito, à construção do resultado da participação social na decisão administrativo-ambiental não tão somente pelo modo como foi

⁴⁹ Usou-se a expressão “aparentemente óbvios” em razão das inúmeras polêmicas que giram em torno da matéria ambiental. Tudo isto nos faz pensar que alguns exemplos práticos de aplicação administrativa – ou mesmo judicial – de princípios e preceitos ambientais, ante à complexidade de fatores e da multiplicidade de interesses, ressintam-se de alguma clareza, pois não conseguem traduzir decisões pacificadoras de uma perturbação sócio-ambiental. Por esse prisma, ainda que para nós seja realmente óbvio o dever cívico de não poluir, há de se resignar com a possibilidade de divergências teóricas, até mesmo para o desenvolvimento da ciência jurídica.

produzida, mas por quais elementos ela foi composta, analisando sua retidão e integridade de acordo com preceitos éticos bem maiores, de modo a encontrar no Direito resposta a eventuais injustiças disfarçadamente institucionalizadas pela prática burocrática de município.

3.1 INTERESSE PÚBLICO E CIDADANIA

Impossível vislumbrar a *condição de agente* assumida pelo cidadão sem lhe oportunizar a possibilidade de opinião e interferência, muito menos sem que se dê condições de exercer suas capacidades.

A condição de agente de cada um é inescapavelmente restrita e limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas que o indivíduo isoladamente dispõe. Existe, então, uma acentuada complementaridade entre a condição de agente individual e as disposições sociais: é importante o reconhecimento simultâneo da centralidade da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual. Assim, para se combater efetivamente tais problemas há de se considerar a liberdade individual também como um comprometimento social (SEN, 2002, p. 10).

Aspectos como envolvimento cívico, cidadania ambiental, moralidade e ética ambiental não apenas adornam as discussões no seio social, mas informam determinantemente a validade dos atos e decisões retiradas de arenas de debates e espaços de participação popular no municípios brasileiros.

Dentro do que se pode inicialmente destacar, ao lado do direito de participação, igualmente importante é o dever de tolerância, o de envolvimento orgânico e efetivo da cidadania nos assuntos políticos e, não menos importante, o dever de controle da administração pública (LEAL, 2005, p. 388-389). Essas proposições, na prática, são aplicadas em linhas genéricas, pois, evidentemente, quando havendo qualquer obrigação a ser cumprida em razão de determinação específica em lei, esta, inescusavelmente, exercerá seu império assumindo o grande papel de defensora do interesse público.

Ocorre, entretanto, que não se deve esquecer que os instrumentos de que o Estado dispõe para exercer o controle sobre seu domínio são seu aparato armado, sua burocracia e seu Direito Positivo, ferramentas que devem estar sob constante vigilância da cidadania a fim de que a tentação do abuso não o leve para o absolutismo, ou para a ditadura (AGUIAR, 1994, p. 31). Assim, importante não perder de vista que o princípio da participação política reintroduziu na ordem constitucional o conceito de legitimidade, pela definição do Estado como Democrático de Direito e pela declaração da origem do poder político no povo, pela

representação e pela participação, inclusive na Administração Pública (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 327). E, nesse sentido, há de ressaltar que a atividade administrativa que promove a participação popular, quando da leitura da lei, deve resguardar apego também à validade de seus atos e não apenas à superficial procedimentalidade de um ou outro estatuto.

Atitudes contrárias à preservação e ao fomento da participação legítima, na prática, representam contrassenso conceitual ao modelo de cidadania conquistado historicamente, pois, como lembrado por Aguiar (1994, p. 31), a cidadania é uma superação da posição do súdito e o súdito é um objeto das decisões do poder. O cidadão, então, é o sujeito das normas e ações do poder. Se o Estado dispõe de instrumentos para controlar os cidadãos, estes têm em suas mãos os instrumentos de sobrevivência ou não desse Estado.

É preciso, então, lembrar a necessidade de reencontrar a relação perdida entre cidadania e Direito, já que o Direito Positivo é um dos mecanismos de controle estatal e sua aplicação diminui ou glorifica a ingerência popular nos assuntos rotineiramente abordados pelo Estado.

O Direito é expressão das lutas sociais e não se constitui dádiva ou outorga do Estado. O direito é fruto do exercício de cidadania, que se traduz pela organização dos diversos seguimentos sociais no sentido da defesa de seus interesses e projetos. Uma lei não será legítima se não responder às reais demandas sociais. Por outro lado, quanto menos eficaz for o exercício da cidadania, menos justos e legítimos serão a lei, legisladores e aplicadores de seus conteúdos. (AGUIAR, 1994, p. 30)

Com pensamento equivalente, a professora portuguesa Queiroz (2006, p. 29) informa que a cidadania não consiste unicamente em proteger uma esfera de liberdade face ao Estado. Pelo contrário, a cidadania encontra-se hoje inextricavelmente ligada ao controle do Poder Público. Esse controle deve ser garantido através de mecanismos de participação, segurança e independência (isto é, “não dominação”) e não por simples barreiras erguidas contra o poder do Estado (*walls against the State*).

Ainda segundo Queiroz (2006, p. 31), a cidadania refere-se a uma capacidade que não se reduz meramente a um elemento pessoal mas sim a um elemento socialmente estruturante, em busca de um bem-estar, de uma qualidade de estar, e não unicamente por referência a recursos fáticos ou a disposições jurídicas tomadas isoladamente. Com respeito a isso adverte com propriedade:

Esta leitura e interpretação do “estatuto da cidadania” não só proporciona ao indivíduo o gozo de direitos vinculados ao conceito de “liberdade” como

também lhe exige que assuma determinados “deveres” que vão para além do mero respeito pelos direitos de outrem. Esse estatuto implica que o indivíduo assumira um “compromisso” em relação aos interesses fundamentais da sociedade no seu conjunto. Nesse sentido, o estatuto de cidadania pode implicar uma “teoria geral de bem-estar social” que torne possível tanto a liberdade individual como a colectiva, mas que, no limite, acaba por “relativizar” a separação liberal entre a esfera pública e a esfera privada. A bem dizer, tudo radica em sabrer se as medidas redistributivas impostas por esse “plano” de bem-estar social se apresentam como “correctas” e “justas”. (QUEIROZ, 2006, p. 32)

A opinião de Maia (2011, p. 113) é oportuna para a linha que ora se defende, segundo ele, embora se reconheça nos conflitos sociais em torno do Direito uma condição *sine qua* para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos modelos jurídicos, até mesmo em face da dialeticidade que lhe é inerente, é indubitável, em contrapartida, que a missão magna do Direito é um grau satisfatório de conformação da vida em sociedade, sob pena, aliás, da eclosão de esferas de juridicidade extraestatais como fruto da desconfiança no poder do Estado e na legalidade como mecanismo de emancipação social.

Daí o contato com o instituto da cidadania se faz importante. Mas não se pode esquecer que, essencialmente, a formação de um conceito de cidadania rege-se também por uma atitude proativa do indivíduo participante.

Nesse mister, Costa Neto et al (2010, p. 672), ao avaliarem o nível de comprometimento que os moradores de Manaus, especialmente aqueles que circundam e frequentam áreas protegidas da capital do Estado do Amazonas, têm sobre a proteção ambiental e a gestão compartilhada entre o governo e a sociedade, conseguiram vislumbrar a relevante estatística de que, aproximadamente, apenas um quinto da sociedade daquelas localidades pesquisadas assumem a responsabilidade de proteger o meio ambiente como um todo. Este estudo é importante porque consegue demonstrar que aquela parcela significativa da população – que certamente se coloca na posição de cidadãos – distribui os outros dois quintos de responsabilidade sobre as áreas protegidas que têm contato aos entes estatais, ou seja, para aquela episódica noção de cidadania, a responsabilidade em manutenção e defesa de áreas ambientais é, em sua grande maioria, apenas do Poder Público, em várias de suas acepções, nos seguintes percentuais:

Em entrevista sobre com quem está a responsabilidade de proteger o Ambiente ou Meio Ambiente, 1.312 pessoas (36,5%) alegaram que a responsabilidade está nos “governos”; 917 (25,5%) responderam que está nos “políticos”; 708 (19,7%) disseram que está nos “cidadãos”; 419 (11,6%)

responderam que isso é competência dos “órgãos ambientais”; e, 241 (6,7%), que isso “era coisa para os ambientalistas”. Apenas 19,7% dos entrevistados reconhecem sua responsabilidade frente ao Ambiente. Os demais 79,3% delegam suas responsabilidades para outras instâncias e instituições. (COSTA NETO et al, 2010, p. 672)

Inferiu-se, daí, que há certa consciência sobre a importância da participação da sociedade nas definições das políticas públicas e de seu contexto cívico pouco estimulado. Porém, observou-se também a existência de uma parcela da população entrevistada com certo grau de acomodação, e delegando suas responsabilidades a outrem, e se eximido do direito de exercer de fato a sua cidadania. Esse tipo de resposta, quando confrontado com a pergunta feita anteriormente, se confirma claramente que, segundo os entrevistados, cabe apenas ao Poder Público (institucional ou partidário) a defesa pelo ambiente ou meio ambiente (COSTA NETO et al, 2010, p. 672).

Relega-se então à cidadania e, via de consequência, ao direito de participação dela decorrente, um pequeno espaço nas arenas de debates públicos sobre temas ambientais por própria leniência popular que reduz seu comportamento “cívico” a destinatários de uma ação assistencialista (ambiental) do município. Não se pretende aqui definir quais são os reais motivos desse, não raro, “apequenar cívico” do indivíduo das cidades brasileiras⁵⁰, pode-se, no entanto, sugerir algumas de suas possibilidades para uma melhor contextualização desta dissertação.

Segundo Maia (2011, p. 113) a forma ordinária e natural do cumprimento das leis votadas e aprovadas pelo parlamento é a sua observância pelos membros da sociedade sem a atuação de agentes estatais intermediários. Prossegue o autor, dizendo ser natural que os cidadãos procedam, diuturnamente, a à interpretação das leis afetas aos seu dia a dia, seja no trabalho, no campo acadêmico, no âmbito doméstico, no lazer, nas transações comerciais e nas demais instâncias da esfera pública ou privada em que atuam e, nesse sentido, seria inimaginável e absolutamente intolerável pelo cidadão a judicialização ou intermediação profissional extrajudicial como pressuposto para a aplicação das normas jurídicas em prol de seus destinatários. Prossegue Maia (2011, p. 113), identificando daí que as experiências imanentes às categorias do direito não ocorrem de forma autômata pelos membros do corpo social e pressupõem, no mínimo, um processo abreviado de interpretação jurídica, ainda que sem o manejo consciente ou consistente dos métodos hermenêuticos.

Ao nosso ver, persiste ainda no nosso contexto social uma espécie de “insegurança cívica” que se apresenta como primeiro obstáculo à concretização de cidadania. Segundo

⁵⁰ Isto é missão para outras áreas da ciência.

Martins Júnior (2010, p. 324), esquece-se munícipe que é pela cidadania que o administrado conhece a intenção administrativa e suas razões; participa da gestão pública, influenciado no respectivo processo e, conclui o autor com muita lucidez que, o princípio da participação política constitui verdadeira ampliação juspolítica da cidadania, pela definição constitucional do Estado como Democrático de Direito e pela declaração da origem do poder político no povo pela representação e pela participação, cujas formas (direta e semidireta) se aplicam à Administração Pública⁵¹.

A cidadania como é cediço é princípio fundamental da República Federativa do Brasil, tendo a Constituição não apenas no inciso II do art. 1.º prestigiado seu valor, mas enfatizando também o seu exercício pela formação de grupos sob a forma de associações e cooperativas. Consoante explica Nalini (2010, p. 158), a Carta Constitucional de 1988 reservou vários dos incisos do art. 5.º a exteriorização do gregarismo social por meio da cidadania, pretendeu-se com isso, estimulá-la em razão de uma participação mais ativa na gestão da coisa pública.

Desta feita, com uma abordagem ambiental do tema, o Estado de Direito Ambiental, ao revelar como valor-base a sustentabilidade, originada do princípio da solidariedade, exige uma nova concepção de cidadania, intitulada de cidadania ambiental, com uma participação ativa do povo na qualidade de sujeito do direito-dever do meio ambiente ecologicamente equilibrado (BELCHIOR, 2011, p. 216).

Mas, como se vem defendendo ao longo desta pesquisa, a aplicação prática desta cidadania em contextos participativos ambientais na esfera municipal não se apresenta tão simples e espontânea. Há uma no atual contexto que se considerar uma realidade multifacetária que implica num grau de influência com a mesma adjetivação. Tudo isso ultrapassa os conceitos mínimos de alguns institutos jurídicos e impõe ao aplicador da lei uma visão bem mais abrangente de uma dada realidade.

O conceito que acaba sofrendo grande contribuição destes cenários sociais é o de interesse público. Para Mello (2009, p. 60), interesse público é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente pelo Estado), nisto se abrigando também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tento em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais. No

⁵¹ Como visto anteriormente, trata-se de nova regra do exercício do poder, incorporada nas legislações progressistas e expressiva de um direito político fundamental no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Resolução n. 2.200-A XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 19 de dezembro de 1966, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 226/91, que reconhece a todos cidadãos, sem discriminações ou restrições infundadas, o direito de participar da condução dos assuntos políticos do Estado, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos (art. 25) [MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 324].

entanto, para Martins Júnior (2010, p. 333), a diversidade dos interesses tutelados pela ordem jurídica não se conforma com a clássica distinção entre interesse público e privado, sobretudo pela caracterização dos interesses difusos e coletivos em processo de interpenetração e composição com aqueles tradicionais. Segundo ele, isto tem apagado a nitidez existente e gerado a perplexidade classificatória, na medida em que há grandes coincidências entre interesse difuso e o público, como entre este e inúmeros interesses coletivos.

Nesse mesmo processo, há a formação crescente de entes intermediários (grupos, associações, sindicatos, ordens profissionais), cada qual buscando interferir na tomada de decisões para que seus interesses passassem a integrar o interesse público e, mesmo, de associações voltadas à satisfação do interesse da coletividade (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 333). Nestes termos, concluiu *in verbis*:

O outro pressuposto é a superação do monopólio do interesse público pela Administração Pública. Atualmente, o monopólio (ou exclusividade) do Estado na definição e na perseguição do interesse público, sua unicidade e homogeneidade, são inconcebíveis por vários fatores (a compreensão e a proteção dos interesses transindividuais, a aproximação ou identidade entre interesse público e interesse difuso, a distinção entre interesse público primário e secundário, o pluralismo administrativo e a execução de atividades de interesse público por particulares, e o redimensionamento do princípio da legalidade à luz da democracia substancial). [...]

Destarte, hoje se fala em multiplicidade e heterogeneidade de interesses públicos (pela impossibilidade de distinção rígida entre interesse público e privado ou individual) e o compartilhamento do interesse público entre Administração Pública e sociedade, até porque o interesse público pertence, é definido e deve ser alcançado em função da sociedade e não do Estado, nascendo da composição entre os vários interesses públicos, privados e de grupos, pela ponderação orientada por conciliação, sacrifício mínimo e impessoalidade. (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 333-334)

Não obstante isso, Medauar (1992, p. 181-183) entende que o interesse público ainda é detectado unilateralmente pelo Estado em algumas situações (atuação imediata, gravidade, emergência) e mesmo na determinação compartilhada do interesse público cabe à Administração Pública a condição de árbitro final e de propiciadora dos meios com que a identificação possa ser buscada.

De qualquer forma, independentemente de tais conceitos guardarem para si momentos próprios de sua evolução, insofismável que sua percepção mínima, baseada em conceitos acadêmicos, já é suficiente para correlacioná-los não apenas de forma harmoniosa – quase romântica – mas de forma sistêmica, da feita que seja possível identificar num e noutra seus pontos de conexão e de interdependência.

3.2 SUSTENTABILIDADE MUNICIPAL E O SENSO POPULAR

As transformações históricas e o aumento da presença do Estado, que passou a ser uma expressão política de nacionalidades, também transformou o cidadão em partícipe de uma ordem qualitativa e quantitativamente maior (AGUIAR, 1994, p. 34). Entretanto, há como observar alguns enredos em que a participação popular se sustenta em alicerces não tão firmes de informação ou mesmo de comprometimento e, daí, concluir que a formação de senso comum acerca do meio ambiente pode também representar risco ao meio ambiente urbano.

Um dos grandes problemas que pode ser observado nesse sentido se dá em razão da pouca capacitação do munícipe brasileiro para captar os reais contornos das leis ambientais. Para tentar compreender melhor esse fenômeno, oportuno mencionar a contribuição de Maia (2011, p. 114) que identifica, neste panorama pouca assimilação da vontade da lei pelo cidadão, a razão da dificuldade na linguagem técnica e fechada de muitas leis e, por isso, defende a necessidade de se estabelecer um método em matéria de interpretação.

Decerto que os vários grupos organizados devem, também, procurar entender qual o significado de sua intervenção direta dentro das instituições, até então governamentais, e quais devem ser sua conduta e estratégias para que elas se tornem realmente públicas (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 162). Contudo, há também compromisso estatal com a promoção da adequada à informação, à educação e à capacitação ambiental do cidadão (art. 225, §1.º, VI, da Constituição de 1988).

Peter Habermas (*apud* MAIA, 2011, p. 114), sobre a questão metodológica-científica da hermenêutica jurídica, faz um importante esclarecimento prévio sobre sua tese da Sociedade Aberta dos Intérpretes, dando conta de que existe um conceito estrito de interpretação, o qual se restringe à “atividade que, de forma consciente e intencional, dirige-se à compreensão e à explicitação de sentido de uma norma [de um texto]”, sendo-lhe imanente o manejo do método.

