

CONSELHO EDITORIAL:

Adel El Tasse
Alessandra Galli
Ana Paula Gularte Liberato
Antonio Carlos Efig
Carlyle Popp
Claudia Maria Barbosa
Eduardo Biacchi Gomes
Elizabeth Accioli
Francisco Carlos Duarte
Gonçalo N. C. S. de Melo Bandeira
Helena de Toledo Coelho Gonçalves
Ivo Dantas
James Marins
Jane Lúcia Wilhelm Berwanger
João Bosco Lee
José Antonio Savaris

José Augusto Delgado
José Renato Gaziero Cella
José Renato Martins
Luís Alexandre Carta Winter
Luiz Antonio Câmara
Marcos Wachowicz
Melissa Folmann
Néfi Cordeiro
Paulo Gomes Pimentel Júnior
Paulo Nalin
Rainer Czajkowski
Roberto Catalano Botelho Ferraz
Roland Hasson
Silma Mendes Berti
Vladimir Passos de Freitas

ISBN: 978-85-362-3489-2



Brasil - Av. Munhoz da Rocha, 143 - Juvevê - Fone: (41) 4009-3900
Fax: (41) 3252-1311 - CEP: 80.030-475 - Curitiba - Paraná - Brasil
Europa - Escritório: Av. da República, 47 - 9º Dtº - 1050-188 - Lisboa - Portugal
Loja: Rua General Torres, 1.220 - Lojas 15 e 16 - Centro Comercial
D'Ouro - 4400-096 - Vila Nova de Gaia/Porto - Portugal

Editor: José Ernani de Carvalho Pacheco

Lunelli, Carlos Alberto.
L962 Direito, ambiente e políticas públicas./ Carlos Alberto
Lunelli./ Curitiba: Juruá, 2011.
226p. - v. 2
1. Meio ambiente. 2. Direito ambiental. 3. Políticas pú-
blicas. I. Título.

0109

CDD 342(22.ed)
CDU 342.951

Visite nossos sites na internet: www.juruacom.br e www.editorialjuruacom.br
e-mail: editora@juruacom.br

Carlos Alberto Lunelli

Doutor em Direito e Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos;
Professor da disciplina de Direito, Ambiente e Políticas Públicas, do curso de
Mestrado em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul.

Coordenador

DIREITO, AMBIENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Volume 2

Colaboradores

Ailor Carlos Brandelli	Karen Müller Flores
Ana Cláudia Bertoglio Dorneles	Leonardo Augusto Poletto
Anderson Orestes Cavalcante Lobato	Micael Meurer
Andiara Flores	Pablo Luis Barros Perez
Antônio Maria Iserhard	Paulo Natalicio Weschenfelder
Carlos Alberto Lunelli	Queli Mewius Boch
Daniel G. Gonçalves	Raquel Fabiana Lopes Sparemberger
Douglas Evandro Knorst	Sérgio Carvalho Trindade
Felipe Franz Wienke	Silvia Vanti Pezzi
Fernanda Mazzochi	Wagner Prando Nepomuceno
Jeferson Marin	

Curitiba
Juruá Editora
2011

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO DIREITO AMBIENTAL: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

*Anderson Orestes Cavalcante Lobato*¹

*Felipe Franz Wienke*²

Sumário: 1. Introdução. 2. *As Transformações do Espaço Democrático: a Afirmação da Democracia Participativa.* 3. *A Exigência da Participação Popular na Aplicação dos Instrumentos de Política Ambiental.* 4. *Desafios à Efetividade da Participação Popular no Direito Ambiental.* 5. *Considerações Finais.* 6. *Referências.*

1 INTRODUÇÃO

A redemocratização do país, muito mais do que encerrar um ciclo de regime autoritário, inaugura uma nova concepção de cidadania para a sociedade brasileira. A superação da concepção liberal representativa, em direção a uma visão mais ativa e atuante, além de garantir a participação da coletividade nas tomadas de decisões na definição de políticas públicas, representa um marco na relação entre governantes e governados.

Este novo perfil do espaço democrático desafia os limites da democracia representativa, impondo uma cooperação entre administrador/administrado na concepção de políticas governamentais. Trata-se de um novo olhar sobre a coisa pública, no qual a função do administrador não seria apenas do representante do povo, mas também, a de assegurar uma gestão participativa.

¹ Professor da Universidade Federal de Pelotas – UFPEL; Doutor em Direito Público pela Universidade de Toulouse, França; Pós-doutorado pela Universidade de Paris 3.

² Advogado. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Pelotas – UFPEL.

Procura-se superar a barreira existente entre a sociedade civil e a administração pública, acentuada na concepção clássica da democracia representativa e ainda muito perceptível na democracia social do século XX. Observa-se claramente a necessidade de superação da concepção meramente representativa da representação política, que caminha para a formulação de uma democracia participativa.

Este caráter amplo da democracia instituída pela Constituição Federal de 1988 fica evidenciado em diversos dispositivos que tratam do gerenciamento das políticas públicas na área da educação, da saúde, da cultura e do meio ambiente. Nesse sentido, uma concepção participativa da cidadania, deve assegurar a todos o direito de influenciar o processo de elaboração e de efetivação das políticas públicas ambientais, em todas as esferas do federalismo brasileiro.

É possível, portanto, afirmar que toda política pública que acarrete interferência sobre o meio ambiente deve ser acompanhada de prévia consulta à sociedade. Assim sendo, não caberia apenas aos governantes deliberar (legislativo) e decidir (executivo) os rumos das políticas ambientais, devendo estar assegurada a participação de toda a coletividade.

Na esfera ambiental, vários são os instrumentos que permitem e asseguram a participação direta da sociedade na elaboração das políticas públicas, seja âmbito da administrativa pública, como, por exemplo, o licenciamento ambiental; seja no âmbito legislativo, por intermédio da iniciativa popular, sem esquecer a possibilidade sempre aberta de recurso ao Judiciário, através da ação civil pública.

A sociedade, portanto, possui assegurado o seu direito de interferir na formulação de políticas públicas ambientais e na proteção do meio ambiente, utilizando-se, para tanto, dos instrumentos jurídico-constitucionais da democracia participativa.

Entretanto, o desafio da prática seria o dar efetividade à democracia participativa no âmbito da proteção do meio ambiente. De fato, observa-se que os instrumentos democráticos de deliberação política na esfera ambiental estão institucionalizados, sem, contudo, assegurarem o espaço devido ao movimento ambientalista (II). Por outro lado, constata-se a inexistência de qualquer vinculação do administrador às deliberações da democracia participativa, reconhecida inclusive por decisões de Justiça (III).

