



Protestantismo em Revista é licenciada
sob uma Licença Creative Commons.

Democracia, participação e deliberação nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente

Democracy, participation and deliberation in Municipal Councils of Environment

*Cristiano Weber**

*Liane Francisca Hüning***

*Anderson Cavalcante Lobato****

Resumo

A proposta deste artigo é trazer ao debate a importância da democracia participativa na construção de uma sociedade mais justa e sustentável. Sabe-se que o modo individual de viver não se coaduna mais com o cenário atual em que se encontra a comunidade internacional, isto é, um panorama recheado de riscos sociais e ecológicos. Por isso, entende-se que a melhor saída para os problemas socioambientais seria aumentar a participação popular nas decisões que englobam o meio ambiente local. E uma das ferramentas aptas a colocar em prática essa política social e ambiental seria o caminho dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente - CMMA. Nesse sentido, cuidar do meio ambiente nada mais é do que agir em coletividade, participando do cenário político e deliberando sobre ele e sobre as questões ambientais e, ainda, revelando a consciência de que as futuras gerações também possuem o direito de usufruir um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave

Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Participação popular. Justiça socioambiental.

Abstract

The purpose of this article is to bring to debate the importance of participatory democracy in building a more just and sustainable society. It is known that the individual way of life is not more consistent with the current scenario where the international community is located, namely, a chart full of social and ecological risks. Therefore, it is understood that the best solution to the social and environmental problems would increase popular participation in decisions that involve the local environment. And

[Texto recebido em abril de 2015 e aceito em junho de 2015, com base na avaliação cega por pares realizada por pareceristas ad hoc]

* Mestrando em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Advogado. Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/RS.

** Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Professora na Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

*** Doutor em Direito Público pela Université de Sciences Sociales de Toulouse - FRANÇA. Professor na Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

one of the tools able to put into practice the social and environmental policy would be the way of the Municipal Councils of the Environment – CMMA. In this sense, take care of the environment is nothing more than acting in collectivity, participating in the political scene and acting on it and on environmental issues, and also revealing the awareness that future generations also have the right to enjoy an environment healthy and ecologically balanced.

Keywords

Municipal Councils of Environment. Popular participation. Socioambiental justice.

Considerações Iniciais

Atualmente, a República Federativa do Brasil vive o início de um processo de amadurecimento político, social e econômico. Pode até ser que o estágio em que ela se encontra não seja o mais desejado pelos seus partícipes, mas já se mostra materializado com os primeiros passos que são dados em direção a uma democracia cada vez mais forte, igualitária e participativa. E, após um longo período de censura, o caminho não poderia ser outro, senão a instalação de uma política democrática consolidada e aberta ao diálogo popular. Segundo o magistério de Anderson Lobato, “o sucesso da transição para a democracia no Brasil está fortemente baseado na participação popular na Constituinte e, por consequência, na forte legitimidade da Constituição de 1988”.¹

Na verdade, o que vem ocorrendo no Brasil é um compromisso, embora ainda muito tímido, entre o Estado liberal e o Estado social. Fenômeno este que já trouxe alguns progressos para as políticas sociais, ao passo que se estabeleceu uma nova ordem jurídica baseada no bem-estar da população, caracterizando o chamado *Welfare State*, com direitos sociais mínimos assegurados, inclusive, pela atual Constituição. Importante lembrar que esse compromisso somente é possível se baseado no princípio democrático² e que os direitos sociais são essencialmente capitalistas, sendo que sua ampliação não assegura a emancipação humana, mas podem, sim, contribuir para a criação de condições materiais para a melhoria da qualidade de vida.³

O certo é que a democracia brasileira vem demonstrando fortes sinais de vida, até mesmo na relação dos três Poderes. Isso é facilmente perceptível, quando se vê, por exemplo, o Judiciário ingressando na esfera do Executivo, com o intuito de somente

¹ LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. Os direitos humanos na Constituição brasileira: desafios da efetividade. In: *Direitos humanos e violência: desafios da ciência e da prática*. Organizado por Georges Maluschke. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 19-32. p. 25.

² LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. O reconhecimento e as garantias constitucionais dos direitos fundamentais. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 33, n. 129, jan./mar., 1996. p. 85-98. p. 88-90.

³ BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Org.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 64-85. p. 68.

garantir a aplicação dos direitos sociais e fundamentais, previstos constitucionalmente. Tal intervenção somente seria possível numa democracia consolidada, ficando claro que a judicialização da política é apenas um dos indicativos de que o povo brasileiro gosta de ser ouvido, tem fome de participação e sequer cogita voltar aos tempos de censura, autoritários e sombrios, quando prevalecia o silêncio, a individualidade e o interesse econômico de um grupo minoritário.

