

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Mateus Lopes da Silva

Possibilidades da Educação Ambiental crítica para o controle social dos atos ambientais do Estado a partir da participação nos processos decisórios administrativos ambientais no Município de Pelotas/RS

Rio Grande
2018

Mateus Lopes da Silva

Possibilidades da Educação Ambiental crítica para o controle social dos atos ambientais do Estado a partir da participação nos processos decisórios administrativos ambientais no Município de Pelotas/RS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação Ambiental.

Orientadora: Profa. Dra. Vanessa Hernandez Caporlingua.

Rio Grande
2018

Ficha catalográfica

S586p Silva, Mateus Lopes da.
Possibilidades da Educação Ambiental crítica para o controle social dos atos ambientais do Estado a partir da participação nos processos decisórios administrativos ambientais no município de Pelotas/RS / Mateus Lopes da Silva. – 2018.
172 p.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-graduação em Educação Ambiental, Rio Grande/RS, 2018.
Orientadora: Dr^a. Vanessa Hernandez Caporlingua.

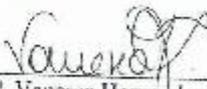
1. Controle 2. Documentos 3. Educação Ambiental 4. Informação
4. Município I. Caporlingua, Vanessa Hernandez II. Título.

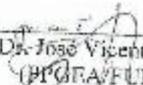
CDU 504:37

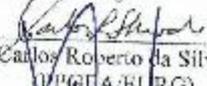
Mateus Lopes da Silva

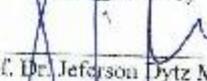
"Possibilidades da Educação Ambiental crítica para o controle social dos atos ambientais do estado a partir da participação nos processos decisórios administrativos ambientais no município de Pelotas/RS"

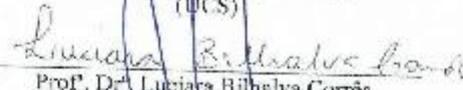
Tese aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Educação Ambiental no Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Comissão de avaliação formada pelos professores:


Prof. Dr. Vanessa Hernandez Caporlingua
(PPGEA/FURG)


Prof. Dr. José Vicente de Freitas
(PPGEA/FURG)


Prof. Dr. Carlos Roberto da Silva Machado
(PPGEA/FURG)


Prof. Dr. Jeferson Dytz Marin
(UCS)


Prof. Dr. Luciana Bihelva Corrêa
(LPPEL)

Ofereço este trabalho ao meu pai Rubens Souza da Silva (*in memoriam*),
à minha mãe Cléia Lopes da Silva e às minhas filhas Laura e Aurora.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pela valorização do conhecimento acadêmico e valorização do esforço empregado nas conquistas iguais a esta.

Agradeço à minha esposa Tatiane de Almeida da Silva pelo apoio incondicional.

Agradeço à minha filha Laura Sposito da Silva porque é ‘a luz dos olhos meus’ e, portanto, inspiração para vencer quaisquer obstáculos.

Agradeço à minha orientadora Dra. Vanessa Hernandez Caporlingua pelo empenho constante na busca da qualidade.

Agradeço a todos os professores que tive na vida, especialmente aos vinculados ao PPGEA e aos componentes da banca.

Agradeço aos colegas do GPDEA e à minha querida amiga Greici Maia Behling que me acompanhou passo a passo nesta caminhada.

“A proteção da vitalidade, diversidade e beleza da Terra é um dever sagrado”.

A Carta da Terra

RESUMO

Este trabalho científico se mostra relevante porque pretende trazer como novidade ao campo da Educação Ambiental a possibilidade de relacionar informação, controle social, participação da sociedade civil, conselhos de meio ambiente e processos decisórios à luz da Educação Ambiental como forma de aprimorar a defesa do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Note-se que a produção científica, ao relacionar Educação Ambiental com gestão pública ambiental, não o faz pela via do exame dos processos decisórios administrativos ambientais, nem mesmo aprofunda a compreensão sobre as possibilidades jurídicas do controle social, da participação, da informação, dos conselhos ambientais, dos processos administrativos decisórios e da formação das decisões. Então, esta pesquisa visa examinar tais possibilidades até então ausentes no campo da Educação Ambiental. Assim, esta tese afirma a possibilidade de a Educação Ambiental contribuir para a melhoria da defesa pública do meio ambiente ecologicamente equilibrado, mediando a compreensão da existência e possibilidade jurídica do controle social dos atos ambientais do Município de Pelotas/RS por meio da participação da sociedade civil nos processos decisórios administrativos. Investiga a possibilidade de a Educação Ambiental mediar o controle social dos atos administrativos ambientais do Município de Pelotas pela participação da sociedade civil e também a possibilidade jurídica de controle social dos atos administrativos ambientais do Estado pela participação da sociedade civil e na gestão ambiental pública municipal em Pelotas/RS. Investiga no ordenamento jurídico ambiental brasileiro a previsão da possibilidade de os conselhos ambientais terem a participação da sociedade civil, bem como investiga no Direito Brasileiro formas de participação da sociedade civil nos processos e decisões ambientais proferidas nas secretarias municipais. Trata-se de pesquisa de abordagem qualitativa de estudo de caso produzida a partir de uma abordagem crítica que investiga um fenômeno específico abrangendo o Município de Pelotas/RS, do gênero teórico bibliográfico e documental; utiliza ainda a análise de conteúdo de documentos como método. Os principais resultados indicam que a Educação Ambiental pode mediar compreensões sobre a possibilidade de ocorrência de controle social sobre os atos administrativos ambientais do Estado, bem como apontam que as assimetrias sociais, desconhecimento e desinformação sobre direitos ligados à informação, participação e controle social constituem-se em obstáculos que impedem a ocorrência de uma realidade ambiental mais favorável.

Palavras-chave: Controle. Documentos. Educação Ambiental. Informação. Município.