Ainda, Habermas (*apud* MAIA, 2011, p. 114) assegura que para a concretização de *uma pesquisa ou investigação realista do desenvolvimento da interpretação, pode ser exigível um conceito mais amplo de hermenêutica*, alargando-se o seu raio de ação para abranger o cidadão e outras *potências públicas*, pois *representam forças produtivas de interpretação* e, por isso, são *intérpretes constitucionais em sentido lato*. (grifo nosso).

Mamed (2011, p. 18) também toma para si rara sensibilidade e afirma que um subsídio a mais sobre a necessidade urgente da participação da sociedade civil nas questões ambientais está no fato de que as mais gravosas externalidades negativas que surgem de um modo de produção insustentável são sempre mais sensíveis em face das camadas populares menos favorecidas economicamente.

Daí a importância do papel do Estado como promotor do direito de participação. Assim, como visto anteriormente o ordenamento jurídico reconhece há mais de trinta anos que uma Política Nacional do Meio Ambiente (art 2.º, inciso X, Lei n. 6938/81) só alcançará seus objetivos perpassando pelo princípio da educação ambiental, em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. Ainda, há de se registrar o papel da Lei n. 9.795/99 que veio reafirmar esta posição estatal, prevendo nos incisos do seu art. 4.º, como princípios básicos para a educação ambiental, o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo; a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade; a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais; a permanente avaliação crítica do processo educativo; a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais; apenas para mencionar alguns exemplos desse estatuto.

Contudo, é indiscutível que, de mais de três décadas de vigência da Lei n. 6938/81, a capacitação para a defesa do meio ambiente não pôde ainda contabilizar grandes vitórias. Infelizmente, por conta de dificuldades de implementação dos direitos sociais em países como o Brasil, em especial o direito à educação, é notória a dificuldade de efetivação deste princípio (BELCHIOR, 2011, p. 220). O que interfere diretamente na concepção que o indivíduo tem do meio ambiente e dele próprio.

Segundo, as práticas educativas ambientalmente sustentáveis nos apontam para propostas pedagógicas centradas na criticidade e na emancipação dos sujeitos, com vistas à mudança de comportamento e atitudes, ao desenvolvimento da organização social e da participação coletiva (JACOBI; TRISTÃO; FRANCO, 2009, p. 67). Nessa proposta de educação reflexiva e engajada, centrada nos saberes e fazeres construídos com e não para os sujeitos aprendentes e ensinantes, a educação ambiental difere substancialmente da informação ambiental. Esta ainda é focada na elaboração e transmissão de conteúdos descontextualizados e “despolitizados”, no sentido de instaurar mudanças efetivas na realidade através da tessitura de um conhecimento crítico, intencionalmente engajado.

Outrossim, em contrapartida, não há como fugir da constatação de que a própria ciência como um todo ainda discute a formação de conceitos completos relacionados ao tema meio ambiente, o que esperar, então, do uso não-científico e trivial de alguns destes conceitos.

Não surpreende observar polêmicas similares – guardando-se, obviamente, as devidas proporções – no seio de uma sociedade carente de informação ambiental e imaginar a repercussão negativa que este lapso conceitual causa na efetividade do exercício do direito constitucional de se integrar e, obviamente, participar.

Na já mencionada pesquisa que teve como objeto a gestão de espaços naturais em Manaus, e que levou em conta a sensibilização e participação pública na conservação de áreas protegidas da cidade, pôde-se alcançar também que há uma necessidade de se levar em conta algumas variáveis que podem dar contorno diverso às decisões de caráter participativo, dentre elas o juízo de valor que a população guarda em relação ao meio ambiente nas cidades.

Costa Neto et al (2010, p. 668), ao reconhecerem a virulência do impactos ambientais no contexto urbano metropolitano brasileiro, identificaram como o crescimento demográfico⁵² pressionou a ocupação de novos espaços com o uso, exploração, descaracterização, fragmentação e sub-fragmentação da paisagem e, em alguns casos, até a total eliminação da mesma. Nesta abordagem, ampliaram a compreensão dos problemas ambientais da localidade por meio da análise do nível de envolvimento (ou participação) da população residente no entorno das unidades de conservação da cidade de Manaus, bem como de seus visitantes, nas diversas ações em que os Poderes Públicos tentam implementar em tais áreas.

Da identificação deste comprometimento comunitário na proteção de dadas áreas, pode-se retirar constatações de relevo para a representação mais fiel de uma realidade social multifacetária em um dado ambiente urbano, que, via de consequência, acaba por intervir na concepção que o indivíduo tem do mundo que o cerca.

E dentre tantos aspectos que podem promover interferência no juízo de valor do cidadão perante o meio ambiente, há de se registrar a percepção que se tem do meio ambiente urbano em razão de suas condições sócio-econômicas. Nestes termos, importante citar:

Do universo de entrevistados, obteve-se uma participação masculina em 1.295 questionários (36%), enquanto que a participação feminina foi de 2.302 entrevistas (64%). Este fato deveu-se principalmente, a parcela da população feminina ser encontrada nas residências durante períodos diurnos, além de uma maior receptividade à participação na pesquisa.

⁵² Segundo os autores crescimento demográfico que se implementou principalmente a partir da segunda metade do século XX.

Quanto às faixas etárias identificadas, observou-se que a pesquisa atingiu intervalos de idades bastante amplos, concentrando os maiores índices de participação (62,5%) entre 21 a 40 anos.

Outro aspecto observado foi que na medida em que se distanciava geograficamente das zonas do Município de Manaus de maior concentração de renda, o nível de escolaridade das pessoas entrevistadas também ia sofrendo uma diminuição bastante perceptível. Em algumas situações, esse aspecto até chegou a dificultar o processo de entrevista, pela morosidade na compreensão das perguntas. (COSTA NETO et al, 2010, p. 669)

Muito claro fica, assim, que trabalhar um sistema de interpretação do seu direito de participação sem levar em conta uma dimensão tão importante quanto a informação ou qualificação relega a sustentabilidade à mera retórica governamental, já que o senso comum acerca do tema – repleto de particularidades e valores próprios – pode censurar o desenvolvimento de um real debate pautado no que se acredita ser ambientalmente ético ou mesmo profícuo.

Muitos aspectos foram apreciados e, em razão disso, a pesquisa concluiu que esse tipo de atributo de valor aos Ambientes Naturais e Sociais é fortemente influenciado pelos fatores intrínsecos (herança histórico-cultural, preconceitos, ideologias, patrimônio genético, escolaridade, aspectos psicológicos etc.) que compõem a formação humanista, mas sem descartar o quadro sócio-político-econômico em um dado momento (COSTA NETO et al, 2010, p. 670). E prosseguem os autores da pesquisa, pormenorizando suas impressões:

Então, nesse caso específico, o tipo de informação que essas pessoas receberam ao longo de suas vidas com essa perspectiva holística sobre Ambiente, seja por meio de um processo educativo formal e/ou informal, influenciou fortemente na reprodução e multiplicação dos conceitos e dos valores atribuídos. Nota-se que mais da metade dos entrevistados (62%), atribui ao ser humano como “parte de” um todo (o Ambiente), muito contrastante com a resposta da pergunta anterior (16,1%). Isso se deve a certos conceitos e valores que muitas vezes se encontram adormecidos no subconsciente humano e que bastam um indicativo qualquer para se tornarem claros (COSTA NETO et al, 2010, p. 671).

Como então não levar em conta tais aspectos da percepção humana? As variações dos contextos sociais e das imagens pessoais acerca de um determinado bem podem interferir no julgamento de situações?⁵³ As respostas parecem óbvias, principalmente quando se abstrai da

⁵³ Há de se consignar que o papel da presente pesquisa não é investigar as razões e efeitos dos juízos individuais ou sociais de uma dada realidade ou de várias realidades locais. Pretende-se, como exposto na Introdução, esclarecer que a vontade de se inserir nas decisões governamentais, tão prestigiada pelo Direito Ambiental, pelo Direito Constitucional e pelo Direito Administrativo, independentemente da reafirmação de sua importância, não

referida pesquisa que quando colocado hipoteticamente uma situação onde os entrevistados tivessem o poder político para criar ou modificar o destino das Áreas Naturais Protegidas ou das Unidades de Conservação de Manaus, do total de entrevistados, 1.643 (45,68%) proporião a criação de mais unidades de conservação na cidade. Já 1.954 (54,32%) pessoas proporião algum tipo de modificação (total ou parcial) nas áreas existentes. Essa variação em termos de mais ou menos 4,32 pontos percentuais é influenciada pela participação da população jovem, principalmente nas expectativas e carência comunitárias de espaços destinados a diversão e lazer da população local, as quais propõem a modificação total ou parcial das unidades de conservação em: praças públicas, parques de diversão, shoppings centers e campos de futebol (COSTA NETO et al, 2010, p. 672).

Estas manifestações implicam a perda de valores etnogeográficos referenciais fortemente enraizados na memória das populações tradicionais, relativos ao relacionamento Homem-Natureza. Nesse mesmo enfoque, observa-se ainda o clamor das comunidades entrevistadas pelo acesso a itens primordiais ao pleno exercício da cidadania como a educação (escolas), saúde (hospitais) e segurança (policimento) (COSTA NETO et al, 2010, p. 672).

Observa-se, então, que o problema que pode circundar um contexto participativo não se limita apenas ao tipo de procedimento administrativo adotado, seus entraves burocráticos, sua estrutura informacional e seu risco de manipulação, mas também alcança aspectos muito mais intrínsecos na relação entre sociedade e meio ambiente, por um senso popular acerca do meio que também não passa necessária e exclusivamente pela dimensão econômica ou pela desigualdade financeira entre as classes sociais integrantes das cidades brasileiras.

Provavelmente seja esta uma das mais importantes contribuições de Amartya Sen, pois nos ajuda a compreender um fenômeno que também é brasileiro. Sen buscou definir a pobreza não apenas como ausência de capacidades de renda, mas também como ausência de capacidades básicas que contribuem para a exclusão social de grupos inteiros ao redor do mundo. Nesse desiderato, eleva três argumentos na defesa de seu ponto de vista (SEN, 2002, p. 109-110).

Inicialmente entende que a pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades, privações que são intrinsecamente importantes em contraste com a renda baixa que é apenas instrumentalmente importante. Em seguida, via de consequência, verifica que a renda não é o único instrumento de geração de capacidades e, por fim, identifica que a relação entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e

até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional). Isso implica que a “pobreza real” (no que se refere à privação de capacidades) pode ser, em um sentido significativo, mais intensa do que pode parecer no espaço da renda (SEN, 2002, p. 110-111).

Esse é um bom horizonte para se caminhar e para se projetar metas mais autênticas, de acordo com a realidade nacional, identificar as variáveis sociais e discernimentos que alguns cidadãos ou coletividades possam ter do meio ambiente pode evitar ruídos ocultos no sistema de participação adotado no Brasil.

Conhecer os reais contornos do que é a pobreza em si ajuda a desmistificar a relevância que se dá a alguns investimentos ou a prioridade que se dá a algumas políticas tradicionalmente postas, que no mais das vezes, ainda que não intencionalmente, acabam por fomentar políticas públicas meramente assistencialistas, em detrimento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento humano (por inteiro) do cidadão necessitado, um destes prejuízos é verificado no pouco fomentado direito de participação, não apenas na área ambiental. Essa é uma outra preocupação, pois a atuação pouco produtora da Administração Pública municipal causa no munícipe a aparência de que seu conhecimento acerca da matéria ambiental é suficiente ou adequado para a situação que está vivendo ou circunstância em que está inserido.

Registre-se, então, que a legislação brasileira não está tão distante assim de uma abordagem mais adequada do cenário sócio-ambiental – o prolema realmente parece ser na aplicação da lei – voltado à educação, por exemplo, servindo de ótimo parâmetro para o incremento de apoio técnico ao desenvolvimento de um juízo popular por meio de espaços participativos. No art. 5º, da Lei n. 9.795/99, reconheceu-se que num contexto participativo, no presente caso, no que diz respeito à educação ambiental, deve-se prezar por uma abordagem mais abrangente e próxima dos aspectos que podem interferir na formação dos reais interesses de uma coletividade, para tanto institui como um de seus objetivos fundamentais o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos.

Assim, como educação ambiental anda, em tese, junto com o próprio instituto da participação, nada mais natural de se alargar os conceitos pertinentes à aplicação deste direito fundamental político.

Daí, é sempre útil ficar atento que numa sociedade complexa como é a internacional e a brasileira, circunstância como a pobreza extrema, as enfermidades, a falta de habitação e

alimentação, o analfabetismo, a inexistência de informação e educação, na maior parte das vezes, inviabilizam as condições e possibilidades de efetividade da participação, motivos pelos quais, mas do que nunca, impõe-se repensar formas alternativas de inviabilização da participação conjunturalmente situada (isto é, levando em conta as particularidades dos sujeitos da fala, e suas desigualdades materiais e subjetivas), única maneira de se dar concretude às previsões jusfundamentais anteriormente referidas. (LEAL, 2005, p. 389)

No mesmo sentido, imperioso também acrescentar a este raciocínio o que a mobilização social dentro de uma concepção mais crítica da realidade não se limita a preparar, arregimentar ou engajar indivíduos, famílias e coletividade para uma ação política ou reivindicatória. Não se restringe à execução de ações, projetos ou programas já preestabelecidos. É também um processo de incentivo à participação efetiva dos recursos das comunidades locais, capacitados, fortalecidos e organizados por processos educativos transformadores. Mobilizando-os para o planejamento, a execução e a avaliação de ações, projetos e programas governamentais, buscando soluções mais próximas da realidade e dos meios que as comunidades e organizações dispõem. Consolidando e expandindo parcerias, promovendo e aumentando a capacidade comunitária de resolver seus próprios problemas. (MOISÉS, 2010, p. 2582)

Em outros termos, conforme Leal (2005, p. 389) assegura, não basta que se garanta as liberdades civis e políticas tradicionais dos umbrais da Idade Moderna, pois os indivíduos na contemporaneidade devem ter a possibilidade material de imprimir a estas autonomia cognitiva que exige uma efetiva inserção e participação societal, fundada em uma interlocução não coitada pelos discursos e práticas totalitárias das elites dominantes (com suas linguagens tecnoburocráticas e enclausuradas em si próprias), só assim oportunizando que o sistema social possa ser gerido compartilhadamente; esta possibilidade de interlocução deve contar, por sua vez, com mecanismos e espaços oficiais de diálogos, deliberações e execuções de políticas públicas voltadas para tal desiderato.

O interessante de se observar é o posicionamento de Belchior (2011, p. 215-216) pois, segundo ela assegura, na coalisão de forças do princípios da democracia, da cidadania, da informação, da educação e da participação ambiental proporciona-se não apenas a identificação da necessidade de uma pré-compreensão ambiental que virá a ser requisito da efetivação destes princípios – na medida em que se deve haver sensibilização e sentimento de cuidado do homem em relação à natureza – mas também, haverá uma transformação na própria pré-compreensão influenciando na lente por meio da qual a sociedade vê a realidade,

tratando-se, portanto, de um movimento reflexivo e bilateral, por meio de voltas na espiral hermenêutica, nos moldes como propaga a hermenêutica filosófica.

De tudo isso, razoável concluir que a noção de sustentabilidade implica em uma necessária inter-relação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de um desenvolvimento (COSTA NETO et al, 2010, p. 668). A sustentabilidade, assim, reúne facetas materiais e imateriais, que jamais podem ser negligenciadas. De fato, a sustentabilidade, é, em sentido forte, um princípio multidimensional (FREITAS, 2011, p. 51).

Com efeito, Freitas (2011, p. 55) defende que a sustentabilidade precisa, então, ser assimilada em sua complexidade poliédrica. Não pode ser vítima dos enfoques banalizantes e dos reducionismos extremos. Assim, apesar de não descartar outras dimensões ainda mais específicas, Freitas defende a compreensão por meio de cinco dimensões de sustentabilidade, a dimensão social, a dimensão ética, a dimensão jurídico-política, a dimensão econômica e, enfim, a dimensão ambiental, todas elas entrelaçadas entre si.

Desse entrelaçamento proposto por Freitas (2011, p. 55-56), há de se destacar que a necessidade de universalização dos direitos fundamentais sociais (dimensão social da sustentabilidade), correspondentes aos programas de saúde, educação, segurança e outros, precisam ser garantidos com eficiência e eficácia, sob pena de o modelo de gestão (pública e privada) ser insustentável, uma vez que não pode haver negada a conexão de todos os seres a pretexto de uma miserabilidade consentida.

Noutro turno, quando esmiuça a dimensão jurídico-política da sustentabilidade, Freitas (2011, p. 63-64) sustenta que a busca da sustentabilidade é um direito e encontrá-la é um dever constitucional inalienável e intangível de reconhecimento da liberdade de cada cidadão, nesse *status*, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo dos direitos e deveres fundamentais do conjunto da sociedade, sempre que viável diretamente⁵⁴.

É dessa ligação intersubjetiva e natural de todos que ressalta-se a dimensão ética de sustentabilidade, para Freitas (2011, p. 57-58) há de se ter uma percepção de a ética habita a todos, convindo notar que aqueles que alcançarem maior autoconsciência resultam com o dever mais alto de, sem encolher os ombros, resguardar, ao máximo, a integridade de todos os seres, de sorte a não provocar dano injusto, por ação ou omissão. Há, assim, dever ético e racional de expandir as liberdades e as dignidades, assim como de permitir que cada ser humano atue como espécie de legislador dos destinos.

⁵⁴ Para esta pesquisa, há de se dar atenção a um de todos esses direitos aglomerados por Freitas, o direito a democracia, acrescido do papel complementar do direito à informação e à educação, também relacionados pelo autor.

Acrescenta ainda Freitas (2011, p. 57-58):

Não se admite fuga: toda corrupção ética, direta ou indireta, material ou imaterial, resulta reprovável e, nessa medida, insustentável. *A honestidade é ingrediente de qualquer filosofia da sustentabilidade.* Há o que se perdem na busca do fundamento ético último. Este todavia, revela-se desnecessário para o bom funcionamento ético da sociedade, porque é fácil reconhecer, sem controvérsia séria, que a *postura insaciável revela-se inepta e incapaz de produzir o bem-estar duradouro.* (itálicos no original)

Nesses termos, tomando o entendimento de Amartya Sen (2002, p. 19), o que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impellem o progresso dessas oportunidades.

