

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

FAUSTO SANTOS DE MORAIS

LITON LANES PILAU SOBRINHO

MAMEDE SAID MAIA FILHO

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. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fausto Santos de Moraes; Liton Lanes Pilau Sobrinho; Mamede Said Maia Filho - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-400-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Participação popular.
4. Poder Judiciário. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

Refletindo sobre o eixo dos trabalhos que compõem o presente grupo é possível apontar os questionamentos sobre a participação popular na Democracia e a atuação do Poder Judiciário na realização dos ditames constitucionais. Essas duas questões aparecem interseccionadas nos diversos objetivos de investigação dos trabalhos.

Quanto à participação popular, têm-se questionamentos que se iniciam na condição autônoma da pessoa e de sua educação para a Democracia, e vão até à efetividade dos mecanismos jurídicos para tanto, como o referendo e o plebiscito. Nesse caminho, apontou-se, inclusive, ensaio sobre o dever fundamental de participação que cada cidadão possui no jogo democrático.

Sobre a atuação do Judiciário, boa parte das investigações focou na forma de resolução das mais diversas questões pelos tribunais superiores, especialmente tendo o STF como seu objeto de pesquisa. Assim, discutiu-se o posicionamento do tribunal em direitos individuais, políticos e sociais, como também foram ensaiadas críticas às decisões das Cortes.

Diante das discussões colocadas, reforça-se a ideia de que a realização da Democracia transita entre a participação popular, da forma mais esclarecida possível, e a atuação do Poder Judiciário na salvaguarda dos direitos fundamentais como pressuposto à almejada qualidade de exercício da cidadania.

Como diagnóstico, todavia, os trabalhos procuraram mostrar uma série de deficiências existentes na participação democrática brasileira e na atuação legítima do Judiciário. Há problemas dos mais diversos. Viu-se o problema de inserção política das minorias, para não dizer, a incapacidade de uma efetiva democracia deliberativa em que todos tenham voz. Por outro lado, notou-se o ativismo judicial como um problema de interferência indevida do Judiciário nos assuntos dos outros Poderes, o que demonstra, por exemplo, a incapacidade real de solução do problema trazido ao STF pela ADPF 347.

Fazer Ciência na área jurídica não é algo fácil. Existem muitos desafios a serem enfrentados e resolvidos. Numa digressão, dois problemas ainda rondam o debate. O primeiro deles, a falta de consenso teórico. Exemplos são as dúvidas quanto à capacidade e à legitimidade de atuação do Judiciário na efetivação da Constituição e dos direitos fundamentais. O segundo

para sobre a dificuldade de se fazer Ciência Jurídica, integrando a teoria à prática. Isso fica exemplificado pelo pensamento científico abstrato, distante, por vezes, da realidade dos problemas brasileiros.

Em vista de todo o exposto, convida-se a comunidade científica para que aprecie esta publicação, não sendo exagero dizer que os trabalhos do Grupo Constituição e Democracia I têm o mérito de contribuir para a superação dos problemas apontados, procurando caminhos para a consolidação de teorias, de modo a que estas sirvam para iluminar outras possibilidades jurídicas na realidade brasileira dos nossos dias.

Brasília/DF, 20 de julho de 2017.

Coordenadores do GT:

Prof. Dr. Fausto Santos de Moraes (Imed)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali)

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho (UnB)

O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: A MATERIALIZAÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

THE PRINCIPLE OF POPULAR PARTICIPATION: THE MATERIALIZATION OF ENVIRONMENTAL CITIZENSHIP IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

Vânia Ágda de Oliveira Carvalho ¹

Resumo

Por meio da educação ambiental a comunidade forma consciência ecológica crítica, possibilitando a participação popular na gestão do meio ambiente, concretizando a cidadania inerente ao Estado Democrático de Direito. Assim, o presente artigo se propôs a responder se a participação popular no que tange à matéria ambiental é prática cidadã, em prol da efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Concluiu-se que, a participação popular na gestão ambiental, da maneira como tem se desenvolvido, não está condizente à prática cidadã. O método usado foi o teórico-jurídico com raciocínio dedutivo e técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Meio ambiente, Participação popular, Cidadania, Educação ambiental, Princípio da informação

Abstract/Resumen/Résumé

Through environmental education, the community forms critical ecological awareness, enabling participation of the people in the management of the environment, concretizing inherent citizenship of the Democratic State of Law. Thus, this article proposed to answer if the popular participation in the environmental matter is citizen practice, in favor of the effectiveness of the fundamental right to the environment ecologically balanced. It was concluded that, the popular participation in the environmental management, in the way that has developed, is not compatible with the citizen practice. The method used was the theoretical-juridical with deductive reasoning and bibliographical and documentary research technique.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environment, Popular participation, Citizenship, Environmental education, Principle of information

¹ Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável - Dom Helder Câmara/MG. Especialista em Civil e Processo Civil - FADIVALE/MG. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0769658610006569>. E-mail: vaniaagdaocarvalho@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

É notório que, a partir da Revolução Industrial, as atividades antrópicas em grande escala passaram a impactar negativamente o meio ambiente e a saúde humana. Não obstante o impacto ambiental apresentar-se como característica inerente a determinados empreendimentos essenciais para o desenvolvimento econômico, verifica-se que parcela significativa dos efeitos negativos sobre a natureza, notadamente em países em desenvolvimento, como o Brasil, decorre da carência de educação ambiental que acaba por enfraquecer a participação da sociedade nas ações de preservação e manutenção da qualidade do meio em que vive.

