III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

RUBENS BEÇAK

JOANA STELZER

MARA DARCANCHY

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente:
Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Joana Stelzer ; Mara Darcanchy; Rubens Beçak – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-315-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos Humanos. 3. Efetividade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Apresentação

IIII CONGRESSO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS I

O livro que ora se apresenta é resultado de pesquisas e articulação de ideias advindas de diversificadas visões, culturas e realidades, apresentadas no GT DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: fundamentação e processos participativos I, durante o III CONGRESSO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado na modalidade remota, entre os dias 23, 24, 25, 26 e 28 de junho de 2021.

A presente obra reúne expressivos aportes científicos de estudiosos nas diversas áreas do direito, com a proposta de investigações, em vários prismas. O amadurecimento evolutivo dos direitos humanos, diante dos desafios postos pela nova ordem global, traz como única garantia a ampliação de incertezas. 'Incertezas' essas advindas das céleres mudanças da realidade contemporânea, sem precedentes históricos, com a ressignificação de paradigmas e alicerces da humanidade, na premente busca de alternativas aptas a promover o equilíbrio entre a ampliação dos avanços e a redução das desigualdades, a garantir espaços de participação das minorias e das parcelas vulneráveis e a valorizar a qualidade de vida, nos pilares dos direitos humanos.

Excelentes pesquisas compõem essa trajetória dos direitos humanos, dentre as quais o artigo intitulado "A importância da educação em direitos humanos voltada para o enfrentamento à violência contra a mulher", no qual as autoras Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Marilha Boldt, analisam os aspectos relativos à violência contra mulheres, sua relação de causa e efeito com a ambiência cultural que a estimula e legitima. Nesse sentido, trazem manifestações no cenário jurídico e legislativo, alguns instrumentos potencialmente eficazes em prevenir e reprimir condutas de violência relacionadas à mulher, mormente no campo educacional. O artigo busca sustentação teórica no pensamento de Freire, quanto às propostas educacionais e lastreia-se na concepção de Marshall quanto à cidadania, focada na emancipação do ser humano sob o signo dos Direitos Humanos.

Liege Alendes de Souza e Giovana Alves Dellazzana, sob o título "Por que o Homem Erra? uma análise da Sentença do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, por meio da ciência ontopsicológica", estudam o caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, especialmente a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tal investigação tem como matriz teórica obras selecionadas de Antonio Meneghetti, a fim de cotejar a decisão frente ao humano. Consideram o resultado da exploração do homem pelo homem como consequência de uma estrutura de causa e efeito, buscando, por meio da interlocução entre Direito e Ontopsicologia, mostrar o quanto as duas ciências são complementares.

"Respeito ao próximo: a dificuldade de concretização dos Direitos Humanos", de autoria de Carina Deolinda da Silva Lopes, Franceli Bianquin Grigoletto Papalia e Nelci Lurdes Gayeski Meneguzzi, avalia as interfaces de profunda divisão com que vem se defrontando a sociedade brasileira, por intermédio da dicotomia e necessário equilíbrio entre igualdade e diferenças. O objetivo é apresentar as ideias teóricas que contornam o contexto dos Direitos Humanos em sede de sua busca por não violação e concretização, bem como apresentar análise de dois casos 12.426 e 12.427 da Corte Interamericana, para resultados que possibilitem alternativas construtivas para a efetivação dos Direitos mencionados.

Lino Rampazzo e Fábia de Oliveira Rodrigues Maruco, no artigo intitulado "Polarizações e violências vividas por minorias no Brasil: direitos sociais negados na leitura de um texto inter-religioso", tratam da evolução dos Direitos Humanos das Minorias, que teve como primeiro instrumento normativo internacional da ONU o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e a sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, abordam a definição de minorias, a necessidade da inclusão desses grupos sociais e a urgência da execução de políticas públicas pelo Estado conforme as disposições legais vigentes, em atenção ao princípio da igualdade. Por fim, ressaltam a importância da Campanha da Fraternidade Ecumênica de 2021 que estabeleceu a promoção do diálogo e do acolhimento dos excluídos pelas Igrejas.

No texto "Direitos humanos e política como construção de identidade, reconhecimento e redistribuição: subjetivação das mães no caso dos meninos emasculados", Ana Lourena Moniz Costa e Monica Fontenelle Carneiro, revisitam emblemático caso ocorrido no Maranhão, expondo interseccionalidades presentes no contexto de fala, como raça, gênero e identidades periféricas. As autoras registram a atuação política das mães, no caso dos meninos emasculados, como articuladoras de um discurso de direitos humanos e identidade, apresentando suas solicitações perante o Estado como demandas de reconhecimento e de redistribuição, conforme Nancy Fraser, mesmo sendo aquele que se encontra na posição de

violador de direitos das famílias e das crianças e adolescentes mortos, em razão de negligências e omissões nas investigações criminais. Destacam, ainda, a noção de subjetividade das mães no processo de luta e de luto que perpetua o seu lugar político, pela construção de uma nova identidade que se coloca no espaço público de reconhecimento.

Denise Silva Vieira e José Querino Tavares Neto, em "Os direitos humanos: um olhar Bourdieusiano ", observam os direitos humanos a partir da visão do sociólogo e filósofo Pierre Bourdieu. Com isso, examinam quais são os principais desafios dos direitos humanos na contemporaneidade sob os aspectos dos problemas: do formalismo jurídico; da dissociação entre o formalismo jurídico e a realidade social; da legitimidade; da universalidade; e, da efetividade jurídica. Além disso, apresentam os direitos humanos enquanto um campo de disputa simbólica, o humanismo e uma perspectiva liberal conservadora.

Angela Aparecida Oliveira Sousa, Léia Fernanda de Souza Ritti Ricci e Janaina Paiva Sales, no artigo "O dever fraternal com os vulneráveis face à COVID-19" abordam a questão da pandemia que atualmente assola a humanidade em paralelo com o dever fundamental da fraternidade, no tocante às pessoas em situação de vulnerabilidade, em especial os refugiados. As autoras buscam demonstrar a questão dos refugiados, trazendo conceituação e motivos que os enquadram na situação de vulneráveis. Com isso, enfatizam o dever fundamental da fraternidade, destacando a sua necessidade no contexto atual, a fim de ser um instrumento capaz de atenuar os efeitos desencadeados pela pandemia de SARS-CoV-2 coronavírus.

Em "A mediação intercultural e os direitos humanos na justiça contemporânea", Patrícia Pacheco Rodrigues e Samantha Ribeiro Meyer-Pflug refletem sobre os Direitos Humanos que surgem para pensar sobre diversidade, reconhecer o diferente, mas sem discriminar, na busca da equidade e paridade de direitos, pela manutenção das pessoas onde quer que estejam no planeta. A violência é plural, macro, micro, assim, necessário mostrar para a coletividade a diversidade, que deve ser reconhecida e aprendida, por toda a sociedade.