É nesse sentido que se encaixa a proposta deste ensaio, ou seja, demonstrar que, a partir da Constituição de 1988, a participação popular tem se aprimorado, cada vez mais, para o debate coletivo de questões que envolvem o interesse público. O meio ambiente, constantemente, tem sido pauta dessas discussões, eis que, sendo um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, é normal que os debates das políticas públicas ambientais devam ocorrer com uma participação popular maior, como se verá a seguir.

Participação popular: um processo de conquista em constante debate, construção e aperfeiçoamento

Enquanto a redemocratização do Brasil trouxe inúmeras possibilidades de qualificação da política, o povo se torna um eterno aprendiz, na medida em que começa a exigir o uso dessas novas prerrogativas instituídas pelo Constituinte de 1988. Saúde, educação, segurança pública, desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental são temas recorrentes e que necessitam da convocação da sociedade brasileira para um debate profundo sobre a eficácia das políticas públicas que estão sendo adotadas pelos governos atuais. Para Anderson Lobato, o que se vê, ultimamente, é uma grande exigência popular na implementação de políticas públicas que promovam a inclusão social e econômica do cidadão brasileiro.⁴ Segundo o autor,

os programas sociais governamentais passam a ser alvo de uma fiscalização permanente quanto a sua eficiência e relevância, não somente por parte dos diretamente interessados, mas sobretudo das organizações não governamentais e dos meios de comunicação de massa que passam a denunciar os casos flagrantes de desvios de recursos. De fato, a participação da sociedade civil em seus diversos movimentos associativos tem transformado a vida política brasileira.⁵

O mesmo preceito também é defendido por Pedro Demo, quando sustenta que “é a sociedade organizada que define o papel e o espaço do Estado, não o contrário”.⁶ Entretanto, para que haja a definição do papel e do espaço do Estado pela sociedade, é

⁴ LOBATO, 2004, p. 24.

⁵ LOBATO, 2004, p. 24-25.

⁶ DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 15.

necessário haver uma participação de todos os indivíduos ou grupos sociais, pois, assim como “a liberdade só é verdadeira quando conquistada”, a participação só é plena, quando conquistada e praticada. Por isso, o autor expõe que “a redução das desigualdades só pode ser fruto de um processo árduo de participação, que é conquista, em seu legítimo sentido de defesa de interesses contra interesses adversos”.⁷

A ideia de que “participação é conquista” traz o entendimento de que nada pode ser concedido como se uma dádiva fosse. Conforme as lições de Pedro Demo, tudo deve ser arduamente conquistado por meio de um processo infundável, em constante vir a ser e que está sempre se fazendo, pois nunca haverá uma participação suficiente, completa e acabada. Para o autor, um processo de conquista que está em constante debate, construção e aperfeiçoamento se justifica pelo seu legítimo objetivo de autopromoção, de realização da cidadania, de implementação de regras democráticas do jogo, de controle do poder, de controle da burocracia, de negociação e de cultura democrática (DEMO, 2009, p. 18 e 66). Tudo isso deve ser conquistado e, após essa conquista, tais interesses públicos devem ser debatidos, construídos e aperfeiçoados por meio de canais que, efetivamente, garantam à sociedade a participação de todos os membros interessados.

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente como canais de participação popular

Atualmente, são inúmeras as possibilidades de participação popular na administração pública. Só no âmbito do Poder Legislativo e Executivo, a participação da população já tem início com a própria escolha de seus representantes políticos pelo processo eleitoral. Por isso, pode-se dizer que essa é a ferramenta mais importante da democracia brasileira.

Como se não bastasse, no âmbito do Legislativo, ainda estão previstas as *audiências públicas* que são realizadas com entidades da sociedade civil pelas comissões permanentes ou temporárias do Congresso Nacional e que recebem petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas (art. 58, § 2º, inc. II e IV, da CF/88); assim como há previsão de *plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular* (art. 14, inc. I, II e III c/c art. 61, § 2º, da CF/88).

O Poder Judiciário, também, mantém seus canais de participação popular quando realiza os chamados *júris populares* ou quando trabalha, de forma integrada, com os *conselhos de comunidade* que atuam na fase de execução da pena. Isso sem mencionar os instrumentos que visam à fiscalização dos atos realizados pelo Poder Público, como a *ação popular*, o *mandado de segurança*, a *ação civil pública* e a *ação direta de inconstitucionalidade*.

⁷ DEMO, 2009, p. 23.

O Poder Executivo, igualmente, não poderia ficar excluído desse leque de institutos que privilegiam a participação. Só na administração pública, o *direito de petição*, as *audiências e consultas públicas*, o *orçamento participativo* e os *conselhos consultivos e deliberativos* já demonstram que são verdadeiros caminhos ao diálogo popular.