Ante o exposto, busca-se ainda entender como uma circunstância social tão multipolarizada pode exigir tanto das instituições governamentais municipais quanto das comunidades locais um comportamento de consenso, de equilíbrio. Até que ponto é necessário se estabelecer ferramentas de proteção ao meio ambiente nos processos de valorização de Justiça Social ou de Justiça Ambiental?

3.3 APROPRIAÇÃO DO DISCURSO AMBIENTAL E O RISCO DE INDUÇÃO POPULAR

De fato, já se pode inferir, com certo grau de tranquilidade, que as preocupações da comunidade com o papel do Estado na gestão de recursos naturais constituem uma salvaguarda contra decisões apressadas do Poder Público e do espírito ganancioso do mercantilismo local, na medida que a participação social nas decisões governamentais reforça a confiança pública e melhora a internalização dos objetivos principais da gestão, oferecendo dados adicionais aos planejadores e administradores responsáveis pelas políticas públicas (COSTA NETO et al, 2010, p. 668).

Para Charles Debbasch (apud MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 332), a participação popular na Administração Pública é expressão da insuficiência da lei para legitimação da progressiva intervenção estatal no domínio social e econômico. Sen (2002, p. 18) entende que a equação de desenvolvimento proposta a uma nação democrática, como um motor

fundamental do desenvolvimento, deve ser alicerçada no aumento de liberdade e procura avaliar o progresso pelo aumento de liberdades pessoais⁵⁵ e pela realização desta livre condição de agente que é dada às pessoas⁵⁶.

Cabe-nos, por outro lado, questionar se condição de agente do cidadão como orientador das decisões estatais, a partir dessa insuficiência normativa, está livre de interferências e de influências não condizentes com os valores constitucionais postos em torno do meio ambiente. Nalini (2010, p. 139) é claro ao afirmar que, antes de jurídica, a responsabilidade cidadã reveste-se da mais nítida eticidade⁵⁷.

Em razão disso tudo, em um primeiro momento, entende-se que qualquer ruído na voz do indivíduo participe se dá, em particular, no que tange às limitações a ele impostas, maculando seu direito de participar e esvaziando seu papel de como promotor do desenvolvimento humano de sua comunidade.

E nesse argumento não se está levando em consideração um cenário social de negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade, como temido por Sen (2002, p. 18), mas um cenário aparentemente de acordo com o regime democrático almejado por tantos e que, presumidamente, responderia por todos os anseios relacionados à vontade de participar.

Todavia, como visto no subitem anterior, outros aspectos não de ser considerados quando se dá oportunidade ao direito de participar, como aqueles relacionados a formação de conceitos e juízos particulares acerca de situações postas de forma tão difusa como é o caso das noções de meio ambiente equilibrado e sustentabilidade.

Este contexto proporciona, ou mesmo cria, situações em que o direito de participar, se não estimulado a ser exercido na formatação proposta pela Carta Constitucional de cada nação democrática⁵⁸, represente iminente risco a formação de um desejo coletivo contrário ao que se entende por interesse público. Por mais paradoxal que possa parecer, não é ilógico estabelecer

⁵⁵ É o que o nobel chama de “razão avaliatória”.

⁵⁶ É o que Sen declara como “razão da eficácia”.

⁵⁷ Prossegue ainda asseverando que cada cidadão tem o dever de 1. Escolher representantes comprometidos com essa consciência; 2. Reclamar deles atuação política compatível com a formulação de um projeto eficaz de desenvolvimento sustentável; 3. Acompanhar a atuação dos homens públicos, para verificar a adequação entre o discurso e a prática; 4. Denunciar abusos ou descaminhos, sejam praticados por qualquer pessoa ou entidade. 5. Manter-se atualizado na temática; 6. Alterar padrões pessoais de consumo; 7. Influir para que esses novos padrões, ajustados à concepção de desenvolvimento sustentável, sejam disseminados na comunidade (NALINI, 2010, p. 139-140).

⁵⁸ Aqui refere-se às nações democráticas que acatam o item *meio ambiente* como um dos elementos do Estado merecedor de proteção.

critérios ou requisitos para o exercício desta liberdade democrática, levando em consideração a circunstâncias de cada realidade urbana vivida naquele momento histórico⁵⁹.

Pode-se citar, por exemplo, a abordagem que se faz nos processos que envolvem governança ambiental⁶⁰, da necessidade de descentralização da elaboração e a implementação de políticas públicas, com o objetivo tornar o processo mais eficiente, ágil e democrático. Nesse sentido, Fonseca e Bursztyn (2009, p. 25) alertam:

Contudo, em alguns contextos, a sua prática pode ter o efeito imprevisto de fortalecer elites locais que exercem o seu domínio mediante características culturais perversas, como o clientelismo e o patrimonialismo [...]. Os esforços de descentralização, bem-sucedidos em diversas realidades, podem ser também negativos, quando se expressam em realidades em que a presença do poder público é tímida e até mesmo inexistente. Esse é o caso em áreas de fronteira de colonização (como em algumas partes da Amazônia). Ali a ausência do Estado abre espaço para o surgimento de poderes paralelos, privados, em certos casos legitimados pela força de seus protagonistas. Nesse caso, descentralização significa simplesmente uma renúncia à regulação pública do interesse público. (sem grifos no original)

Além deste, vários outros enredos de um manuseio arriscado do direito de participar podem ser traçados, muitos deles com respaldo legal, mas com regulamentação superficial, em que, na prática, se preza tão somente pela abertura de espaços de manifestação e não por implementação de diálogos críticos, pautados dialética essencial para concretização de nossa democracia.

Desta feita, de início, é possível traçar algumas hipóteses de mau uso da participação popular como aquelas decorrentes da má qualidade da informação disposta no meio, do grau de escolaridade das pessoas envolvidas no problema, dos interesses (mediatos e imediatos) de quem se sujeita ao processo de participação, da dependência que alguns setores da sociedade

⁵⁹ É o que será estudado no próximo capítulo.

⁶⁰ Fonseca e Bursztyn (2009, p. 20-21) pensam que governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público. Quando o conceito de governança é estendido à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais, emprega-se a expressão governança ambiental. Trata-se, na verdade, apenas de uma delimitação temática do conceito. E acrescentam sobre o contexto que essa definição é aplicada: “Coincidindo com o período de disseminação das práticas do neoliberalismo e como resposta ao relativo fracasso das políticas de desenvolvimento dos anos 1980, o conceito de governança foi adotado por agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e passou a ser um elemento-chave da agenda de implantação de projetos de diversas naturezas, em países pobres. Nesse contexto, os organismos internacionais de financiamento do desenvolvimento definem diversos componentes que consideram como ingredientes necessários para uma boa governança, num processo que tem muito de tentativas, erros e acertos, ou seja, de aprender fazendo”.

têm com ramos das atividades econômicas potencialmente poluidoras, da falta de compromisso cívico daqueles que ora estão investidos no poder de decidir, ou mesmo da forma de arregimentação dos integrantes de um evento como as audiências públicas, por exemplo. Tantas variáveis desmistificam a alegação de que a mera participação bruta do cidadão induz à correção (ou à legitimidade) das decisões delas provenientes e reafirmam a necessidade de regulação estatal mais apurada de dadas circunstâncias sociais, culturais e históricas.

O problema já não se passa sobre o processo de assimilação ou não de valores ambientais, mas sobre pela forma como tal aprendizado, cercado de elementos subjetivos – intrínsecos a cada indivíduo na exposição de seus desejos individuais ou na manifestação de seus interesses sociais –, vem a refletir valores ambientais constitucionalmente objetivos. Daí a importante lembrar a diferença acima entre informação ambiental e educação ambiental (JACOBI; TRISTÃO; FRANCO, 2009, p. 67), apesar de ambas guardarem o mesmo grau de hierarquia cumpre papel distintos, inobstante sua clara complementaridade.

Em um estudo que examinou os conselhos municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte pôde-se perceber esse grau de indução popular que ora se busca apreciar, nos seguintes termos:

Na indicação desses grupos de interesse, notam-se divergências político-partidárias e de grupos com interesses particulares. Alguns conselheiros citam de forma negativa os seguintes problemas: “alguns representantes estão voltados para interesses próprios de sua entidade”; “divisões político-partidárias e interesses próprios”; “divergência de idéias”; “os movimentos sociais e as associações têm uma visão muito curta, não observam o todo”; “as mais diferentes divergências, por partido político, por nível cultural e por situação econômica”; “há uma contraposição entre governamentais e não-governamentais”; “existem painéis da bancada do governo”; “existem do interesse do prefeito e painéis ideológicas onde as pessoas ficam defendendo as suas idéias”; “setor empresarial, setor técnico, setor popular e setor público que se articulam em diversas composições de acordo com o interesse em relação à matéria que está sendo tratada (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 173)⁶¹.

Um outro exemplo pode ser visto quando Lopes *et al* (2006, p. 385-387) comenta o que ele chamou de “Temas catalisadores no caso de Angra” e resume a dois os pontos de maior discussão presenciados na audiência pública de licenciamento de Angra 2: a) o Plano de

⁶¹ Nesse ponto, precisamos fazer uma importante observação. A referida pesquisa adota a ideia de que o grande desafio dos conselhos não é esperar que todos se tornem altruístas e preocupados com o “bem comum”, mas sim lograr alcançar certos consensos – através de negociação e barganha –, de forma que a política acordada seja capaz de responder minimamente aos diferentes interesses (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 173). Entretanto, defende-se posição diametralmente oposta quando se fala em meio ambiente urbano, priorizando uma visão de comprometimento com respaldo em princípios jurídicos internos e externos, como se verá mais à frente.

Emergência e b) as melhorias nas condições de tráfego da BR-101. O que ficou constatado, à época, foi que mesmo que tais matérias tenham sido trazidas à baila em razão da necessidade de se estabelecer legalmente as condicionantes da licença ambiental em comento, foram elas que deram o tom da discussão, já que a população envolvida neste processo assumiu, com muito mais ânimo, a defesa de interesses paralelos ao interesse puramente ecológico.

Apontaram Lopes et al. (2006, p. 385-387) ainda que:

A atenção desses moradores não estava voltada para o licenciamento de Angra 2, e sim para uma questão que diz respeito às “contrapartidas” ou “compensações” oferecidas pela usina, o que muito parece ter agradado aos engenheiros da Eletronuclear. Estes adotaram um tom paternalista e protetor ao responderem à representante de uma associação que elogiou o hospital e solicitou, de forma emocionada, que o fato de ele estar sendo transformado numa fundação não prejudicasse a população, que há duas décadas utiliza seus serviços gratuitamente. Essa reivindicação pôde ser usada, então, pelos empreendedores no sentido de afirmarem que a população, mais do que aprovar as Angra 1 e 2, delas necessita.

É nesse sentido, ao identificar o que veio a chamar de “subprodutos da audiência”, que Lopes et al. (2006, p. 373) perceberam que nem todos os interesses envolvidos naquela discussão estavam vocacionados à diminuição do risco de desequilíbrio ecológico com a implementação da usina nuclear. E observaram que, apesar de se tratar de uma audiência pública decorrente de um procedimento de licenciamento ambiental, não apenas a discussão das questões referentes ao meio-ambiente estavam em jogo, mas sim interesses postos em negociação, em vários níveis, para garantir a obtenção de vantagens, em virtude dos impactos negativos da usina.

Outrossim, Martinez (2009, p. 39-48) mostra um exemplo apropriado de como a mera garantia de participação popular no município não traz suficiente segurança às decisões tomadas por interferência social. Trata disso quando analisa uma situação de caso pertinente à indústria de água engarrafada nos Estados Unidos, mais especificamente quando se debruça sobre o movimento da sociedade civil da pequena cidade americana de McCloud – sob a liderança de uma administradora de uma agência imobiliária, Sra. Debra Anderson – que ganhou repercussão mundial ao lutar por uma solução mais sustentável na implantação de uma empresa engarrafadora de água mineral⁶².

⁶² Martinez realizou este estudo com base em uma matéria publicada no início de 2008 no periódico *Le Monde*, reportagem de Yves Eudes e intitulada “A guerra conta a água engarrafada toma conta dos Estados Unidos. Eudes, Yves. A guerra contra a água engarrafada toma conta dos Estados Unidos. *Le Monde*. Tradução: Jean-Yves Neufville. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2008/10/06/ult580u3353.jhtm>>. Acessado em: 06 out.2008.

O que nos interessa para este estudo é a maneira como este problema foi formado e solucionado, pois remete várias vezes a participação da comunidade daquela cidade em polos diametralmente opostos, em um mesmo momento histórico.

A história desta disputa se inicia quando se percebe que o conselho distrital comunitário daquela cidade aprovou, sem os devidos cuidados e com muitos benefícios econômicos unilaterais, a implementação de uma nova indústria na cidade, uma indústria de engarrafamento de água.

Àquela altura, o que se tinha, segundo Martinez (2009, p. 40), era a exploração da água no rio McCloud, pelo Grupo Nestlé, sem que para isto fosse realizado qualquer estudo prévio de impacto ambiental para a instalação deste megaprojeto. Aliás, esta era uma atividade potencialmente poluidora, pois permitiria a manifesta apropriação de importantes recursos naturais com o bombeamento de até 4.700 litros de água por minuto, de forma exclusiva, por um período de cem anos, garantidos contratualmente. E mais, durante tal período, a empresa poderia bombear e manter tal montante, mesmo nos períodos de seca e mesmo que houvesse escassez de água para a população circunscrita ao local. Em contrapartida, a empresa se comprometia em gerar 240 empregos diretos e a pagar taxas e impostos. A este respeito esclarece o autor:

Segundo Debra Anderson, o conselho distrital comunitário, formado por simples cidadãos locais, tinha a legitimidade para gerenciar os recursos da bacia hidrográfica local, mas não estavam aptos a enfrentar negociações de tal nível, de tal complexidade, em confronto aos interesses econômicos da empresa, os quais eram representados por advogados e outros profissionais especializados da multinacional. (MARTINEZ, 2009, p. 40-41)

Este é um dado que não pode ser desconsiderado no presente caso, pois se tem em mãos a medição de forças entre uma empresa subsidiária de uma importante multinacional (Nestlé Waters) – que detinha a propriedade de 72 marcas de água mineral, produzidas em 38 unidades instaladas no mundo, chegando a um faturamento de cerca de 6.300.000.000,00 de euros e só nos Estados Unidos controlava um terço do mercado de águas engarrafadas⁶³ – e a comunidade civil organizada daquela localidade que se predispôs a investir seus esforços em conscientização e mobilização social, inclusive jurídica, por meio de uma associação

⁶³ Estes dados remetem da época da publicação da matéria (2007).

especialmente criada para luta contra abusos desta natureza, a McCloud Watershed Council ou Conselho da Região Hidrográfica de McCloud⁶⁴.

Mas tão importante quanto isso é verificar que a própria comunidade – de uma forma ou de outra – acabou contribuindo para a formação do problema já que inicialmente cedeu às pressões do grupo econômico. Nessa perspectiva, tem-se também de registrar que, em um segundo momento – mesmo com toda mobilização e discussão sobre os riscos trazidos com o funcionamento daquela empresa –, uma parcela da comunidade ainda se organizou para defender a instalação da dita indústria de água mineral em uma clara demonstração de um pensamento utilitarista acerca dos recursos ambientais. A este respeito, importante destacar:

Mas dentro da noção de complexidade da sociedade civil atual, na sua gama interconexa de interesses coexistentes, num mesmo momento e espaço, foi inevitável haver o choque com aqueles que se colocam a favor do desenvolvimento econômico a qualquer custo. Isso pode ser verificado na resposta contrária que parte da população deu contra o grupo de Debra, ao criar outra ONG, para defender a instalação do empreendimento na localidade.

Na reportagem citada, é destacado que esses interesses opostos estão visíveis dentro do próprio seio familiar de Debra Anderson, no qual sua prima manifestava uma atuação intensiva pró-Nestlé. Para Kelly Claro, prima de Debra, seus interesses individuais estão colocados acima das questões ambientais. Suas preocupações estavam voltadas ao seu próprio bem-estar imediato, tais como a obtenção de um emprego na nova empresa. Esse também era o foco da população favorável à instalação da fábrica, os benefícios individuais econômicos trazidos pelo novo empreendimento, mesmo que, no longo prazo, não se saiba as consequências e os riscos ecológicos desse feito. (MARTINEZ, 2009, p. 44-45)

Diante disso, o que se pode vislumbrar é que o direito de participar em si – ao pretexto de se consubstanciar como direito fundamental – pode ser manuseado, então, com *perigosa simplicidade*.

O termo *simplicidade* é usado porque se tem como razoável, no seio social, o pleno acesso a esse direito, livre de amarras burocráticas, visando, como é devido, sua popularização; e *perigosa* porque a busca desta simplificação de acesso, se não orientada por valores fundamentais, condizentes com a raiz histórica do próprio direito de participação, pode proporcionar – e em alguns casos já proporciona – a abertura de brechas para a manipulação da vontade dos participantes, manipulação esta que pode ocorrer tanto do ponto de vista procedimental (definindo-se formas de limitar a opinião ou interferência de

⁶⁴ No fim, o movimento social da comunidade de McCloud conseguiu firmar um acordo judicial para a alteração das metas industriais da empresa engarrafadora e sua luta ainda resultou em algo muito maior, uma linha de defesa ambiental e proteção as recursos hídricos que acabou por envolver muitos agentes de diversas partes do país e do mundo.

determinados setores da sociedade civil), quanto do ponto de vista substancial (ao abrir a possibilidade de uma advocacia de interesses particularizados ou corporativistas, em detrimento do interesse público).