No artigo "Políticas da vida e biopolítica: uma análise a partir de suas relações com os direitos humanos", Angela Aparecida Oliveira Sousa, Laura Regina Echeverria da Silva e Walkiria Martinez Heinrich Ferrer, identificam o questionamento sobre os direitos humanos em sua aproximação com as políticas da vida e a biopolítica, em busca do equilíbrio entre as relações de poder. Nos marcos da biopolítica abordam as atuais exigências sociais em tempos de pandemia, seus aspectos práticos, disciplina coletiva e o despertar da solidariedade na sociedade. Estes, garantidores da dignidade e manutenção da sobrevivência humana.

Renata Cedraz Ramos Felzemburg e Belmiro Cavalcante de Albuquerque Filho, no artigo que se intitula “As redes sociais e o (não) diálogo da sociedade pós-moderna: a democracia em xeque”, sustentam que o discurso de ódio nas mídias sociais é um retrato de uma sociedade inapta aos diálogos plurais e interculturais. Partindo da premissa de que a intolerância é efeito do pensamento patriarcal e colonial, constatam que a mediação legal poderá ser potencialmente violadora dos princípios democráticos e examinam a relação entre intolerância nas mídias, à luz da hermenêutica diatópica.

Em “Crítica da fundamentação dos direitos humanos na modernidade capitalista: reconstrução para uma perspectiva emancipatória”, Edmeire Aoki Sugeta e Samia Moda Cirino, realizam uma análise crítica dos fundamentos dos direitos humanos na modernidade capitalista e seus desdobramentos na sociedade informacional sob a égide neoliberal, na perspectiva da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, a partir dos estudos de David Sánches Rubio e Joaquim Hererra Flores. Intentam, dessa forma, desconstruir a ideia de direitos humanos a partir do referencial eurocêntrico, universalista e positivista e propor sua reconstrução a partir dos referenciais de lutas sociais de resistência por emancipação.

Endra Raielle Cordeiro Gonzales, sob o título “A compatibilidade do crime de desacato com o direito à liberdade de expressão na ótica do Superior Tribunal de Justiça”, disserta sobre a CIDH que, em diversas oportunidades, já se manifestou no sentido de ser a previsão do delito de desacato incompatível com o artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Assim, enfrenta o debate sobre a descriminalização do delito de desacato no Brasil, partindo de decisões proferidas no âmbito do STJ, buscando compreender se o crime de desacato representa uma contrariedade ao direito à liberdade de expressão.

O artigo “O processo plebiscitário de criação de municípios e o conceito de populações dos municípios envolvidos: uma breve análise do caso Moraes de Almeida”, com autoria de Jacob Arnaldo Campos Farache, explora desvela o processo plebiscitário de criação de municípios no regime federativo brasileiro após a Emenda Constitucional (EC) n° 15/1996. O pesquisador realiza uma breve digressão histórica da Federação brasileira até a inserção dos municípios como entes federativos pela Constituição de 1988. Ao final, analisa justamente o requisito constitucional conhecido como “populações dos municípios envolvidos”.

“Os caminhos de resistência e potencialização dos direitos humanos e desenvolvimento socioambiental”, de José Boeing, defende que o desenvolvimento, visto como crescimento econômico, aumentou a renda dos capitalistas, excluindo os pobres. Por outro lado, o povo exige justiça social. Por isso, as organizações populares lutam para garantir a dignidade

humana preconizada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Essa luta tem trazido consequências com o martírio de inúmeros defensores dos Direitos Humanos. A Amazônia, por sua vez, apresenta caminhos de resistência e de justiça restaurativa com mediação dos conflitos socioambientais na construção de um projeto de sociedade.

Adimara Felix de Souza, Amanda Caixeta de Oliveira e Flávio Marcos Dumont Silva falam sobre "Análise crítica do Decreto 9.806/2019 e da ADPF 623: uma perspectiva democrático-ambiental" e enfatizam a análise do Decreto 9.806/19 correlato aos princípios constitucionais da democracia participativa e da tutela do meio ambiente, especialmente porque a ADPF 623 questiona a constitucionalidade do referido diploma legal. Propõe-se uma abordagem do referido Decreto correlato aos princípios constitucionais, apresentando-se uma crítica ao atual estado da democracia participativa no Brasil.

Rafaela Campos De Oliveira e Juliana Campos De Oliveira, sob o título "Legitimidade das organizações não-governamentais para propositura de ação popular em matéria ambiental", observam que o desenvolvimento tecnológico ocorrido no mundo, desencadeado pela Revolução Industrial, ocasionou degradação ambiental em proporções preocupantes. Sob influência do paradigma antropocêntrico, não era dispensada devida atenção ao problema. Entretanto, com a evolução de pesquisas neste âmbito, foi se desenvolvendo o paradigma biocêntrico, que considerava o ambiente como um todo orgânico, no qual os seres humanos são componentes indissociáveis. A partir de então, Constituições de diversos Estados passaram a tutelar o meio ambiente de forma mais eficaz, sendo incluído o acesso à justiça ambiental. Este artigo objetiva propor a inclusão das ONG's como legitimadas ativas para propor Ação Popular Ambiental.

Intitulado "A sombra da colonialidade no processo de desumanização dos povos indígenas e das comunidades remanescentes de quilombos por parte do estado brasileiro", o texto de César de Oliveira Gomes e Eleonora Jotz Pacheco Fortin, identifica que os traços de colonialidade, presentes nas estruturas de poder do Estado brasileiro, impedem os povos indígenas e as comunidades remanescentes de quilombos de gozar e fruir plenamente de seus direitos humanos. Os autores partem da teoria descolonial, que denuncia as relações assimétricas de poder e propõe ampliar o conceito de humano. Assim, constatam que a colonialidade do poder ainda promove práticas desumanizantes em desfavor de grupos vulneráveis, impedindo a concretização dos direitos previstos nas normas internacionais

Encerrando os trabalhos, Manuela de Sá Menezes, Sheila Rosane Vieira Rodrigues e Antonio Carlos Wolkmer, refletem sobre "O comum natural: a experiência de gestão comunitária da água no município de Delmiro Gouveia/AL - Brasil.". A pesquisa tem como escopo

pesquisar de que maneira o Comum e a Gestão Comunitária podem ser formas de efetivação do direito humano à água, tão negligenciado. Os autores trazem como foco de estudo a experiência de gestão comunitária da água no município de Delmiro Gouveia/AL através do Canal do Sertão e constata-se a luta pela defesa da água como ‘um comum’. Emerge também a reflexão contra todas as formas de privatização que se materializa em comunidades que mobilizam e constroem caminhos alternativos de transformação política e social.

Em síntese, são esses os temas propostos pelos autores que compõem o presente livro, com reflexões críticas sobre várias temáticas relevantes, algumas novas e outras já conhecidas, mas ainda carentes de solução. Ao possibilitar o diálogo da diversidade de interesses e perspectivas de potencial transformador na produção do conhecimento e na construção de um novo modelo de participação social, a obra que ora se apresenta pretende contribuir para a efetividade das diversas dimensões dos Direitos Humanos e dos processos participativos, propiciando instrumentos para a concepção de caminhos que levem à formação de uma sociedade mais justa.