Tais institutos, ressalta Marcos Perez, podem ser considerados instrumentos necessários à concretização do objetivo principal do Estado Democrático de Direito, ou seja, a efetividade dos direitos fundamentais.⁸ Nesse aspecto, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) surgem como canais de participação popular aptos a mudarem a realidade ambiental local por meio do debate, da construção e do aperfeiçoamento das políticas públicas empregadas na proteção e preservação do ecossistema brasileiro. E a participação nos CMMA só poderia ser coletiva, visto que todos têm o direito fundamental a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, assim como todos têm, também, o dever constitucional de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225 da CF/88). Percebe-se que a responsabilidade imposta pelo Constituinte de 1988 é de tamanha grandeza que não permitiria uma gestão individualizada, realizada apenas por poucos indivíduos, ainda que esses tivessem sido eleitos para isso.

Conforme Pedro Jacobi, a participação na gestão da coisa pública, além de ser um corretivo das limitações da democracia representativa, possibilita o engajamento da sociedade civil na formulação das políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos. Segundo o autor, são poucas as experiências de gestão municipal que assumem, de fato, uma radicalidade democrática na administração pública, assim como ampliam concretamente o potencial participativo da população.⁹

Contudo, no contexto político atual e diante dos institutos que privilegiam a participação, é possível afirmar que os Conselhos Municipais de Meio Ambiente possibilitam um maior engajamento da comunidade local no conhecimento de diversos problemas ambientais e na tomada de decisões para a resolução dessas dificuldades. É nesse sentido que os CMMA, quando bem conduzidos, funcionam como instrumentos de participação que permitem ao cidadão compartilhar o interesse pelas políticas ambientais locais, decidindo e controlando a execução dessas políticas, conforme demanda o interesse público.

Em razão disso, é preciso ter consciência de que os problemas ambientais são problemas de todos os membros da sociedade, sendo errado exigir de apenas alguns indivíduos que busquem uma solução para as dificuldades que afetam toda a coletividade. Da mesma forma, é um equívoco permitir que qualquer indivíduo proceda como se

⁸ PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 63-66.

⁹ JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. *Saúde e Sociedade*. São Paulo. Vol. 8, n. 1, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v8n1/04>>. Acesso em: 21 nov. 2014. p. 32 e 38.

sozinho vivesse, alheio aos interesses comunitários, quando procura resguardar tão somente seus interesses pessoais ou, até mesmo, quando toma decisões que produzem sérias consequências para muitas pessoas que foram excluídas do processo decisório.¹⁰

É para evitar essas discrepâncias políticas que o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 diz que todo homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país. Assim, também se deu com a Constituição brasileira de 1988, que, em diversos momentos, tratou da participação popular nas decisões de interesse comum como um dever e direito fundamental.¹¹ E, quando se trata de discussão de políticas públicas ambientais, os CMMA se mostram excelentes instrumentos de participação popular e local.

A intensidade participativa no palco dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente

Não se pode deixar de registrar que o desapego pela política e a falta de participação só é do interesse, segundo Dalmo Dallari, de grupos com tendência totalitária, que desejam decidir sozinhos, sem qualquer interferência da população, procurando desestimular a participação política da sociedade. Nas palavras do autor, esses grupos tentam difundir a ideia de que o povo não pode e não deve perder tempo com a política.¹² De acordo com Dallari, tais grupos dominantes até sabem que existem mecanismos para possibilitar ao povo uma participação efetiva nas decisões políticas. Porém, ainda, há os que pensam que

o povo deve deixar um grupo de pessoas mais esclarecidas tomar as decisões políticas, porque acreditam que desse modo o povo será mais beneficiado. As decisões seriam tomadas por uma elite política, mais esclarecida e interessada, mas sempre dando maior importância aos interesses do povo. Essa é a posição típica dos grupos autoritários, que não acreditam nos processos democráticos.¹³

Relevante dizer que a proposta em que se inserem os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) não é essa. E delegar a tomada de decisões no âmbito dos CMMA somente a determinados indivíduos, escolhidos a dedo, não condiz com a realidade constitucional brasileira. Olvidar que o Brasil é uma República (coisa pública) e que o Homem é um ser político por natureza em nada contribui para o amadurecimento político, social e econômico que se almeja. Por isso, a Constituição de 1988 sinaliza que a participação popular nas questões de interesse público tem um papel basilar no auxílio da emancipação humana e na promoção da justiça socioambiental. Dalmo Dallari, na década

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 21 e 22.

¹¹ Em especial, vale a pena repetir o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que garante a todos o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à **coletividade** o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” [grife-se].

¹² DALLARI, 1984, p. 85.