Por meio da educação ambiental, a sociedade forma consciência ecológica crítica, visando um desenvolvimento sustentável para que se possa desfrutar do meio ambiente sem extinguir seus recursos. Nesse prisma, com acesso às informações e a devida capacidade de análise crítica das mesmas, no que concerne à tutela ambiental, o indivíduo pode exercer, de fato, a cidadania, para além dos aspectos civis e políticos.

Dentro dessa perspectiva, condizente pontuar se a participação popular no que tange à matéria ambiental é prática cidadã efetiva, dentro dos moldes democráticos, em prol do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, o presente artigo possui, como objetivo geral, analisar a efetividade do princípio da participação popular na dialética do Estado Democrático de Direito. Quanto aos objetivos específicos verificar-se-á se os indivíduos, quando educados ambientalmente, munidos de informações pertinentes às demandas ambientais, encontram-se mais preparados para participar das decisões vinculadas ao meio ambiente.

Esse artigo seguirá uma linha de exposição em cinco subitens. No primeiro será analisado o Princípio da Participação Popular em matéria ambiental. Ainda no primeiro subitem será realizada análise de instrumentos de participação popular em matéria ambiental. No segundo subitem ocorrerá abordagem da interface entre o Princípio da Participação Popular, o Princípio da Informação e a Educação Ambiental. No decorrer do segundo subitem a Educação ambiental será analisada como meio para a construção da cidadania. No terceiro, efetuar-se-á análise crítica quanto à efetividade da participação popular na gestão do meio ambiente face ao Estado Democrático de Direito, fazendo, dessa maneira, uma retomada ao debate contido no problema.

Após o desenrolar dos subitens, serão apresentadas as considerações finais que se alcançaram com o desenvolver do tema.

Para o desenvolvimento desse artigo, em prol de acentuar conceitos doutrinários e ideológicos, será adotado o método teórico-jurídico, com raciocínio dedutivo, tendo em vista a regularidade geral das especificidades analisadas. Quanto à técnica de pesquisa, será realizada leitura exploratória e, ao final, seletiva, considerando o escopo do estudo, bem como interpretativa, associada à análise de leis e deliberações normativas.

2 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO EM MATÉRIA AMBIENTAL

Dispensa-se o aprofundamento da temática específica da conceituação sobre Estado Democrático de Direito e sua evolução até a atualidade, em virtude do recorte epistemológico. Interessa-se nesse artigo visualizar o tema sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito Ambiental ou, conforme Ribeiro e Thomé (2015), Estado Democrático e Socioambiental de Direito. Segundo os autores, “No Estado Democrático e Socioambiental de Direito, os cidadãos tem o direito e também o dever de participar das decisões que possam vir a afetar o equilíbrio ambiental” (RIBEIRO; THOMÉ, 2015, p. 45).

Corroborando com a ideia de dever correspondente a direito, o postulado:

Falar de direitos é falar de limites para o comportamento humano. O cumprimento do dever de cada um é exigência do direito de todos. Ou seja, a todo direito subjetivo corresponde um dever jurídico. Portanto, não podemos falar de direitos sem falar de deveres. O primeiro dever do ser humano é respeitar o direito dos outros e de cada um. Um direito só é efetivo pela obrigação que ele suscita. Direitos e deveres são elementos da democracia. (DIAS, 2013, p. 37).

Nesse prisma, e com fundamentos no escopo primordial do Estado Democrático de Direito Ambiental, a sustentabilidade é o objetivo basilar. E, para tal, faz-se necessário que os indivíduos compartilhem a responsabilidade com o Estado no que tange à tutela ao meio ambiente, haja vista que, conforme preceituado acima, a todo indivíduo detentor de direitos, equivale deveres na efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A democracia ganhou força com a inserção dos direitos nas Constituições. Entretanto, “A democracia é um método de administrar, mas não é o conteúdo. Este se constitui nas declarações de direitos” (DIAS, 2013, p. 25). Dessa forma, não é suficiente a afirmativa de que a cada direito corresponde um dever do indivíduo na tutela ambiental presente nas constituições. Faz-se necessária a observância das declarações, que são a mais pura demonstração da evolução e aumento dos conhecimentos humanos. (Dias, 2013).

Apresentada a relevância das declarações de direito como conteúdo presente na democracia, de suma importância trazer à baila, o princípio 10 da Declaração do Rio 92:

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (MAZZUOLI, 2007, p. 581).

Dentro do que preconiza e estabelece o princípio 10 da Declaração do Rio 92, para que os indivíduos participem das questões ambientais, os Estados devem facilitar e estimular a conscientização dos mesmos, disponibilizando, para tanto, todas as informações pertinentes. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Nesse viés, Sampaio leciona que “o princípio do Estado Democrático de Direito não se consola apenas com a figura da representação política formal, exigindo simultaneamente a participação popular e a colaboração judicial responsável nos exercícios de concretização dos direitos fundamentais” (SAMPAIO, 2003, p. 93).