Aliás, estes é um dos componentes primordiais da análise acerca do desenvolvimento como liberdade, nestes termos:

Assim, atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. (SEN, 2002, p. 32, grifo nosso).

A este respeito, o que se explica sobre a perspectiva de liberdades no contexto dos valores e do processo de valoração, já indicando que como nossas liberdades são diversas, há margem para avaliação de pesos relativos de diferentes formas de liberdades ao se avaliarem as vantagens individuais e o progresso social. É claro que todas essas abordagens estão envolvidas por valorações, embora com frequência elas sejam feitas implicitamente. Com efeito, um dos argumentos mais poderosos em favor da liberdade política reside precisamente na oportunidade que ela dá aos cidadãos de debater sobre valores na escolha das prioridades e de participar da seleção desses valores.

Por outro lado, ao se mencionar, no parágrafo anterior, a expressão *um pensamento utilitarista acerca dos recursos ambientais*, se está propositalmente empregando uma outra abordagem feita por Sen (2002, p. 72-108) sobre uma das teorias tradicionais sobre ética e justiça social. Àquelas páginas, Sen eleva as liberdades individuais – dentre elas a liberdade de participação – sobre três pontos de vista massificados, mormente quando se versa sobre desenvolvimento: o utilitarismo, o libertarismo e a teoria da justiça de Rawls. A nosso ver, o que nos interessa no momento é a identificação da chamada ética utilitarista, sob o prisma de seus juízos avaliatórios e suas bases informacionais.

Como mencionado acima, acerca de valores e processo de valoração, as perspectivas de quais liberdades, inclusive políticas, devem ser consideradas relevantes por uma dada sociedade só se forma a partir de uma contraposição entre todas as liberdades e direitos postos à mesa, bem como de uma avaliação de quais vantagens um povo pode auferir da valoração de uma ou outra liberdade diante de seu contexto histórico, social, cultural e econômico. O que se afirma é que este juízo avaliatório parte de uma base de princípios populares nos quais

se relacionam informações específicas que são consideradas decisivas para a realidade daquela sociedade. Assim, consideram-se os princípios em termos de suas respectivas “bases informacionais”.

Desta feita, o que se tem sobre utilitarismo é que:

Por exemplo, os princípios utilitaristas têm por base, em última análise, apenas as utilidades e, embora os incentivos possam de fato ser levados em conta em seu aspecto instrumental, no final a única base considerada apropriada para a avaliação de estados de coisas ou para avaliação de ações ou regras são as informações sobre a utilidade. [...] Tudo isso proporciona uma base informacional muito restrita, e essa insensibilidade generalizada constitui uma limitação significativa da ética utilitarista. (SEN, 2002, p. 75)

Prossegue o autor defendendo que inicialmente a utilidade a que se refere gira em torno de realizações mentais como o prazer, a felicidade ou a satisfação, mas que hoje em dia pode-se circunscrever a noção de utilidade à ideia de satisfação de um desejo ou algum tipo de representação do comportamento de escolha de uma pessoa. Então, este tipo de avaliação utilitarista pressupõe-se três requisitos segundo os quais todas as escolhas devem ser julgadas por suas consequências, ou seja, pelos resultados que geram (consequencialismo), sem atentar diretamente para coisas como a fruição ou violação de direitos e deveres (“welfarismo”), de modo que a soma das utilidades de um indivíduo deva ser maximizada sem levar em consideração o grau de desigualdade na distribuição das demais utilidades (“ranking pela soma”). Nessa visão, a limitação anunciada é de que o que se tem como relevante é a intensidade do desejo que está sendo realizado, e não a intensidade da felicidade que é gerada. Daí, por exemplo, ao tratar do direito de propriedade, sob a ótica consequencialista do utilitarismo, pode se afigurar ineficaz para assegurar a preservação ambiental e o desenvolvimento de infra-estrutura social (SEN, 2002, p. 77-80).

Diante desta análise é que se consegue visualizar melhor os riscos inerentes à aplicação *de pouca profundidade* de um instrumento democrático de consagrado prestígio, como é o direito de participação. Como se pode perceber nos exemplos anteriores, o Direito Ambiental tem motivos para se preocupar com as tais valorações – utilitaristas ou não – que instrumentalizam as opiniões tomadas de uma certa comunidade. Não se deve aceitar como legítima a apropriação do discurso ambiental, em qualquer área, por certas comunidades de modo que, refujindo aos conceitos mais usuais de bens e interesses difusos, permitam a indução popular dos resultados do exercício político de participar do Estado.

Nesse sentido, Fuks (1998, p. 1) acrescenta exemplo sobre os conflitos ambientais e sobre a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro, mais especificamente quanto ao processo de incorporação de temáticas, preocupações e práticas associadas à questão ambiental na defesa dos interesses daquela parcela da sociedade brasileira. Em sua pesquisa, Fuks (1998, p. 2) leva em consideração dois aspectos primordiais: a sua dimensão local e o contexto de conflito, ou seja, abandona o enfoque genérico de defesa do meio ambiente equilibrado e estimula a compreensão do conflito ambiental localizado entre setores sociais específicos, atentando para quais os efeitos daí decorrem.

De tais setores são geradas ações e compreensões distintas associadas ao meio ambiente enquanto problema social, o que reforça sobremaneira o ponto de vista defendido por esta pesquisa. Fuks (1998, p. 2-3) adota o que chama de “sistema de arenas públicas”⁶⁵ e, principalmente, do debate que decorre desse processo de definição, para cada setor da sociedade, dos problemas sociais e dos temas emergentes e salientes, no que diz respeito ao meio ambiente. Outrossim, para uma melhor compreensão, o autor cria outro conceito – *pacote interpretativo* – concebido para explicar a dinâmica de organização e evolução do debate público em torno de um determinado assunto, no caso em estudo, em torno dos conflitos sócio-ambientais (FUKS, 1998, p. 3).

Desta forma, a ideia de “sistema de arenas públicas” supõe a visibilidade das ações e dos debates a eles associados, buscando dar enfoque específico às arenas nas quais é possível identificar ensaios no âmbito coletivo e a formação de argumentos a respeito do meio ambiente enquanto problema social na capital fluminense.

Nessa atmosfera, os conflitos ambientais acabam por definir variados argumentos apresentados pelos atores envolvidos nestas arenas de debates, que, por sua vez, expressam alguns dos “pacotes interpretativos” que emergem da maneira que lhes parece mais conveniente, sem que isto necessariamente importe em aspectos de sustentabilidade. E é este o ponto em que queríamos chegar.

A tensão que se identificava no manuseio da liberdade de participação na cidade do Rio de Janeiro, necessariamente, passava por um debate público em torno do meio ambiente como problema social, marcado pelo conflito entre o caráter universal (geral) de meio

⁶⁵ Espaços espontâneos de ação e debate, como áreas de argumentação da vida social e política nos seus mais variados contextos, onde estão em curso atividades reivindicatórias de grupos, o trabalho da mídia, a criação de novas leis, a divulgação de descobertas científicas, os litígios e a definição de políticas públicas.

ambiente e o caráter particular (localizado) deste problema perante determinada coletividade. Sendo assim, comenta-se o seguinte:

A partir deste último questionamento da vocação universalista do meio ambiente, pode-se entrever a dimensão discursiva do conflito em torno da questão ambiental. No entanto, o presente artigo não acolhe a perspectiva a partir da qual são formulados esses questionamentos, salientando o particularismo radical e inescapável a que, ao mesmo tempo, remetem e conduzem a ação e o debate públicos em torno da proteção ambiental. A perspectiva adotada entende a dinâmica social em torno da definição do meio ambiente enquanto problema social como sendo regida pelas tensões e possíveis articulações entre o caráter universal da formulação pública/estatal do conceito de meio ambiente e a inevitável particularidade das enunciações contextualizadas a seu respeito. (grifos nossos) (FUKS, 1998, p. 5)

A regra que se pretende defender no presente estudo é de haveria de se guardar mais atenção entre a relação de certos recurso argumentativos, forjados pelas disputas locais em torno do meio ambiente, e a legitimação do que foi deliberado em um sistema de participação que, aparentemente, se caracteriza pela *perigosa simplicidade* na forma de acesso e manuseio.

Está patente que a relação entre os interesses postos em conflitos localizados – interesses econômicos ou não – e a diretriz legal de uma gestão democrática das cidades pode proporcionar uma crise de intenções entre quem participa dos atos de decisão e o interesse público a um meio ambiente preservado, ao passo de que:

Os valores prevalecentes e os costumes sociais também respondem pela presença ou ausência de corrupção e pelo papel da confiança nas relações econômicas, sociais ou políticas. **O exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação.** Cada uma dessas relações merece um exame minucioso. (SEN, 2002, p. 24, grifo nosso).

Em uma conclusão mais precipitada, se poderia pensar que a solução para uma eventual incongruência jurídica fosse o afastamento da contextualização dos problemas ambientais de âmbito local, apresentando-se como solução uma normatização geral e vinculante (nacional) das matérias ambientais; ou mesmo a vedação ao cidadão em participar das decisões que interfiram em sua esfera de direitos públicos, mas obviamente tais alternativas desrespeitam outros princípios tão relevantes para o ordenamento jurídico, quanto a liberdade de participar.

Sob o prisma do que dispõe o pacto federativo e o regime democrático, haveria de se cogitar, então, a possibilidade de modulação de tal direito? Da sorte que se possa estabelecer uma diretriz mínima para representação popular, evitando-se, assim a apropriação do discurso ambiental? A resposta a tais questionamentos acerca da indução popular não consegue deixar de perpassar por uma abordagem acerca de quais são as responsabilidades individuais e sociais de um sujeito potencialmente exposto a conflitos ambientais e por eles influenciados, assim como quais são as responsabilidades de um Estado filosófica e institucionalmente responsável pelo atendimento dos anseios deste sujeito.

Para esta resposta interessante lembrar do papel regulador do Poder Público – no caso, do Poder Público municipal –, que mesmo abrindo espaço para as manifestações de ordem popular, constitucionalmente protegidas, não tem desconfigurada suas prerrogativas de gestor da ordem pública, pois a tarefa medular do Estado social contemporâneo nos sistemas políticos instáveis não é unicamente fazer a Constituição, mas cumpri-la (BONAVIDES, 2004, p. 162)⁶⁶.

Nesse momento, o que também se pode identificar é que o resultado da relação entre liberdade ou direito de participar e o contexto que ela é exercida também assume – além de instrumental – um papel construtivo, onde se pode considerar o impacto da democracia e das liberdades políticas sobre a vida e a capacidades dos cidadãos (SEN, 2002, p. 178). É nesse papel que emerge o aperfeiçoamento dentro dos grupos sociais do conceito de necessidade e de prioridade, tanto de ordem econômica, quanto mesmo de ordem ambiental, por exemplo.

De fato, há um risco de que as liberdades políticas⁶⁷ postas às mãos de uma coletividade pouco acostumada com o manuseio de tais prerrogativas seja má utilizada e mitigada, mas a resposta a este problema não passará pelo aumento do distanciamento entre o direito de participação e o indivíduo participante.

Talvez as dúvidas que pairam sobre o grau de indução popular em um processo participativo sejam difíceis de atenuar, diante de um quadro histórico, no Brasil, de baixa participação popular, bem como diante de um quadro social repleto de deficiências, primordialmente econômicas. Todavia, não se deve superestimar a concepção de deficiências

⁶⁶ Os mecanismos usados no âmbito administrativo ambiental poderão ser visualizados melhor no próximo capítulo.

⁶⁷ Sen (2002, p. 175) ilustrou bem as liberdades políticas podem ter o papel fundamental de fornecer incentivos e informações na solução de necessidades econômicas acentuadas. Nesse sentido, sobre liberdade política, arremata mencionando: 1) sua importância direta para a vida humana associada a capacidades básicas (como a capacidade de participação política e social); 2) seu papel instrumental de aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política (como as reivindicações de necessidades econômicas); 3) seu papel construtivo na conceituação de “necessidades” (como a compreensão das “necessidades econômicas” em um contexto social).

econômicas ao ponto de que outras deficiências fiquem em segundo plano ou mesmo fiquem aquém de sua real relevância para o ordenamento.

Assim, as dificuldades que alguns grupos de pessoas enfrentam para “participar da vida da comunidade” podem ser cruciais para qualquer estudo de “exclusão social” (SEN, 2002, p. 112). Nesse ponto, importante ressaltar que o que se pôs em aspas foi a falta de uma definição clara do que realmente seria participar da vida da comunidade e também do que seria uma real exclusão social.

A pouca intimidade que o brasileiro tem com o hábito da participação política induz a um conceito menos desenvolvido de participação social, circunscrito à ideia de aceitabilidade social, em razão de seus pertences ou de seus comportamentos de consumo, por exemplo. Isto geraria uma atenção, inclusive das instituições responsáveis pelo abrandamento de mazelas sociais, para aspectos muito superficiais de pobreza, já que se tomariam como parâmetros aspectos de renda tão-somente.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios para os fins que as pessoas têm razão para buscar e para as liberdades de poder alcançar esse fins, sendo assim as privações são vistas em um nível mais fundamental, mais próximo das demandas informacionais da justiça social (SEN, 2002, p. 112)⁶⁸.

De fato, com o enfoque de redução da pobreza voltado meramente ao lado econômico, como é possível exigir que a percepção que o indivíduo tem de tudo que o cerca não seja limitado a esta moldura? Quais anseios ele deve sustentar em um contexto que, excepcionalmente, lhe proporcionem participação? Por esta lógica, é possível vislumbrar o meio ambiente como prioridade?

De todas estas questões, não é despropositado presumir que o Estado tem o dever e as condições de orientar um novo processo de aprendizagem, que se distingue não pelo conhecimento técnico da matéria em discussão, mas pelo papel que a decisão sobre tal matéria pode exercer na vida dos interessados.

David Held (apud SILVA, 2003, p. 19), na obra *Modelos de Democracia* (1987), oportunamente acrescenta que um dos maiores impedimentos para a democracia participativa é o papel desempenhado pelo Estado na manutenção das desigualdades sociais e prossegue

⁶⁸ Embora valha a pena ressaltar essas relações entre pobreza de renda e pobreza de capacidades, também é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios (SEN, 2002, p. 114).

afirmando que, ao participar, os indivíduos estariam submetidos a um processo de aprendizagem por meio do qual se capacitariam para intervir nas questões que lhes fossem solicitadas, bem como compreenderiam melhor as ligações entre “público” e “privado”.

O papel do Estado Ambiental e das ditas instituições democráticas, diante deste cenário, é não apenas aumentar os espaço de colaboração do cidadão, mas também trabalhar no estímulo a uma múltipla percepção a respeito do que está posto em pauta, no nosso caso do meio ambiente. Só assim com esta a pretendida instrução ou conscientização ambiental é que pode ser determinada com acuidade os alicerces ideológicos postos em nossa Constituição por meio de um manuseio adequado da força volitiva popular, sem contextos outros que não sejam os públicos.

Por outro lado, no que tange ao papel ordenador do Estado, importante frisar que não se pretende defender um despropositado controle limitativo do direito de participação. Muito menos implantar um modelo de governo que preze sobremaneira por algum grau de escolaridade de modo que, em última análise, alije do processo democrático os demais cidadãos que não tiveram a oportunidade de se habilitar neste critério.

Em debate sobre democracia e participação, Silva (2003, p. 16-17) critica as interpretações elitistas do modelo democrático, afirmando que:

Nessa perspectiva, o processo de inclusão/exclusão nos centros decisórios está delimitado pelo mérito do indivíduo em desenvolver suas capacidades e em aproveitar as oportunidade oferecidas pelo sistema político. Note-se que a participação está demarcada pelo potencial de competitividade do indivíduo no mercado econômico e político e, conseqüentemente, pela sua capacidade de gerar riquezas. Todo foco dirige-se ao indivíduo e não às estruturas que contribuem para o processo de dominação política. Em outras palavras, em uma situação de exclusão sócio-econômica, significa que o indivíduo demonstrou uma incapacidade para as responsabilidades da vida social e política.

Não é este o caminho. O papel do atual Estado de Direito brasileiro, que detém no controle o vetor de orientação quando se fala em Direito Público, é promover a dignificação do homem no envolvimento com o meio ambiente urbano, de modo que a solução possa necessariamente pela preordenação das possibilidades de cogestão, de controle e de orientação da Administração Pública.

O que se busca alcançar é o argumento de que, mesmo se prezando pelo direito livre de se participar, o papel das instituições democráticas não se resume ao de assistir passivamente o caminhar das coisas, independentemente do que se venha a tentar legitimar,

ou mesmo aprofundar ainda mais as desigualdades sociais sob o disfarce da participação popular. A mudança de comportamento é brusca e necessita de intervenção pública direta, não para tolher, mas para direcionar e orientar o cidadão.

4 O PODER PÚBLICO E O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO

O que se pode notar, inicialmente, é que as questões do direito, da cidadania, antes temas exclusivos das manifestações e reivindicações dos movimentos sociais e grupos populares organizados, passaram a ser contempladas e legitimadas pelo Poder Público, principalmente através de várias instâncias políticas – como visto em tópicos anteriores – que permitem a participação da sociedade organizada nas questões do Estado (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 161).

Todo esse aparato principiológico e jurídico, entretanto, não transfere definitivamente o poder de decisão ao partícipe das decisões ambientais. A construção de cidades sustentáveis, então, passa necessariamente pela garantia do exercício ao consagrado direito de participação, mas é oportuno estabelecer um olhar mais crítico sob a forma como este direito vem sendo realmente garantido pelas entidades governamentais, assim como foi visto anteriormente quando do exercício por seus titulares – quando lhes é facultada a condição de agente, claro.

Como se deve comportar a Administração Pública em situações em que os resultados de participação em procedimento em matéria ambiental tangenciam seus objetivos em nome de interesses privados? E o papel das instituições responsáveis pela defesa da sociedade? Estes e mais outros questionamentos podem ser feitos quando se observa mais de perto o manuseio que se tem dado ao direito de participar e a posição leniente de alguns órgãos e entidades públicas, principalmente aquelas voltadas à proteção do meio ambiente.