Para que se possa compreender o espírito reivindicativo e transformador da democracia participativa, inicialmente procura-se superar a democracia representativa para afirmar as bases conceituais da democracia participativa. Importante ressaltar ainda as possibilidades abertas à participação coletiva na formulação de políticas públicas ambientais (I).

2 AS TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO DEMOCRÁTICO: A AFIRMAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova etapa na história do constitucionalismo brasileiro. O princípio democrático assume uma amplitude inédita, possibilitando o exercício da cidadania em patamares inimagináveis em períodos constitucionais anteriores. A tradicional concepção de que o direito de voto esgota a possibilidade de participação política do indivíduo é substituída por uma visão mais ampla, quando a atuação participativa do cidadão é prevista nas diversas esferas de decisão do poder público.

Não obstante se reconheça que o surgimento da democracia teria ocorrido na Grécia antiga, para o presente estudo o primeiro momento histórico relevante ao processo de consolidação dos princípios democráticos é a superveniência dos ideais liberais que inspiraram a queda dos regimes absolutista nos séculos XVII e XVIII e o surgimento do constitucionalismo. A ascensão da classe burguesa mostrava-se desarmônica com o regime centralizado então vigente. Consolidam-se, neste contexto, os princípios que vão nortear o liberalismo clássico e que ainda se mostram presentes até hoje, como a fronteira rígida na relação governante/governado e a separação dos poderes³.

Esta distinção clara entre a esfera do administrador e a esfera da sociedade vai justificar, num primeiro momento, a opção pelo modelo representativo (e não participativo) de democracia. Cabe lembrar que o liberalismo tem por pressuposto a valorização do indivíduo como categoria abstrata, de modo que a autonomia é referida a este indivíduo e não a sua classe, grupo ou movimento social. Mais do que isso, o liberalismo sustenta uma postura antiestatal e antipolítica, o que acaba por subestimar e desestimular a existência do poder e da política na sociedade civil, bem como, a desaconselhar a ação social e política com base na suposição de que apenas a ação econômica privada conduziria ao bem-estar social⁴.

Jean-Jacques Rousseau se mostrava contrário às práticas de representação. Sustentava que o povo perde a sua liberdade quando cede sua soberania aos representantes. Em caminho distinto, porém, encontram-se as ideias de Burke e Stuart Mill, para quem os representantes

³ LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. O reconhecimento e as garantias constitucionais dos direitos fundamentais. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, 1998, n. 22, p. 142.

⁴ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania, Direitos Humanos e Democracia: Reconstituindo o Conceito Liberal de Cidadania*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 68.

seriam sempre mais experientes e superiores aos eleitores. Para Benjamin Constant, o sistema democrático direto não seria mais viável para a época, apesar de que alertar para o fato de que caberia à sociedade civil exercer uma vigilância ativa sobre seus representantes⁵.

O ideal representativo, que inspiraria grande parte das nações ocidentais a partir do século XVII, inaugura uma nova etapa na formação dos governos, substituindo a vontade do soberano pela vontade dos representantes legitimamente eleitos pela parcela da sociedade economicamente livre para votar. É característico deste momento histórico o fenômeno que se denominou de monismo jurídico, ou seja, a concepção de que todas as normas jurídicas seriam oriundas do poder do Estado. O poder público seria o único agente legitimado capaz de criar legalidade para enquadrar as formas de relações sociais existentes na sociedade⁶.

Pode-se mencionar uma segunda etapa da evolução da cidadania, correspondente não exatamente à criação de novos direitos, mas à expansão do sufrágio a setores da população inicialmente excluídos⁷. Frise-se que a consolidação desta cidadania política numa determinada nação está diretamente relacionada ao estágio em que se encontravam as lutas sociais, incluindo uma extensa gama de prerrogativas, como, por exemplo, o direito de associação⁸.

A extensão do sufrágio, muito embora concretize a democracia apenas em seu aspecto formal, constitui etapa fundamental para a consolidação de uma nova dimensão da cidadania, na qual se fortalece o seu aspecto material, passando o poder público também a instrumentalizar o bem-estar da sociedade. Assim, o Estado de direito, o qual nasce com uma compreensão estritamente liberal e individualista do homem, passa a compreendê-lo a partir de seu contexto social, econômico e cultural. Trata-se de uma mudança profunda do papel das esferas estatais na vida em sociedade, o qual, além de garantir os direitos de liberdade, passa a promover o bem-estar social, permitindo a correção das desigualdades econômicas e sociais.

O surgimento das Constituições de cunho social não representa, porém, a garantia de serviços públicos de caráter social em todos os paí-

⁵ WOLKMER, Antônio Carlos. Do Paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 42, 2001, p. 85, 83-97.

⁶ WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito*. São Paulo: Alfa Omega, 1994. p. 40.

⁷ MARSHAL, Thomas Humphrey. *Cidadania Classe Social e Status*. Tradução de Mcton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967. p. 69.

⁸ BIRNFELD, Carlos. André. *Cidadania Ecológica: Fundamentos para a Compreensão da Emergência e do Significado do Estado de Bem-estar Ambiental e do Direito Ambiental*. Pelotas: Delfos, 2006. p. 37.

ses. O que se observou de fato é que estas constituições somente alcançaram efetividade em um pequeno número de nações, de modo que para a grande maioria das Nações, as normas constitucionais que garantem os direitos sociais restaram destituídas de força jurídica, ficando tais dispositivos limitados a uma dimensão política.

Esta omissão ou este afastamento do poder constituído dos desafios e objetivos propostos pela Constituição provoca uma crise de legitimidade dos governantes perante a sociedade, pondo em xeque não só o modelo representativo de democracia, mas também a própria concepção liberal clássica, segundo a qual o Estado constitui o ente do qual se origina todo o poder nacional. A teoria do monismo jurídico, vigente desde a ascensão do liberalismo, passa a entrar em crise no final século XX. Contribuem para este processo as novas necessidades de reordenação e globalização do capital, além do enfraquecimento produtivo do *Welfare State*, acentuado, sobretudo, após o fim da União Soviética.