¹³ DALLARI, 1984, p. 86.

de 1980, já dizia que o novo século promete ao mundo uma nova sociedade e que a participação de muitos favorecerá a realização de cada militante como ser humano e apressará a construção da nova sociedade, na qual as decisões serão de todos os membros.¹⁴

Sob essa ótica, os CMMA possuem uma característica inigualável na realização da participação política e da justiça socioambiental, a sua proximidade com o cidadão. Conforme Marcos Perez, o Município é percebido como o local mais propício à efetivação da participação popular, devido as suas tradições históricas e a sua natural aproximação com os cidadãos.¹⁵ Consequentemente, é preciso que o Poder Público incentive, cada vez mais, a participação de toda a comunidade na construção das políticas públicas, com reuniões periódicas e fazendo com que esses encontros deixem de ser uma mera formalidade, tornando-se uma realidade em busca da tão sonhada sustentabilidade ambiental.

Sobre esse aspecto não há como deixar de colacionar a seguinte constatação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o ano de 2012:

Uma outra forma de qualificar os conselhos do ponto de vista estatístico e analítico é verificar se esses fóruns têm-se reunido. A intenção desse procedimento é escapar daquelas situações em que o conselho existe formalmente, mas não tem qualquer operacionalidade no cotidiano da administração municipal. Nesse sentido, apuraram-se os municípios nos quais os CMMA existentes se reuniram no período de 12 meses anteriores à coleta da informação; os conselhos desse conjunto de municípios serão doravante denominados de Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente ativos - CMMA ativo. Em 2012, dos 3.540 municípios brasileiros que dispunham de CMMA, 2.674 (75,6%) declararam que realizaram reunião no período considerado pela pesquisa.¹⁶

Diante dessa verificação, oportuno salientar o magistério de Humberto de Almeida, que identifica, na participação popular, três funções elementares: a de educação, a de controle e a de integração. Segundo o autor, a participação tem uma *função educativa*, quando o cidadão aprende a reconhecer que os interesses coletivos estão acima de seus próprios interesses ou do proveito de determinados grupos; tem uma *função de controle*, quando demanda um compromisso e envolvimento em ações que alcancem o bem público, resultando numa tomada maior de posições e numa fiscalização mais intensa das posições que foram adotadas; e tem uma *função integrativa*, quando há um entrelaçamento

¹⁴ DALLARI, 1984, p. 96.

¹⁵ PEREZ, 2009, p. 97.

¹⁶ IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros em 2012*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Rio de Janeiro, 2013. p. 174.

entre as funções anteriores e a própria razão de ser da participação: a integração social para o desenvolvimento e aprofundamento da democracia participativa.¹⁷

Posicionamento semelhante também é adotado por Anderson Lobato e Felipe Wienke, quando sustentam que a democracia representativa se mostrou ineficaz para o exercício da função de integração social, de produção de identidade coletiva e de socialização política, justamente, em virtude da limitação que o modelo representativo apresenta ao tratar de questões que estão cada vez mais complexas.¹⁸ Por isso, pode-se afirmar, à luz da doutrina de Nancy Fraser, que superar a injustiça social e ambiental significa dismantlar as barreiras que foram institucionalizadas e que impedem a participação de todas as pessoas interessadas no bem de uso comum do povo, em condições de igualdade com os demais, como parceiras de uma fidedigna integração social.¹⁹

Isso significa que não basta, tão somente, garantir o direito à voz aos interessados nas políticas públicas ambientais, mas, acima de tudo, promover a efetivação da exata vontade popular. Já se passou do momento de indagar se as *deliberações* que ocorrem no recinto dos CMMA devem ficar reservadas apenas aos representantes oficiais do colegiado, designados pelo Poder Público e pela sociedade civil organizada, ou se, também, deveriam estar abertas ao voto de todos os membros da comunidade local, inclusive, aos da sociedade civil não organizada e sem representação no referido conselho.²⁰

A pura concentração de poder nas mãos de apenas algumas entidades e membros politicamente escolhidos para comporem os CMMA não estaria em descompasso com a realidade constitucional brasileira? Aqui, não se pretende desqualificar o sistema de representação vigente, até porque a própria Constituição da República o estabelece e garante. O que se deseja é, unicamente, o fortalecimento dos “*novos espaços de participação e de controle*”,²¹ que, muitas vezes, *vinculam* os agentes públicos e que estão disponibilizados na própria Lei Fundamental, em diversas passagens.²²

¹⁷ ALMEIDA, Humberto Mariano de. Participação e representação popular. *Imes Revista de Direito*, a. V, n. 9, jul./dez., 2004. p. 26- 31. p. 27-28.

¹⁸ LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; WIENKE, 2011, p. 37.