O princípio da participação popular encontra-se previsto no artigo 225, *caput*, da Constituição da República de 1988 (CRFB/1988), na disposição que prescreve ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Lê-se:

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) (grifo nosso).

Nesse prisma, coerente e assertiva a afirmação de que, com a participação popular no que tange à tutela ambiental, os cidadãos tornam-se corresponsáveis com o Estado na busca pela efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Conforme se pode observar do capitulado no artigo 225 da CRFB/1988, o compartilhamento da responsabilidade do Estado com os indivíduos quanto à proteção ao meio ambiente deixa explícito a necessidade da sociedade em se preparar adequadamente para participar da referida tutela. E, para tal, o Estado deve fornecer instrumentos que possibilitem a participação, bem como fornecer mecanismos que a viabilize, entre eles, a educação ambiental.

O Princípio da Participação Popular assegura ao cidadão o direito à informação e a participação na elaboração das políticas públicas ambientais, de modo que a ele deve ser assegurado os mecanismos judiciais, legislativos e administrativos que efetivam esse princípio.

No que diz respeito às vias executivas, esse princípio se manifesta, por exemplo, por meio da participação da sociedade civil nos Conselhos de Meio Ambiente e do controle social em relação a processos e procedimentos administrativos como o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório, que são expostos à sociedade, de maneira a possibilitar a “consulta” e discussões, em audiências públicas.

No que diz respeito às vias do Poder Legislativo, esse princípio se manifesta por meio de iniciativas populares, plebiscitos e referendos de caráter ambiental e da realização de audiências públicas que tenham o intuito de discutir projetos de lei relacionados ao meio ambiente.

Concernente ao Poder Judiciário, manifesta-se por meio da possibilidade dos cidadãos individualmente, por meio de ação popular, e do Ministério Público, das organizações não governamentais, de sindicatos e de movimentos sociais de uma forma geral, por meio de ação civil pública ou de mandado de segurança coletivo, questionarem judicialmente as ações ou omissões do Poder Público ou de particulares que possam repercutir sobre o meio ambiente, de maneira negativa.

A sociedade, segundo Thomé (2016), torna-se detentora de mecanismos de participação direta na proteção da qualidade de vida e dos recursos naturais, sendo, pois, importantes instrumentos para a manutenção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do qual é titular.

Diante disso, conforme preconiza Thomé (2016), a compreensão de que a efetiva implementação do Estado Democrático e Socioambiental de Direito exige o fortalecimento do princípio democrático, com a participação da sociedade nas questões ambientais, entendendo a ação conjunta do Estado e da coletividade na preservação dos recursos naturais.

2.1 Análise de instrumentos de participação popular em matéria ambiental

Os instrumentos de participação popular criados sob a égide da CRFB/1988 ou por ela recepcionados proporcionam ao cidadão intervir nos atos de governo, seja, conforme brevemente explanado em subitem anterior, no campo legislativo, na esfera judiciária ou nos atos executivos, com o intuito de fazer valer o exercício do direito e do dever correlato que lhe foi atribuído no art. 225 da CRFB/1988. Corrobora com essa assertiva:

A participação popular está inserida em toda a legislação ambiental do nosso país por meio de conselhos paritários, audiências públicas, grupos de trabalho etc. Cumpre reconhecer que uma democracia participativa demanda um novo paradigma para a democracia social [...] (DIAS, 2013, p. 37).

Com enfoque na matéria ambiental, conforme destaca Campos (2013), é possível aprofundar o debate acerca da participação popular em um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, voltado para a materialização desse princípio na seara executiva, qual seja, o licenciamento ambiental, quando da análise do impacto ambiental proveniente do empreendimento.

Para análise mais apurada, serão observados dois momentos desse procedimento em que o cidadão pode atuar em prol da defesa e preservação do meio ambiente, quais sejam, na execução e discussão dos estudos ambientais, com destaque para as audiências públicas, e na deliberação quanto à concessão das licenças ambientais, por meio dos conselheiros populares, escolhidos para compor os Conselhos de Meio Ambiente.

A Lei 6.938/1981, regulada pelo Decreto n. 99.274/1990, constitui o marco da introdução da preservação ambiental no ordenamento jurídico brasileiro por abordar o tema de maneira articulada, estabelecendo políticas públicas a serem instituídas pelo Estado, criando órgãos de execução, fiscalização e controle, além de instrumentos destinados à efetivação de seu objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade

ambiental propícia à vida, visando assegurar condições adequadas ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (CAMPOS, 2013).

Nesse viés, encontra-se o licenciamento ambiental, como mecanismo de proteção ao meio ambiente, estabelecido pela Lei 6.938/1981, atuando como “interface entre o empreendedor, cuja atividade pode vir a comprometer a qualidade ambiental, e o Poder Público, a fim de assegurar a conformidade do empreendimento com os objetivos dispostos na política ambiental brasileira” (SEIFFERT, 2014, p. 148).

Trata-se, pois, de procedimento complexo, no qual se exige a apresentação de documentos, realização de projetos e estudos, dos quais se deve dar publicidade, com intuito de permitir a efetiva participação da sociedade civil e das entidades não governamentais.