No contexto das Nações em desenvolvimento, os serviços públicos de caráter social sequer chegaram a ser implantados; é possível observar a ascensão de formas periféricas de legitimação. Assim, na medida em que os mecanismos da cidadania liberal tornaram-se inapropriados para canalizar uma grande diversidade de demandas, os movimentos sociais lançaram um estilo de política pluralista, promovendo um espaço democrático, descentralizado e participativo. Em síntese, em decorrência da sua limitação para enfrentar situações cada vez mais complexas, o modelo representativo mostrou-se inadequado para o exercício da função de integração social, de produção de identidade coletiva e socialização política⁹.

*Admitindo uma ampla crise que atravessa os valores da vida, as regras de governabilidade, a validade dos canais de representação (organizações partidárias), a eficácia das agências jurisdicionais de resolver conflitos e as instâncias parlamentares de produção legislativa estatais, nada mais correto do que atribuir legitimamente àquelas novas identidades histórico-sociais capazes da ruptura e da construção de um outro paradigma do 'social', do 'político' e do 'jurídico'. Adquirem legitimidade os sujeitos sociais que, por sua ação libertadora, edificam uma nova cultura societária de base, cujos direitos insurgentes são a expressão mais autêntica da satisfação das carências e das necessidades humanas fundamentais*¹⁰.

⁹ SANTOS, Boaventura de Souza. *A gramática do Tempo: para uma Nova Cultura Política*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 372.

¹⁰ WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma Nova Cultura no Direito*. São Paulo: Alfa Omega, 1994. p. 289.

Neste sentido, propõe-se a desconstrução do conceito liberal clássico de cidadania e a reconstrução de um novo conceito além do liberalismo através de quatro deslocamentos: (a) deslocamento da apreensão da cidadania como categoria estática, para sua compreensão como processo histórico e dimensão política de conteúdo mutável; (b) da cidadania que engloba unicamente os direitos políticos para a dimensão que engloba o conjunto dos direitos humanos instituídos e instituintes; (c) da construção da cidadania individual às construções coletivas e plurais de classes, grupos e movimentos sociais; e (d) da cidadania moldada pela democracia representativa à cidadania moldando a democracia possível e sem fim¹¹.

Nesta perspectiva, tematizar a construção de uma nova cidadania implica enfrentar uma complexidade que inclui problemas de grande envergadura e um engajamento transdisciplinar de apreensão da cidadania. Implica, sobretudo, superar a cultura do monismo jurídico, em direção a um pluralismo jurídico, o qual pode ser definido como a coexistência, em dado momento, num mesmo grupo político, de vários focos geradores de ordem jurídica que criam um direito que se justapõe ao que emana do poder político do Estado¹².

O reconhecimento das transformações do Estado de direito, não implicaria a supressão total do modelo democrático representativo, mas tão somente o seu aperfeiçoamento, bem como a coexistência deste sistema com institutos de democracia participativa. Para Boaventura de Souza Santos, a articulação entre democracia representativa e participativa é fundamental para a refundação democrática da administração pública¹³.

O legislador constituinte de 1988 reconheceu a importância da coexistência dos institutos representativos e participativos de democracia, trazendo em diversas normas constitucionais disposições que asseguram a participação da sociedade na formulação da vontade coletiva¹⁴. A redefinição do princípio democrático alcança todos os níveis do aparelho de Estado. A visão de que a vontade da sociedade deve ocupar um espaço preponderante nas ações do poder público seria o ponto de partida para a efetividade da participação popular na elaboração de políticas ambientais.

¹¹ ANDRADE, *op. cit.*, p. 75.

¹² BURDEAU, Georges. **O Estado**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 72.

¹³ SANTOS, *op. cit.*, p. 372.

¹⁴ Cite-sc, a título exemplificativo, o art. 198, III (participação popular na gestão da saúde); 204, II (participação popular na gestão da assistência social); o art. 205, VI (gestão participativa da educação); o art. 216, § 1º (gestão do patrimônio cultural); o art. 225 (gestão do meio ambiente); o art. 227 (gestão das ações de proteção à criança e ao adolescente).

3 A EXIGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

O modelo de cidadania que caracterizou a modernidade, notadamente no que tange ao liberalismo e à social-democracia, não se pautou por grandes preocupações ambientais. É possível afirmar que durante a predominância de governos liberais a maior preocupação da sociedade foi a preservação das garantias individuais, enquanto que no modelo subsequente, se observou a demanda por uma garantia de igualdade material, efetivada em parte do ocidente através de prestações públicas de caráter social¹⁵.

É nítida a ausência de uma consciência ambiental por parte dos governos nestas duas primeiras fases do constitucionalismo. A preocupação ambiental, assim como a social, surge em decorrência de riscos (aqui, o risco de se inviabilizar a vida no Planeta, lá o risco da ascensão comunista sobre o Ocidente) e da extrema necessidade de que a humanidade altere seus comportamentos perante o seu meio.

Percebe-se que a consolidação de um Estado de direito ambiental deve se concretizar por vias democráticas. Neste sentido, Morato Leite aponta que a consecução do Estado de direito ambiental exige mudanças radicais nas estruturas existentes da sociedade organizada, bem como a tomada de consciência global da crise ambiental. Para tanto seria necessária uma cidadania participativa, a qual compreenda a ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental¹⁶. Os governos, isoladamente, não podem ser responsabilizados pela preservação do bem ambiental. Este, aliás, também não pode ser compreendido apenas como bem público, de propriedade estatal, mas, como bem de interesse público, cujas responsabilidades pela preservação devem ser repartidas entre o administrador e o administrado.

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art. 225, reconhece esta responsabilidade comum da sociedade e do Estado na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que somente pode ser imaginado num contexto social onde seja permitida a atuação ampla da sociedade nas esferas decisórias. Ou seja: a preservação do bem ambiental não se contenta com os conceitos de uma democracia meramente representativa, exigindo o alargamento do conceito de cidadania.

¹⁵ LOBATO, *op. cit.*, p. 146.

¹⁶ LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 159-60.

O perfil democrático dos instrumentos da Política Nacional do meio ambiente reflete a importância da deliberação plural acerca da problemática ambiental. Entretanto estes instrumentos somente terão a importância almejada na medida em que a sociedade se apresentar apta para operá-los. Aqui se justifica a importância da educação ambiental e da informação ambiental. A participação qualificada dos cidadãos nos processos de elaboração das políticas exige tanto a divulgação de informações corretas sobre os problemas ambientais, como a formação de indivíduos conscientes da amplitude da crise ambiental¹⁷.