Finalizando esta apresentação, cumpre registrar nosso agradecimento pela oportunidade de condução dos debates altamente qualificados e a honra desta coordenação.

Uma boa leitura!

Coordenação:

Prof. Dr. Rubens Beçak - Universidade de São Paulo – USP.

Profa. Dra. Joana Stelzer - Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Profa. Dra. Mara Darcanchy - Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA.

ANÁLISE CRÍTICA DO DECRETO 9.806/2019 E DA ADPF 623: UMA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICO-AMBIENTAL

CRITICAL ANALYSIS OF DECREE 9.806/2019 AND ADPF 623: A DEMOCRATIC-ENVIRONMENTAL PERSPECTIVE

Adimara Felix de Souza [1]
Amanda Caixeta de Oliveira [2]
Flávio Marcos Dumont Silva [3]

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o Decreto 9.806/19 correlato aos princípios constitucionais da democracia participativa e da tutela do meio ambiente, especialmente, porque a ADPF 623 questiona a constitucionalidade do referido diploma legal. Fazendo o uso do método hipotético-indutivo, por meio das pesquisas documental e bibliográfica, propõe-se uma abordagem do referido Decreto correlato aos princípios constitucionais, apresentando-se uma crítica ao atual estado da democracia participativa no Brasil.

Palavras-chave: Conama, Decreto 9.806/19, Adpf 623, Participação da sociedade civil, Meio ambiente

Abstract/Resumen/Résumé

This research aims to analyze Decree 9.806/19 related to the constitutional principles of participatory democracy and protection of the environment, especially because ADPF 623 questions the constitutionality of the referred legal diploma. Using the hypothetical-inductive method, through documentary and bibliographic research, we propose an approach to the aforementioned Decree related to constitutional principles, presenting a critique of the current state of participatory democracy in Brazil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Conama, Decree 9.806/19, Adpf 623, Civil society participation, Environment

[1] Mestranda do PPGD – Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG. E-mail: adimaraf@yahoo.com

[2] Mestranda do PPGD - Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG. E-mail: amandacaixetac@gmail.com

[3] Mestrando do PPGD – Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG. E-mail: flaviodumont@yahoo.com.br

1. Introdução

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, se instituiu o Estado Democrático de Direito, não sendo possível dissociar este modelo da participação da sociedade civil nos processos deliberativos, neste sentido a participação civil é corolário à efetividade de um *Rule of Law*.

No que concerne à participação da sociedade, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, goza de amplas competências que coadunam com a proteção do meio ambiente, e até o ano de 2019, previa um amplo rol de representantes para as questões deliberativas ora decididas.

Entretanto, com edição do Decreto 9.806 em 2019, e o consequente ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 623 como forma de reação à tal documento, algumas questões acerca da participação permearam o ordenamento jurídico.

Neste sentido, o presente estudo objetiva responder a seguinte pergunta-problema: O Decreto 9.806/19 coaduna com os preceitos constitucionais de participação da sociedade nos processos deliberativos e com a proteção do meio ambiente? Caso a resposta seja negativa, a redução as cadeiras do CONAMA, somada a valorização das questões econômicas em detrimento das causas ambientais, revelam uma tendência antidemocrática no Brasil?

Para responder à questão proposta, o presente trabalho foi organizado em cinco partes, iniciando com uma breve introdução. Posteriormente, na segunda parte objetiva-se demostrar a importância dos Conselhos de Políticas Públicas para a concretização do princípio constitucional da democracia participativa.

Subsequentemente, na terceira parte apresentar-se-á brevemente a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado na Constituição da República. Na quarta parte deste estudo, far-se-á uma análise correlata do Decreto 9.806/2019 e da ADPF 623, e por fim, a quinta parte deste trabalho apresentará as conclusões do estudo.

O presente estudo, valeu-se do método hipotético-indutivo com a abordagem de conceitos considerados fundamentais para o desenvolvimento do tema tendo se analisado informações e documentos sobre a discussão acerca da (in)constitucionalidade do Decreto 9.806/2019 e da visão reducionista e centralizadora, por ele impingida. Os procedimentos técnicos utilizados na pesquisa para coleta de dados foram essencialmente a pesquisa documental e bibliográfica.

O levantamento bibliográfico forneceu as bases teóricas e doutrinárias a partir de livros e textos de autores de referência, tanto nacionais como estrangeiros. Enquanto o enquadramento bibliográfico utiliza-se da fundamentação dos autores sobre um assunto, o documental articula

materiais que não receberam ainda um devido tratamento analítico. A fonte primeira da pesquisa é a bibliográfica que instruiu a análise da legislação nacional, bem como a doutrina que informa os conceitos de ordem dogmática.

2. A importância dos Conselhos de Políticas Públicas para a concretização do Princípio Constitucional da Democracia Participativa

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 declara que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. Este por sua vez é o Estado voltado à busca da justiça social, por meio da democracia.

Outrossim, um conceito mínimo de democracia é defini-la como um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos.

Desta forma, e, sendo certo que a participação popular veio em uma ascendente nos paradigmas constitucionais, pode-se dizer que o atual ciclo do Estado Democrático de Direito tem como característica imanente a Democracia Participativa ou Deliberativa.

Igualmente, o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal afirma que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa) nos termos desta Constituição. Assim, o texto constitucional brasileiro estabelece que o povo irá exercer a democracia por meio de representantes ou diretamente.

Assim, segundo Bernardes, o sentido da palavra cidadão e, consequentemente, da cidadania, passam a ter um conceito ampliado com a Constituição Federal de 1988.

> Na sociedade contemporânea, adota-se o sentido amplo de cidadania, e o termo cidadão recebe a conotação que verdadeiramente se pretende atribuir-lhe na sociedade moderna e democrática. Ser cidadão significa, antes de tudo, ser parte, no sentido próprio de compartilhar de uma mesma sociedade. A cidadania envolve, nesse aspecto, o reconhecimento do indivíduo como ser integrante da sociedade estatal e, portanto, incluído e acolhido pelo ordenamento jurídico. Valemo-nos daquele indivíduo que, conhecendo os seus direitos e deveres, necessita também tê-los concretizados para alcançar o ideal da dignidade da pessoa humana. (2003, p. 8)

Um alerta necessário, é que a democracia participativa não se confunde com democracia direta. Se o entendimento de democracia direta é o de participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, tem-se que a proposta seria insensata. Com a sociedade cada vez mais complexa seria materialmente impossível a sua implementação. (BOBBIO, 1997, p. 42)

É certo que a democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas não são tomadas diretamente por aqueles que fazem parte da coletividade, mas pelos

representantes destes, seja por meio do parlamento, presidente da república, ou do parlamento mais os conselhos. (BOBBIO, 1997, p. 42).