¹⁹ FRASER, Nancy. Reenquadrando a Justiça em um mundo globalizado. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 77, 2009. p. 11-39. p. 17

²⁰ REINIS, Oliver Alexandre. Constituição, Estatuto da Cidade e a participação popular nos conselhos gestores das cidades. *Jus Brasil Artigos Jurídicos*, 2013. Disponível em: <<http://oareinis.jusbrasil.com.br/artigos/111808451/constituicao-estatuto-da-cidade-e-a-participacao-popular-nos-conselhos-gestores-das-cidades>>. Acesso em: 26 de nov. 2014. p. 02.

²¹ CORRALO, Giovani. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. p. 289-306. p. 292

²² O artigo 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ressalta que “*todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*.”. Assim como dispõe, exemplificativamente, os seguintes artigos da Lei Maior: 10; 29, inc. XIII; 187; 194, inc. VII, 198, inc. III; 204, inc. II; 205; 216, parágrafo 1º; 225; e 227.

Portanto, o mais adequado, democrático e republicano seria estender o direito de votar as questões que estão sendo deliberadas pelos CMMA a todos os cidadãos interessados nas políticas públicas ambientais e locais, sejam eles membros oriundos do Poder Público, da sociedade civil organizada ou da sociedade civil não organizada.

Democracia participativa vinculante: uma alternativa para os problemas socioambientais

É preciso deixar claro que a democracia participativa pode ser classificada em *vinculante* (com força deliberativa) e *não vinculante* (com configuração apenas consultiva). Gomes Canotilho acrescenta uma terceira espécie, a *vinculante e autônoma*. Essa última possui autogestão e “se trata de uma substituição pura e simples do poder de direção tradicional para outros poderes”,²³ citando, como exemplo, as organizações não governamentais, as organizações sociais, as entidades públicas, os conselhos de classe e os serviços sociais autônomos.²⁴ Já a *não vinculante* é a participação que ocorre, por exemplo, no âmbito das audiências e consultas públicas e do orçamento participativo, isto é, possuem caráter meramente opinativo, podendo a administração pública acolher ou não a sugestão. E a *vinculante* é a que se defende e se propõe no presente ensaio como sendo uma característica necessária aos Conselhos de Meio Ambiente, pois essa particularidade vincula a administração pública às questões que foram *previamente deliberadas* pelo colegiado que compõe o conselho no momento da votação.

Sabe-se que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) possui força *deliberativa* (vinculante) e configuração consultiva, ou seja, tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e para os recursos naturais e *deliberar*, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (segundo prevê o art. 6º, inc. II, da **Lei Federal nº 6.938/1981**).

No Rio Grande do Sul, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) funciona como o órgão superior do Sistema Estadual de Proteção Ambiental com caráter *deliberativo* (vinculante) e *normativo*, sendo responsável pela aprovação e acompanhamento da implementação da política ambiental na seara estadual (conforme redação dada pelo art. 8º do Decreto Estadual nº 40.930/2001 e pelo art. 5, inc. I, da Lei Estadual nº 10.330/1994).

Quando se trata dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA), insta dizer que, infelizmente, nem todos possuem caráter deliberativo. Alguns conselhos são criados apenas como meros “*órgãos de consulta*” da administração pública, o que os deixa à

²³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 426-427

²⁴ PEREZ, 2009, p. 187-202

margem de decisões políticas que, nem sempre, acabam resultando no benefício da coletividade e do equilíbrio ambiental necessário. Em relação ao caráter dos CMMA, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística mostra que predominam os de caráter deliberativo com um índice de 83,9% (IBGE, 2013, p. 173). Porém, entende-se que a democracia participativa vinculante é a que melhor responde aos problemas socioambientais existentes e, por isso, o melhor índice seria de 100% com caráter deliberativo, eis que todos os CMMA devem estar em sintonia com a nova realidade política (adotada pela Constituição de 1988) e social (é o poder que emana do povo e que deve conquistar a participação efetiva).

O poder deliberativo dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente como conquista e valorização da democracia participativa

Os CMMA com força deliberativa são aqueles que, efetivamente, têm o poder de decidir sobre a implantação de políticas públicas ambientais, estabelecendo um novo formato na relação entre o Estado de Direito Ambiental e a Sociedade de Risco²⁵ e contribuindo para a consolidação da democracia participativa vinculante. Já os CMMA com configuração *apenas consultiva*, como referido no item acima, não respondem aos anseios da atual sociedade, visto que funcionam somente como órgãos opinativos, cujas sugestões não obrigam, isto é, não vinculam o gestor público. Esses últimos, é importante salientar, estão, inclusive, em desacordo com a Resolução nº 237/1997 do CONAMA, que dispõe o seguinte:

Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados (CONAMA - Resolução 237/1997).