Sob um ponto de vista mais analítico da realidade, Perez (2006, p. 172-176) reforça que as possibilidades decorrentes da abertura da Administração Pública à participação da sociedade são múltiplas e, em tese, bastante positivas à concretização das políticas públicas. Isso não quer dizer, entretanto, que a interação entre a sociedade e a Administração resolva todos os problemas relacionados à efetivação das políticas públicas ou que não haja nenhum risco de distorção das funcionalidades teoricamente inerentes à participação.

Prossegue o autor (PEREZ, 2006, p. 172-176), enumerando alguns fatores de sua desconfiança, quanto aos riscos que se corre com a desregrada aproximação do Poder Público e a coletividade, tais como: a cooptação ideológica dos movimentos sociais (o que chama de “captura pelo governo”, como ocorrido no fascismo italiano), a conhecida corrupção, as falhas de coordenação (de onde poderiam resultar decisões contraditórias, inconsistentes e não

consentâneas com os esforços dos demais agentes envolvidos), a deficiência de análise (no que é pertinente ao conturbado diálogo entre técnicos e diferentes setores da sociedade) e, por fim, no que denomina de “captura pelo mercado” (hipótese em que o gigantismo dos setores econômicos, inclusive quanto ao grau de informação técnica por eles monopolizadas, interfere na forma de regulação e controle por parte das agências governamentais).

Com efeito, apesar do recorrente clamor pelo o aumento da ingerência dos atores sociais – não estatais – no processo de elaboração da decisão administrativo-ambiental, este espaço ocupado não afastaria o Poder Público da sua condição de supremacia⁶⁹, mas também não o eximiria de seu papel regulador⁷⁰. Para tanto o Estado se vale de estrutura própria – formado por órgão e entidades – e também de um sistema de colaboração integrado com a sociedade, na medida em que seu funcionamento garanta a preservação de valores constitucionais tão importantes quanto a sustentabilidade do art. 225 da Carta Magna.

A primeira missão do Estado é de implementar o direito de participar, mas a segunda não é apenas de garantir a formalização do processo de participação do cidadão, e sim a de garantir a legitimidade jurídica das decisões ambientais tomada naqueles espaços. Para Belchior (2011, p. 220), o princípio da participação é consequência da educação e da informação ambiental e só um cidadão bem informado e educado poderá participar ativamente do processo de construção de uma nova realidade ecológica, exercício autêntico de sua legítima cidadania.

4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E A REALIDADE MUNICIPAL

Entende-se que o governo local é a unidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública.

⁶⁹ Justen Filho (2006, p. 36-37) explica que, no Brasil, o regime jurídico de direito público, caracteriza-se pela indisponibilidade do interesse público e pela supremacia do interesse público. Esta, por sua vez, significa uma superioridade sobre os demais interesses existentes em sociedade, no sentido de que os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público. Assim, esta supremacia vincula-se diretamente ao princípio da República, que impõe a dissociação entre titularidade e exercício do interesse público. O agente público é o servo do interesse público e não pode refugiar-se no princípio da supremacia para evitar o controle ou o desfazimento de atos defeituosos, violadores de garantias constitucionais.

⁷⁰ Sundfeld (2003, p. 18 e 20-27) certamente preferia a expressão papel *ordenador* do Poder Público, tendo em vista sua ideia de que a administração ordenadora resulta da necessidade de o jurista conhecer casuisticamente as atividades governamentais e mostrar, como, em relação a cada uma delas, devem incidir os princípios gerais do direito administrativo. A administração ordenadora, então, é a parcela da função administrativa, desenvolvida com o uso do poder de autoridade, para disciplinar, nos termos e para os fins da lei, os comportamentos dos particulares no campo de atividades que lhe é próprio.

Analisando fatos simples como as várias demandas pela urbanização (calçamento, abastecimento de água, escoamento sanitário, parques municipais etc.), é possível perceber que várias funções e serviços públicos encontram no município a escala mais adequada para sua realização, desde o ponto de vista geográfico, econômico e político (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 164).

Na mesma linha, consoante Nalini (2010, p. 158), a cidade é a instância natural de desenvolvimento da vida comunitária e não será diferente se o tema for meio ambiente. Debbasch (apud MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 333) explica que no direito norte-americano, a participação ativa do administrado na Administração Pública é tradicional e, em nível local, ocorre nas sessões dos conselhos municipais⁷¹. No Brasil, há inúmeros instrumentos de participação popular na Administração, mas é indiscutível que seu grande ícone na estrutura administrativa nacional se dá também pelos conselhos municipais de meio ambiente⁷².

Por isso, importante salientar que, em que pese a importância da participação ser abordada de forma livre, é inegável que a organização jurídica dos movimentos sociais, em que reforça sobremaneira a tão pretendida efetividade social, é dependente também de uma estrutura jurídica de reverberação de seus pleitos junto ao ente municipal.

Esta sobredita organização, basicamente, se dá com a estruturação física de um aparelhamento jurídico-administrativo capaz de permitir até mesmo a própria constituição de sociedades civis e fundações. Nesse sentido, pensa também Perez (2006, p. 168), quando defende a aproximação da sociedade com a Administração Pública, de modo a reforçar o vínculo entre elas e cercar de êxito e legitimidade o desenho das políticas públicas incrementadas.

O espaço político de ação oscila entre a resistência e a submissão, pendendo sempre para essa última posição (PINTAUDI, 2010, p. 21). Daí, a questão da discussão pública e participação social é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas – tanto as liberdades políticas como os

⁷¹ Debbasch (apud MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 333) ainda acrescenta que tais conselhos se concretizam pelo funcionamento transparente, por um procedimento que preza pela tramitação resumida da ordem do dia aos administrados, pela possibilidade de intervenções sobre pontos da ordem do dia (sem necessidade de inscrição prévia) e por submeter à sessão todas as questões concernentes à vida da coletividade local. Do lado do município, ainda ocorrem serviços especiais de relações públicas, ligados ao gabinete do Prefeito, que transmitem resumos ou exposições de projetos, informações relativas a todos os aspectos da gestão municipal, além de ainda ser facilitada nas repartições a obtenção de informações ou o acesso.

⁷² A experiência brasileira neste particular, infelizmente, é caótica, eis que vem marcada sua Administração Pública, historicamente, pelo insulamento em circuitos de poderes institucionais (Executivo, Legislativo e Judiciários), como únicos espaços legítimos de deliberação e execução do interesse público, afastando-se radicalmente da sociedade deste mister, redundando na falência do modelo endógeno de representação política tradicional dominante (LEAL, 2005, p. 389).

direitos civis – é parte crucial do exercício da própria elaboração de políticas econômicas, em adição a outros papéis que essas prerrogativas possam ter. Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas. (SEN, 2002, p. 134)

Silva (2003, p.20) reconhece que mesmo que a democracia participativa inove ao ampliar os espaços de atuação para além da escolha do governo e coloque na agenda política formas de autogestão ou de democracia direta, ainda conserva o Poder Público o interesse de controle. Contudo, também compartilha de um plausível receio de que tal possibilidade de controle não rompa com a noção de que a política deva ser para os “especialistas” e de que as classes populares somente estão aptas a participar se forem “educadas” de modo a não oferecer riscos à classe dominante.

Leite (2007, 153-154), a este respeito, consagra que a consecução do Estado de Direito Ambiental passa obrigatoriamente pela tomada de consciência global da crise ambiental e exige uma cidadania participativa, que compreende uma ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental. Trata-se, efetivamente, de uma responsabilidade solidária e participativa, unindo de forma indissociável Estado e cidadãos na preservação do meio ambiente. Assim, para se edificar e estruturar um abstrato Estado Ambiental pressupõe-se uma democracia ambiental, amparada em uma legislação avançada que encoraje e estimule o exercício da responsabilidade solidária.

Como constatado anteriormente, legislação não nos falta para a implementação do direito de participação, mas também é indiscutível, ante as variáveis demonstradas, que a realidade municipal impõe outros zelos que não apenas os presumidos por lei. Assim, acredita-se que a possibilidade de controle da participação do cidadão é também oportunidade de cogestão, de se defender a liberdade de participar sob uma nova lógica ética e democrática⁷³. Para Sen (2002, p. 186-187), por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais. A realização de justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva.

⁷³ Na visão do desenvolvimento como liberdade (SEN, 2002, p. 22), os argumentos de diferentes lados têm de ser apropriadamente considerados e avaliados. É difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial possa prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana.

Assim, um bom exemplo, no que tange à implementação do direito de participar, vem quando se tem com uma das respostas ao questionamentos postos alhures o nivelamento político do cidadão com o combate à real pobreza – e não apenas à escassez de recursos.

O que se defende na implementação do direito de participação é que as organizações públicas não apenas estão obrigadas a engendrar esforços no sentido de abrir oportunidades de manifestação à sociedade, como também não estão vedadas a se imiscuir na tomada de decisões populares, de modo a impedir que tais organizações civis – no exercício de seu dever democrático – assumam um papel que não lhes compete com base em valores que não se justificam.

É nesta comparação que se busca saber se consegue reunir na gestão participativa municipal em matéria ambiental a realização de muitos valores categóricos dos Direitos Difusos, valores estes protegidos pelo Estado. Para que o município consiga concretizar tal missão é necessário que trabalhe com a perspectiva de uma estrutura de avaliação apropriada, de instituições que atuem para promover nossos objetivos, de organismos que conscientizem dos valores postos em discussão, de comportamento ético e de uma predisposição a aceitar a colaboração popular.

Na teoria, aliar valores sociais e interesse público não parece ser das tarefas mais árduas, pois não há como negar que é das relações interpessoais que surge a conceituação tanto de um, quanto de outro. Este é um processo natural, não é preciso criar artificialmente um espaço na mente humana para a ideia de justiça ou equidade, pois o espaço já existe, a questão é fazer uso sistemático, convincente e eficaz das preocupações gerais que as pessoas efetivamente tem (SEN, 2002, p. 297-298). Por outro lado, não se deve esquecer que o monitoramento também é parte do planejamento e que, como acrescenta Pintaudi (2010, p. 21), todas essas maneiras de administração, de que os Estados democráticos e liberais têm lançado mão, merecem reflexões profundas, que nos permitam distinguir melhor entre o ideal e o real, o que deve ser e o que é, o que se projeta e o que se torna realidade.

Desta forma, há de se levar em consideração o papel das instituições públicas no desenvolvimento no senso de responsabilidade que cada sujeito guarda em si, de modo a proporcionar uma autonomia digna de auto-regulação, até o dia em que, quando se falar em ética democrática ambiental, se contenha naturalmente a atuação do Estado às linhas mínimas de regulamentação – nunca de catequização.

Participação, então, se manifesta em variadas formas, assumindo modelos distintos entre si, mas que guardam a mesma gênese democrática. Pode-se citar, como exemplo, mobilizações e movimentos populares, sindicatos, partidos políticos, conselhos municipais,

ONGs, orçamentos participativos, fóruns, entidades profissionais dentre outros. Nesse incrível universo de possibilidades, dá para destacar de início a vigilância do poder público, o uso de instrumentos processuais⁷⁴, a reivindicação de participação em órgãos colegiados especializados, a articulação entre os movimentos sociais. Em cada um desses contextos, o Estado – municípios, no caso – tem abertura para agir, regular, otimizar, desde que pautado na coexistência ética entre instituição e indivíduo.

Nesse sentido, a mais importante colaboração à estrutura democrática brasileira no âmbito municipal é a implementação do direito de participar pela formatação de conselhos setoriais, no nosso caso, dos conselhos municipais de meio ambiente, órgãos colegiados que exercem significativo papel na elaboração de políticas regulatórias, partindo do pressuposto de que sua composição plural legitima, na medida que se põe a ouvir diversos atores sociais, as decisões relevantes acerca da interminável busca de um meio ambiente urbano equilibrado.

O principal mérito dos Conselhos de Meio Ambiente é estabelecer, em tese, uma composição paritária de forças do governo e da sociedade civil organizada. Para tanto os conselhos podem ser deliberativos – que têm poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas setoriais executadas pelo Poder Público – ou podem ser consultivos – que têm como função emitir pareceres e dar sugestões sobre essas políticas setoriais, sem, contudo, poder de decisão. Há, outrossim, uma terceira via que os define como mistos, representação desses dois tipos de conselhos, detendo dupla função – em alguns casos podem deliberar sobre as discussões em pauta e em outros momentos são apenas agentes de opinião (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 166).

A composição destes conselhos geralmente é tida como a mais democrática possível, com representações de governos e com representações da sociedade organizada geralmente divididas igualmente. Na representação governamental, tem-se geralmente a presença indispensável de secretarias municipais de meio ambiente, enquanto no restante das vagas institucionais a presença de universidades públicas e institutos de pesquisas, o que não impede a composição por outros setores governamentais correlatos. Do lado da representação da sociedade organizada, noutro turno, tem-se registrado a participação maior através de associações civis (de moradores, de pais e filhos, dentre outros) e até mesmo entidades de cunho religioso, o que não exclui também a possibilidade de acrescentar o ponto de vista de sindicatos e entidades patronais.

⁷⁴ Aqui ainda não se está falando da participação judicial do cidadão na defesa do meio ambiente urbano sadio e equilibrado.

Ainda que aparentemente representativos de uma pluralidade, a ação participativa dentre de tais órgãos vem sendo criticada ao longo dos anos por motivos muito diversos que vão desde as reais razões que justificaram sua implantação até mesmo o real valor dessa ferramenta como concretizadora da vontade popular em participar das decisões públicas.

Outra crítica é quanto sua composição, para Nalini (2010, p. 160) este tema é nefrágico. O Poder Público precisa estar adequadamente representado. Se predominar, o conselho é mero espaço de legitimação e referendo das decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo. Se muito reduzida, os representantes da Prefeitura seriam meros observadores. Também equilibrada a participação da sociedade civil. Não pode haver super-representação de setor algum, o que inibiria os demais. Nem sub-representação, o que debilitaria a representatividade do conselho. E mais à frente, Nalini (2010, p. 160) adverte que há também questões de índole política, o chamado elitismo popular, verificando-se especialização dos representantes na função, restando pouco espaço para o cidadão não engajado em qualquer ONG.

Mesmo assim, é um espaço público e por isso é digno de menção⁷⁵. Por isso a relevância da implementação, também por meio de um aparelhamento administrativo mínimo, do direito de participação. Para Scarpi (2009, p. 294), a formação de uma democracia apoiada na deliberação pública exige a formação de espaços públicos de deliberação. Estes não podem ser concebidos apenas em sua dimensão verbal, mas também em sua dimensão física. Espaço público é fundamentalmente o espaço de convivência, de encontro entre pessoas, e se existe um compromisso com a promoção da democracia em uma sociedade marcada pela diferença, como é a sociedade brasileira, então deve-se ter como prioridade a formação de espaços públicos – em sua dimensão física – capazes de reunir a diversidade.

4.2 O DEVER INSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA LEGITIMIDADE DOS RESULTADOS

A experiência brasileira envolvendo estes institutos formais de participação popular, em regra, não tem sido muito exitosa, tanto em face da cultura centralizadora que marca a história das administrações públicas nacionais, como em razão da passividade cívica que identifica a maior parte de sua cidadania, gerando meras expectativas de governo e gestão compartilhados (LEAL, 2005, p. 396).

⁷⁵ Harbemas (apud SCARPI, 2009, p. 294) bem lembra que a esfera pública ou espaço público é fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade.

Ocorre, todavia, que este é um pensamento que não se amolda à aparente espontaneidade e recorrente informalidade com a qual é propagado o êxito brasileiro nesse modelo democrático. Acaba-se por criar a ideia geral – e a falsa impressão – de que o participante presente em evento público – com apenas um ou dois atos de opinião – é gozador de todas as suas prerrogativas constitucionais.

Já se viu em linhas pretéreas, que a efetivação real da liberdade de participar necessita de esmero por parte do indivíduo que, por sua vez, tem a percepção de que suas enunciações estão, substancialmente, arraigadas do conteúdo público necessário para a legitimação de sua participação.

Entretanto, resta imperioso esclarecer que a adoção desse novo padrão de atuar não elimina a unilateralidade, a imperatividade e a coercibilidade das ações administrativas. Presenciamos, no cotidiano da Administração e face às disposições legais vigentes, que a ordem e a sanção continuam presentes e necessárias. Acontece que, agora, esses antigos instrumentos convivem com os novos, baseados na incitação, na persuasão, na transparência e na participação (PEREZ, 2006, p. 168).

Daí, um sistema de participação proposto pelo Poder Público – seja por meio de lei formal, seja pela parca normatização regulamentar, como consignado anteriormente – sem tomar alguns cuidados, acaba por promover a enganosa ideia de que, garantida a manifestação do indivíduo, assum-se automático respaldo lógico-jurídico daquela decisão proveniente do contexto participativo, independentemente das razões que justificaram uma ou outra escolha.

Na dura realidade, de algum modo, a prática mal aplicada de sistemas participativos simples, por vezes, demonstra que a mera presença física do indivíduo não seja instrumento bastante para se garantir de representatividade dos anseios de todos os participantes ou de suas respectivas coletividade⁷⁶.

É este exatamente o ponto em que se condena o pouco solene manuseio que se faz desta dita liberdade cívica. Aliás, trabalhar um instituto tão relevante para a sociedade como o direito de participação, mas, por outro lado, não investir esforço burocrático para sua modernização ética, pode passar a informação de que ao Poder Público – independentemente de sua base de princípios informadores – não compete avaliar qual tipo de sentimentos ou de intenções que resolvera se seguir.