Referido instrumento é composto por três fases, ou licenças, que são complementares e interdependentes: licença prévia, licença de instalação e licença de operação, as quais são obtidas em sequência lógica, sendo cada qual com objetivo bem definido.

Dessa forma, sendo relevante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, a população deve participar ativamente do processo de licenciamento, em especial quando o empreendimento resultar em impactos de suma relevância, necessitando, inclusive, do estudo de impacto ambiental (EIA) e seu respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), seja como cidadão cumpridor do dever de defesa e preservação dos recursos naturais, ou como ator diretamente envolvido.

No que tange às audiências públicas, em que pese a sua finalidade, conforme o texto legal (Resolução CONAMA 09/1987, c/c art. 11, § 2º da resolução 001/86; arts. 3º, 10, V e 14 da resolução 237/97), estar vinculada à divulgação de informações constantes no EIA/RIMA, possibilitando dirimir quaisquer dúvidas, gerando a alimentação e retroalimentação, Minas Gerais as permite, com base no Princípio da Soberania Popular¹, mesmo em casos em que não seja necessário o EIA/RIMA (arts. 1º e 2º da Deliberação Normativa nº. 12/1994).

Ademais, referido dispositivo legal demonstra que o estado de Minas Gerais está mais avançado que outros estados brasileiros, no que tange à participação popular,

¹ A expressão soberania popular foi utilizada como fundamento de validade do estado baseado na vontade do povo que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes. (CANOTILHO *et al*, 2013).

tendo em vista que a permite no transcorrer dos EIA, ou seja, antes da concretização do RIMA. É o que consta no artigo 4º, “As Audiências Públicas de empreendimentos ou atividades sujeitas a EIA e RIMA serão realizadas durante o processo de análise e tramitação do Estudo de Impacto Ambiental [...]”. (Brasil, Deliberação Normativa nº 12 de 13 de dezembro de 1994).

Assim, conforme já mencionado anteriormente, à disposição da sociedade civil foram alocados dois importantes meios de exercício da democracia participativa, concernente à proteção ambiental, quais sejam, a participação na discussão acerca dos estudos ambientais, em especial por meio das audiências públicas e, também, por meio da escolha de integrantes da sociedade civil para a composição dos Conselhos de Meio Ambiente.

3 INTERFACE ENTRE PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR, PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Edis Milaré (2011) destaca que em matéria ambiental o direito à participação pressupõe o direito à informação, já que somente ao ter acesso à informação é que os cidadãos poderão formar opinião, articular estratégias e tomar decisões. A segunda parte do inciso V do art. 4º determina que a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) visará: “à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”. (BRASIL, 1981).

O § 3º do artigo 6º, do mesmo dispositivo legal, dispõe ainda que os órgãos administrativos de meio ambiente têm a obrigação de fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

Outro dispositivo legal que assegura o acesso à informação é a Lei 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação, a qual obriga os órgãos públicos federais, estaduais e municipais (ministérios, estatais, governos estaduais, prefeituras, empresas públicas, autarquias etc.) a oferecer informações relacionadas às suas atividades a qualquer pessoa que solicitar os dados.

Assim, todo indivíduo pode requerer informação sobre qualquer assunto na área ambiental, adstrito ao órgão público sua negativa somente em casos em que a empresa envolvida considerar sigilo industrial. É o que preconiza a Lei 10.650/03,

combinada com a Lei citada acima, qual seja, Lei 12.527/2011. Ressalta-se que a Lei 10.650/03 obriga os órgãos ambientais a fornecer informações que tangem ao comportamento ambiental das empresas, como por exemplo, a existência de multas e processos.

A CRFB/1988 também trata da informação em matéria ambiental ao determinar, mesmo que de maneira abrangente e genérica, no *caput* do artigo 220 que: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (Brasil, 1988).

No inciso II do § 3º do citado dispositivo existe uma referência direta à informação em matéria ambiental, ao mencionar que compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

No mencionado princípio 10 da Declaração do Rio 92, tratado no subitem acerca do Princípio da Participação Popular, também faz referência ao princípio da informação, ao fazer menção ao acesso que os indivíduos devem ter quanto às informações concernentes aos assuntos referentes ao meio ambiente. Quanto às informações, tem-se, dessa forma, que os dados ambientais “devem ser amplamente divulgados para que haja efetiva participação dos interessados nas questões ambientais”. (THOMÉ, 2016, p. 79).

Ademais, o texto Constitucional, em seu art. 5, XXXII, também faz menção à obrigatoriedade dos órgãos públicos em efetuar as informações que sejam de interesse particular ou coletivo, ou geral. Thomé (2016) ainda destaca o inciso IV, do artigo 225 da CRFB/1988, em que retrata a obrigatoriedade da publicidade dos estudos de impacto ambiental, fornecendo aos interessados, em especial os interessados diretos do empreendimento, “tempo suficiente para a adoção de efetivas providências administrativas e/ou judiciais cabíveis nos casos de eventuais irregularidades constatadas no licenciamento de atividades com potencial degradado.” (THOMÉ, 2016, p. 79).

Entretanto, para que as informações realmente atinjam seu verdadeiro escopo, qual seja, de possibilitar aos interessados uma possível atitude, referente à defesa do meio ambiente é necessário que os mesmos compreendam as questões pertinentes. Equivale, dessa forma, afirmar a necessidade de educação ambiental.