Já a democracia participativa se dá por instrumentos como o referendo popular, plebiscito, dentre outros, mas também pode se dar por um maior acesso do interessado no provimento final, como por intermédio de audiências públicas e participação em conselhos deliberativos, ou mesmo por de manifestações junto ao poder público com demandas individuais ou coletivas. A democracia participativa pressupõe uma democracia plural com a maior participação possível dos cidadãos.

A necessidade de participação efetiva, também, está expressa em Habermas (1995, p. 52), indo ao encontro do aqui defendido; nas palavras do autor:

> O direito positivo não mais pode derivar sua legitimidade de uma lei moral mais elevada, mas apenas de um procedimento presumivelmente racional de formação de opinião e vontade. Usando um enfoque baseado na teoria do discurso, analisei mais de perto esse procedimento democrático que confere força legitimadora à produção de leis sob condições de pluralismo social e ideológico. Ao fazê-lo parti de um princípio (...) segundo o qual as únicas regulações e modos de agir que podem reivindicar legitimidade são aquelas às quais todos aqueles suscetíveis de ser afetados poderiam assentir como participantes de discursos racionais.

A Teoria da Ação Comunicativa de Habermas vai ao encontro da necessidade da maior participação e discussão entre aqueles que possam ser afetados pelas decisões, o que se aplicada notadamente nas questões ambientais.

Frise-se que o art. 225 da Constituição Federal é expresso em afirmar que a defesa e preservação do meio ambiente é uma obrigação não só do Estado, mas também de toda coletividade. Desta forma, de modo específico, a gestão democrática das questões afetas ao meio ambiente é imposta pela Constituição.

Apesar dos conselhos de políticas públicas datarem de antes da Constituição Federal de 1988, *ex vi*, o Conselho Nacional de Educação, criado pelo Decreto n.º 19.850 de 11 de abril de 1931, estes só ganham importância e credibilidade com a redemocratização do Brasil.

A demanda de democratização implicou a necessidade de buscar uma democracia participativa, que houvesse representação social junto ao Poder Executivo, com a ampliação desses espaços decisórios. A consolidação e institucionalização da gestão democrática e participativa, na esfera federal, se deu por meio da criação de conselhos nacionais. Muitos conselhos foram criados ou reorganizados durante a década de 1990, de modo a integrar Estado e sociedade, sendo uma forma de apresentação e processamento de demandas, expressão e articulação de interesses, concertação e negociação, de acompanhamento e controle da política e, em muitos casos, de decisão. (DA SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005. p. 375-376).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA foi criado pela lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6938 de 1981, tendo sofrido alterações pela Lei 7804 de 1989 e a redação atual foi determinada pela Lei 8.028 de 1990, ou seja, apesar de criado antes do período democrático brasileiro, sofreu alterações que o moldaram à atual Constituição Federal em vigor.

Conforme estabelecido pelo artigo 8º da Lei Federal 6938 de 1981[1], compete ao CONAMA algumas atribuições destinadas à proteção do meio ambiente, e entre estas abarca-se o estabelecimento de normas e critérios para licenciamento de atividades poluidoras, e sem dúvidas, tais competências relevam à importância deste Conselho nas questões ambientais.

Em um país de dimensões continentais, com vários ecossistemas, a participação social é necessária, não só pela exigência constitucional de uma democracia participativa nos poderes públicos, mas principalmente por ser uma forma de efetivar e dar voz a representantes de diferentes regiões e setores do país.

A redução do número de membros do Conselho Nacional do Meio Ambiente pelo Decreto 9806 de 28 de maio de 2019, nos remete ao Conselho Consultivo do Meio Ambiente, criado pelo Decreto 73.030 de 30 de outubro de 1973, que possuía somente 09 (nove) membros e era órgão consultivo da Secretaria Especial do Meio Ambiente responsável pela conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais em todo país, no governo, não democrático, do então Presidente Emílio Garrastazu Médici.

Infere-se assim, a falta de sintonia entre o Decreto de 2019 e a Constituição Federal.

O que se nota é que os conselhos são importantes ferramentas para a democracia. O CONAMA, em especial, por ter um papel técnico consultivo, mas também deliberativo, permite que a sociedade entenda as decisões que são tomadas, na medida em que se sinta representada.

---

[1] Art. 8º Compete ao CONAMA:
I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluídoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;
II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.
III - Revogado
IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;
V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;
VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos. (BRASIL, 1981).

A redução da participação no CONAMA tem como argumento a redução da burocracia, a racionalização, ou seja, o suposto aumento da eficiência, diga-se, eficiência econômica. Se chega a tais conclusões ao se analisar a manifestação do Ministério do Meio Ambiente na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 623.

Esta busca pela eficácia ganha grande valor nas sociedades contemporâneas e, assim, o cidadão, de modo absolutamente individual, dá respaldo a este governo eficaz, que permite a ele ter os prazeres da sociedade de consumo.

O texto abaixo, do autor espanhol Alfonso de Julios-Campuzano, em obra organizada por José Luiz Bolzan de Morais, traz com clareza o risco para a sociedade democrática na busca da eficácia econômica em detrimento de qualquer outra prioridade:

> La eficacia es el nuevo valor de lo público ahora revalorizado y ensalzado desde el confinamiento en lo privado: la ciudadanía otorga su aquiescencia a quien es eficaz en el gobierno, y esa eficacia se mide por la constatación de la salud del mercado; si éste funciona, si los intercambios se multiplican y el dinero circula, la gestión habrá de recibir un placet colectivo de los consumidores ciudadanos.
> De este modo, el Estado se subordina a la lógica mercantilista de la eficacia y lo público termina por constituir un subsistema que se autocontrola y reproduce, un subsistema dependiente de la economía a la que se subordina, pero sin someterse a sus designios: el mercado no gobierna, ni dirige, ni absorbe el espacio político, pero sí crea una alianza peligrosa entre él y el Estado que hace temer por la participación democrática de la ciudadanía. La estratégia de vaciamiento se consuma y las distancias entre ciudadanía y gobernantes se multiplican. El problema central de la democracia en nuestros días consiste, como ha señalado Innerarity, en que lo se convierta en algo superfluo y que acabe, a la postre, sometido a otras lógicas ajenas al propio discurso política, sea el discurso del mercado, sea el de los medios de comunicación, cuya voracidade expansiva les induce continuamente a fagocitar el espacio político (CAMPUZANO, 2018, p. 160).[2]

Neste sentido, a eficiência deve ser tida como a qualidade da política pública que atende aos anseios da Constituição Federal Brasileira de 1988. Somente terá eficiência, as decisões administrativas que estejam alinhadas aos direitos fundamentais, de modo que se compatibilize o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e o meio ambiente ecologicamente equilibrado (FREITAS, 2015, p. 204).