A legislação ambiental brasileira expressou sua preocupação com o princípio democrático. A convicção de que as políticas públicas ambientais, bem como seus instrumentos, devam ser objeto de ampla deliberação coletiva se mostram presentes em diversos dispositivos legais que regem a matéria.

No presente capítulo serão analisados alguns institutos que propiciam a elaboração democrática de políticas públicas ambientais, quais sejam: o zoneamento ambiental (2.1); o Estudo de Impacto Ambiental (2.2); o Licenciamento Ambiental (2.3); o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (2.4); e, por fim, os Conselhos Municipais de meio ambiente (2.5), ressaltando os aspectos legais que asseguram a ampla participação popular na elaboração das políticas públicas.

3.1 A Participação Popular na Definição do Zoneamento Ambiental

O zoneamento ambiental, previsto como instrumento da Política Nacional do meio ambiente no art. 9º da Lei 6.938/81, é definido como um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelecendo medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, e garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população, conforme estatuído pelo art. 2º do Decreto 4.297/02.

Visa garantir o bem-estar da população, assegurando a divisão adequada dos espaços geográficos para as diversas atividades intrínsecas à vida em sociedade, possibilitando o desenvolvimento destas em harmo-

¹⁷ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 35.

nia com os interesses das comunidades. O art. 3º do Decreto 4.297/02 é mais preciso em relação aos objetivos do zoneamento. De acordo com este dispositivo, o zoneamento ambiental procura organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais.

O mesmo Decreto assegura expressamente, em seu art. 4º, que o processo de elaboração e implantação do zoneamento ambiental deve contar com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração e da sociedade civil. Além do mais, percebe-se uma evidente preocupação com a ampla divulgação do zoneamento ambiental. O Capítulo IV do Decreto em foco ressalta esta preocupação ao ponto de dispor que cabe ao poder público divulgar junto à sociedade, em linguagem acessível, o conteúdo do zoneamento e de sua implementação, inclusive na forma de ilustrações e textos explicativos (art. 17).

Fica evidenciado assim o objetivo do Decreto em não apenas garantir a ampla participação popular na elaboração e implementação do zoneamento ambiental, mas também, em assegurar que o seu conteúdo seja amplamente divulgado em linguagem acessível e de fácil compreensão.

O zoneamento pode ser feito em âmbito federal, estadual e municipal. Neste último, destaca-se a importância dos planos diretores, os quais constituem um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal (Lei 10.257, Estatuto das Cidades, art. 40).

Durante o processo de elaboração do plano diretor, por exigência do Estatuto da Cidade, os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; bem como o acesso de qualquer interessado a tais documentos (art. 40, § 4º, incs. I, II e III).

A elaboração do plano diretor constitui um processo de amplo debate acerca das prioridades do Município a curto, médio e longo prazo. Entretanto, por se tratar de lei municipal, torna-se necessário que o fruto do trabalho da comunidade engajada na formulação deste projeto seja aprovada posteriormente pela Câmara de Vereadores.

3.2 A Participação Popular no Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

A necessidade de que obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente sejam precedidas por um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) foi garantida pela Constituição Federal (art. 225, § 1º) e regulamentada, com autorização da Lei 6.938/81 (art. 8º, I), por Resoluções do Conselho Nacional do meio ambiente (Conama).

A Resolução 1/1986 estabelece normas gerais acerca do EIA, ressaltando a importância da participação das comunidades interessadas. Dispõe a Resolução (art. 11) que o Relatório Impacto Ambiental (Rima), documento fruto do EIA, estará acessível ao público, de modo que suas cópias estarão disponíveis aos interessados, os quais, dentro do prazo estabelecido pelo poder público, poderão apresentar comentários ao Relatório. Importante ressaltar que a Resolução não faz qualquer menção ou discriminação a quais entidades podem apresentar estes comentários. Evidentemente, sendo o objetivo da Resolução estender ao máximo a possibilidade de participação da comunidade, conclui-se que todos os cidadãos e a sociedade civil organizada possam apresentar os referidos comentários.

Passada a fase de comentários¹⁸, a Resolução prevê a possibilidade de ocorrência de audiência pública, com o fim de concretizar a realização de debates sobre o projeto, suas implicações ambientais e sobre o Relatório de Impacto Ambiental. A leitura da Resolução leva à conclusão de que a audiência pública constitui ato discricionário do administrador¹⁹. Entretanto, uma interpretação mais criteriosa, aliada aos princípios ambientais constitucionais, indica que o poder público não pode se furtar à realização da audiência diante de pedido fundamentado da coletividade. Neste sentido, a Resolução 9/87 do Conama, em seu art. 2º, estabeleceu que as audiências públicas serão realizadas pelo órgão ambiental sempre que for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos.

Detalhes procedimentais acerca das audiências públicas estão estabelecidos na Resolução Conama 9/87, tais como o prazo para solici-

¹⁸ A Resolução não define qual é o período que deve perdurar a fase de apresentação dos comentários. Machado (*Direito Ambiental Brasileiro*, 2007, p. 257) defende que este período não pode ser inferior a 30 dias, possibilitando-se assim um exame criterioso por parte do grupo de interessados, geralmente compostos por pessoas leigas às questões objeto do Rima.

¹⁹ Algumas Constituições estaduais tornaram obrigatória a realização das audiências públicas, como no caso do Estado de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e São Paulo.

tação de audiência (art. 2º, § 1º), necessidade de que as audiências ocorram em locais acessíveis (art. 2º, § 4º), possibilidade de realização de mais de uma audiência (art. 2º, § 5º), lavratura de ata (art. 4º), e outros.

Não obstante, dois dispositivos, cujos teores salientam a importância dada à participação popular, merecem ser ressaltados. O primeiro, afirma que a licença ambiental não terá validade caso o poder público, mediante solicitação da coletividade, não realize a audiência pública (Res. Conama 9/87, art. 2º, § 2º). O segundo, afirma que a ata da audiência pública servirá de base, juntamente com o Rima, para a análise e parecer final do órgão licenciador.