Por outro lado, há de se considerar também que o próprio Poder Público pode se cercar de interesse acerca do tema posto em avaliação social. Nesse aspecto, merece atenção

⁷⁶ A relação entre meio ambiente e senso comum já foi analisada anteriormente.

redobrada, pois sendo ele detentor do poder para instituir ou viabilizar os espaços de debates, poderia, então, sujeitar seus participantes a procedimentos desleais de colaboração, explicando melhor, poderia interferir indevidamente na formação de uma pretendida opinião pública sobre o tema posto em debate ou consulta, valendo-se, por exemplo, da máquina estatal e, a pretexto da necessidade de formação de uma estrutura burocrática mínima, exercendo papel de influência.

É o que se pode mensurar na seguinte situação (LOPES et al, 2006, p. 370-371):

As possibilidades de improvisação dentro do roteiro preestabelecido denotam o potencial de reação dos setores organizados e denunciam formas sutis de violência praticadas pelos representantes do estado. A audiência pública de Angra 2, a exemplo do que encontramos citado por outros autores, foi projetada tal qual uma representação teatral: o controle da entrada, a distribuição de material, o cenário, as marcações que refletem o status dos atores e suas relações (as posições ocupadas no espaço), os atos (as partes definidas no regulamento) e as formas e momentos de participação do público.

A análise que acima se faz é da primeira audiência pública realizada no Brasil e do debate em torno do licenciamento ambiental da usina nuclear Angra 2, como já citado no capítulo anterior, denota-se a não ocorrência de uma concreta e qualificada interferência de Poder Público na construção de decisões provenientes de movimentos sociais, até mesmo quando o instrumento utilizado é o de audiências públicas.

Assim, concluir que garantir a participação física do indivíduo é garantir o respeito ao seu direito de participar – e/ou de ter condições de participar – pode nos levar a construção de um sofisma bastante perigoso que, no fim das contas, reproduz na participação popular a última fronteira para a legitimação do que quer que seja posto em pauta, sendo favorável ao interesse público ou não.

Ademais, o meio jurídico está repleto de estudos no sentido de que o princípio da participação e da soberania popular são conformadores do regime democrático (SILVA, 2002, p.131), mas deixam, algumas vezes, de levar em conta que o Estado como instituição promotora da participação não age, meramente, como gerente do contexto participativo mas como verdadeiro tutor de um interesse ainda maior, não apenas voltado a uma dada coletividade, mas socialmente ético e justo.

Bobbio (2009, p. 68), por exemplo, quando afirmou que hoje o indicador de desenvolvimento democrático não pode ser mais o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais, diferentes dos locais políticos, nos quais se exerce o direito de

voto, ou seja, que não mais o número de *quem* vota, mas o do *onde* vota; toma o voto como o ato típico e mais comum do participar, mas sem limitar a participação tão somente a ele.

Mesmo assim, a prática corriqueira na Administração Pública brasileira levou a aplicação do direito de participação popular apenas ao exercício do direito a voto, não se dando muitos contornos legais ou regulamentares à forma como o direito de participação deve ser promovido de acordo com os preceitos políticos estabelecidos pela Constituição de 1988.

Desta forma, é necessário trazer à baila ao menos duas preocupações pertinentes à vinculação da autoridade promotora de arenas pública de participação e o seu dever de preservação da legitimidade dos resultados.

A primeira destas preocupações está relacionada a uma atitude mais indigna da Administração Pública, qual seja a possibilidade de distorções intencionais promovidas pelo ente público que esteja diretamente interessado nos resultados da participação popular. A segunda destas preocupações, por outro lado, se dá de forma mais sutil quando o administrador, sem qualquer deslealdade ou má-fé, inadvertidamente, por meio de atitudes lenientes e irresponsáveis⁷⁷, resume o papel do Estado a eventual órgão coletor de informações sociais ou reproduzidor automático – por que não robótico – de decisões populares.

Nesse segundo ponto, há de se observar, então, que o que se condena é a transferência absoluta de inspirações e responsabilidades – sobre o conteúdo do que foi decidido em espaços públicos – do Estado promovedor de tais espaços para as pessoas que ali se predispõem a participar. Isto representa perigo, porque, na contramão histórica do que vem sendo o papel do Estado para a sociedade, diminui a importância do dever do Poder Público de promover a educação ambiental⁷⁸ e, conseqüentemente, alavanca uma postura passiva e desaconselhável quando se trata de um direito especialmente protegido, à luz do assevera o art. 225 da Constituição Federal.

Ademais, via de consequência, esta omissão estatal cria na boca de quem opina uma nova fronteira ética que pode ser totalmente desconhecida pelo público em geral diretamente afetado pelas decisões administrativas decorrentes dessa opinião. Nessa hipótese, se nada for feito, corre-se o risco de que uma decisão pouco instruída e orientada, eventualmente comprometida com algum interesse privado, e tomada por um pequeno grupo de pessoas e

⁷⁷ O termo irresponsável aqui não traz conotação pejorativa, mas apenas alerta para a atuação daquele que não visualiza a responsabilidade que está em suas mãos.

⁷⁸ Aqui usa-se a expressão *educação ambiental* se referindo a uma abordagem mais ampla de divulgação de informações e dados ambientais, de modo a promover o juízo crítico do cidadão, e não apenas a educação formal de banco de escola.

associações civis, diante de um contexto histórico qualquer, seja assumida pelo ordenamento jurídico como a alternativa mais válida que se possa promover naquele momento.

Aparentemente, não se vislumbra que o Estado, dependendo da situação posta e das circunstâncias vividas, possa se encolher demasiadamente e reduzir sensivelmente seu papel regulador a mera condição de órgão ratificador de espaços de discussão superficial e tendenciosa à falhas. É inaceitável, assim, uma pretensa legitimidade que, distoante de valores públicos, paute-se na moral individual de cada frequentador do espaço participativo, ainda mais o ambiental urbano, cuja nuances formam-se de múltiplos interesses, como visto nos capítulos anteriores.

Nesse sentido, importante salientar que é cediço que no nosso ordenamento jurídico não há direitos absolutos⁷⁹, todavia não se tenta aqui evitar ou dilapidar a liberdade de participação popular, muito menos extinguir – com base em discurso panfletário – a necessidade de sua aplicação, mas o que se pretende é estudar a melhor forma de concretizá-la em sua plenitude, otimizando-a em relação a aspectos morais que não devem ser esquecidos ou subjulgados.

Por isso, reafirma-se sim a preponderância do direito de participação em relação a uma atuação isolada da Administração Pública, sem, contudo, esquecer que cabe a esta última o derradeiro papel de regulá-la, orientá-la, aperfeiçoá-la, adequá-la ao que o público defende como de seu interesse.

O Poder Público é obrigado a cumprir seus deveres, tanto mais aqueles que digam respeito à integração do povo na gestão pública, da mesma forma que a sociedade deve se organizar sempre em busca de garantir sua participação pública. É uma via de mão dupla, em que ambos, administração pública e sociedade civil organizada, devem cooperar para o bem estar de todos e para obter um meio ambiente sustentável, capaz de aliar justiça social, proteção ambiental e desenvolvimento econômico em igualdade de condições aos cidadãos (SANTIN; MATTIA, 2008, p. 200).

Esse é o papel do Estado quando o tema é pertinente à participação ambiental do cidadão, ampliativo por natureza, mas regulador por vocação. Nessa mesma linha, Aguiar (1994, p. 28) acrescenta valor ao nosso argumento ao perceber e criticar que muitas vezes o que há de errado com a atuação do Estado é o apego ao legalismo exacerbado que o gestor público faz ser tão comum em nossas administrações.

⁷⁹ Rodrigues e Pinto (2009, p. 301-302) lembram que Supremo Tribunal Federal construiu entendimento jurisprudencial alinhado ao entendimento da doutrina, afirmando sistematicamente a inexistência de direitos absolutos, como se vê nos seguintes julgados RE-AgR 455283/RR, Relator Min. EROS GRAU, e ADI-MC 2566/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES.

Daí, assevera que:

Normalmente, a visão das autoridades estatais é literalista, isto é, cingida à letra da lei. Esquecem-se que um dispositivo legal está dentro de um sistema mais ou menos lógico e hierarquicamente disposto, tendo a Constituição Federal como norte iluminador de seu conteúdo. Assim, à luz da Constituição e de outras normas, pode-se ampliar o sentido de uma norma favorável ao avanço das lutas ambientais ou argüir-se à constitucionalidade de uma norma que é desfavorável a essas lutas (AGUIAR, 1994, p. 28).

Esta falta de empenho do agente público que, na maior parte das vezes, se deixa levar pelo automatismo da burocracia, afasta-o da condição de administrador da coisa pública, limitando sua percepção do ambiente que o cerca, privando-o, também, de uma interpretação mais sistemática e teleológica do contexto gerencial que assumiu a atual Administração Pública brasileira⁸⁰.

Dentre alguns exemplos, pode-se destacar um estudo (COSTA *et al*, 2009, p.89) que buscou avaliar a inserção da participação social em metodologias de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)⁸¹, em cotejo técnico com a eficácia da metodologia de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).

Naquela pesquisa, concluiu-se que, por mais que a intenção de participação figurasse entre os passos primordiais de ambas as metodologias de avaliação, a visão demonstrada acerca da participação, entretanto, se torna restritiva e limitante quanto ao envolvimento dos atores, regularmente incluídos apenas na etapa de levantamento de dados sobre o local. Tais constatações reforçam a tese de que, muitas vezes, o aspecto metodológico que é utilizado para colher contribuição popular fica tão superficialmente regulado – ou mesmo prestigiado – que não se contemplam instrumentos inovadores que habilitem a operacionalização das novas

⁸⁰ A este respeito, por exemplo, pode-se registrar que o Poder Público municipal alia seu mister ao comprometimento ético de uma sociedade, até quando assume postura – ou pelo menos deveria assumir – diante de um cenário ecológico mundial, como é o caso das variáveis ambientais de uma sociedade de consumo. Nesse ponto, Lima (2011, p. 41), ao tratar de política de resíduos sólidos, assegura que é necessário, acima de tudo, inculcar na sociedade e no Poder Público padrões sustentáveis de consumo e produção, reduzindo-se a geração de lixo e incentivando-se o reaproveitamento dos resíduos através de ações públicas de cunho econômico que privilegiem a dimensão ética e os valores socioambientais.

⁸¹ No conceito trazido pelos autores da pesquisa (COSTA *et al*, 2009, p. 90), a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é o processo de avaliação ambiental de políticas, planos e programas setoriais e territoriais na fase mais inicial e estratégica de seu delineamento. Essa avaliação possibilita a inserção da dimensão ambiental de modo mais amplo e sistemático na realização de planejamentos regionais e setoriais, suplantando a avaliação de impactos de projetos específicos e contribuindo para se pensar o uso dos recursos dentro de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, em razão do entendimento sinérgico que possibilita.

intenções⁸² no quesito participação social e, via de consequência, ignoram frequentemente a dimensão do conflito posto.

Com isso, reforça-se a tese no sentido de que o apego a uma sistemática ou outra de participação, posta, independentemente, de valores supremos perseguidos pelo Estado, abre margem para consubstanciação de medidas impuras, ainda que proveniente de manifestação do cidadão. Daí, concluir que a visão que se tem da participação ainda é passiva e burocrática, como consulta pública e coleta de dados, não avançando no sentido de oferecer co-autoria das decisões aos supostos “participantes” e longe ainda de poder ser chamada de “cidadania ativa”⁸³.

Competiria, então, ao órgão promotor da pesquisa rechaçar o método de participação popular não condizente com o que realmente pretende o nosso Ordenamento Jurídico. Tal postura de omissão – ou mesmo pouca atenção – estatal institucionaliza uma abordagem cada vez menos crítica das avaliações realizadas no contexto ambiental. Aliás, ainda que não ocorra qualquer forma de ingerência pessoal nos resultados da análise – má-fé, especificamente –, importante não olvidar que a própria metodologia adotada, por si só, gera risco de influência indevida das decisões administrativas, já que se prestigia apenas um ponto da cadeia democrática na qual se insere o quantitativo de participação.

Costa *et al* (2009, p. 108) alertam também que o monitoramento participativo não é cogitado em nenhuma das metodologias, o que implica inserir os atores apenas na formal coleta inicial de dados, sem comprometê-los com o desenrolar do processo e com os resultados de longo prazo, como seria necessário para assegurar a sustentabilidade.

Em uma outra pesquisa (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 161), em que se buscou avaliar as várias experiências desenvolvidas nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, através dos conselhos municipais – inclusive, os conselhos municipais de meio ambiente –, pode-se perceber que o movimento de busca de democratização das políticas sociais nos vários níveis de governo não poderia escapar de uma abordagem mais próxima.

Nessa missão, a pesquisa delineou algumas variáveis importantes no processo de decisão administrativa/popular promovida pelos mais variados conselhos municipais daquela região metropolitana e que podem desvendar alguns contextos e preocupações acerca da forma como o meio ambiente pode sofrer ingerência ilegítima de vontade popular por omissão funcional ou institucional.

⁸² Aqui os autores se referiam da AAE frente à AIA, mas do que se observa da prática usualmente aplicada, permite-se expandir esta conclusão a muitos outros sistemas participativos.

⁸³ Outrossim, identificam os autores que a dimensão do conflito é frequentemente ignorada, carregando a visão de que o consenso é parte integrante da participação (COSTA *et al*, 2009, p.108).

Então foi estudada a caracterização sociodemográfica dos conselheiros municipais, bem como sua trajetória política; o funcionamento dos conselhos e suas dificuldades; também a influência que a existência desses instrumentos exerce sobre a formação e o controle das políticas públicas nos municípios (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 165) e, de tudo isso, foi possível identificar algumas nuances que corroboram com a idéia defendida nesta pesquisa de que mesmo em espaços democráticos – como os conselhos municipais de meio ambiente – imperiosa se faz a aproximação da Administração Pública com a preocupação de melhor legitimação dos resultados desta participação.

A referida pesquisa lembra a grande influência que o poder governamental detém na decisão de se estabelecer os conselhos municipais, indicando o baixo índice de participação da sociedade organizada e a falta de estruturas democráticas para discussão e implantação destes instrumentos de controle social das políticas públicas. Revela, ainda, que isso se dá em razão de imposição legal, mesma lei que já predefine as entidades que devem compor os conselhos. Poucos são os casos em que as entidades utilizam um critério mais democrático de escolha de representantes na concretização de sua participação, como conferências municipais da política pública setorial de algum fórum específico do setor social que a entidade/instituição representa (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 167/169).

No cenário, então, indiscutível que o Poder Público, como maior agregador de votos e opiniões nos conselhos municipais, exerça dupla responsabilidade tanto na promoção de debates com as demais associações e entidades representativas – defendendo, obviamente, interesse público ambiental – como na responsabilidade de transformar cada um de seus representantes em defensor de um maior comprometimento ético/ambiental com o que vier a ser decidido em tais conselhos deliberativos⁸⁴, já que, em meio às divergências apresentadas pelos conselheiros, identificam-se grupos de interesses no interior do conselho, assim como discussões político-partidárias e também articulação política de grupos do setor do governo e de grupos do setor empresarial onde predominam os interesses privados e individuais (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 171), estranhos ao nosso propósito ambiental constitucional.

Mas como se dá o papel do Poder Público, então? Principalmente o municipal. Quais as suas responsabilidades técnicas e éticas em torno do processo de democratização do país?

⁸⁴ Aqui Abranches e Azevedo (2004, p. 170) alertam para um outro ponto de vista muito importante de se registrar, qual seja a preocupação com a grande intervenção que o Poder Público tem na formatação dos conselhos municipais, o que poderia, em tese, prejudicar a característica democrática desse instrumento, pois, considerando que os “representantes” da sociedade organizada, são também escolhidos pela prefeitura podem ter sua atuação direcionada no sentido de respaldar de forma acrítica as ações daquele Poder Público.

Qual a razão de o Estado permitir a ampliação da participação do indivíduo no processo de elaboração de decisões governamentais locais? E de que forma isto orienta a Administração Pública na regulação de tais espaços? Sob que inspiração se pode exigir dele a intervenção estatal não apenas na formatação de metodologias (até mesmo científicas) mas na orientação ética e cívica dos resultados alcançados nas arenas públicas de discussão ambiental?

O compromisso institucional assumido com a defesa do Estado Democrático de Direito não se circunscreve, tão somente, ao implemento de metodologias de representação política e de defesa de eleições regulares, mas sim à colaboração direta na formação de uma dignidade humana de dimensão cívica como resultado de uma equação jurídica em que o elemento não variável seja sempre o dever do Estado de garantir a validade/legitimidade das decisões proferidas.

Daí, firme a ideia de que o Estado, ainda que se valha de inúmeras metodologias, praxes e programas para alcançar informações mínimas utilizadas na constituição de suas decisões, nenhuma destas apaga, ou pode ameaçar apagar, um compromisso muito maior do Poder Público com a promoção da Justiça Social e Ambiental, um compromisso de envergadura constitucional e internacional.

Então esta é uma solução que também pode ser ofertada pela interpretação de qual papel o Poder Público se apossa, quando da leitura dos textos internacionais, como orientador de discussões desta natureza e defensor de uma autêntica legitimação dos resultados obtidos de espaços participativos. Tal exegese da posição política do país na álea internacional tem como marco inicial as influências dos princípios da Declaração de Estocolmo que outorgaram valor principiológico ambiental ao nosso texto constitucional de 1988, . Da feita que isso tornou inescapável o compromisso institucional brasileiro – em todas as esferas – com proteção ambiental.

Nessa linha de raciocínio, logo no Princípio 2 da referida Declaração já se inicia o entendimento acerca do comprometimento ambiental do Poder Público ao afirmar que a preservação, em benefício das gerações presentes e futuras, dos recursos naturais da Terra⁸⁵, deveria se dar mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente. Ou seja, não bastaria regulamentar, mas o Estado também tem que se preocupar em planejar e, para tanto, deve conhecer profundamente e haver firme seus propósitos.