3.1 Educação ambiental para a construção da cidadania

Ao analisar a concepção do termo cidadania, nota-se evolução conceitual, desde os tempos de Roma, onde teve origem, até os tempos modernos. Atualmente, constata-se que cidadania sofreu transformação dupla, no sentido de extensão aos membros de certa Nação, vindo, porém a se estreitar no que concerne às decisões políticas, tendo em vista sua transferência aos eleitos e representantes. Bizawu e Carneiro (2010) explicitam tais informações:

Deste modo os direitos civis constituem apenas uma parte do que é cidadania, uma vez que ser cidadão é também ter acesso à decisão política, poder ser governante, assim, se trata do direito cuidar da coisa pública participando de sua administração direta e ou indiretamente. (BIZAWU; CARNEIRO, 2010, p. 105).

Pode-se afirmar, assim, que cidadania adquire novo viés, no sentido de imperativo social, requerendo da sociedade uma participação na organização da *polis*. Ou seja, ser cidadão consiste na busca pela cidadania plena, sendo aquele que utiliza dos seus direitos para tal, não ficando adstrito aos direitos civis e políticos.

Serraglio e Aquino atestam os fundamentos trazidos à baila, conforme se pode depreender:

[...] Cidadania ganha novo e maior peso quando se constata que o artifício da civilidade a exige como condição para a identidade jurídico-política, dando voz aos anseios e reivindicações e sentido aos comportamentos dos indivíduos em sociedade. Nessa linha de pensamento, constata-se que a Cidadania possui tanto um status legal - que se traduz num conjunto de direitos, quanto um status moral, do qual decorrem, em contrapartida, as responsabilidades advindas dos comportamentos de cada um. (SERRAGLIO; AQUINO, 2015, p. 17)

No Brasil, a relevância da cidadania recebe destaque com o término do regime militar, aproximadamente em 1985. Conquistas sociais e civis, além dos direitos básicos de expressão, foram, com a adoção do regime autoritário, eliminados. O direito de escolher os seus representantes foi um avanço democrático gigantesco, resultado da campanha das diretas já, ocorrida em 1984, a qual restabeleceria as eleições diretas para presidente da República no Brasil. Assim, o cidadão se vê como ser de pertença ao meio, despindo-se da indumentária de indivíduo não inserido no contexto de Nação.

Outrossim, faz-se necessário desmistificar a crença de que cidadania é exercida tão somente em conexão a instâncias publicamente reconhecidas. Consta-se que cidadania pode e deve ser considerada nas interações cotidianas da comunidade, que é, indubitavelmente, o escopo com a prática da interação entre indivíduos, comunidades, entidades não governamentais e Estado em prol do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse viés de democracia, em consonância ao tema meio ambiente, fica claro a necessidade de participação social na tutela da natureza, em especial com o advento da Constituição de 1988 e com a introdução do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental.

Não se pode, contudo, destinar à educação ambiental, como instrumento a viabilizar a participação popular e, conseqüentemente, um meio de exercício democrático, um caráter de panaceia para todos os problemas ambientais do planeta. Deve ser analisada como um instrumento de conscientização pública, em prol do meio ambiente, quiçá o superior deles, ou, segundo Seiffert (2014), o instrumento dos instrumentos de gestão ambiental, devendo ser assegurada pelo Poder Público, conforme previsão expressa na CRFB/1988, no inciso VI do § 1º do artigo 225.

Dentro dessa perspectiva, a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental ocorrida nos Estados Unidos - Tsibilisi -, em 1977 foi um marco revolucionário, tendo em vista a recomendação de aprofundamento da função, dos objetivos e das características da educação ambiental, vindo a esclarecer sua finalidade e princípios, que se originaram da Declaração de Estocolmo (1972) e se perpetraram na Carta de Belgrado (1975):

A partir da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental realizada em Tsibilisi (EUA), em 1977, inicia-se um amplo processo em nível global orientado para criar as condições que formem uma nova consciência sobre o valor da natureza e para reorientar a produção de conhecimento baseada nos métodos da interdisciplinaridade e nos princípios da complexidade. Esse campo educativo tem sido fertilizado transversalmente, e isso tem possibilitado a realização de experiências concretas de educação ambiental de forma criativa e inovadora por diversos segmentos da população e em diversos níveis de formação. (JACOBI, 2003, p.190).

Dessa forma, relevância se encontra na inserção na sociedade atual, onde se impera um consumo exacerbado, a necessidade da preservação dos recursos naturais,

que se faz possível por meio de uma educação ambiental, posto que, tal instrumento viabiliza aos indivíduos consciência ecológica crítica, em prol de valorizar e preservar o meio ambiente, trazidos em planos e metas concretas.

Destarte, a educação ambiental, assim como a observância do princípio da informação, atrelado às atividades de consumo, viabiliza o consumo sustentável, possibilitando aos cidadãos exercerem pressão sobre as organizações as quais são ambientalmente irresponsáveis. “A partir do momento em que se constata a ineficiência dos instrumentos estatais para conter a degradação devem-se buscar novas alternativas, como o consumo sustentável, forma de pressão econômica sobre as empresas.” (THOMÉ, 2007, p. 54).