3.3 A Participação Popular no Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental, conforme estabelecido pelo art. 1º, I, da Resolução Conama 237/97, é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Trata-se também de instrumento da política nacional de meio ambiente cuja regulamentação normativa traduz clara preocupação com a participação da coletividade em seu procedimento. O art. 10 da referida Resolução do Conama estatui que o procedimento de licenciamento ambiental garantirá a realização de audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente. Muito embora a Resolução não faça referência direta à sociedade civil organizada, é evidente que as associações possuem o direito de participar do processo de licenciamento ambiental, nos moldes do que já foi dito em relação ao Estudo de Impacto Ambiental.

O art. 20 da Resolução do Conama também traz regra de grande relevância. De acordo com este dispositivo, os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementado os Conselhos de meio ambiente, com caráter deliberativo, que assegurem a participação social na sua composição.

3.4 A Participação Popular na Política Nacional dos Recursos Hídricos

A legislação brasileira, ao tratar da gestão dos recursos hídricos, também demonstrou preocupação com a criação de espaços de deliberação democrática.

A Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, dispondo em seu art. 25 acerca do Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos. Este sistema tem como princípios básicos a descentralização da obtenção e produção de dados e informações (art. 26, I) e o acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade (art. 26, III).

A lei também estabelece que o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é composto, entre outros órgãos, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o qual possui a participação de representantes dos usuários dos recursos hídricos e de organizações civis de recursos hídricos. O parágrafo único do artigo 34, mostrando uma preocupação com a preservação de certa paridade de forças entre membros do poder público e da coletividade, expõe que o número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um dos membros do Conselho.

Em um nível de debate mais regionalizado, encontram-se os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, que tem área de atuação restrita à determinada bacia, sub-bacia ou grupo de bacias hidrográficas (art. 37). Estes Comitês, cujas competências deliberativas estão previstas no art. 38 da Lei 9.433/97, são compostos por representantes da União, dos Estados e dos Municípios situados em sua área de atuação, dos usuários das águas de sua área de atuação e de entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (art. 39).

Novamente aqui se percebe a preocupação da lei com a paridade de forças dentro dos Comitês de Bacias, de modo que o número de representantes do Poder Executivo federal, estadual e municipal fica limitado à metade dos seus membros.

No Estado do Rio Grande do Sul, os Comitês de Gerenciamento são instituídos pela Lei estadual 10.350/94, e tem por competências coordenar as atividades dos agentes públicos e privados relacionados aos recursos hídricos, compatibilizando as metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos com a crescente melhoria da qualidade dos corpos de água²⁰. No que se refere à sua composição, a lei estabelece que deve ser observada a proporção de 40% dos votos para representantes dos usuários de

²⁰ *Lei estadual do Estado do Rio Grande do Sul 10.350/94: "Art. 12. Em cada bacia hidrográfica será instituído um Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, ao qual caberá a coordenação programática das atividades dos agentes públicos e privados, relacionados aos recursos hídricos, compatibilizando, no âmbito espacial da sua respectiva bacia, as metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos com a crescente melhoria da qualidade dos corpos de água".*

águas, 40% dos votos para representantes da população da bacia e 20% dos votos para representantes dos diversos órgãos da administração direta federal e estadual²¹.

3.5 A Participação Popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente

Os Conselhos Municipais de meio ambiente são órgãos de participação popular instituídos por Lei municipal que possuem função deliberativa, fiscalizadora e consultiva. Estão inclusos num sistema hierárquico de Conselhos, onde se encontra no topo o Conselho Nacional de meio ambiente e, em local intermediário, estão os Conselhos Estaduais de meio ambiente.

Os Conselhos de meio ambiente receberam maior destaque no cenário político a partir da Resolução Conama 237/97, cujo art. 20 autorizou a municipalização do procedimento de licenciamento ambiental nos Municípios em que estivessem devidamente implementados.

Salienta-se ainda o papel do Conselho de gestor do Fundo Municipal de meio ambiente, onde são depositados recursos provenientes de multas administrativas, termos de ajuste de condutas firmados com o Ministério Público, taxas de licenciamento etc.

Os Conselhos Municipais de meio ambiente são órgãos de composição paritária, incluindo membros representantes da sociedade civil e da esfera governamental. São órgãos independentes, muito embora devam ser financeiramente, providos pelo executivo municipal.

4 DESAFIOS À EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO DIREITO AMBIENTAL

Concluída a análise da evolução do princípio democrático em nossa sociedade e, mais especificamente, o estudo dos espaços de deliberação coletiva no âmbito da legislação ambiental, resta buscar a resposta

²¹ *Lei estadual do Estado do Rio Grande do Sul 10.350/94: "Art. 13. Cada Comitê será constituído por: I – representantes dos usuários da água, cujo peso de representação deve refletir, tanto quanto possível, sua importância econômica na região e o seu impacto sobre os corpos de água; II – representantes da população da bacia, seja diretamente provenientes dos poderes legislativos municipais ou estaduais, seja por indicação de organizações e entidades da sociedade civil; III – representantes dos diversos órgãos da administração direta federal e estadual, atuantes na região e que estejam relacionados com os recursos hídricos, excetuados aqueles que detêm competências relacionadas à outorga do uso da água ou licenciamento de atividades potencialmente poluidoras".*

para um questionamento fundamental: A participação da coletividade através dos espaços institucionais de democracia participativa vem contribuindo de forma efetiva para a proteção do meio ambiente?

Busca-se responder a este questionamento através de duas outras indagações: (a) Os espaços de participação democrática foram instituídos de forma apta a propiciar a participação efetiva? (b) O poder público vem acatando as decisões tomadas pela coletividade em matéria ambiental?

4.1 Da Institucionalização dos Espaços de Participação Popular em Matéria Ambiental

Foram analisados cinco instrumentos de participação popular em sede de legislação ambiental. A análise que aqui se propõe parte da hipótese de que os espaços mencionados se preocupam em, formalmente, disponibilizar à coletividade a possibilidade de intervir nas escolhas do poder público, mas, materialmente, não permitem que esta possibilidade se concretize. Em outros termos: os espaços de participação popular já trazem limitações institucionais a sua plena efetividade. A participação existe, porém não na sua plenitude, com a força capaz de refletir a vontade da coletividade nas decisões do administrador (quando estas se encontram em caminhos opostos, evidentemente).

Como demonstrado, a composição dos colegiados pressupõe a paridade entre membros que representem o poder público e a sociedade civil. Entretanto, esta paridade de forças, a qual teoricamente visa propiciar um embate político proporcional, não é observada em diversos espaços. Para demonstrar tal proposição utilizam-se dois exemplos: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; e o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã.

O Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Camaquã é composto por 45 membros titulares com direito a voto, 18 representantes dos Usuários da Água (40%), 18 representantes da População da Bacia (40%) e 9 representantes do Governo Federal e Estadual, conforme quadros 1, 2 e 3. Tanto a legislação estadual (Lei 10.350/94), ao estabelecer a proporção dos votos entre representantes dos usuários, da população e do governo, como a federal (Lei 9.433/97), ao limitar a representação do Poder Executivo, trouxeram preocupações com a paridade na composição dos Comitês de Bacias.

Quadro 1 – Representantes dos Usuários

Categoria Abastecimento Público	Categ. Esgotamento Sanitário e Resíduos Sólidos
Corsan	Corsan
Prefeitura de Arambaré	Prefeitura de Dom Feliciano
Prefeitura de Tapes	
Prefeitura de Santana da Boa Vista	Categoria Drenagem
	Prefeitura Municipal de Camaquã
Categoria Produção Rural	
AUD	Categoria Indústria
Sind. Trabalhadores Rurais Sentinela do Sul	Cooperativa Triticola
Sind. Trabalhadores Rurais Santana da Boa Vista	
Sind. Rural de Encruzilhada do Sul	Cat. Especial de Gestão Urbana e Ambiental Municipal
Sind. Rural de Camaquã	Prefeitura de Encruzilhada do Sul
Sind. Rural de São Lourenço do Sul	
	Categoria Mineração
Categoria Lazer e Turismo	Categoria Pesca
AUD	Sem representantes

Quadro 2 – Representantes da População

Categoria Legislativos Estadual e Municipal	Categoria Instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão
Câmara Vereadores de Dom Feliciano	URCAMP
Câmara Vereadores de Encruzilhada do Sul	FUNDASUL
Câmara de Vereadores de Tapes	EMATER
Câmara de Vereadores de Santana da Boa Vista	UFPEL
Categoria Associações Comunitárias	Categoria Organizações Ambientistas
Associação Moradores do Bairro Carvalho Bastos	Associação Ambientalista do Médio Camaquã
	Associação Itai/Caimã
Categoria Clubes de Serviço Comunitários	
Lions Clube Camaquã Universitário	Categoria Associações de Profissionais
Rotary Clube Camaquã Norte	ABES
	Associação de Engenheiros Agrônomos de Camaquã – AEAC
Categoria Associações Sindicais	
Categoria Comunicação	
sem representação	

Quadro 3 – Representantes do Governo

Secretaria da Agricultura e Abastecimento – 2 vagas
Secretaria da Educação e Cultura
Secretaria das Obras Públicas e Saneamento
Secretaria de Energia, Minas e Comunicações
Secretaria de Meio Ambiente
Secretaria da Ciência e Tecnologia
Secretaria da Saúde
Secretaria de Turismo

Tais padrões, formalmente, são obedecidos pelo Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã. Entretanto, não se observa na composição do Comitê a presença, em número suficiente, de representantes de órgãos e instituições (públicas ou privadas) com histórico de defesa dos interesses ambientais. A análise cuidadosa dos quadros 1, 2 e 3 (em Anexo) demonstra que, das 45 vagas do Comitê, apenas 2 são ocupadas por representantes com discurso ambientalista (Associação Ambientalista do Médio Camaquã e a Associação Itai/Caimã). Os demais membros do Comitê são instituições sem atuação expressiva na esfera ambiental, instituições que representam interesses de setores produtivos rurais (cujas atividades muitas vezes causam impactos ambientais negativos), ou ainda órgãos e instituições públicas.

Cenário semelhante se observa no Comitê Nacional de Recursos Hídricos, cuja composição se observa a seguir:

- Representantes do Poder Executivo Federal: 27 vagas distribuídas entre os Ministérios.
- Representantes dos Usuários dos Recursos Hídricos: 12 vagas, distribuídas conforme Quadro 5.
- Representantes de Organizações Cívicas de Recursos Hídricos: 6 vagas, distribuídas conforme Quadro 6.
- Representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal: 10 vagas (parte dos conselhos indica membros titulares e parte indica membros suplentes).

Quadro 4 – Representantes dos Usuários dos Recursos Hídricos

Categoria Irrigantes
Confederação Nacional de Agricultura
Associação de Produtores da Bahia
Categoria Prestadores de Serviço Público de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário
Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais – AESBE
Companhia de Saneamento de Paraná – SANEPAR
Categoria Concessionárias e Autorizadas de Geração Hidrelétrica
ABRAGE
Centrais Elétricas do Pará – CELPA
Categoria Setor Hidroviário
Grupo Reicon – Rebelo Indústria Comércio e Navegação Ltda
Sindicato dos Armadores de Navegação Interior dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul – SINDARSUL
Categoria Indústrias
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP
Instituto Brasileiro de Siderurgia – IBS
Categoria Pescadores e Usuários de Água para o Lazer e Turismo
Associação Regional dos Usuários de Recursos Hídricos no Brasil Central – ARBRAC

Quadro 5 – Representantes de Organizações Cívicas de Recursos Hídricos

Categoria Comitês, Consórcios e Associações Intermunicipais das Bacias Hidrográficas
Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá
Comitê da Bacia Hidrográfica do Pardo
Categoria Organizações Técnicas de Ensino e Pesquisa
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES
Centro de Hidráulica e Hidrologia Professor Parigot de Souza – CEHPAR
Categoria Organizações não Governamentais
Instituto de Pesquisa Avançadas em Economia e meio ambiente – Instituto Ipanema
Conselho Popular de Defesa dos Direitos Humanos dos Moradores do Bairro Felicidade

Novamente aqui se observa uma irrelevante participação de membros representantes de setores da sociedade vinculados a movimentos ambientalistas. Dos 55 membros do Conselho acima elencados, ape-

nas 1 deles é representante de organizações com discurso ambiental (Instituto de Pesquisa em Economia e meio ambiente – Instituto Ipanema). Todos os demais são representantes de setores produtivos, como a indústria e a atividade agropecuária; da administração pública direta ou indireta; de entidades não governamentais sem uma preocupação estritamente ambiental (há participação inclusive de associação de bairro); ou ainda representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, entidades estas que reproduzem esta mesma composição desproporcional.

Em síntese, os espaços de deliberação popular previstos na legislação ambiental possuem formalmente e abstratamente a intenção de garantir a participação da sociedade na formulação das políticas públicas de proteção ambiental. Entretanto, a instituição destes espaços não garante uma representação paritária, reservando um espaço irrisório para o grupo de membros que possuem a preocupação com a garantia da qualidade ambiental.