Não se pode – como já foi dito anteriormente – interpretar então que a mera regulamentação seja o fim em si mesma, pois os planos revelam os objetivos e todos devem

⁸⁵ Nos recursos naturais da Terra, estão inclusos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e, especialmente, as amostras representativas dos ecossistemas naturais.

guardar sinergia com a regulamentação promovida. Não há como considerar válida uma regulamentação que proporcione a consecução de objetivos distintos do planejamento ambiental matriz. Ao socorro deste raciocínio, pode-se observar que a eficiência da Administração Pública, no contexto ambiental, parte da necessidade de uma atuação mais próxima das condições ambientais, buscando lograr uma gestão mais racional dos recursos. Por isso, os Estados devem adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação do seu desenvolvimento, buscando assegurar a compatibilidade desse processo com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente em benefício de sua população, Princípio 13 da sobredita Declaração.

Aliás, neste princípio, já é possível vislumbrar com mais clareza que o Estado se incumba de fazer deferência, na consecução do seu processo de regulamentação e planificação, à aúpiciosa necessidade de voltar suas conquistas de um meio ambiente sadio à toda população e não apenas a um grupo interessado, ainda que tais interesses sejam defendidos em espaços de participação.

Tanto deve funcionar assim que o Princípio 14 institui que o planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio, ou seja, obter o máximo de benefício social, econômico e ambiental para todos⁸⁶. Chegou-se, inclusive, na redação do Princípio 16, a se levantar a bandeira de *direitos humanos fundamentais* quando se trabalhou o tema meio ambiente com a instituição de qualquer política demográfica⁸⁷.

Assim, segundo o Princípio 25, os Estados deverão estar assegurados que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e melhoria do meio, devendo, por sua vez, ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com a finalidade de melhorar a qualidade do meio (SILVA, 2010, p. 62).

Ainda, nos termos da Declaração de Estocolmo, mais especificamente, nos termos do Princípio 19, é indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, dirigido seja às gerações jovens, seja aos adultos, o qual dê a devida atenção aos setores menos

⁸⁶ Segundo a primeira parte do Princípio 15, deve-se aplicar o planejamento tanto na ocupação do solo para fins agrícolas como na urbanização com vistas a evitar efeitos prejudiciais sobre o meio e a obter o máximo benefício social, econômico e ambiental para todos.

⁸⁷ Nos termos do Princípio 16, nas regiões onde existe o risco de as altas taxas de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas da população prejudicarem o meio ou o desenvolvimento, ou onde a baixa densidade de população possa impedir a melhora do meio e obstaculizar o desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que mativessem o respeito pelos direitos humanos fundamentais e ao mesmo tempo contassem com a aprovação do governos interessados.

privilegiados da população, a fim de favorecer a formação de uma opinião pública bem formada e uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade para com a proteção e melhora do meio em toda sua humana dimensão. E é esse o ponto importante que rotineiramente vem sendo esquecido, pois que a mencionada inspiração – nossa Carta de 1988 chama de conscientização – muitas vezes é substituída por interesses privados ou particulares.

Além de tudo isto que já foi exposto, não se pode olvidar da colaboração trazida pela Declaração do Rio de Janeiro, onde se conclui uma outra abordagem da posição do Estado no contexto ambiental, com a previsão do Princípio 27, que assegura que os Estados e os povos devem cooperar de boa-fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

Tudo parece muito claro e, mas ainda, coeso, quando se lembra da essência da Resolução n. 32/130, da Assembléia Geral das Nações Unidas, que, como foi abordado acima⁸⁸, afirma que todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertençam, necessariamente, se interrelacionam entre si, sendo indivisíveis e interdependentes. Com efeito, a instauração do direito de participação como decorrente dos direitos humanos impede que aquele seja abordado de forma segmentada destes, ou seja, não pode ser desassociado de seus princípios co-irmãos. A concretização de um meio ambiente urbano passaria, então, pela relação aproximada tanto de valores democráticos (de participação, por exemplo) quanto de valores humanos, sem que para tanto se priorize sobrepujando um ao outro.

4.3 DIREITO DE PARTICIPAÇÃO À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Para tantas perguntas postas ao decorrer desta pesquisa, não há de se duvidar que as respostas se encontram no Direito, pois, dentre muitos papéis, ele rege a vontade do Poder Público de modo que todo o resto deve se adequar a atendê-la. O Direito tem uma dimensão moral que faz parte da dignidade humana (DIAS, 2012).

Nesse desiderato, Aguiar (1994, p. 27) entende importante consignar que tratar da questão ambiental significa o abandono da suposta neutralidade do Direito (que nunca existiu). O Direito é sempre comprometido, ou com a conservação, ou com a transformação.

⁸⁸ No item 5.2 que versou sobre a vinculação da autoridade e o dever de preservação da legitimidade dos resultados.

O Direito é valorativo e ideológico, pois está ligado a um conjunto de práticas de manutenção de uma dada ordem ou de transformação de um dado estado de coisas. São duas margens das relações sociais. Não há como ficar indiferente. A indiferença perante esse problema significa estar ao lado das forças conservadoras, que pretendem a reprodução *status quo*. Desse modo, a questão ambiental não deve, no âmbito jurídico, ser apenas uma luta pelo cumprimento de normas ambientais. Ela é luta para constituição de novos direitos e de novos sujeitos. Ela é tensão entre uma prática de produção ‘suja’ e esgotadora da natureza, contra novas práticas emergentes que entendem que o contato entre o homem e a natureza passa por uma convivência equilibrada entre os dois pólos e pela busca da justiça no relacionamento entre os seres humanos⁸⁹.

Não há de se confundir Direito com lei. Assim, a luta jurídica não se restringe à simples procura de mudanças de lei, como se as leis modificassem o mundo. As leis não modificam. É o mundo que modifica as leis. São as lutas sociais que instauram novos fundamentos e criam novas práticas sociais (AGUIAR, 1994, p. 25).

Outro ponto que deve mudar no direito para poder ser eficaz no tratamento das questões do meio ambiente é do abandono do textualismo. O direito não é somente letras e órgãos estatais. Ele não é uma abstração sintática. O direito é contexto, é concretude palpável da sociedade humana ele é fruto das lutas cotidianas, espelha conquista, mas também representa dominações. Ele é expressão da correlação de forças em dada sociedade. Quanto menos grupos existirem para reivindicar e criar direitos, mais o ordenamento jurídico e os poderes estatais terão estrutura e exercício atrasados. Logo, se a luta pelo direito do meio ambiente se restringir aos textos legais, ela será uma batalha previamente perdida (AGUIAR, 1994, p. 25).

Deste ponto em diante, então, pode-se verificar que a outra parte da resposta ao problema relacionado à vinculação da autoridade e o dever de preservação da legitimidade dos resultados do contexto participativo locais também se referencia nos princípios informadores do ordenamento jurídico interno⁹⁰, todos com esteio constitucional e coesão com carga de valores ambientais ora defendidos.

⁸⁹ Segundo Bordenave (*apud* MOISÉS et al, 2010, p. 2582), “a participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas; justifica-se por si mesma, não por seus resultados. Ressalta que é algo que se aprende e se aperfeiçoa”. Com se pode abstrair do que foi dito acima, não compartilhamos deste raciocínio, exatamente, pois os resultados da participação podem influenciar sobremaneira um valor público como o meio ambiente ou a sustentabilidade, impondo a este direito, por conseguinte, não uma limitação ou supressão da liberdade de participar, mas exigindo uma aplicação condizente com os resultados que busca alcançar e com os princípios que busca defender. Se se justificasse por si mesma, a participação legitimaria qualquer abordagem dela proveniente, ainda que maculada de intenção privada ou particular.

⁹⁰ Claro que o Direito não se resume apenas a aplicação de princípios, mas seria inviável para esta pesquisa

Assim, dotando de novo ingrediente de legitimidade a atuação administrativa, instaura, conforme o grau e a natureza da decisão a ser tomada em relação à definição mais ou menos ampla de seu conteúdo em lei, nova fonte de legalidade (em sentido amplo) da atuação administrativa (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 330).

Para tanto o Direito Público e seus princípios, basicamente os relacionados ao Direito Constitucional Administrativo⁹¹, vistos sobre o ponto de vista do Direito Ambiental, atendem os anseios de uma Administração Pública hígida e condizentes com seus valores ambientais, alinhando-os à base principiológica que impulsiona a Administração Pública local e resolvendo – ou oferecendo caminhos para se resolver – seus *impasses estruturais* (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 18).

O binômio vinculação/legitimação deve, então, merecer uma leitura mais condizente com o novo papel da Administração Pública, pela ótica do princípio da eficiência. A este respeito, observa-se:

Fala-se, pois, de uma legitimidade que ao mesmo tempo em que decorre da aproximação entre a Administração e a sociedade, reforça os vínculos entre elas. Legitimidade que é essencial para o êxito de políticas públicas e que é incrementada por meio deste resultado. Legitimidade e eficiência são, portanto, finalidades que se alimentam reciprocamente, isto é, mais legitimidade importa em maior eficiência da atuação da Administração Pública e mais eficiência importa em maior legitimidade. (PEREZ, 2006, p. 168)

Indiscutível esta relação quando se observa que é democraticamente eficiente a decisão administrativa (ou mesmo governamental) que se utiliza da apreciação popular como medidor de legitimidade. Entretanto, esta não é uma verdade que regula, de forma plena, todas as hipóteses possíveis de serem observadas num contexto participativo, pois há outras variáveis que devem ser consideradas e que impõe um olhar mais rigoroso sobre o juízo que se faz acerca de uma atuação dita eficiente da Administração local na abertura de espaços democráticos de participação.

Por exemplo, ainda dentro do estudo de Abranches e Azevedo (2004, p. 179) sobre conselhos municipais na Região Metropolitana de Belo Horizonte, denota-se que um número

estabelecer a relação acima proposta sem esse recorte metodológico. Se se levasse em consideração todo um aparelhamento sistemático da ciência do direito, difícil seria até mesmo deixar de falar de algum deles, ante às suas complexas e, muitas vezes, indissociáveis interligações.

⁹¹ Empréstimo da Teoria Geral do Direito Constitucional Administrativo, tese de livre docência do Prof. Alexandre de Moraes (2005, p. 15), que consagrou seu surgimento em dois grandes pilares, a probidade e transparência na gerência da res publica e a eficiência na prestação dos serviços públicos.

significativo de conselheiros entrevistados reclamava a falta de uma avaliação de seu desempenho por parte das próprias entidades que representam, considerando a extrema importância do retorno das informações para as próprias entidades.

Tal reclamação merece ser citada, porque, segundo os autores, a falta de interlocução dos conselheiros com sua entidade de origem pode ter como consequência uma atuação exageradamente independente do mesmo, facilitando práticas em defesa de interesses particulares ou a própria cooptação por parte de outros grupos com objetivos diferentes.

Com isso, cabe questionar se a atuação eficiente da Administração Pública local se encerra tão somente com a instituição de debates públicos. O papel regulamentar do Estado poderia, nessa hipótese, exigir um comportamento melhor das entidades integrantes destes conselhos, repisando rotineiramente no monitoramento periódico da atuação de seus representantes.

Já numa atuação mais ativa e direta do Poder Público local poder-se-ia falar de eficiência quando da promoção de novos canais de manifestação popular dentro da mesma oportunidade estabelecida, canais estes mais condígnos com as características de cada realidade vivida pelo cidadão e que lhe permitiria colaborar efetivamente, não apenas no depósito do voto ou opinião, mas também na colaboração com a estrutura de debates, dizendo, porque não, que forma pode ser ou não adotada para que a sociedade se sinta representada.

A exemplo disso, a eficiência administrativa na prática da gestão pública ambiental pode ser avaliada na preocupação ou não com uma eficaz escolha das entidades de classe que vão se fazer representar nos espaços municipais de debates sobre meio ambiente, como visto anteriormente, e seu percentual de representatividade dentro do número total de cadeiras, como bem observado por SOUZA (2008, p. 111) que, ao tratar dos desafios da implementação da política nacional de recurso hídricos no semi-árido nordestino, assegura que uma das formas de assegurar a participação foi o estabelecimento de percentuais mínimos, dentre desses fóruns, de representantes da sociedade, da feita que a efetividade da representatividade é uma questão a ser percebida a partir da realidade concreta que envolve os comitês.

E também Pereira (2008, p. 19) que, ao analisar a composição do comitê da bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu na Bahia, assegura – mesmo sem usar esses termos – a falta de eficiência na formação da representatividade popular daquela região, ante uma atuação do órgão ambiental distante da profundidade do problema. Assim, garante:

A composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu foi baseada em resolução do Conselho Nacional de Recurso Hídricos (CNRH), através da Resolução nº 05/2000. Sua principal função consiste em estabelecer diretrizes para a formação e o funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas, representando, através dos distintos segmentos da sociedade, tais como, usuários das águas de sua área de atuação, e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Considerando que os conflitos e disputas dentro do território da bacia hidrográfica não ocorrem apenas entre os diferentes setores da sociedade que tenham algum interesse na bacia, mas, conforme aponta Rio (2006), ocorrem também entre regiões, unidades administrativas, cidades e áreas irrigadas que integram uma mesma bacia, ressalta-se que os critérios de composição de comitês de bacia hidrográfica não consideram a origem geográfica e a vinculação regional ao território. Assim, os critérios de composição dos seis comitês de bacias hidrográficas instituídos no Estado da Bahia, foram baseados na representação por setor de usuários, sem levar em consideração a origem geográfica e a vinculação regional ao território.

Isto ocorre porque cada situação particular tem características culturais, econômicas, ambientais, políticas e sociais diferenciadas, o que faz com que a fórmula buscada com a replicação impacte distintamente o meio no qual é inserida, visto que a realidade-alvo condiciona, modifica e pode até distorcer o eixo da intervenção (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 25).

Outrossim, o que pode ser trazido a baila acerca eficiência administrativa é a necessidade de capacitação dos integrantes de um espaço participativo e, nesse sentido, já do ponto de vista legislativo, tem-se, necessariamente, que repisar a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental – Lei n. 9.795/999 – que traça no seu art. 5.º, inciso III, como um de seus objetivos fundamentais, o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social.

Ou seja, já há no Direito, independentemente de uma investigação principiológica mais profunda, a percepção de que estimular a participação popular pressupõe-se em prepará-la para uma avaliação mais crítica do contexto em que a sociedade se insere. A combinação de valores, como os princípios internacionais de meio ambiente e como uma legislação, nem sempre tão presente no cotidiano popular, mas consciente de seu próprio papel, obriga-nos a encarar um retrato de que a eficiência da Administração Pública demonstra-se, diferentemente do que ocorre tradicionalmente, arraigada não apenas ao contexto institucional ambiental (no que inclui seus agentes), mas também imiscuida no aspecto democrático-ambiental que impulsiona a dimensão pública da vontade ou interesse do cidadão.

Deve-se vislumbrar o problema de modo transversal e sem amarras ao conhecimento. Há também de se considerar o papel regulador do Estado e seu dever de eficiência também

nesse aspecto, muitas vezes, inclusive, no que tange a restringir e limitar temporariamente, ou episodicamente, o direito de participar de alguns atores sociais. O resultado de elaboração e acompanhamento de políticas públicas também variam e dependem, fundamentalmente, de limites políticos; a democracia, embora seja o governo das leis, essas, ao mesmo tempo, limitam o poder que as cria (PINTAUDI, 2010, p. 21).

Evidente, que tudo ocorrerá de acordo com a necessidade de se estabelecer uma ordem mínima de atuação do espaço participativo de modo a garantir, também, a melhor orientação dos trabalhos, otimizando a forma de se colher os posicionamentos relevantes e agregadores de cada um dos inscritos.

E antes que se fale que o direito de participação é cláusula pétrea, o que, em tese, impediria sua “diminuição” por lei ou regulamento administrativo, há de se lembrar o que asseveram Dimoulis e Martins (2007, p. 56) acerca do assunto:

Chega-se, assim, à conclusão de que é protegida pela cláusula do art. 60, §4.º, IV, da CF tão somente uma parcela dos direitos fundamentais que, grosso modo, corresponde aos direitos de resistência que podem ser exercidos individualmente (DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 56). [itálico do original]

Como é sabido, o direito fundamental de participação é um direito fundamental político e, então, nesta abordagem não se enquadram. E, mais adiante, concluem que não se pode ignorar a importância do direito infraconstitucional na concretização dos direitos fundamentais, tornando-se necessários avaliar a conformidade constitucional de cada norma, preservando a supremacia das previsões constitucionais (DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 60).

Parece-nos imperioso consignar agora o que o Supremo Tribunal Federal entende acerca da utilização do conceito de direitos absolutos e de uma defendida intocabilidade destes supostos direitos:

Inexistem garantias e direitos absolutos. As razões de relevante interesse público ou as exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades permitem, ainda que excepcionalmente, a restrição de prerrogativas individuais ou coletivas. Não há, portanto, violação do princípio da supremacia do interesse público (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE-AgR 455283/RR, Relator Min. EROS GRAU, 2ª. T., DJ:05-05-2006, p. 39). [...]

Ademais, não se pode esquecer que não há direitos absolutos, ilimitados e ilimitáveis. 5. Caberá, então, ao intérprete dos fatos e da norma, no contexto global em que se insere, no exame de casos concretos, no controle difuso de constitucionalidade e legalidade, nas instâncias próprias, verificar se ocorreu, ou não, com o proselitismo, desvirtuamento das finalidades da lei. Por esse modo, poderão ser coibidos os abusos, tanto os das emissoras, quanto os do Poder Público e seus agentes (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 2566/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno, DJ:27-02-2004, p. 20).

Na visão de Lopes et al (2006) – na já mencionada análise acerca das intenções que cercaram a audiência pública de licenciamento de Angra 2 –, mesmo que veladamente, se pôde observar a utilização de recursos semânticos e estratégias de todo tipo, denotando-se, assim, forte a possibilidade de se falsear os resultados provenientes de uma audiência pública. Ao nosso ver, tais subterfúgios podem facilmente se espalhar pelos demais instrumentos de participação (conselhos, consultas, debates, etc), desnaturando, destarte, a intenção primeira deste princípio. Por isso, mais uma vez se justifica a regulação como forma de eficiência deste direito político ambiental.