ABSTRACT

This scientific work is relevant because it aims to bring as a novelty to the field of Environmental Education the possibility of relating information, social control, participation of civil society, environmental councils and decision making processes in the light of Environmental Education as a way to improve the defense of law environmentally balanced environment. It should be noted that scientific production in relating Environmental Education to environmental public management does not do so by examining environmental administrative decision-making processes, nor does it deepen the understanding of the legal possibilities of social control, participation, information, environmental advice, administrative decision-making procedures and decision-making. So, this research aims to examine such possibilities hitherto absent in the field of Environmental Education. Thus this thesis affirms the possibility of Environmental Education contributing to the improvement of the public defense of the ecologically balanced environment, mediating the understanding of the existence and legal possibility of social control of the environmental acts of the municipality of Pelotas / RS through the participation of civil society, in administrative decision-making processes. It investigates the possibility of Environmental Education mediating the social control of the environmental administrative acts of the municipality of Pelotas by the participation of civil society and also the legal possibility of social control of the environmental administrative acts of the State by the participation of civil society and municipal public environmental management in Pelotas / RS. It investigates in Brazilian environmental legal order the prediction of the possibility of environmental councils having civil society participation, as well as investigating in Brazilian Law forms of civil society participation in the environmental processes and decisions rendered in municipal secretariats. It is a qualitative research study of a case study produced from a critical approach that investigates a specific phenomenon covering the municipality of Pelotas / RS, of the theoretical bibliographic and documentary genre; it also uses document content analysis as a method. The main results indicate that Environmental Education can mediate understandings about the possibility of social control over the environmental administrative acts of the State, as well as point out that social asymmetries, lack of knowledge and disinformation about rights related to information, participation and social control, obstacles to the occurrence of a more favorable environmental reality.

Keywords: Control. Documents. Environmental Education. Information. County.

RESUMEN

Este trabajo científico se muestra relevante porque pretende traer como novedad al campo de la Educación Ambiental la posibilidad de relacionar información, control social, participación de la sociedad civil, consejos de medio ambiente y procesos decisorios a la luz de la Educación Ambiental como forma de mejorar la defensa del derecho constitucional al medio ambiente ecológicamente equilibrado. Se observa que la producción científica al relacionar Educación Ambiental con gestión pública ambiental no lo hace por la vía del examen de los procesos decisorios administrativos ambientales, ni siquiera profundiza la comprensión sobre las posibilidades jurídicas del control social, de la participación, de la información, de los consejos ambientales de los procedimientos administrativos de toma de decisiones y de la formación de las decisiones. Entonces, esta investigación busca examinar tales posibilidades hasta entonces ausentes en el campo de la Educación Ambiental. Así esta tesis afirma la posibilidad de que la Educación Ambiental contribuya a la mejora de la defensa pública del medio ambiente ecológicamente equilibrado, midiendo la comprensión de la existencia y posibilidad jurídica del control social de los actos ambientales del municipio de Pelotas / RS a través de la participación de la sociedad civil, en los procesos decisorios administrativos. Investiga la posibilidad de que la Educación Ambiental mediar el control social de los actos administrativos ambientales del municipio de Pelotas por la participación de la sociedad civil y también la posibilidad jurídica de control social de los actos administrativos ambientales del Estado por la participación de la sociedad civil y en la gestión ambiental pública municipal en Pelotas / RS. En el ordenamiento jurídico ambiental brasileño, la previsión de la posibilidad de que los consejos ambientales tengan la participación de la sociedad civil, así como investiga en el Derecho Brasileño formas de participación de la sociedad civil en los procesos y decisiones ambientales proferidas en las secretarías municipales. Se trata de una investigación de enfoque cualitativo de estudio de caso producida a partir de un enfoque crítico que investiga un fenómeno específico que abarca el municipio de Pelotas / RS, del género teórico bibliográfico y documental; utiliza el análisis de contenido de documentos como método. Los principales resultados indican que la Educación Ambiental puede mediar comprensiones sobre la posibilidad de ocurrencia de control social sobre los actos administrativos ambientales del Estado, así como apuntan que las asimetrías sociales, desconocimiento y desinformación sobre derechos ligados a la información, participación y control social, se encuentra en obstáculos que impiden la ocurrencia de una realidad ambiental más favorable.

Palabras clave: Control. Documentos. Educación Ambiental. Información. Municipio.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|----------------------------|-----|
| Figura 1. Sem título | 15 |
| Figura 2. Sem título | 29 |
| Figura 3. Sem título | 41 |
| Figura 4. Sem título | 62 |
| Figura 5. Sem título | 93 |
| Figura 6. Sem título | 121 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAIAPAM - Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividades de Proteção Ambiental

CMA - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

CMABMONTE - Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da Usina de Belo Monte

CMACAA - Subcomissão Temporária para Acompanhar a Crise Ambiental na Amazônia

CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CMAFAAFMA - Subcomissão Temporária - Fórum das Águas das Américas e Fórum Mundial da Água

CMAGRS - Subcomissão Temporária sobre o Gerenciamento de Resíduos Sólidos

CMAGUA - Subcomissão Permanente da Água

CMARIO20P - Subcomissão Permanente de Monitoramento da Implementação das Medidas Adotadas na Rio+20

CMAQQ - Subcomissão Permanente - Aquecimento Global

CMARS – Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNEA - Cadastro Nacional das Entidades Ambientais

COMPAM – Conselho Municipal de Proteção Ambiental

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente

CTNBio – Comissão Técnica Nacional de Biossegurança

EANF – Educação Ambiental Não Formal

EIA – Estudo de Impactos Ambientais

FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler

FURG – Universidade Federal do Rio Grande

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions

ONU – Organização das Nações Unidas

PIEA - Programa Internacional de Educação Ambiental

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PNUMA - Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas

RIMA – Relatório de Impactos Ambientais

RS – Estado do Rio Grande do Sul

SISEPRA - Sistema Estadual de Proteção Ambiental

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNPS – Sistema Nacional de Participação Social

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SQA - Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental

TCU - Tribunal de Contas da União

TCE/RS - Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| 1. Introdução: revelando o sujeito pesquisador na pesquisa | 15 |
| 2. Uma Educação Ambiental pela lente crítica | 29 |
| 2.1 Na vereda dos modelos capitalista e cartesiano: a história do ocidente..... | 31 |
| 2.2 Uma Educação Ambiental nos documentos públicos..... | 40 |
| 3. Brasil ambiental: um Estado participação? | 62 |
| 3.1 Memórias e influxos do Estado brasileiro..... | 64 |
| 3.2 Políticas públicas ambientais: o controle social pela participação..... | 70 |
| 3.3 Informação para a participação e controle social..... | 83 |
| 4. Espaços ambientais de igualdade? | 93 |
| 4.1 Os Conselhos ambientais..... | 97 |
| 4.2 Conselhos ambientais nacional, estadual e municipal..... | 99 |
| 4.3 A desigual participação nos conselhos ambientais..... | 115 |
| 5. O processo a serviço da república democrática | 121 |
| 5.1 As influências republicana e democráticas nos processos..... | 124 |
| 5.2 As garantias processuais na Constituição Federal de 1988..... | 129 |
| 5.3 O processo administrativo e a decisão ambiental..... | 143 |
| Considerações Finais | 153 |
| Referências Bibliográficas | 162 |

1. Introdução: revelando o sujeito pesquisador na pesquisa

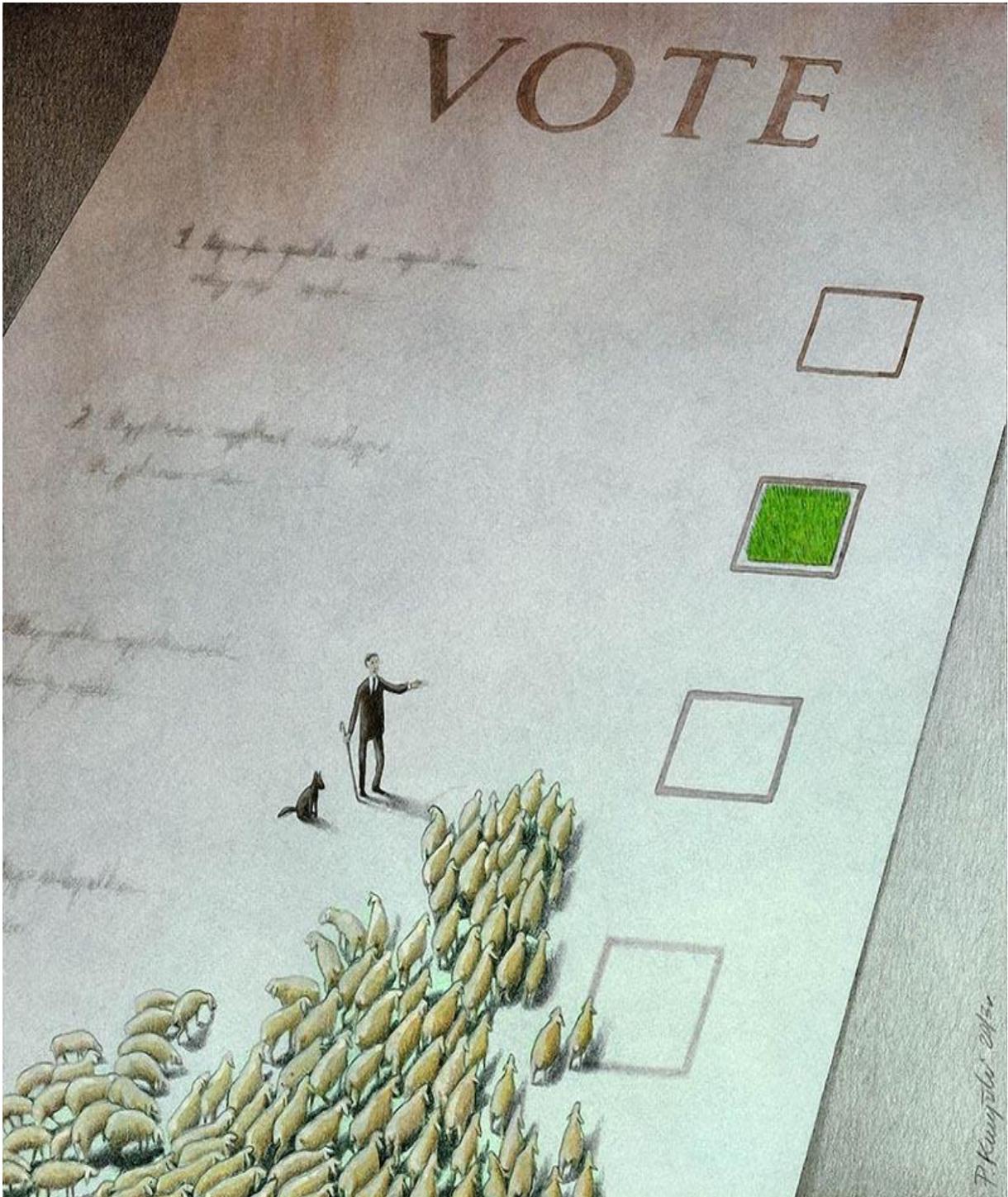


Figura 1. Sem título, Pawel Kuczynski¹

¹KUCZYNSKI, Pawel. *Sem título*. Disponível em <http://www.pictorem.com/collectioncat.html?cat=&theme=&author=Pawe%20Kuczynski&records>. Acessado em 15 de fevereiro de 2017.

As obras de Pawel Kuczynski e Igor Morski abordam questões relacionadas aos campos do econômico, político, social e ambiental, assim como o texto deste trabalho. Por esta razão suas obras irão ilustrar os capítulos deste trabalho. Nesta obra o autor revela a incapacidade da reflexão crítica pela sociedade de massa, onde a mesma é reduzida a um rebanho de ovelhas, que sem opção de escolha, sujeita-se ao domínio alheio. Esta obra me faz refletir que a sociedade ocidental permanece dominada e obediente aos interesses do sistema capitalista. Pawel Kuczynski não coloca nome em suas obras para não interferir na interpretação das mesmas.