O poder deliberativo dos CMMA nada mais é do que uma obrigação de toda administração pública que se julga transparente, democrática, aberta ao diálogo popular e às críticas oriundas dos administrados e que preza a participação efetiva de todos os indivíduos (sem exceção) interessados nas políticas públicas ambientais. Como o próprio texto constitucional deixou expresso que cabe ao *Poder Público e à coletividade* o dever de defender e preservar o meio ambiente, não há por que ignorar a existência do caráter deliberativo ou deixar de fora das deliberações tomadas no âmbito dos CMMA o cidadão que está interessado em votar, mas não é membro do colegiado, porque não faz parte da já referida sociedade civil “organizada”, tampouco do Poder Público.

²⁵ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.

Sublinhe-se, portanto, que é a administração pública que deve se adaptar à Constituição, assegurando a participação de todos e recebendo o voto de todos, sejam membros do Poder Público, da sociedade civil organizada ou da sociedade civil não organizada, sendo que “a presença de um não inviabiliza a do outro, ao contrário, elas se complementam”.²⁶

Além do mais, no entendimento de Marcos Perez, “quanto menor a participação da Administração no conselho deliberativo, mais autêntico ele se torna do ponto de vista do atendimento do princípio participativo, sem que se afronte o princípio da divisão e harmonia dos poderes”. Consoante Perez, a decisão continua sendo tomada pela administração pública, que poderá, se for o caso, anular as deliberações ilegais em sede homologatória ou recursal, desde que motive a revogação.²⁷ O certo é que “a participação do cidadão não inviabiliza, mas, ao contrário, tocada pelos novos ventos democráticos, ela viabiliza e torna mais eficiente a atuação da Administração”.²⁸

Corroborando esse entendimento e ancorado no modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas e aperfeiçoado por Coehen e Bohman, Felipe Wienke assegura que a deliberação nas ações estatais e nas políticas públicas não busca a supressão das instituições governamentais tradicionais do Estado Liberal. O que se busca é uma coexistência maior de instrumentos representativos e participativos para a constituição dessas ações estatais e políticas públicas. Dessa maneira, Wienke afirma que “a democracia deliberativa não suprime os princípios da democracia representativa liberal, mas propõe o seu aperfeiçoamento, com novos formatos de diálogo entre atores políticos”.²⁹

Essa é a lógica da democracia participativa, *o poder deliberativo provindo do povo*, o que não poderia ser diferente, uma vez que *todo poder emana do povo*, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente, nos termos da Constituição*. Da mesma forma, é

²⁶ REINIS, 2013, p. 04

²⁷ O contrário também poderá ocorrer e, nesse caso, o controle se dará pela atuação do Ministério Público, que, como fiscal da lei, tem legitimidade para exigir da administração pública a execução de políticas públicas definidas pelos Conselhos, conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 493.811/SP, Rel. Eliana Calmon, assim ementado: 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 Ministério 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, REsp nº 493.811/SP, Relatora: Ministra Eliana Calmon, Data do julgamento: 11 de novembro de 2003).

²⁸ PEREZ, 2009, p. 147

²⁹ WIENKE, Felipe Franz. *A influência do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas no processo de elaboração de políticas públicas ambientais municipais no período dentre abril de 2008 e abril de 2011*. Pelotas: UFPEL, 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Programa de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal de Pelotas, 2011. p. 37

preciso estar ciente de que, na atual Sociedade de Risco, assim desmascarada por Ulrich Beck,³⁰ as decisões que geram reflexos no meio ambiente, necessariamente, devem ser tomadas por toda a coletividade, que sofrerá as consequências. Deixar essas deliberações, exclusivamente, para determinados indivíduos criteriosamente escolhidos é negar os princípios fundamentais da República e alimentar uma visão unilateral, autoritária e que não condiz mais com os anseios comunitários.

Oportuno reforçar que a garantia constitucional da participação do *Poder Público*, da *sociedade civil organizada* e da *sociedade civil não organizada*, além de promover a cidadania, visa a dar maior transparência e a evitar situações em que as decisões tomadas não sejam em benefício da coletividade, da sociedade local, mas, sim, para privilegiar interesses obscuros de determinados grupos, ainda que, para isso, seja necessário ignorar normas ambientais que buscam um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Nesse ponto, Pedro Jacobi confirma que a participação popular

se torna um meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas e flexíveis e transparentes que reconheçam os direitos dos cidadãos; assim como de reforçar laços de solidariedade num contexto de pressão social e polarização política na direção de uma cidadania ativa que disponha dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida.³¹

Note-se que toda conquista de direitos se deu por meio de lutas e movimentos sociais. No entanto, o engajamento em defesa desses direitos sociais e fundamentais não deve parar por aí. Após o reconhecimento das prerrogativas básicas para o exercício da cidadania, ainda, é necessário continuar na dura luta para torná-las uma realidade numa sociedade que, apesar dos últimos avanços, ainda é política, social e economicamente desigual. Entretanto, o surgimento do interesse por mais participação popular nas decisões políticas tem colaborado com o aumento das demandas judiciais por mais saúde, educação e proteção ambiental, por exemplo. Também é o avanço da participação popular na política brasileira, que tem contribuído para o fortalecimento das instituições democráticas e, entre elas, pode-se citar o Poder Judiciário, sendo que este tem a força e a autonomia necessária para atuar, com independência e imparcialidade, muito em função dos “*novos arranjos democráticos*”, que se desenvolveram nos últimos anos.³²

³⁰ BECK, 2006

³¹ JACOBI, 1999, p. 38

³² BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*. São Paulo, n. 8 (1), jan./jun., 2012. p. 59-86. p. 60.