[2] A eficácia é o novo valor do público, agora reavaliado e elogiado do confinamento ao privado: os cidadãos dão aquiescência aos que são eficazes no governo, e essa eficácia se mede pela verificação da saúde do mercado; se funcionar, se as trocas se multiplicarem e o dinheiro circular, a gestão receberá um *placet* coletivo de cidadãos consumidores. Desse modo, o Estado fica subordinado à lógica mercantilista da eficiência e o público acaba por constituir um subsistema que se controla e se reproduz, um subsistema dependente da economia à qual está subordinado, mas sem se submeter aos seus desígnios: o mercado não governa, dirige ou absorve o espaço político, mas cria uma aliança perigosa entre ele e o Estado que desperta o temor pela participação democrática dos cidadãos. A estratégia de esvaziamento se consuma e as distâncias entre cidadãos e governantes se multiplicam. O problema central da democracia em nossos dias consiste, como apontou a Innerarity, em que ela se torna algo supérfluo e acaba, no final, submetida a outras lógicas alheias ao próprio discurso político, seja ele o discurso do mercado. (tradução livre)

A redução do número de representantes não se justifica, também, pelo avanço das tecnologias que possibilitam e facilitam, cada vez mais, a comunicação entre pessoas distantes, com custo reduzido.

Deve-se entender que a participação popular ou social é uma crescente e uma condição do Estado Democrático de Direito.

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais, sendo certo que a Constituição reconhece a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. (DA SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005. p. 374). Sobre o tema Frederico Barbosa da Silva, Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin descrevem que:

> A consolidação desta participação, na última década, efetuou-se principalmente por meio dos diversos formatos de conselhos e dos diferentes mecanismos de parceria colocados em prática nas políticas sociais. A constituição de conselhos e parcerias no interior destas políticas responde a impulsos diversos que atuaram sobre sua criação e desenvolvimento. Os conselhos emergem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais. As parcerias, por sua vez, inspiram-se em uma demanda de reorganização da intervenção do Estado no campo social, em busca de maior igualdade, equidade ou eficiência. Estes impulsos, entretanto, longe de convergirem em torno de princípios comuns, tendem a se contradizer em diversos aspectos, consolidando importantes tensões tanto internas – tensões que se desenvolvem no interior de cada um destes espaços de participação – quanto externas – tensões que se estabelecem entre os dois espaços, conselhos e parcerias.

Desta forma, se destaca mais uma importância da pluralidade de representação no Conselho, qual seja, ser local de debate de ideias, de discussões e discordâncias, sendo certo que a participação popular em equilíbrio com a representação do Estado é nevrálgica para não termos a anulação da representação social pelo Estado.

Em crítica a teoria do Discurso de Habermas, Chantal Mouffe, entende que nos debates do mundo real, deve acontecer o que ela denomina pluralismo agonístico. Neste ponto, entende-se que no âmbito de um Conselho com diversas representações sociais, se poderá alcançar, muito mais facilmente, o pluralismo agonístico. Pela ótica deste pluralismo, a busca não é por um consenso, muitas vezes impossível, mas sim pela desconstrução do antagonismo, para o agonismo - que representa a luta entre adversários. A redução da representação popular desequilibra esse diálogo.

> Podemos, portanto, reformular nosso problema dizendo que, desde a perspectiva do "pluralismo agonístico", o propósito da política democrática é transformar antagonismo em agonismo. Isso demanda oferecer canais por meio dos quais às paixões coletivas serão dados mecanismos de expressarem-se sobre questões que, ainda que permitindo possibilidade suficiente de identificação, não construirão o opositor como inimigo, mas como adversário. Uma diferença importante em relação ao modelo da democracia deliberativa é que, para o "pluralismo agonístico", a tarefa primordial da política democrática não é eliminar as paixões da esfera do público, de modo a tornar possível um consenso racional, mas mobilizar tais paixões em prol de desígnios democráticos. (MOUFFE, 2005, p. 21)

Pelo exposto resta evidente que o Decreto 9806 de 28 de maio de 2019 não foi confeccionado em consonância com os princípios fundamentais, em especial, o da democracia participativa, o que se tornará ainda mais evidente ao se analisar os tópicos posteriores.

3. Tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado

Como dito alhures, a democracia é elemento primordial ao Estado brasileiro, inclusive no que tange a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, o artigo 225[3], da Constituição Federal, insculpi o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito difuso e fundamental de terceira dimensão, competindo ao Poder Público e a coletividade o dever de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Consoante Sarlet (2012, p.34):

> A nota distintiva destes direitos da terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção. (...) Compreende-se, portanto, porque os direitos da terceira dimensão são denominados usualmente como direitos de solidariedade ou fraternidade, de modo especial em face de sua implicação universal ou, no mínimo, transindividual, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação.

Portanto, a tutela do meio ambiente carece de ação consciente e pensada do poder público, bem como de envolvimento da coletividade, por configurar-se simultaneamente como um direito e um dever de todos.

Ademais, segundo Benjamin (2005), a tutela do meio ambiente foi garantida, no texto constitucional, por instrumental próprio de implementação, do qual se pode citar a ação civil pública, a ação popular, as sanções administrativas e penais e a responsabilidade civil pelo dano ambiental.

Além disso, "O direito ambiental - constitucionalizado ou não - é uma disciplina profundamente dependente da liberdade de participação pública e do fluxo permanente e desimpedido de informações de toda ordem." (BENJAMIN, 2005, p. 366).

Por essa razão, a criação de Conselhos é tão relevante, pois estes são órgãos colegiados de natureza consultiva e/ou deliberativa, formados, em regra, paritariamente por representantes do Poder público e da sociedade civil, sendo importantes centros de debate e participação na construção da vontade política coletiva.

---

[3]"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações." (BRASIL, 1988)

Dada a importância da participação popular na gestão ambiental, integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938, de 31 de agosto 1981), o CONAMA, que é um órgão consultivo e deliberativo, assim descrito:

> Art. 6º (...)
> II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (BRASIL, 1981)

Os atos do CONAMA consistem em Resoluções, Moções e Recomendações e tem por atribuições, dentre outras, estabelecer normas e critérios, mediante proposta do IBAMA, sobre licenciamento ambiental; estabelecer normas e padrões nacionais de controle da poluição gerada por veículos automotores, aeronaves e embarcações; estabelecer normas, critérios e padrões para o uso racional dos recursos naturais, especialmente os hídricos (BRASIL, 1981).

O que se nota, é a relevância do CONAMA na construção do arcabouço normativo de gestão dos recursos ambientais.

Ademais, "composto por diversos representantes, o CONAMA serviu como *arena* na qual diversos setores do governo federal, estadual e sociedade civil se reuniam para definir sobre políticas ambientais". (SILVEIRA, 2017).

Ocorre que, adotando uma visão economicista, como será demonstrado no próximo item, o Chefe do Poder Executivo Federal, por meio do Decreto 9.806/2019, reduziu a participação popular, ao diminuir o número de cadeiras destinado a entidades da sociedade civil que atuem na área ambiental, dentro Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Sim, dentro de um conselho, cuja função primordial é deliberar sobre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, houve essa diminuição significativa do espaço de construção da vontade política de maneira democrática, retroalimentando a ideologia capitalista neoliberal autoritária e homogeneizadora.