O gérmen desta tese sobre o tema Educação Ambiental crítica nos processos decisórios administrativos ambientais nasceu das minhas experiências vividas como Secretário Municipal de meio ambiente no Município de Pelotas/RS (2008/2011) conjugadas com a realização da Pós-Graduação em Direito Processual Civil, nível especialização (2010); com o mestrado em Direito Ambiental (2012) e com as atividades de docência desenvolvidas na Universidade Federal de Pelotas, a partir do ano de 2011, no Curso Superior em Gestão Ambiental e Direito na graduação e na pós-graduação em Direito Ambiental, nível especialização.

Durante o tempo em que exerci a atividade de Secretário Municipal de Meio Ambiente em Pelotas enfrentei problemas ambientais dos mais diversos, os quais me lançaram em profundas reflexões sobre causas e efeitos da crise socioambiental e as possibilidades de seu enfrentamento eficaz. A partir dessas experiências e reflexões, percebi que o Poder Público, sem engajamento da coletividade, não é capaz de realizar a proteção e defesa ambiental em nível desejável, ou seja, a ponto de atingir e manter o equilíbrio ecológico. Compreendi que a resolução dos problemas ambientais demanda muitos recursos humanos, ou seja, a Administração Pública, para fazer frente a todos os problemas ambientais, deveria ter um quadro de servidores imenso e insustentável economicamente para poder, sozinha, conseguir fazer frente a todos os problemas ambientais municipais, então ponderei sobre necessidade e possibilidade de envolver a sociedade civil no enfrentamento dos problemas ambientais. Compreendi, também, que as causas geradoras dos problemas socioambientais são complexas, profundas e decorrentes de várias causas sociais. Por isso, se inserem numa seara de incerteza constante, o que aponta para a necessidade de se considerar pontos de vista variados, de todas as ciências e saberes.

Estas constatações sugerem que a possibilidade de superação da crise socioambiental passa pelo maior controle social dos atos ambientais do Estado a partir da participação da sociedade civil no setor público para colaborar na interpretação dos problemas e na formação

das decisões ambientais públicas. Utilizo-me aqui da expressão socioambiental, apesar de não estar de acordo com a norma culta da língua, mas por acreditar que essa possa apontar para a superação da tendência fragmentária, dualista e dicotômica, fortemente presente em nossa sociedade, buscando, assim, preencher de sentido essa expressão com a ideia de que as questões sociais e ambientais da atualidade encontram-se imbricadas em sua gênese e que as consequências manifestam essa interposição em sua concretude (GUIMARÃES; LAYRARGUES, 2004, p.24).

Percebe-se que nenhum conhecimento sozinho detém todo o saber necessário para superar a crise socioambiental. Esta constatação revela que os debates coletivos, possíveis de serem realizados nos conselhos municipais e dentro das secretarias municipais de meio ambiente, respeitando as formas preconizadas no ordenamento jurídico, têm maiores condições para produzirem soluções mais acertadas porque eles abordam o tema de forma mais ampla e parecem tornar-se mais cautelosos, precavidos e prevenidos.

A partir das tentativas de convocar a coletividade para participação nos processos decisórios ambientais, que são os instrumentos idôneos de onde provêm as decisões administrativas em matéria ambiental, percebi a existência de enorme desconhecimento interno dos órgãos ambientais e da população, sobre temas relacionados ao meio ambiente, bem como sobre o tema da possibilidade de controle social dos atos ambientais do Estado a partir da participação da sociedade civil nos processos decisórios das secretarias municipais ambientais.

A fim de propor uma inédita forma de superação dessa realidade de alienação, na especialização em Direito Processual Civil, pesquisei e defendi trabalho de conclusão sobre a aplicação das garantias processuais constitucionais para os processos judiciais e administrativos (SILVA, 2010). Concluí que a coletividade possui garantias processuais constitucionais de acesso ao Poder Público, de participação nos processos decisórios e de influenciar nas decisões ambientais tomadas pela secretaria municipal de meio ambiente, por meio da participação individual ou coletiva.

No mestrado em Direito Ambiental pesquisei e defendi dissertação sobre processo, decisão e política pública nos municípios para a área ambiental (SILVA, 2012). Concluí que os processos decisórios administrativos ambientais mais adequados são aqueles radicalmente democráticos onde o decisor estimula e socializa o ato de decidir e que, ao agir assim, torna sua decisão mais legítima e com menor chance de erro técnico. Percebi que o modelo decisório defendido e demonstrado na dissertação, para atingir seus objetivos de proteção ambiental, depende de maior participação social nos assuntos públicos ambientais do local

onde se vive, ou seja: a sociedade terá melhor defesa ambiental se participar ativamente nos processos decisórios administrativos ambientais que tramitam nas secretarias ambientais municipais, os quais outorgam licenças ambientais para obras, atividades industriais, supressão de árvores e controle da poluição. Concluí, ainda, que as secretarias ambientais não fazem Educação Ambiental, interna nem externa; muito menos realizam esclarecimento popular sobre a possibilidade de controle social dos atos ambientais do Estado a partir da participação da sociedade civil para contribuir no processamento e na construção das decisões ambientais públicas.

Logo, em decorrência das pesquisas que realizei e das experiências vividas, acredito que qualquer pessoa pode contribuir com o Poder Público por meio da participação. O indivíduo mais consciente dos problemas socioambientais do seu entorno poderá agir no seu local de domicílio e contribuir com a proteção e defesa ambiental, aumentando o nível de proteção ambiental do seu município.