O sentido da cidadania, da solidariedade e da coletividade nas decisões dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente

Não há dúvida de que, nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA), dotados apenas de caráter consultivo (não vinculantes), as chances de desintegração são maiores, pois, como já ficou demonstrado no item anterior, as questões *sugeridas* pelo colegiado do conselho poderão ou não ser adotadas pelo gestor público, fazendo com que o membro do conselho acabe se decepcionando, ao perceber que a política está voltada para outro fim, quando ela deixa de ser transparente, não traz informações importantes aos integrantes do conselho e não beneficia a coletividade. Isso enfraquece a cidadania, não solidariza os participantes e prejudica a razão de existência do próprio conselho, que é a coletividade.

Por outro lado, os CMMA, quando inseridos na lógica da democracia participativa vinculante e assegurando a participação do Poder Público, da sociedade civil organizada e de todos os membros da sociedade civil não organizada, têm, como vocação natural, o afloramento da cidadania em pessoas que, por muito tempo, foram, intencionalmente, esquecidas, ignoradas, silenciadas e excluídas de um sistema político que, simplesmente, não as escutou. Da mesma forma, os CMMA, quando regidos sob a lógica referida, servem para resgatar aquelas pessoas que, em algum momento, tentaram contribuir com o meio ambiente local, mas, em virtude da decepção, por não terem sido ouvidas, abandonaram a política e acabaram por aceitar a imposição de que ela, realmente, deveria ser conduzida por “um grupo de pessoas mais esclarecidas”.

A inclusão desses indivíduos sem representação nos CMMA e sua valorização como membros com votos que vinculam a administração pública faz com que a participação popular tenha um sentido muito mais solidário, na medida em que as decisões deverão ser pensadas e tomadas por uma coletividade e para uma coletividade. No mesmo sentido, as decisões desses conselhos, dotados de poder deliberativo, ao serem efetivadas em benefício de todos os cidadãos, facilmente, resgatam a autoestima política e social desses participantes (muitos deles excluídos, oprimidos e discriminados), pois se chegaria à conclusão de que vale a pena participar da elaboração das políticas públicas ambientais, porque elas, realmente, podem chegar mais perto das verdadeiras causas dos problemas socioambientais.

Nesse mesmo sentido, Alfredo Gugliano, ao compartilhar a ideia de fortalecimento da cidadania, da solidariedade e da coletividade sustenta que

a existência de diferentes níveis de reuniões que envolvem moradores das cidades e regiões, o estímulo aos debates sobre o espaço urbano, a participação nas determinações de obras públicas ou até mesmo a escolha, não de parlamentares, mas de vizinhos para fazerem parte de fóruns de gestão, representam não apenas uma mudança em termos da forma da democracia, como também uma verdadeira revolução no que diz respeito à

constituição de capital social, entendido enquanto a formação de um conjunto de requisitos cívicos (cidadania, solidariedade, sentido público, coletivismo etc.) que permitem o fortalecimento da organização da sociedade. Esta é uma das grandes diferenças entre o modelo convencional de democracia e o participativo, já que enquanto no primeiro caso a participação restringe-se às urnas, no segundo há permanência de vínculos de relação entre o Estado, os cidadãos e a sociedade civil, o que permite a formação de laços sociais mais amplos do que aqueles gerados, apenas, pelos processos eleitorais.³³

Convém salientar que a solidariedade que se busca aqui não é aquela puramente *assistencialista e capciosa*³⁴ já na sua base, como, facilmente, se vê por aí em diversos programas governamentais com evidentes interesses eleitoreiros, mas, sim, aquela que convoca a coletividade em prol de um único objetivo, a emancipação humana para que todos os indivíduos possam exercer a cidadania de forma justa e plena.