Netto (2009, p. 121) assegura que referir os riscos postos pela participação procedimental relativamente à eficiência é trazer à lume a tensão dialética entre eficiência e participação, tensão que traduz a conjugação necessária entre o interesse público e a tutela dos particulares, elemento essencial do Direito Administrativo, o que se reflete na seara procedimental. A participação não pode ser travão para a eficiência, precisa haver conjugação entre duas imposições, pois a eficiência reclama a participação, principalmente pelas informações que o particular pode deter e pela possibilidade de sua atuação instrutória contribuir para que não haja erro nos pressupostos de fato da decisão administrativa, e a participação é direito fundamental do indivíduo, que se coloca como partícipe de uma atividade administrativa eficiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão democrática de cidades sustentáveis é talvez um dos temas mais importantes da atualidade, não apenas porque inaugurou um novo paradigma de comportamento para a Administração Pública brasileira, paradigma este que tem como base a coesão de institutos ambientais muitas vezes estudados isoladamente, mas também porque impôs uma nova dinâmica de necessidade de legitimação pela efetivação e massificação do princípio da participação popular.

Ocorre que, a mencionada transformação no comportamento estatal, ainda é alvo de muitas debilidades técnicas, jurídicas e operacionais, inobstante as ferramentas múltiplas de participação popular.

A maior luta, talvez, para a concretização deste novo paradigma seja dizer como promover o equilíbrio entre o Direito formal – ainda que se esteja falando de Direito Ambiental – e a eficaz aplicação de intenções sociais – de viés ecológico, sustentável, ou de qualquer outra denominação afim. A meta seria não menos que um único diálogo congruente e indivisível capaz de não afastar e muito menos desvirtuar os fins da nação.

Por um lado, o ordenamento jurídico brasileiro, cada vez mais afeito a ideia de participação popular, oferece uma variada gama de direitos e garantias jurídicas ao cidadão que lhe permite assumir ativamente um papel nas discussões públicas sobre o tema meio ambiente – e, no caso desta pesquisa, meio ambiente cidadão.

Por outro lado, a aplicação real dessa instituída prerrogativa democrática do povo proporciona o surgimento de um cenário participativo rico em nuances, algumas delas tão autosuficientes em si mesmas que torna difícil, sem uma análise mais apurada, vislumbrar que a forma participativa, estimulada pela nossa legislação, tomou do meio ambiente a necessidade de se reafirmar como conceito.

É como dizer que há sempre o risco de o procedimento de participação social representar o único conteúdo de uma razão constitucional, esquecendo-se de entender seu fim como resultado lógico e pretendido pelo Estado e pela comunidade. Há, desta maneira, um problema crônico na forma como vem sendo implementada a gestão democrática das cidades no Brasil.

Pondera-se muito sobre a abertura de canais de comunicação com o povo, suas alternativas burocráticas, mas se deixa de ponderar o valor dos resultados obtidos. Ocorre, que não se leva em conta se o que foi obtido nos espaços participativos reúne em si uma única essência ambiental, ou pelo menos, a preponderância dela, fruto da coesão de intenções estatais/governamentais e sociais/privadas.

A análise pode ser ainda mais drástica, pois se o procedimento que promoveria o alcance do resultado disvirtua, de fato, a natureza deste próprio resultado, tal procedimento se presume falho. Ou seja, em um primeiro momento, a sociedade que se preocupa demasiadamente com as rotinas e praxes não prestigia, como deveria, o valor do resultado alcançado. Mas qual a utilidade de um procedimento que estimula a perda de importância do seu fim?

Assim, participativa não parecer ser a democracia em uma sociedade que ao apagar das luzes, sem qualquer empenho ou controle, se contenta com a ideia de participação em si mesma. Desenvolver a vida política do local onde se vive é bem mais que registrar presença em determinada repartição ou espaço público de debate, é bem mais que um mero exame estatístico de presenças em audiências públicas ou de cadeiras em conselhos de meio ambiente. E estes são apenas alguns exemplos!

A nossa realidade histórica se mostra contaminada por práticas que, até hoje, desestimulam a abordagem mais analítica de qual é o verdadeiro papel do povo nos sistemas municipais de participação.

Esse foi o principal objetivo desta pesquisa, demonstrar que há um descompasso inerente às reais demandas sociais, posto que, em muitas vezes, a Administração Pública municipal tem que se comprometer com metas estipuladas superficialmente, seja por governantes lenientes com a coisa pública, seja por dada representatividade, que com o carimbo de *popular*, na prática, defendem interesse coletivos, individuais e, até mesmo, empresariais.

Há uma apropriação de discursos democráticos e ambientais, seja por entidades públicas, seja pela iniciativa privada. Há a transformação de institutos jurídicos sérios e robustos em modismos sociais que, no fim, acabam por atender apenas a um pequeno círculo de indivíduos. Deixa-se de se promover a aplicação de um conceito mais hígido de gestão do bem ambiental pela supervalorização de um aspecto pragmático do conceito de participação social.

Até mesmo antes do advento da Constituição de 1988, já se tinha como uma das grandes características do direito de participação popular a prévia promoção de informação e

capacitação do indivíduo participante. Contudo, hoje, não se observa com frequência exemplos de uma sociedade que atingiu a real consciência do que é ser um dos atores deste cenário.

Não seria o caso de se perguntar os motivos disto? A resposta seria, então, apenas a falta de aproximação do indivíduo com os temas ambientais? Ou poderia se colocar esta dívida na conta das políticas públicas de promoção do comportamento participativo?

O que se verificou nos estudos desta pesquisa foi que o real valor da participação popular vai gradativamente se alterando de acordo com o maior ou menor interesse no objeto do estudo sobre o qual recai a necessidade de opinião da sociedade. Isto demonstra que a formação do procedimento participativo abre lacuna para a interferência circunstancial, a depender de cada caso.

Mais do que se deixar inerciar, a sociedade, ao prestigiar a forma e não o resultado, se deixa manipular, se deixa conduzir, se deixa orientar.

Problemas de ordem social e de ordem institucional fizeram que as atenções ao comprometimento ético-ambiental do indivíduo ficasse à mingua de uma ou outra circunstância. O pensamento defendido, predominantemente nesse trabalho, entre em choque com a posição mais tradicionalista de parcela dos juristas e de algumas camadas da população, no sentido de que a solução dos problemas ambientais mais recorrentes não passa apenas pelo franqueamento do direito à palavra do cidadão, mas sim por meio da construção moral e eficiente das cidades sustentáveis. Daí, retoma-se o foco no modo operar o direito de participação.

De fato, a Constituição de 1988 ofereceu abertura política sem igual na história brasileira e parou de consolidar a ideia de democracia representativa como único regime suficiente para suprir as deficiências do Estado moderno, mas apenas isto não foi suficiente para aproximar o conceito institucionalizado de *interesse público* ao conceito realístico de *interesse do público*.

Observa-se existir na atual prática de colaboração participativa da sociedade uma grande margem para desvirtuamentos, propositais ou não, e isto denota, decerto, a importância no estímulo correto ao exercício do direito de participação popular.

Com efeito, a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões e fiscalização das ações do poder público vai ser tido como realmente republicano a partir da implementação nas comunidades de uma vocação democrática que se caracteriza pela preocupação com o contexto criado ou escolhido e não apenas com a maneira de procedimentalização mínima que geralmente vem sendo promovida.

O Município como facilitador e incentivador desse processo democrático assume papel proativo de defensor da eficiência do processo, mas não deve esquecer que seu fim principal é a legitimidade das decisões que venham a afetar diretamente a sociedade, mais especificamente o meio ambiente cidadão.

O Município não deve apenas à legalidade (sentido estrito) do procedimento participativo! A discussão que se pretendeu promover ao longo desta pesquisa foi sim entre um dever público de eficiência e uma missão político-filosófica de eficácia ambiental e administrativa.

Em razão disto, fala-se em ferramentas como a educação ambiental e a informação ambiental (técnica, científica ou acadêmica). São estas que podem garantir um recheio valorativo ou político (não eleitoral) aos espaços participativos.

O Poder Público deve, então, desempenhar o seu papel, mas é imperioso também que, pelo menos parcela esclarecida da sociedade detenha vontade de promoção de mudanças. O meio ambiente sadio e equilibrado é dever de todos, no fim das contas.

Nada adianta o Poder Público instituir canais de participação popular no exercício e no controle do Poder, se os cidadãos, que devem ser o sujeito ativo desse processo, não tiverem interesse em colaborar com a gestão pública de sua cidade.

A avaliação crítica sobre as necessidades prioritárias dentro da sociedade, sobre seu próprio papel cívico e sobre os limites do Poder Público no atendimento das demandas, assim como de seu papel regulador do direito de se manifestar, é pressuposto indisfarçável da concretização da veia deliberativa e fiscalizadora de uma dada comunidade.

A efetivação da democracia ambiental participativa se dá então por inúmeros contextos e, o que se pode observar aqui nesta pesquisa, é que a efetividade passa necessariamente por uma concepção viva de eficiência administrativa, mas também pela colaboração ampla e analítica da iniciativa privada.

A responsabilidade da comunidade local que na procedimentalização do direito de participar quase não aparece, já que na maior parte das vezes esta procedimentalização é vertical e se dá pela lei ou pelo ato normativo regulamentador, onde sabidamente o povo tem pouco acesso no seu processo de formação; diferentemente, na construção finalística das intenções de um dado espaço participativo, a responsabilidade da comunidade local tem quase o mesmo peso que o governo, já que se solidarizam na missão de garantir um meio ambiente digno.

Da coesão de ambas as intenções promove-se a construção da eficácia administrativa dos espaços participativos. É uma proximidade necessária que traduz para os governantes a relação de causa e efeito que suas medidas tem no bojo social.

O que parece ser uma elaboração perspicaz de uma relação de colaboração mútua, nada mais é que a demonstração dos exatos contornos das atividades típicas do Poder Executivo, que tem como missão originária a tomada de decisões com base na repercussão pública de suas perspectivas e na própria capacidade de comprometimento de seus recursos, financeiros ou não.

É este, pelo exposto, o caminho para proporcionar a efetivação do princípio da participação popular no município – mas também no Estado e na União –, constituir meio pedagógico, capaz de imbuir na consciência do indivíduo o interesse em participar ativamente dos assuntos que digam respeito ao local onde vive, não apenas como integrante de uma dada sociedade que pouco se integra, mas também como responsável pela formação estrutural e moral de uma comunidade crítica e analítica que pretende para si e para seus descendentes.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves et al. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Revan/FASE, 2004.

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do meio ambiente e participação popular/Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**. Brasília: IBAMA, 1994.

BARROS, Laura Mendes Amando de. **O dever fundamental de participação democrática e a sua efetivação no direito brasileiro**. Congresso Nacional do CONPEDI (20.: 2011 : Vitória, ES). Anais do [Recurso eletrônico] / XX Congresso Nacional do CONPEDI. – Florianópolis : Fundação Boiteux, 2011. ISBN: 978-85-7840-070-5. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>. Acesso em: 18 junho 2012.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica Jurídica Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 11.ed, São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto 1998**. 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: 17 jun. 2012.

_____. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**. Vade Mecum Compacto Saraiva 2010 – ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Lei n. 9.709, de 18 de novembro 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/L9709.htm>. Acesso em: 07 mar. 2012.

_____. **Lei n. 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: 15 maio 2012.

_____. **Lei n. 9.985, de 18 de julho 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 17 junho. 2012.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 16 ago. 2010.

_____. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em 15 maio 2012.

_____. **Lei n. 12.305, de 02 de agosto 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 17 jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 2566/DF**, Relator: Ministro. Sydney Sanches, Brasília, Pleno, DJ:fev.2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/584141.pdf>>. Acesso em: 25 mar.2012

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE-AgR 455283/RR**, Relator: Ministro Eros Grau, 2ª. T., DJ:05-05-2006, p. 39. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca;jsessionid=33DFE4BD2B3A09A880A8FE2B62464B43?q=titulo:RE%20AgR%20455283/RR&s=jurisprudencia>> . Acesso em: 25 mar.2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 2. ed, Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (BRASIL). Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. / Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2012.

COSTA, Helena A.; BURSZTYN, Maria Augusta A.; NASCIMENTO, Elimar P. do. "Participação Social em Processos de Avaliação Ambiental Estratégica". **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 24, n. 1, p. 89-113, jan./abr. 2009 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a05v24n1.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2012.

COSTA NETO, Antônio Ribeiro da et al. Gestão dos espaços naturais de Manaus: uma interpretação da sensibilização e participação pública na conservação de áreas protegidas. **Acta Amaz.**, Manaus, v. 40, n. 4, Dez. 2010. . Acta Amaz. [online]. 2010, vol.40, n.4, pp. 667-674. ISSN Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0044-59672010000400005&lng=en&nrm=iso>.. <http://dx.doi.org/10.1590/S0044-59672010000400005>. Acesso em: 03 maio 2012.

DECLARAÇÃO de Estocolmo sobre o meio ambiente humano. Coletânea de Direito Internacional/Constituição Federal. Valerio de Oliveira Mazzuoli (Org.) 10 ed.rev., ampl. e

atual. São Paulo: RT, 2012.

DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento. Coletânea de Direito Internacional/Constituição Federal. Valerio de Oliveira Mazzuoli (Org.) 10 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: RT, 2012.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem. Coletânea de Direito Internacional/Constituição Federal. In. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.) 10 ed.rev., ampl. e atual. São Paulo: RT, 2012.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DIAS, Edna Cardoso. **A Ordem dos Advogados do Brasil, o advogado e a defesa do meio ambiente**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 11, n. 62, mar./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=78581>>. Acesso em: 28 maio 2012.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, abr. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922009000100003&lng=pt&nrm=iso>. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922009000100003>>. Acesso em: 23 maio 2012.

_____. Mercadores de moralidade: retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Ambient. Soc.**, Campinas, v. 10, n. 2, Dec. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_artt:xt&pid=S1414-753X2007000200013&lng=en&nrm=iso>. <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2007000200013>>. Acesso em: 02 June 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FUKS, Mario. “Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro” **Dados**, v., 41, n. 1, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 09 maio 2012.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Participação popular**. Dicionário de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Participa%C3%A7%C3%A3o+popular>> . Acesso em: 09 maio 2012.

JACOBI, Pedro Roberto; TRISTÃO, Martha; FRANCO, Maria Isabel Gonçalves Correa. A função social da educação ambiental nas práticas colaborativas: participação e engajamento. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 77, p. 63-79, jan./abr. 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: LEAL, Rogério Gesta (Org). **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

LIMA, Cyntia Costa de. Pagamentos por serviços ambientais urbanos para a gestão de resíduos sólidos: uma abordagem pela perspectiva ideológica de Sen. In: MARTINEZ, Sergio Rodrigo; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira (Coord.). **Desenvolvimento e meio ambiente: o pensamento econômico de Amartya Sen**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. (Coleção Fórum Direito e Economia; 1).

LOPES, José Sérgio Leite; Antonaz, Diana; Silva, Gláucia Oliveira da; Prado, Roseane M. “Audiência Pública em Angra dos Reis: debate em torno do licenciamento de uma usina nuclear” In: PALMEIRA, Moacir; BARREIRA, César (Org). **Política no Brasil – visões de antropólogos**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia Política/UFRJ, 2006.

MAIA, Márcio Barbosa. A importância da hermenêutica popular do direito ambiental como ferramenta de efetividade do art. 225 da Constituição Federal de 1988. **JORNADA DE DIREITO AMBIENTAL**,1,2011, Brasília. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Escola de Magistratura da 1ª Região, ESMAF, 2011.

MAMED, Danielle de Ouro. Governança Ambiental e Sustentabilidade – Pensando a necessária gestão integrada dos recursos naturais. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito**. Curitiba, v.5,nº 10,jul./dez.2011.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINEZ, Sérgio Rodrigo. **Aspectos introdutórios ao estado mundial ambiental**. São Paulo: Clube dos Autores, 2009.

MEDAUAR. Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. rev. e atual até a emenda constitucional 57, de 5.7.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOISES, Márcia et al . A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento.**Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, Aug. 2010 . Available from

<http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500032&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 may 2012. <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232010000500032>>.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3 ed, Campinas: Millennium Editora Ltda, 2010.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **Participação administrativa procedimental: natureza jurídica, garantias, riscos e disciplina adequada**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PEREIRA, Maria do Carmo Nunes. **Composição do comitê da bacia hidrográfica do rio Paraguaçu-BA: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos**. 2008. 203 f., Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PINTAUDI, Silvana Maria. Gestão pública, participação cidadã e poder político. In: OLIVEIRA, José Aldemir de (Org). **Cidades Brasileiras: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais**. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade**. Coimbra: Editora Coimbra, 2006.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. Participação Popular e ordenação da cidade: Reflexões a partir da Constituição Federal de 1988. **Pensar**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 286-306, jul./dez.2009.

SANTOS, Glória Lúcia S. A.; OTA, Sueli Naomi. **Mobilização social em comunidades**. Curitiba: Unilivre, 2002.

SCARPI, Vinicius. Meio ambiente construído: espaço, planejamento urbano e democracia. In: MOTA, Maurício (Coord). **Função social do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. O poder local e o princípio constitucional da participação. **Novos Estudos Jurídicos**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 177-203, jul./dez.2008.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. **Sobre ética e economia**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 77.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado**. São Paulo:

Cortez, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20 ed, São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Larissa Cayres. **Desafios da implementação da política nacional de recursos hídricos no semi-árido nordestino**. 2008. 170 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003.

VELOSO, Waldir de Pinho. **Metodologia do Trabalho Científico**. 2. ed, Curitiba: Juruá, 2011.