Neste quadro, este trabalho científico partiu de um questionamento: A Educação Ambiental crítica pode mediar a compreensão de que é possível o controle social dos atos ambientais do município por meio da participação da sociedade civil nos processos decisórios administrativos ambientais e nos conselhos ambientais? Assim, a partir dele surgiram algumas hipóteses que foram determinando um caminho a ser seguido, bem como foram indicando o recorte do trabalho. Refleti que, se existe a possibilidade jurídica de controle social dos atos administrativos ambientais do Estado pela participação da sociedade civil, então a gestão ambiental pública municipal poderia ser mais democrática e participativa. Do mesmo modo, se o ordenamento jurídico-ambiental brasileiro previu a existência de conselhos ambientais com participação popular para órgãos ambientais, então qualquer um do povo pode frequentar as reuniões dos conselhos ambientais e participar das discussões na forma regimental.

Debruçado sobre esta problemática e fixadas as primeiras hipóteses, ponderei que se o Estado de Direito brasileiro oferece formas processuais válidas de participação da sociedade nos seus processos decisórios administrativos ambientais, então pode ocorrer a efetiva participação da sociedade nos seus processos decisórios administrativos ambientais nos municípios e, por fim, que, se a Educação Ambiental tem como objetivo também capacitar a comunidade para a participação ativa na defesa do meio ambiente, então ela pode mediar a compreensão da possibilidade de controle social dos atos administrativos ambientais do município pela participação da sociedade civil. Ato contínuo, foram estabelecidos os objetivos de investigar a possibilidade de a Educação Ambiental mediar o controle social dos atos administrativos ambientais do Município de Pelotas pela participação da sociedade civil, bem

como a possibilidade jurídica de controle social dos atos administrativos ambientais do Estado pela participação da sociedade civil e na gestão ambiental pública municipal em Pelotas/RS. Investiga-se no ordenamento jurídico ambiental brasileiro a previsão da possibilidade de os conselhos ambientais terem a participação da sociedade civil e, também, investigam-se no Direito Brasileiro formas de participação da sociedade civil nos processos e decisões ambientais proferidas nas secretarias municipais.

Este delineamento estabeleceu tratar-se de uma pesquisa de abordagem metodológica qualitativa de estudo de caso, para compreender o fenômeno particular da Educação Ambiental como mediadora da compreensão da possibilidade de controle social nos municípios, a ser concretizado por meio da participação da sociedade civil nos processos administrativos ambientais. Como aduz André, “Já nos anos 1980, no contexto das abordagens qualitativas, o estudo de caso ressurge na pesquisa educacional com um sentido mais abrangente: o de focalizar um fenômeno em particular, levando em conta seu contexto e suas múltiplas dimensões” (2013, p.95). Aderente à proposta metodológica de André, este trabalho focalizou o fenômeno e levou em consideração a evolução histórica das temáticas examinadas nos capítulos (controle social, participação, informação, conselhos, processos decisórios e paradigma científico) e suas previsões em documentos públicos, para junto relacionar com as dimensões política, econômica e socioambiental.

Em razão de os municípios, como regra, estarem vinculados à ordem jurídica nacional e estadual, escolhi fazer o caminho de uma abordagem mais geral (nacional e estadual) em direção ao municipal. Neste sentido, escolhi o Município de Pelotas/RS como caso a ser analisado porque conheço suas particularidades em razão das experiências profissionais e das décadas em que vivo aqui. Esta situação me permitiu, durante o desenvolvimento dos capítulos, sugerir que as considerações possam se aplicar a outros municípios do Brasil e ao Município de Pelotas/RS.

Estabelecido o recorte do trabalho, passei a consolidar o plano de seleção do material qualitativo que está mencionado no corpo da referência bibliográfica (Declarações Internacionais, Constituição Federal de 1988 e Estadual do Rio Grande do Sul, Leis e Decretos nacionais, estaduais e municipais, Resoluções, Portarias, Regimentos Internos, Decisões Judiciais e documentos de Educação Ambiental) e dos autores que têm produção científica na temática e que se harmonizavam com o campo da teoria crítica.

No início da pesquisa, em razão da minha trajetória acadêmica e profissional, eu estava ciente da existência dos documentos públicos Constituições Federal e Estadual do Estado do Rio Grande do Sul, bem como das Leis, Decretos, Resoluções, Portarias e

Regimentos ambientais (nacional, regional e local) que dão cumprimento às Constituições Federal e Estadual. Assim, empreendi um trabalho de preparação do material que se iniciou pela coleta dos documentos públicos acima mencionados (que versassem sobre os temas abordados nesta tese) e organização cronológica dos mesmos. Esta primeira fase de reunião dos documentos foi complementada por documentos públicos de Educação Ambiental que tive contato durante o meu doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental/FURG.

Após a coleta dos documentos acima referidos formando o *corpus* da pesquisa, passei a realizar leitura integral dos documentos e identificação das temáticas (Educação Ambiental, participação, informação, controle social, processo, procedimento, decisão e conselhos ambientais). A partir dos objetivos da pesquisa, considerei que efetivamente estavam de acordo com a pesquisa os documentos públicos que continham conteúdo que eram representativos para as temáticas abordadas neste trabalho científico. Atribuí códigos de acordo com as unidades de análise identificadas no conteúdo dos documentos como forma de facilitar a identificação dos documentos e acesso ao conteúdo documental. Foram atribuídos os seguintes códigos para as unidades de análise: EA – Educação Ambiental; P – Participação; I – Informação; CSe – Controle Social do Estado; CSc – Controle Social da Sociedade Civil; Pr – Processo; Pc – Procedimento; D – Decisão e C – Conselhos. Os documentos foram armazenados em pastas identificadas pelas unidades de análise.

A utilização dos códigos e de pastas identificadas com a denominação das unidades de análise me permitiu a localização célere dos documentos e do conteúdo documental durante o desenvolvimento da pesquisa. Além disso, possibilitou a realização de agrupamento dos documentos que continham conteúdo que abordavam as unidades de análise em comum. O emprego desta técnica possibilitou a categorização dos dados pelas temáticas a partir da presença de relação do conteúdo documental com a unidade de análise, porque esta medida possibilitou que documentos diferentes ficassem agrupados em razão da unidade de análise que seu conteúdo documental abordava. Assim, definidas as categorias (com unidades de análise e material), passei a esboçar um material descritivo, sendo que para cada categoria foi produzido um texto que expressou fragmentos textuais a partir do conteúdo de cada documento. Deste material textual foram realizadas repetidas interpretações (cíclicas), sendo que a partir da interpretação realizada sobre o conteúdo documental foi sendo produzindo o texto do trabalho científico organizado em capítulos.