O mercado, segundo Thomé (2007) depende do consumidor, que pode ser analisado como o mais importante elo da cadeia econômica, tendo em vista ser proveniente dele a opção de escolher pelo produto e empresa que usufruem do processo produtivo mais condizente com o menor impacto ambiental. Ou seja, referida perspectiva, dentro de análise coletiva, “acarretará no sucesso ou no fracasso da atividade econômica da empresa.” (THOMÉ, 2007, p. 54-55).

O cidadão deve exercer seu poder de interferência na economia agindo com mais consciência ao consumir, buscando por empresas que internalizam as externalidades negativas. Entretanto, para que exerçam tal influência, é imprescindível a existência da educação ambiental, dentro da complexidade necessária, com a presença de novos atores e novos saberes. Nesse prisma:

Refletir sobre a complexidade ambiental abre uma estimulante oportunidade para compreender a gestação de novos atores sociais que se mobilizam para a apropriação da natureza, para um processo educativo articulado e comprometido com a sustentabilidade e a participação, apoiado numa lógica que privilegia o diálogo e a interdependência de diferentes áreas de saber. Mas também questiona valores e premissas que norteiam as práticas sociais prevalentes, implicando mudança na forma de pensar e transformação no conhecimento e nas práticas educativas. (JACOBI, 2003, p. 191).

O conhecimento teórico pode ser adquirido por meio de instrumentos de repasse do conhecimento, inerentes à educação. Tem-se, segundo Jacobi (2003), que essa não se refere tão somente à educação formal, mas também a meios como educação familiar, práticas sociais educativas de preservação ambiental e programas governamentais de divulgação da importância da preservação, assim como ações de mobilização das entidades não governamentais.

Nesse contexto, observa-se a importância da informação, em que “assume um papel cada vez mais relevante, ciberespaço, multimídia, internet, a educação para a cidadania representam a possibilidade de motivar e sensibilizar as pessoas para transformar as diversas formas de participação na defesa da qualidade de vida.” (JACOBI, 2003, p. 192-3).

Diante disso, fica evidente a interdependência dos princípios da educação ambiental e da informação, que, juntos, viabilizam o princípio da participação popular.

Ademais, a partir do momento em que se preserva o meio ambiente, propiciando qualidade de vida, garantindo o próprio direito à vida (Costa, 2010), se está exercendo a cidadania. Essa afirmação funda-se no destrinchar do conceito de cidadania, sobre o prisma de que ser cidadão é ter a consciência de que é sujeito de direitos, tais como à vida, ao meio ambiente equilibrado, à liberdade, igualdade, direitos políticos e sociais, devendo, para tal, assumir o papel de dever participativo junto aos interesses particulares e coletivos.

4 ANÁLISE CRÍTICA QUANTO À EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DO MEIO AMBIENTE FACE AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Vislumbrar a participação popular nas tomadas de decisões concernentes às questões ambientais é um ideal marcante e presente dos dispositivos legais, conforme apresentado no decorrer do artigo. Contudo, ao realizar análise das ocorrências no que tange aos estudos de impacto ambiental, diretamente ligados ao licenciamento ambiental e, conseqüentemente de interesse da população, especial àqueles diretamente vinculados ao empreendimento, pode-se afirmar que a participação popular, nos moldes como é realizada atualmente, não é eficaz.

Ressalta-se que o caráter primordial da participação popular em matéria ambiental, prende-se, sobremaneira, na legitimação do administrador público, em uma perspectiva de mecanismo inerente ao Estado Democrático de Direito, haja posto que este age em representação ao cidadão. Confirma essa afirmação:

[...] a participação ativa dos indivíduos no processo de investigação da avaliação de impactos ambientais tem o condão legitimar a decisão do administrador público, na medida em que as pessoas diretamente afetadas pela atividade investigada encontram-se representadas em toda a extensão da

avaliação ambiental, alçando esse processo de investigação de impactos ao meio ambiente a categoria de mecanismo imprescindível ao Estado Democrático e Socioambiental de Direito. (RIBEIRO; THOMÉ, 2015, p. 56).

De maneira muito clara e fundamentada, Ribeiro e Thomé (2015) efetuaram críticas construtivas e relevantes quanto ao processo de participação popular nos assuntos pertinentes ao meio ambiente, apresentando apontamentos quanto aos meios de participação, os critérios falhos de divulgação das informações e a representatividade, tanto nas audiências públicas, quanto nos conselhos de meio ambiente.

Por outro lado, os mecanismos de participação popular nas decisões dos gestores em matéria ambiental não se encontram isentos de críticas. Argumentos contrários ao alargamento de legitimados a atuar no processo de investigação de impactos ambientais estruturam-se na inevitável pressão exercida pelos interessados sobre os administradores responsáveis pela tomada de decisão. Não se pode perder de perspectiva, ainda, que as sucessivas aberturas de prazos e os elevados custos relacionados a participação popular tornam esses procedimentos burocráticos e dispendiosos ao Poder Público. (RIBEIRO; THOMÉ, 2015, p. 57).

Os conselhos de meio ambiente são exemplos crítico quanto à participação popular, tendo em vista que são instrumentos híbridos de participação popular, pois a sociedade civil não se manifesta de forma direta e livre, por qualquer cidadão interessado, como na consulta e audiência pública, mas por representantes do povo, indicados pelos meios legais.