A escolha política de manter no órgão colegiado um número desproporcional e minoritário de ambientalistas (apenas 4 cadeiras) em relação a membros do poder público demonstra uma tendência antidemocrática para a usurpação da proteção ambiental, que seja capaz de justificar o processo exploratório predador, que o modo de produção capitalista e que o consumocentrismo exercem sobre os recursos ambientais.

Nota-se o estabelecimento de um desequilíbrio no processo deliberativo, o que pode representar um significativo retrocesso ambiental, com riscos reais a manutenção do equilíbrio ecológico dos ecossistemas.

"Eis dois termos — reducionismo e centralização — que não deveriam mais se fazer presentes na política ambiental de qualquer país do mundo, mas que, infelizmente, ganharam força no Brasil." (LOVATO, 2019).

Há, pois, um fortalecimento da racionalidade econômica, que em que pese objetivar internalizar a dimensão ambiental nos instrumentos de planificação do desenvolvimento, dificilmente incorpora os princípios da sustentabilidade e, cuja dinâmica causou a problemática ambiental, na medida em que gerou um progressivo processo de degradação ambiental, acompanhado de uma distribuição social desigual dos custos ecológicos (LEFF, 2009). E, essa tendência negativa tende a se perpetuar, quando, dentro de um órgão, com atribuição de normatização em matéria ambiental, se mantém um número ínfimo de ambientalistas.

Tal decisão não conduz a concretização de um Estado Democrático de Direito Ambiental, pois fere princípio basilar do Estado brasileiro, que, por adotar como regime político a democracia, pressupõe iguais possibilidades de participação a todos e, mina a ideia de sustentabilidade. A redução proporcional de cadeiras da sociedade civil e do poder público, limitando significativamente os ambientalistas, falseia um equilíbrio, que se constitui em castelo de cartas, na medida em que os interesses representados convergem em fatores majoritariamente econômicos, de representantes, que em sua maioria, pregam o crescimento pelo crescimento.

Infelizmente, as instituições governamentais e empresariais, tais como se configuram hoje, são os principais pilares dos paradigmas ecocidas[4]. Nesse sentido,

> Dado o caráter sistêmico da destruição ecológica e da persistência de forças insustentáveis, ainda podemos acreditar na capacidade da humanidade em geral para aprender, mas não podemos contar com as instituições empresariais e governamentais em sua atual forma. A nova condução em estado de forças – pessoas e ideias dentro e fora dessas instituições – deve ser orientada por um forte sentido de ética. (BOSSELMANN, 2015, p. 223)

Além disso, a ruptura com os processos de degradação ambiental pressupõe a construção de uma nova ética voltada para a sustentabilidade e a construção de novos paradigmas norteados por uma racionalidade ambiental.

Isso porque, a consolidação da sustentabilidade requer a existência de uma sinergia entre ética, lei e governança (BOSSELMANN, 2015).

Ademais, o projeto do desenvolvimento sustentável, consoante Leff (2001, p. 57) é "sobretudo um convite aos cidadãos para participar na produção de suas condições de existência e em seus projetos de vida.". A concretização do desenvolvimento sustentável de maneira efetivamente ecológica (e não subvertida pela racionalidade econômica e científica) é um plano

[4] Expressão cunhada por Freitas (2019).

social e político, que engloba novos processos de democratização, com a participação direta dos cidadãos (LEFF, 2001).

Soma-se a isso, que, para se consolidar uma governança para a sustentabilidade, nos processos de tomadas de decisões há que se questionar como aquele ato ou fato irá influenciar toda a comunidade terrestre (levando em consideração os seres humanos e não humanos) (BOSSELMANN, 2015).

Contudo, fortalecer o debate público e garantir iguais possibilidades de participação na formação da vontade coletiva é de pouco ou nenhum interesse das elites econômicas e políticas, pois que a participação popular nas arenas públicas de construção da vontade política representa uma ferramenta de construção de uma contra ideologia, mormente no que tange a proteção do meio ambiente (que há muito é tratado como fonte de recursos para geração de riquezas) e a promoção da sustentabilidade – fato mais evidente nos Conselhos Ambientais.

Assim, reduzir espaços de participação popular (como a diminuição das cadeiras no CONAMA) é uma forma de sustentar um sistema, que utiliza predatoriamente os recursos naturais, visando exclusivamente o lucro (ainda que em detrimento da qualidade de vida, saúde e dignidade dos humanos e não humanos) e, mantê-lo incólume a questionamentos.

Ocorre que, a abertura de espaços sociais para que os cidadãos se integrem aos processos de decisão do Estado, não só no CONAMA, mas de modo amplo, é essencial para a preservação do meio ambiente. Pois, que, consoante Leff (2001) a formatação de uma cultura ambiental engloba o projeto de democracia direta, com vistas a integrar a população, marginalizada inclusive, na formação da opinião pública das demandas, em uma sociedade política que se torne plural, ética e economicamente sustentável.

Ademais, a postura adotada pelo Brasil, no Decreto 9.806/2019 (como se verá melhor adiante), vai de encontro ao Acordo de Escazú, que o Brasil é signatário, desde 27 de setembro de 2018 e que, contudo, não foi ratificado em território nacional.

Para melhor compreender no que consiste o Acordo de Escazú, trata-se de um acordo regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe, firmado em 2018, em Escazú, na Costa Rica. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

O Acordo representa um verdadeiro tratado sobre proteção ambiental e direitos humanos, tendo por missão propiciar o enfrentamento de condições regionais sensíveis, especialmente quanto ao “flagelo da desigualdade e uma cultura do privilégio profundamente arraigada.”, por meio de uma abordagem de direitos e reconhecimento de princípios democráticos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Segundo o artigo 1º, do Acordo de Escazú, este tem por objetivo implementar, plena e efetivamente, o direito de acesso à informação ambiental (de forma ampla, inclusive quanto aos riscos ao meio ambiente e a saúde), o direito a participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e direito de acesso à justiça em questões ambientais, além de visar fortalecer capacidades e a cooperação em prol de um desenvolvimento sustentável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

A assinatura e ratificação de Acordos internacionais, e, especialmente, o inédito Acordo de Escazú representam um avanço e, sem dúvidas, um passo muito importante na proteção do meio ambiente e perpetuação da vida na Terra, todavia carece de ação efetiva e consciente dos governos soberanos e dos cidadãos, de cada um dos países. E, posturas e escolhas políticas, como a adotada pelo Brasil, por meio do Decreto 9.806/2019 demonstram um retrocesso em matéria ambiental e democrática.

4. Análise do Decreto 9.806/2019 e a ADPF 623

Para adentramos um pouco mais na mudança provocada pela edição do Decreto número 9.806/2019, tem-se que vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e oriundo da Lei número 6.938 de 1981, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, é um órgão governamental consultivo e deliberativo, que integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, conforme previsão do artigo 3º do Decreto 99.274/90[5].