Participar supõe que a decisão final contemple as aspirações e interesses dos que deliberam, com a proteção efetivados direitos das minorias. Se os representantes de uma minoria estão sempre presentes nas deliberações, isso não significa que eles participam. Eles podem estar perdendo todas as votações, democraticamente... Estão condenados a coonestar (sic) sempre as decisões tomadas pelas pessoas majoritárias no recinto. É a situação que caracteriza a maioria dos Conselhos "participativos" do País: Conselhos municipais, estaduais, e Nacional do meio ambiente (Condema's, Consema's e Conama); Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH – e tantos outros.

[...]

É nesse contexto que o debates, sobre a participação em entidades apresentadas como representativas, pode ser considerado incipiente. A institucionalização dos conselhos já está consolidada, perpetuando desequilíbrios significativos. A composição dos Conselhos é sempre definida unilateralmente pelos órgãos do poder executivo. Aprovam estatutos que lhes garantem a maioria absoluta: democracia, sim, porém, desde que não haja possibilidade de perder votação alguma²².

Não obstante a instituição não paritária dos espaços democráticos de participação popular em matéria ambiental, outra questão ainda resta ser respondida: Nos casos em que os conselhos deliberam e constroem

decisões favoráveis à proteção ambiental, está o poder executivo vinculado a tais deliberações?

4.2 Da Efetividade das Deliberações Democráticas em Espaços Institucionalizados de Deliberação Ambiental

Constatado que canais de participação popular são instituídos de forma a reservar um restrito espaço para representantes da coletividade ligados ao discurso ambientalista, resta ainda indagar acerca da possibilidade de o administrador, nas ocasiões em que são produzidas deliberações comunitárias que contrariem o interesse do Executivo, não acatar tais decisões. A rigor, a questão a que se busca aqui responder envolve a existência de eventual vinculação entre as decisões dos colegiados e a do administrador.

Para tanto, inicialmente é necessário se fazer a distinção entre o eventual caráter consultivo e deliberativo que as decisões dos conselhos, comitês, audiências etc., possuem. O primeiro imputaria à coletividade poderes tão somente de aconselhar o administrador, o qual pode, conforme sua conveniência, acatar ou não, tais decisões. Ao caráter deliberativo se daria maior amplitude, de modo que o executivo estaria vinculado às deliberações coletivas.

Grande parte dos dispositivos reguladores dos espaços de participação popular referem-se tão somente à necessidade de consulta à população, não restando qualquer obrigação do governante em vincular-se às escolhas da população. Ou seja: está garantido o direito à voz da coletividade, mas falta a garantia de que esta vontade será efetivada.

Utilizam-se duas decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para exemplificar esta situação. A primeira delas refere-se à ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por prefeito contra lei municipal instituidora de conselho municipal cujo teor lhe atribuía a função deliberativa, consultiva e fiscalizadora. Na visão do autor da ação, o conselho municipal somente pode ter função de auxílio na administração pública. Assim, a competência deliberativa prevista na lei constituiria afronta à harmonia e a independência entre os poderes, uma vez que é atribuição exclusiva do chefe do executivo administrar as finanças do Município.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.663, do Município de Cachoeira do Sul (art. 6º, caput, e inc. I e III). Restrições ao poder deliberativo da administração municipal. Uso e destinação dos valores provenientes do Fundo Municipal de Manutenção de Estradas – FUNAMES. Funções deliberativa, fiscalizadora e consultiva atribuídas ao Conselho de Manutenção das Estra-

²² CAUBET, Christian Guy. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Juruá, 2006. Capítulo III – Gestão das águas e Cidadania. p. 118-9.

das Municipais. Violação aos princípios insertos nos artigos 10, 53, XIX, 70, 71 e 72, observados por força do art. 8º, todos da Constituição do Estado. Ofensa aos princípios da simetria, da independência e da prerrogativa reservada aos chefes dos poderes executivo e legislativo do município. Inconstitucionalidade material ou substancial, com redução de texto. Representação acolhida. Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 70013391149 – Tribunal Pleno – Tribunal de Justiça do RS – Rel. Luiz Ari Azambuja Ramos – j. em 22.05.2006)

A ação foi julgada procedente, pronunciando a inconstitucionalidade parcial da lei e determinando a redução do seu texto, com a exclusão dos termos “deliberativo, consultivo e fiscalizador”. Na visão dos desembargadores, ao se restringir a discricionariedade da administração municipal, o conselho interferiria na área de atuação privativa do governante, malferindo o princípio da divisão dos poderes e da simetria.

Ainda que a lei tenha perdido as expressões consultivas e fiscalizadora do seu rol de atribuições, é evidente que estas permanecem. Nada impede que o conselho mantenha um papel fiscalizador (que é prerrogativa, aliás, de todo e qualquer cidadão), utilizando-se do Ministério Público quando presenciar irregularidades administrativas. O mesmo afirma-se em relação ao caráter consultivo que é consequência automática da própria existência deste órgão. Negar até mesmo o caráter consultivo do conselho acarreta a sua óbvia inatividade, de modo que a decisão mostra-se contraditória quando afirma que o conselho possuiria a função de auxiliar a administração, mas nega o caráter consultivo. Ou ainda: o que seria a função de auxílio da administração, se não seu papel consultivo?

A segunda decisão a ser analisada também foi preferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público contra secretário de saúde do Município de Pelotas em decorrência da destinação de verba do Fundo Municipal de Saúde para a construção de uma farmácia de manipulação sem prévia autorização do conselho municipal. A ação foi julgada improcedente em primeiro grau, teve recurso provido em sede de apelação e foi julgada definitivamente através de Embargos Infringentes (n. 70012000394), recurso este que por maioria dos votos foi acolhido.

Importante fazer menção ao teor dos votos dos desembargadores nos embargos infringentes referidos, os quais restringiram o espaço de atuação dos conselhos a uma esfera meramente opinativa. Segunda a tese vencedora, quando a lei municipal instituidora do conselho expõe que as políticas públicas serão adotadas mediante consulta e deliberação ao conselho municipal de saúde, tal regra se aplica apenas às políticas gerais do

município, mas não a cada ato específico, uma vez que, do contrário, haveria lesão à independência e harmonia dos poderes. O teor da decisão é expresso em apontar que o conselho é um órgão apenas consultivo, com funções de aconselhamento, que formula e sugere as linhas gerais das políticas, as quais são definidas, em última instância, pelo secretário municipal.