Por isso, à luz do magistério de Acselrad, Mello e Bezerra, entende-se que, ao contribuírem com a construção da cidadania, da solidariedade e da coletividade, os CMMA, conseqüentemente, estarão promovendo a justiça social e ambiental, na medida em que estarão favorecendo a constituição de “sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso”. O mesmo acontece, por exemplo, quando se assegura o amplo acesso às informações relevantes sobre os licenciamentos ambientais, o uso dos recursos naturais, a destinação de resíduos, a localização das fontes de riscos sociais e ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas públicas, programas e projetos que dizem respeito à coletividade.³⁵

Considerações finais

Dessa feita, pode-se extrair a ilação clara e insofismável segundo a qual a promoção do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações só estará completa quando esse direito e dever fundamental, efetivamente, for contemplado por todos os membros da sociedade, sejam eles oriundos do Poder Público, da sociedade civil organizada ou da sociedade civil não organizada. Essa é uma lógica social que privilegia o aumento da participação popular nas políticas públicas, fortalecendo a cultura democrática e o interesse pela política local. Em virtude desses novos instrumentos democráticos, inúmeros benefícios poderão ser contabilizados,

³³ GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação; contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. *Revista Civitas*. Porto Alegre. Vol. 4, n. 2, 2004. p. 257-283. p. 272

³⁴ DEMO, Pedro. *Solidariedade como efeito de poder*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002. p. 13

³⁵ ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 41.

uma vez que a participação popular, se bem conduzida, ajudará, significativamente, na redução das desigualdades sociais, econômicas e ambientais de uma determinada comunidade que, por interesses diversos, não era escutada, tampouco atendida, mas, sim, excluída.

Sob esse aspecto, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA), além de funcionarem como excelentes instrumentos de inclusão, se tornam verdadeiros palcos de debates, construções e aperfeiçoamentos de políticas públicas, adotadas para a coletividade. Também, podem ser vistos como excelentes instrumentos de combate à corrupção, eis que haverá uma fiscalização maior, cobrança e participação popular nas políticas ambientais, sobretudo naquelas que dizem respeito à liberação de licenças ambientais polêmicas e que não trazem benefícios para a comunidade que sofrerá os efeitos da atividade econômica que se propõe para um determinado local.

Tudo isso deve ocorrer em torno de um único objetivo: a emancipação humana. Se não for assim, a Sociedade de Risco permanecerá, por décadas, vagando por um sistema ineficaz e que apenas potencializa os efeitos mais perversos que podem existir em torno da manipulação do ser humano pelo ser humano. E, para se livrar dessa amarra, o povo deve conquistar a participação, fazer valer a sua vontade e exigir a informação, que é pública e é direito seu. O preceito constitucional segundo o qual *todo poder emana do povo* nada mais é do que manter um diálogo constante e aberto entre o sistema representativo e o participativo, que, por meio dos processos decisórios democráticos, devem atuar, de forma conjunta, na construção e realização de políticas públicas justas e eficazes.

Referências

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALMEIDA, Humberto Mariano de. Participação e representação popular. *Imes Revista de Direito*, a. V, n. 9, jul./dez., 2004. p. 26- 31.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Org.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 64-85.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*. São Paulo, n. 8 (1), jan./jun., 2012. p. 59-86.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- CORRALO, Giovani. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. p. 289-306.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- _____. *Solidariedade como efeito de poder*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.
- IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros em 2012*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Rio de Janeiro, 2013.
- FRASER, Nancy. Reenquadrando a Justiça em um mundo globalizado. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 77, 2009. p. 11-39.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação; contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. *Revista Civitas*. Porto Alegre. Vol. 4, n. 2, 2004. p. 257-283.
- JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. *Saúde e Sociedade*. São Paulo. Vol. 8, n. 1, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v8n1/04>>. Acesso em: 21 nov. 2014.
- LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. O reconhecimento e as garantias constitucionais dos direitos fundamentais. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 33, n. 129, jan./mar., 1996. p. 85-98.
- _____. Os direitos humanos na Constituição brasileira: desafios da efetividade. In: *Direitos humanos e violência: desafios da ciência e da prática*. Organizado por Georges Maluschke. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 19-32.
- _____; WIENKE, Felipe Franz. Participação popular no direito ambiental: desafios para a efetivação do princípio democrático. In: LUNELLI, Carlos Alberto (Coord.). *Direito, ambiente e políticas públicas*. Vol. 2. Curitiba: Juruá, 2011. p. 33-56.
- PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- REINIS, Oliver Alexandre. Constituição, Estatuto da Cidade e a participação popular nos conselhos gestores das cidades. *Jus Brasil Artigos Jurídicos*, 2013. Disponível em: <<http://oareinis.jusbrasil.com.br/artigos/111808451/constituicao-estatuto-da-cidade-e-a-participacao-popular-nos-conselhos-gestores-das-cidades>>. Acesso em: 26 de nov. 2014.

WIENKE, Felipe Franz. *A influência do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas no processo de elaboração de políticas públicas ambientais municipais no período dentre abril de 2008 e abril de 2011*. Pelotas: UFPEL, 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Programa de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal de Pelotas, 2011.