O CONAMA e o COPAM/MG demonstram que há predominância de membros indicados pelo Poder Executivo, em detrimento de uma minoria de representantes da população, da comunidade científica e da classe empresarial. Dessa forma, segundo Melo (2001), é notória a fragilidade da participação democrática. Nesse diapasão:

A democracia representativa, ainda que seja o regime predominantemente adotado por aqueles que vivem sob o regime democrático, nunca se apresentou como um sistema perfeito. Ao contrário, a ideia inicial de um grupo exercendo o poder em nome do povo foi sofrendo inúmeras modificações e aperfeiçoamentos ao longo da história. (MELO, 2001, p. 34-5).

Evidencia-se, nesse prisma, crítica irrefutável quanto à representatividade, por exemplo, nos conselhos de meio ambiente, haja vista que, em parte considerável das ocorrências, os interesses preponderantes levados a cabo não são os interesses, de fato, que exprimem os anseios da maioria da sociedade, mesmo, os dos diretamente

interessados nos possíveis impactos ambientais oriundos de determinado empreendimento. Outro ponto relevante consiste no reduzido número de assentos com direito a voto, ocupados por conselheiros representantes da sociedade civil, que tem causado um desequilíbrio na tomada de decisão, fazendo com os projetos e programas de interesse do Poder Público sejam aprovados.

Outro meio de se exercer o princípio da participação popular é, como já mencionado, por meio das audiências públicas que, por possibilitar a manifestação de todo e qualquer membro da sociedade, de maneira direta, não necessitando de representatividade por órgãos ou alguma entidade da sociedade civil, afere-se a presença da democracia direta.

Entretanto, questionar o poderio da voz solitária de um único indivíduo, que não se vê representado por algum órgão é fato corriqueiro. Fato este, contudo, que por si só, não afasta a efetividade do princípio da participação popular quando da análise da possibilidade de manifestação.

Ainda no que se refere às audiências públicas que permeiam o procedimento administrativo nos licenciamentos ambientais, outra crítica pertinente consubstancia-se no fato de que a legislação brasileira restringe a participação dos indivíduos na medida em que as audiências públicas estão previstas apenas na fase final do procedimento de licenciamento ambiental (com ressalva à legislação mineira).

Apesar das críticas quanto ao princípio da participação popular em matéria ambiental, referente aos meios pelos quais se materializa a participação dos indivíduos, não há como afirmar a inexistência da prática da cidadania. Esse preceito funda-se na simples possibilidade de manifestação da sociedade, seja diretamente ou por representação, proporcionando o alcance do objetivo nuclear da participação pública. Nessa ceara:

O objetivo nuclear da participação pública é assegurar o exercício da cidadania e da democracia no processo de avaliação de impacto ambiental, momento em que os diversos atores envolvidos e potencialmente afetados, direta ou indiretamente, por projeto ou atividade, devem ter amplo acesso as informações relacionadas ao seu impacto socioambiental, tanto positivos quanto negativos, para que possam externar sua opinião aos órgãos públicos competentes. (RIBEIRO ; THOMÉ, 2015, p.11-2).

Todavia, quanto à efetividade da prática cidadã no que diz respeito à participação popular no viés democrático, as opiniões de Ribeiro e Thomé (2015) são

no sentido de que a não vinculação das decisões propostas nas audiências públicas afasta a democracia em sua dimensão material. Lê-se:

A dimensão material da participação democrática pressupõe poder de influencia na decisão. A oitiva dos interessados deve ser considerada pela autoridade julgadora, que somente pode ser convencida pelas percepções externas quando são ofertados meios idôneos e tempestivos para a formação de sua convicção. (RIBEIRO; THOMÉ, 2015, p. 60).

Nesse sentido, ponto pertinente consiste em que “O Estado democrático se funda no princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva e operante do povo na formação dos atos do governo” (MELO, 2001, p. 41). Assim, mesmo que o povo participe, questione, pondere, opine e cobre, se as observâncias e anseios da população não vinculam os atos do governo, a democracia está, de certa forma, sendo negligenciada, posto a discrepância da soberania popular.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um Estado Democrático de Direito pressupõem-se a participação popular para a tomada de decisões do governo. Em matéria ambiental, dentro das perspectivas de um Estado Socioambiental de Direito, essa premissa não se faz diversa. Ou seja, a população deve ser ouvida para a propositura das decisões concernentes ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entretanto, como viabilizar a efetiva participação popular, premissa básica inerente ao Princípio da Participação Popular. Arelado a esse princípio está a educação ambiental, bem como o princípio da informação, o qual vincula aos órgãos públicos à obrigatoriedade em disseminar, de forma adequada e a todos os interessados, as informações referentes a empreendimentos que apresentem a possibilidade de causar impactos ao meio ambiente.

Sabe-se que o meio ambiente urge pela necessidade de preservação e os meios para concretizá-la ainda são objetos de análise, tendo em vista as dificuldades no que tange à efetivação da informação.

A educação ambiental é um instrumento hábil para disseminar a necessidade de se preservar a natureza alertando a sociedade dos riscos em, num futuro não muito distante, vê-se esgotados os recursos naturais.