Ambas as decisões referidas acima parecem elucidar um pensamento majoritário na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no que se refere à resistência em conferir força vinculativa das deliberações dos conselhos municipais (o que se estende também aos demais espaços de participação política) aos atos administrativos e políticas públicas do poder executivo. As decisões do Tribunal parecem caminhar em sentido contrário ao proposto pela Constituição, uma vez que tolhe o seu intuito participativo.

A princípio da separação e da harmonia entre os poderes continua sendo a justificativa para este posicionamento. Entretanto, contraditoriamente, quando se observa uma série de ações civis públicas ajuizadas em face do poder público com o fim de impor a realização de obras públicas (o que acarreta evidente influência sobre o orçamento público), percebe-se uma clara tendência do Judiciário em relativizar a separação de poderes.

O fato é que não se dá à participação popular a importância conferida pela Constituição Federal. O princípio democrático, ainda que tenha a sua importância teórica amplamente reconhecida pela doutrina e pelos próprios tribunais, ainda carece de uma análise que vise à efetividade das deliberações da coletividade. Há que se dar força normativa à vontade popular, vinculando as políticas públicas às decisões da sociedade. Ou ainda, há que se subordinar à democracia indireta à democracia direta, haja vista a maior legitimidade desta última.

Antes, porém, que se conclua pela total tendência do Judiciário em vetar maior autonomia às decisões da coletividade, cabe mencionar recente decisão do Supremo Tribunal de Justiça que, ao julgar recurso especial interposto pelo Ministério Público de São Paulo, reconheceu a necessidade de o poder público municipal atender à deliberação de conselho municipal de saúde e implantar programa governamental de atendimento à criança e ao adolescente.

Administrativo e processo civil. Ação civil pública. Ato administrativo discricionário. Nova visão. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Mi-

nistério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido. (STJ/Recurso Especial 493.811 – SP)

No caso da referida ocasião, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente baixou resolução normativa, deliberando sobre a necessidade de criação de programa governamental para atendimento de alcoólatras e toxicômanos, o qual não teria sido atendido pelo executivo municipal.

Em que pese tratar-se de decisão que não se refira às políticas ambientais, certamente demonstra uma alteração no entendimento anteriormente exposto, reconhecendo a vinculação do poder público às deliberações da coletividade devidamente organizada nos espaços previstos pelo ordenamento jurídico para a participação popular.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redemocratização do país, após o regime militar, inaugura um novo momento para a participação política da sociedade no cenário político. A concepção de cidadania liberal clássica, pautada no modelo representativo, é ampliada significativamente através de instrumentos que possibilitam a participação cidadã nos processos de elaboração de políticas públicas.

O dever conjunto do poder público e da coletividade em preservar o patrimônio ambiental às gerações presentes e futuras, foi positivado no texto constitucional. Desta forma, ficou evidenciado que as políticas públicas adotadas na esfera ambiental exigem a institucionalização de espaços que possibilitem esta participação política.

Neste contexto, observa-se uma série de mecanismos em matéria ambiental que possibilita ao cidadão intervir nos processos decisórios, como, por exemplo, as audiências públicas, os conselhos municipais de meio ambiente, os comitês de bacias hidrográficas etc. Entretanto, não obstante exista formalmente a possibilidade de participação da sociedade nos procedimentos de elaboração de políticas públicas ambientais, via de regra, observa-se que materialmente esta participação não alcança efetividade na concretização destas políticas.

Duas foram as hipóteses levantadas neste trabalho para tal problemática. A primeira, refere-se à forma como os instrumentos democráticos de deliberação política na esfera ambiental são institucionalizados, reservando-se insignificantes espaços para representantes da sociedade com discurso ambientalista. A segunda, refere-se à inexistência de qualquer vinculação do administrador às deliberações dos administrados construídas nos espaços deliberativos. Ou seja: ainda que a coletividade delibere por ações administrativas de proteção ambiental, o administrador não se obriga a cumprir as escolhas da sociedade.

A participação popular é encarada apenas como uma etapa do processo de elaboração das políticas públicas. Dá-se à sociedade a oportunidade de participar, porém não se disponibilizam meios jurídicos capazes de garantir a efetividade das deliberações coletivas. Os princípios da cidadania liberal permanecem predominantes. A representação sufoca a participação e os mesmos princípios que outrora serviram para limitar o poder do governante (como a separação de poderes) hoje servem para manter intocada uma esfera de discricionariedade não repartida com os demais.

A recente decisão do Supremo Tribunal de Justiça, outorgando a Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo efetivo caráter deliberativo, pode ser um marco da alteração da jurisprudência majoritária de nossos Tribunais.

A ampliação da força da participação popular nos processos decisórios passa por uma nova interpretação do Poder Judiciário sobre os institutos de participação cidadã. É inimaginável que a preservação do patrimônio ambiental possa ser concretizada de forma isolada pelo Poder Público. A proteção ambiental exige a efetivação da participação popular e cabe ao Poder Judiciário dar efetividade à vontade popular em matéria ambiental, quando esta é desrespeitada pelo administrador²³.

6 REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania, Direitos Humanos e Democracia**: Reconstituindo o Conceito Liberal de Cidadania. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- BIRNFELD, Carlos André. **Cidadania Ecológica**: Fundamentos para a Compreensão da Emergência e do Significado do Estado de Bem-estar Ambiental e do Direito Ambiental. Pelotas: Delfos, 2006.

²³ MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 91-92.

- BURDEAU, Georges. **O Estado**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- CAUBET, Christian Guy. **A água, a lei, a política... e o meio ambiente?** Curitiba: Juruá, 2006.
- LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- _____; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- LOBATO, Anderson Cavalcante. O Reconhecimento e as Garantias Constitucionais dos Direitos Fundamentais. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 22, p. 141-59, 1998.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- MARSHAL, Thomas Humphrey. **Cidadania Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967, p. 69.
- SANTOS, Boa Ventura de Souza. **A Gramática do Tempo: Para uma Nova Cultura Política**. São Paulo: Cortez, 2006.
- WOLKMER, Antônio Carlos. Do Paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 42, p. 83-97. 2001.
- _____. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito**. São Paulo: Alfa Omega, 1994.