Escolhi utilizar documento público porque é fonte confiável, por ser pública e perene, além de permitir acesso irrestrito. A técnica empregada para análise do material qualitativo foi

a análise de conteúdo dos documentos, que para Bardin “é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (1977, p.46). Assim, pela análise de conteúdo dos documentos se podem fazer relações não previstas originalmente nos documentos consultados. Como afirma Moraes “de certo modo a análise de conteúdo, é uma interpretação pessoal por parte do pesquisador com relação à percepção que tem dos dados. Não é possível uma leitura neutra. Toda leitura se constitui numa interpretação” (1999, p.3). Dessa forma, o texto materializado neste trabalho científico deve ser recebido como produto da interpretação do seu autor sobre os documentos que compõem o *corpus* da pesquisa em cotejo com o referencial bibliográfico.

O intuito da pesquisa foi investigar a possibilidade de ocorrência do fenômeno, delineado pelas temáticas, sob a perspectiva jurídica e também sob as perspectivas econômica e histórica. Neste passo, o resultado da análise do conteúdo dos documentos cronologicamente organizados se mostrou suficiente para estabelecer as relações necessárias de modo a atingir os objetivos do trabalho.

Assim, a tese representa um estudo de caso sobre um fenômeno particular que abrange o Município de Pelotas/RS, estabelecida por meio da coleta de documentos públicos com posterior análise de conteúdo e revisão bibliográfica. No tocante à escolha do Município de Pelotas, ela se deve ao fato de que o município possui órgão ambiental e conselho ambiental pertencentes ao Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA) e Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), bem como porque traz em sua constituição histórica semelhanças com fatos históricos ocorridos na história de formação do país; bem como porque é um município de tamanho médio, o que permite que as conclusões da pesquisa sejam aplicadas em outros municípios do Brasil. Trata-se, portanto, de uma pesquisa do gênero teórico, tanto bibliográfico como documental. Confortando a adequação da metodologia empregada, veja-se o que ensina André:

Na perspectiva das abordagens qualitativas, não é a atribuição de um nome que estabelece o rigor metodológico da pesquisa, mas a explicitação dos passos seguidos na realização da pesquisa, ou seja, a descrição clara e pormenorizada do caminho percorrido para alcançar os objetivos, com a justificativa de cada opção feita. Isso sim é importante, porque revela a preocupação com o rigor científico do trabalho, ou seja: se foram ou não tomadas as devidas cautelas na escolha dos sujeitos, dos procedimentos de coleta e análise de dados, na elaboração e validação dos instrumentos, no tratamento dos dados. Revela ainda a ética do pesquisador, que ao expor seus pontos de vista dá oportunidade ao leitor de julgar suas atitudes e valores. Desse modo, a definição do tipo de pesquisa torna-se um dos itens a ser mencionado na metodologia, se a sua tipificação for evidente, mas não é algo imprescindível, principalmente se não se tem ainda uma designação apropriada para identificá-la. De acordo com essa premissa, de que o rigor metodológico não é medido pela indicação do tipo de pesquisa, mas por uma descrição clara e detalhada do caminho percorrido

e das decisões tomadas pelo pesquisador ao conduzir seu estudo, e levando em conta que certos tipos de pesquisa são mais claramente definidos do que outros [...] (ANDRÉ, 2013, 96).

Feitas estas considerações, por fim cabe-me mencionar que a tese foi concebida a partir de uma teoria de abordagem crítica que se propõe a mostrar as contradições do projeto iluminista, da sociedade capitalista e do paradigma científico cartesiano que prometeu a libertação da humanidade por meio do progresso social, mas acabou por se transformar em instrumento de dominação da natureza e do ser humano, como ocorre no Brasil, no Rio Grande do Sul e em Pelotas. A abordagem crítica foi escolhida porque permite que se reflita sobre a sociedade de massa, onde está presente o desenvolvimento tecnológico empregado a serviço do lucro em detrimento da autonomia e emancipação humana, num contexto em que a produção cultural, também a serviço do capital, reproduz a lógica capitalista e promove o mascaramento dos problemas socioambientais:

Vê-se que a Teoria Crítica tem sempre como uma de suas mais importantes tarefas a produção de um determinado diagnóstico do tempo presente, baseado em tendências estruturais do modelo de organização social vigente, bem como em situações históricas concretas, em que se mostram tanto as oportunidades e potencialidades para a emancipação quanto os obstáculos reais a ela (NOBRE, 2004, p.11).

Nesse sentido, este trabalho científico, por meio de uma perspectiva crítica, considera a realidade atual como algo historicamente produzido, razão pela qual fiz a escolha de expor a evolução histórica das temáticas examinadas no trabalho. Procura compreender a realidade como ela é hoje, mas também mantém presente a perspectiva da realidade melhor que poderá ser e que não ocorre em razão de obstáculos que impedem a superação do modelo atual que produz a crise socioambiental. Neste sentido, cabe-me referir que há nos documentos analisados, sobretudo na Constituição Federal, uma realidade melhor que existe, que pode ser realizada; mas que não se realiza em razão de obstáculos.