O CONAMA, segundo previsão do artigo 7º do Decreto 99.274/90, é dotado de inúmeras competências e "tem como principal finalidade propor diretrizes das políticas governamentais ambientais e deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida" (LOVATO, 2019).

Neste sentido, compete ao Conselho em comento, a normatização de temáticas ambientais sensíveis e valiosas à manutenção dos presentes e futuras gerações, como ressaltado no item anterior.

O órgão em comento, representou grandes avanços na política ambiental brasileira de sua instituição desde suas atribuições e características, sendo que para Machado (2013, p. 201) constituem "(...) pilares estruturais do Direito Ambiental contemporâneo: informação + participação + acesso ao Judiciário".

[5] Art. 3º O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tem a seguinte estrutura:
(...)III - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); (BRASIL, 1990).

Dentro da estrutura funcional do CONAMA, segundo o artigo 4º do Decreto 99.274/90, antes da alteração advinda do Decreto 9.806/2019, este era constituído pelo Plenário, Câmara Especial Recursal, Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assessores, sendo que com a implementação do Decreto 9.806/2019, excluiu-se a Câmara Especial Recursal.

Quanto as deliberações do CONAMA, estas acontecem por meio do Plenário, que possui a característica da colegialidade, sendo que segundo Gordilho e Oliveira (2014, p. 70):

> Por serem obrigatoriamente instâncias de representação da sociedade civil, os conselhos tendem a ser organismos plurais que expressam os diferentes atores políticos e sociais, além de figurarem como um peculiar espaço de embate ideológico, dada a diversidade política dos seus componentes, ou então como um espaço deliberativo de articulação e negociação político-institucional.

Em verdade, a colegialidade guarda íntima proximidade com os preceitos democráticos, e deve a negociação institucional, bem como a articulação serem vislumbrados como mecanismos auxiliadores do consenso e solidários à democracia ambiental. Além disso, segundo Cruz (2017, p. 19) "os órgãos colegiados oportunizam a interação entre atores nacionais governamentais e não-governamentais, além de produzirem em si orientações sobre múltiplos temas, inclusive em regulamentos sociotécnicos".

Em assim, corroborando com a questão ora explanada, Granziera (2006, p. 116) afirma que: “a articulação entre as instituições e a negociação, no âmbito dos conselhos, são um avanço na execução de políticas públicas. Todavia, tais procedimentos são inovadores no direito”.

Entretanto, o Decreto n.º 9.806/2019, alterou significativamente a composição do Plenário, provocando uma drástica redução no número de integrantes, que passou a ser de 96 para 23 representantes, que segundo Nunes (2019) tal medida representa uma redução de 76% dos membros da sociedade civil, e “(...) não se pode negar que a medida é bastante coerente com a política de desmonte adotada pelo governo na área ambiental, que vem sendo denunciado por ambientalistas e pela imprensa”.

Com a vigência do Decreto 9.806/2019, o Plenário do CONAMA, conforme dispõe o artigo 5º do Decreto 99.274/1990, passa a ser integrado por 23 membros, sendo formado pelo Ministro do Meio Ambiente, o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, o Presidente do Ibama, um representante da Casa Civil da Presidência da República, um representante do Ministério da Economia, um representante do Ministério da Infraestrutura, um representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, um representante do Ministério de Minas e Energia, um representante do Ministério do Desenvolvimento Regional, um representante da Secretaria de Governo da Presidência da República, um representante de cada região geográfica do País indicado pelo governo estadual, dois representantes de Governos

municipais, dentre as capitais dos Estados, quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - CNEA, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao CONAMA, dois representantes indicados dentre as seguintes entidades empresariais: Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional de Serviços, Confederação Nacional da Agricultura e a Confederação Nacional do Transporte.

Além de tal redução, retro mencionada, outro ponto significativo que o Decreto alterou foi a duração do mandato de alguns representantes, bem como a forma de escolha destes. Quanto à duração do mandato esta era de 02 (dois) anos com a possibilidade de recondução por igual período, sendo que com a implementação do Decreto o tempo passa a ser de 01 (um) ano, sendo vedada a recondução.

Segundo disposição legal do parágrafo 8º, do artigo 5º do Decreto 9.806/2019, os afetados por tal mudança se limitam aos representantes de cada região geográfica do País, indicado pelo governo estadual, aos representantes de Governos municipais, dentre as capitais dos Estados e aos representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - CNEA, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao CONAMA, que além desta redução, "serão escolhidos de forma sequencial conforme lista estabelecida por sorteio" (BRASIL, 2019).

Em razão destas drásticas mudanças no CONAMA, somado à outras questões ambientais, a Procuradoria-Geral da República ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 623, questionando justamente as questões atinentes à composição e a forma de escolha dos membros do CONAMA.

A ADPF 623 foi distribuída à Ministra Rosa Weber e, segundo a argumentação trazida pela Procuradoria, o Decreto 9.806/2019, ao reduzir drasticamente a representação da sociedade civil no CONAMA, fere diretamente o preceito constitucional que assegura a participação popular direta, especialmente, no que tange à elaboração de políticas públicas de proteção e manutenção do meio ambiente, sendo que "a redução resultou em profunda disparidade representativa em relação aos demais setores sociais representados no órgão" (FEDERAL, 2019).

No que concerne ao mérito das alegações apresentadas pela Procuradoria, esta ressalta que "o desequilíbrio entre representantes de interesses exclusivamente ambientais e os que representam outros múltiplos interesses prejudica a função do conselho de elaboração de políticas de proteção ao meio ambiente pela coletividade" (FEDERAL, 2019), sendo que tal

medida certamente fere o preceito constitucional que garante o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.

Após as admissões de 12 entidades na qualidade de *amicus curiae*, e designou-se para o 05 de março de 2021 julgamento virtual, ocasião em que o Governo Federal justifica que:

> [..] o Decreto n. 9.806/2019 tem o propósito de racionalizar a estrutura administrativa do CONAMA e está inserido nas competências constitucionais privativas do Presidente da República. Sublinha que a redução da representatividade da sociedade civil na composição do Conselho foi mínima e acompanhada de subtração do número absoluto de todas as demais categorias, como método necessário para se realizar o princípio constitucional da eficiência administrativa. (FEDERAL, 2020, p. 8).

No julgamento da ADPF, considerando os argumentos trazidos pelas partes, bem como pelos *amicus curiae*, a Ministra Relatora, acompanhada dos Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio, entenderam pela procedência da ADPF para declarar a inconstitucionalidade do Decreto 9.806/2019.

Segundo a Ministra Relatora:

> [..] o desenho institucional de uma administração pública sem órgãos colegiados, que potencializem a democracia no acesso, e sem a igualitária participação dos cidadãos nos processos decisórios públicos indica a prevalência de uma ordem jurídica de perfil concentrado e autoritário, incompatível com o modelo da democracia constitucional, cujos fundamentos se baseiam na soberania popular, na cidadania e no pluralismo político, a teor do art. 1º, I, II e V, da nossa Constituição. (FEDERAL, 2020, p. 16).