No que se refere à gestão do meio ambiente, os meios de viabilizar a participação popular ainda se encontram não pacificados quanto sua efetividade, tendo em vista a análise conceitual de cidadania e democracia participativa.

A legislação brasileira restringe a participação dos indivíduos na medida em que as audiências públicas estão previstas apenas na fase final do procedimento de licenciamento ambiental. Dessa forma, questiona-se a real democracia, tendo em vista que o Estado Democrático de Direito impõe a participação efetiva e operante do povo na formação dos atos do governo. E, com o procedimento das audiências públicas já em fase final do procedimento de licenciamento, quando a convicção do administrador público encontra-se consolidada, não contribui para a decisão governamental.

Diante de todo o exposto, fica evidente que para que o princípio da participação popular seja considerado exercício efetivo de cidadania e democracia no Brasil, mostra-se necessário uma revisão dos mecanismos legais de participação atrelados tanto às audiências públicas ambientais, quanto aos conselhos ambientais.

Assim, mesmo que o povo participe, questione, pondere, opine e cobre, na perspectiva de se fazer voz ativa junto aos poderes, se as observâncias e anseios da população não vinculam os atos do governo, a democracia está sendo negligenciada ou, distorcida.

Não é suficiente materializar a participação popular por meio de instrumentos de participação. É preciso que, ultrapassadas as discussões quanto à necessidade de informações quantitativas e qualitativas, bem como o conhecimento dos temas por meio da educação ambiental, vislumbrar o poder de influência da análise social junto às decisões nos atos governamentais, retirando do princípio da participação popular um caráter simbólico. A democracia pertinente às questões ambientais, no Estado Brasileiro está negligenciando a dimensão material da própria democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIZAWU, Sébastien Kiwonghi; CARNEIRO, Fernanda. Cidadania e educação ambiental: diálogo necessário para a efetivação dos direitos fundamentais do homem. *In* REZENDE, Elcio Nacur e UMBERTO, Paulo. **Temas de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. Belo Horizonte: Lumen Juris, 2010.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 1 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938htm. Acesso em 21 abr. 2016

_____. Deliberação Normativa nº 12, de 13 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a convocação e realização de audiências públicas. Diário do Executivo - “Minas Gerais” - 23/12/1994. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=109>. Acesso em: 21 abr. 2016

CAMPOS, Allysson Pereira. **A participação popular como instrumento de legitimidade do procedimento de licenciamento ambiental**. 2013. 134f. Dissertação de mestrado (Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável) Escola Superior Dom Helder Câmara – Belo Horizonte.

CANOTILHO, J. J. et al (Coords.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

COSTA, Beatriz Souza, **Meio Ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal, Espanha**. Belo Horizonte: o Lutador, 2010.

DIAS, Edna Cardozo. **Direito ambiental no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2103.

JACOBI, Pedro. **Educação Ambiental, cidadania e Sustentabilidade**. Cadernos de Pesquisa, n. 118, março/ 2003, pp.189-205. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

MAZZUOLI, Valério de oliveira (Org.) **Coletânea de direito internacional; constituição Federal**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007

MELO, Mônica. **Plebiscito, referendo e iniciativa Popular: mecanismos constitucionais de participação popular**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2001

MILARÉ, Édís. **Direito Ambiental: a gestão ambiental em foco** (doutrina, jurisprudência, glossário). 7 ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Varley. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**. Tese (doutorado). Faculdade de Direito da universidade de São Paulo, 2010. Disponível em file:///C:/Users/Romeu/Downloads/TESE_ALVARO_VOLUME_I.pdf. Acesso em 17 out. 2016.

REIS, Émilien; KIWONGHI, Sébastien. Educação Ambiental como processo para a construção da cidadania. In: COSTA, Beatriz Souza; REZENDE, Elcio Nacur (org.). **Temas essenciais em direito ambiental; um diálogo internacional sustentável**. Coleção de Direito Ambiental e Desenvolvimento sustentável. Dom Helder Câmara- vol IV. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; THOMÉ, Romeu. A Participação Comunitária na Análise da Avaliação de Impacto Ambiental como Mecanismo Democrático de Garantia dos Direitos Socioambientais. *In: III ENCONTRO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONPEDI MADRID / ESPANHA. Direito Tributário. Direito Administrativo. Direito Ambiental e Sustentabilidade, 2015, Madri.* Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa; Prof. Dra. Isabel Fernandes Torres (Orgs.). Anais... Madri/Espanha: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). 2015, v. 11. p. 42-62.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Princípios de Direito Ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão Ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental.** 3 ed. São Paulo: Atlas S.A., 2014.

SERRAGLIO, Priscila Zilli; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. A Utopia de uma Cidadania Mundial Sustentável: reflexões éticas e estéticas. **Veredas do Direito.** Belo Horizonte, v.12 n.24 p.257-286 Julho/Dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/627/462>. Acesso em: 9 nov. 2016

THOMÉ, Romeu. **Instrumentos econômicos públicos e privados de preservação ambiental.** *In: Revista Brasileira de Direito Ambiental, v. 10, São Paulo: Ed. Fiuza, 2007, p. 45 a 62.*

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental.** Salvador: Juspodivm, 2016.