Tomem-se como obstáculos a manutenção da exclusão das classes com menos acesso a bens sociais e culturais, a diminuta informação sobre dados ambientais e possibilidade de participação nas decisões públicas, que prejudicam a frequência nos conselhos gestores ambientais e o controle social dos atos do Estado pela sociedade civil. A manutenção dos obstáculos parece firmar uma tendência de impossibilidade de transformação da realidade presente, porque a cada ciclo do sistema capitalista a alienação do ser humano em relação à causa dos obstáculos e à emancipação parece aumentar, reduzindo a capacidade reflexiva do ser humano. Firmando esta compreensão, a letra da música Admirável gado novo composta por Alceu Valença e Zé Ramalho, parece sintetizar com perfeição o que se tentou explicar:

Ôôô, boi

Vocês que fazem parte dessa massa
 Que passa nos projetos do futuro
 É duro tanto ter que caminhar
 E dar muito mais do que receber
 E ter que demonstrar sua coragem
 À margem do que possa parecer
 E ver que toda essa engrenagem
 Já sente a ferrugem lhe comer

Ê, ô, ô, vida de gado
 Povo marcado, ê!
 Povo feliz!

Lá fora faz um tempo confortável
 A vigilância cuida do normal
 Os automóveis ouvem a notícia
 Os homens a publicam no jornal
 E correm através da madrugada
 A única velhice que chegou
 Demoram-se na beira da estrada
 E passam a contar o que sobrou!

Ê, ô, ô, vida de gado
 Povo marcado, ê!
 Povo feliz!
 Ôôô, boi

O povo foge da ignorância
 Apesar de viver tão perto dela
 E sonham com melhores tempos idos
 Contemplam essa vida numa cela
 Esperam nova possibilidade
 De verem esse mundo se acabar
 A arca de Noé, o dirigível
 Não voam, nem se pode flutuar
 Não voam, nem se pode flutuar
 Não voam, nem se pode flutuar

Ê, ô, ô, vida de gado
 Povo marcado, ê!
 Povo feliz!
 Ôôô, boi²

Assim como identificam-se obstáculos, o trabalho também visa identificar a existência de uma potencial realidade melhor que aparece no conteúdo documental examinado e discutido ao longo dos capítulos.

A perspectiva crítica, então, visa mostrar como a realidade poderia ser, enquanto possibilidade, mas que não é realizada. Não se trata de acreditar na possibilidade de uma realidade impossível ou ideal, mas de mostrar uma realidade potencialmente presente neste mundo e que pode ser realizada. A perspectiva crítica hodiernamente constitui-se em um campo teórico empregado em vários outros campos dos saberes, que abrigam uma pluralidade

²Disponível em <https://www.lettras.mus.br/ze-ramalho/49361/>. Acessado em 20 de fevereiro de 2017.

de autores e propostas de superação dos obstáculos. Neste passo, em razão da escolha epistemológica crítica, este trabalho esteou-se nas obras de Grün, Layrargues, Reigota, Quintas e outros porque estes autores pertencem à vertente crítica da Educação Ambiental. Ainda que estes autores do campo da Educação Ambiental possuam fundamentos epistemológicos diversos, todos têm um elemento que os une: o olhar crítico orientado para a emancipação da sociedade e diminuição da exploração do meio ambiente, razão pela qual suas obras podem ser utilizadas em conjunto.

Trata-se de trabalho inédito porque investigou a possibilidade de a Educação Ambiental mediar a compreensão integrada de controle social pela participação da sociedade civil, via ação direta nos autos dos processos administrativos, como também nos conselhos ambientais; bem como nos processos decisórios administrativos ambientais e na formação da decisão. Para verificar o ineditismo e estado da arte foi realizada pesquisa no *Scientific Eletronic Library Online – Scielo*³ e no Portal de Periódicos Capes/MEC⁴ pelo título do trabalho, bem como pelas combinações: Educação Ambiental Processual, Educação Ambiental Controle Social, Educação Ambiental Participação e Educação Ambiental Processo Administrativo, com utilização de filtros para trabalhos sobre o Brasil e no idioma português. Foram encontrados e examinados 97 (noventa e sete) trabalhos científicos, não tendo sido encontrados trabalhos que versassem sobre Educação Ambiental com foco no controle social pela via processual administrativa, o que indica ser inédito este trabalho de conclusão do doutorado. Dos trabalhos científicos encontrados e examinados, foram excluídos aqueles que não abordavam os temas considerados neste trabalho científico. Os trabalhos excluídos versavam sobre saúde, eletricidade, empreendedorismo, turismo, defensoria pública, práticas estratégicas, granulometria de sedimentos, impostos, transferência tecnológica, fruticultura, bancos públicos, conflitos por água, finanças, vulnerabilidade social, impostos e alimentação escolar.

Para o desenvolvimento deste trabalho científico foram realizados estudos e leituras preliminares sobre as temáticas presentes no projeto de pesquisa que originou este trabalho científico, bem como releituras até a escrita final dos capítulos que integram este trabalho. Estas leituras permitiram verificar o conhecimento produzido sobre as temáticas objeto deste trabalho científico até o presente (estado da arte) e estão descritas nas referências bibliográficas ao final. Além disso, no intuito de mostrar o estado da arte, far-se-á de forma resumida na introdução deste trabalho científico uma apresentação dos principais aspectos da

³ Disponível em <http://www.scielo.org/php/index.php>. Acessado em 28 de outubro de 2017.

⁴ <http://www.periodicos.capes.gov.br/>. Acessado em 28 de outubro de 2017.

produção acadêmica sobre as temáticas abordadas nos capítulos deste trabalho científico (PALANCH; FREITAS, 2015).

No que se refere à participação, controle social e Educação Ambiental aparecem conclusões indicando a necessidade de fomentação de ações educativas ambientais para desenvolvimento de maior participação e mobilização social para realização de controle social de programas e políticas públicas sociais e ambientais (MOISÉS; KLIGERMAN; COHEN; MONTEIRO, 2010). Especialmente sobre Educação Ambiental e participação, concluem que, quando a participação é colocada como eixo principal da prática de Educação Ambiental, revela-se uma tendência ao aprimoramento da cultura do diálogo, o que pode produzir identidades coletivas que são apropriadas para o ambiente democrático (JACOBI; TRISTÃO; FRANCO, 2009). Quanto à participação em ambientes colegiados, aparecem conclusões indicando que ela produz legitimidade das deliberações e promove discussões amplas, porém a falta de qualidade da participação aparece como um problema (DE FREITAS; DIAS, 2012).