Assim, conforme assevera Alexy (2015) por serem os princípios verdadeiros "mandamentos de otimização estatal", devem estes estar alinhados para cumprir o objetivo de um Estado, assim, não restam dúvidas que o tema é controvertido e inúmeros interesses foram sopesados na decisão proferida nesta ADPF, entretanto a redução ocorrida no âmbito do CONAMA, mostra-se em desacordo com os preceitos constitucionais, vez que a participação da sociedade nos processos deliberativos é uma exigência para um Estado Democrático de Direito e reside justamente neste ponto a decisão que declara procedente a ADPF para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Federal.

5. Considerações Finais

A democracia é um valor fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, que se irradia, ou melhor, deveria se irradiar sobre todas as estruturas estatais e sociais, de modo a construir uma sociedade plural e eticamente sustentável.

Ocorre que, as escolhas políticas tomadas por nossos representantes eleitos, tanto no âmbito legislativo quanto no Executivo, muitas vezes demonstram uma tentativa de enfraquecer os espaços de voz dos verdadeiros titulares do poder, qual seja o povo. Numa tentativa escancarada de consolidação de uma autocracia, maquiada de democracia (sob a justificativa de busca da "eficiência").

Isso fica evidenciado quando se fala do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que apesar de ter sido elevado, pelo texto da Constituição Federal de 1988, a direito fundamental essencial a sadia qualidade de vida, ainda é tratado como um bem, ou pior, como fonte de recursos para alimentar o consumocentrismo, gerar lucro e garantir a manutenção do poder à uma elite política-economicamente favorecida (ainda que se dê em detrimento do povo e do país).

O Estado brasileiro, nas manifestações dos três poderes da República, tem adotado posturas e políticas que fazem prevalecer o sentido econômico impingido aos direitos fundamentais, em detrimento, em muitos casos, da própria noção de democracia e proteção dos direitos individuais e coletivos.

O Decreto n.º 9.806/2019, que reduz as cadeiras do CONAMA não coaduna com os preceitos constitucionais de participação da sociedade nos processos deliberativos e com a proteção do meio ambiente, devendo ser, portanto, extirpado do ordenamento jurídico, além de enfatizar a tendência antidemocrática vivenciada.

Neste sentido, a procedência da ADPF 623 para a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Federal, por ser este flagrantemente lesivo à democracia e a proteção do meio ambiente, é a medida satisfatória e adequada ao *Rule of Law*.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BENJAMIN; Antonio Herman de Vasconcelos e. O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. In: Sandra Akemi Shimada Kishi *et al* (orgs.). **Desafios do direito ambiental no século XXI:** estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 363-398. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/79061956.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Direito Constitucional/Wilba Lúcia Maia Bernandes.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2003.

NORBERTO, Bobbio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: 6. ed. Editora Paz e Terra, 1997.

BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade:** transformando direito e governança. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.** Lei 6938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. **Lei 7804**, de 18 de julho de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7804.htm. Acesso em: 04 fev. 2021.

BRASIL. **Lei 8028**, de 12 de abril de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8028.htm. Acesso em: 04 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto 9.806**, de 28 de maio de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto 19.850**, de 11 de abril de 1931. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto 73.030**, de 30 de outubro de 1973. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 04 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto 99.274**, de 06 de junho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental número 623**. Brasília, 2019. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620. Acesso em: 04 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório e voto da Ministra Rosa Weber na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental número 623.** Brasília, 2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620. Acesso em: 04 fev. 2021.

CAMPUZANO, Alfonso de Julios. La crisis de legitimidad en las democracias contemporáneas. partidos políticos, movimentos sociales y ciudadanía responsable. **Estado & Constituição: o "fim" do Estado de Direito**. Organizador: José Luis Bolzan de Morais. 1. ed. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2017.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade**: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. 2017. 198 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em:

https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24308/3/2017_FernandaNatashaBravoCruz.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas sociais no Brasil**: participação social, conselhos e parcerias. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Luciana_Jaccoud/publication/266046394_POLITICAS_SOCIAIS_NO_BRASIL_PARTICIPACAO_SOCIAL_CONSELHOS_E_PARCERIAS/links/573c638608ae9f741b2eadbb.pdf. Acesso em: 03 fev. 2021.

FEDERAL, Supremo Tribunal. **Ações questionam decretos que alteraram composição de Conselhos Nacionais da Criança e do Meio Ambiente**. 2019. Notícias STF. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=423901. Acesso em: 19 jan. 2021.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FREITAS, Juarez. **As políticas públicas e o Direito Fundamental à Boa Administração**. 2015. Disponível em http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21688/1/2015_art_jfreitas.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Articulação e negociação institucional na efetividade das políticas ambientais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 172, n. 43, p. 109-117, dez. 2006. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92832. Acesso em: 18 jan. 2021.

GORDILHO, Heron José de Santana; OLIVEIRA, Thiago Pires. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no Direito brasileiro: o caso do conselho nacional do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 204, n. 51, p. 67-89, dez. 2014. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509928. Acesso em: 18 jan. 2021.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia Três modelos normativos de democracia. **Lua nova Revista de Cultura e Política**, v. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=WA4x55IdQtcC&oi=fnd&pg=PA39&dq=conceito+de+democracia+deliberativa+por+jurgen+habermas&ots=bBExx8zOOi&sig=ApnwaGQZJklsZcEbQZKnPDX1xU0. Acesso em: 07 dez. 2020.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental.** Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 4. ed. Petropólis, RJ: Vozes, 2001.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental:** a reapropriação social da natureza.Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

LOVATO, Marcos. **Decreto centraliza no poder público federal as diretrizes ecológicas do país**. 2019. Consultor Jurídico. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-jul-10/marcos-lovato-decreto-centraliza-diretrizes-ecologicas-poder-publico. Acesso em: 18 jan. 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2013: Malheiros, 2013.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 11-23, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000200003&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 16 de dezembro de 2020.

NUNES, Mônica. **Por decreto, Bolsonaro reduz integrantes e a força do Conselho Nacional do Meio Ambiente**. 2019. Conexão Planeta. Disponível em: https://conexaoplaneta.com.br/blog/por-decreto-bolsonaro-reduz-integrantes-e-a-forca-do-conselho-nacional-do-meio-ambiente-o-conama/. Acesso em: 19 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Escazú, Costa Rica: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2002.

SILVEIRA, Jéssica Garcia da. **Ciência, política e natureza na construção do 'parlamento ambiental' brasileiro:** o CONAMA e a institucionalização do meio ambiente no Brasil (1981 - 1992). Orientadora Márcia Regina Barros da Silva. Catálogo USP. São Paulo: 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-03022017-125531/en.php. Acesso em: 16 jan. 2021.