Quanto aos processos decisórios administrativos ambientais, há identificação de que o deslocamento das competências administrativas ambientais da União para os Estado e para os Municípios (descentralização) encontra problemas porque os municípios, quando comparados com a União e Estados, têm dificuldades de desempenhar suas atribuições administrativas ambientais em razão da insuficiência técnica e numérica do quadro, razão pela qual a participação incentivada da sociedade civil, atrelada à maior transparência, aparece como uma possibilidade de melhoria das deliberações públicas (DE FREITAS; DIAS, 2012).

Este trabalho é relevante para a área do conhecimento pesquisada porque é por meio da participação da sociedade civil nos processos decisórios ambientais municipais que poderá ocorrer um controle social dos atos ambientais administrativos do município de maneira eficaz; ou seja, que possa ser concreto e não apenas fique no campo das reivindicações sem substrato jurídico. Por ser uma Educação Ambiental destinada à comunidade em geral, bem como porque este trabalho científico aborda questões sócio-ecológico-ambientais nos campos não formais e informais de Educação Ambiental, mostra-se adequada à linha de pesquisa da Educação Ambiental Não Formal.

Este trabalho pretende trazer como novidade ao campo da Educação Ambiental a possibilidade de relacionar controle social, participação da sociedade civil, conselhos de meio ambiente e processos decisórios como forma de aprimorar a defesa do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Note-se que a produção científica, ao relacionar Educação Ambiental com gestão pública ambiental (QUINTAS, 2009), não o faz pela via do exame dos processos decisórios administrativos ambientais, nem mesmo

aprofunda a compreensão sobre as possibilidades jurídicas do controle social, da participação, da informação, dos conselhos ambientais, dos processos administrativos decisórios e da formação das decisões. Então, este trabalho visa examinar tais possibilidades até então ausentes no campo da Educação Ambiental. Cabe referir que foram encontrados sobre a participação social e sobre Educação Ambiental na gestão pública, sendo que integram o referencial teórico deste trabalho; mas não foram encontrados trabalhos envolvendo Educação Ambiental e processos decisórios para controle social por meio da participação.

Oportuno referir que este trabalho científico se mostra importante à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à Educação Ambiental porque visa compreender a possibilidade jurídica da existência de efetivo controle social dos atos ambientais do município pela participação de qualquer um do povo, tornando a gestão pública do meio ambiente mais democrática; porque visa detalhar as possibilidades de participação e obtenção de informação ambiental; também porque visa detalhar a conformação dos Conselhos ambientais a partir da legislação ambiental; igualmente porque visa possibilitar a compreensão dos limites dos processos decisórios administrativos ambientais e a conveniência do controle social sobre eles; e, por fim, a adequação destas categorias com a Educação Ambiental.

Assim, este trabalho pode interessar a educadores ambientais, sobretudo aqueles interessados no tema da Educação Ambiental na gestão pública; aos discentes de maneira geral; aos profissionais que atuam na seara pública ambiental e outros.

No capítulo denominado “Uma Educação Ambiental pela lente crítica”, a partir das contribuições teóricas de Dathein (2003) faz-se uma abordagem histórica iniciando-se da primeira Revolução Industrial até o presente como forma de identificar o possível gérmen da crise socioambiental, que se mostra atrelado ao sistema capitalista e ao paradigma cartesiano. A discussão lançada no texto do capítulo aborda a compreensão de que o sistema capitalista, ao longo da história, funcionou como um poderoso mecanismo de manutenção e aprofundamento das desigualdades, bem como não cumpriu as promessas de conquista da liberdade e igualdade para a humanidade. Colendo contribuições teóricas de Grün (2013) analisa-se o paradigma cartesiano de produção científica em relação ao sistema econômico e aos documentos da Educação Ambiental: Declaração da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, produzido em Tbilisi, Geórgia, ex-URSS, de 14 a 26 de outubro de 1977; Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, produzido pelo Fórum Global das Organizações Não Governamentais, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em junho de

1992; Declaração da II Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Conscientização Pública para a Sustentabilidade, Thessaloniki, Grécia, de 8 a 12 de dezembro de 1997; Lei 9.795 de 27 de abril de 1999, que dispôs sobre Educação Ambiental e instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental no Brasil; Decreto nº. 4.281 de 25 de junho de 2002, que regulamentou a Lei 9.795 de 27 de abril de 1999 e Resolução nº.2, de 15 de junho de 2012 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental.

A Educação Ambiental foi abordada a partir da análise de conteúdo dos documentos produzidos em âmbito internacional e nacional para situar as possibilidades da Educação Ambiental atual a partir do cotejo com autores do campo da Educação Ambiental crítica, o que foi possível a partir das contribuições teóricas de Layrargues (2011), Reigota (2012), Quintas (2009), Caporlingua (2010 e 2012) e outros autores.

No capítulo seguinte, intitulado “Brasil ambiental: um Estado participação?”, abordam-se as possibilidades de realização do controle social sobre o Estado brasileiro por meio da participação da sociedade civil. A partir das contribuições teóricas de Machado (2012) analisa-se sua ocorrência no Ocidente, da Antiguidade clássica até a atualidade; dando especial enfoque ao seu desenvolvimento no Brasil, conforme aduziu Correia (2008). Investiga também as possibilidades do controle social, participação e dever de informação do Estado na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, sobretudo ambiental. Destaca a iniciativa do governo federal de consolidar a Política Nacional de Participação Social e a aparente conformidade com o momento político que vive a gestão pública socioambiental brasileira. Salientam-se as possibilidades de participação da sociedade civil também junto ao Poder Legislativo (nacional, estadual e municipal), Tribunais de Contas e Ministério Público, procurando evidenciar amplas possibilidades de controle social sobre o Estado brasileiro, incluindo o Estado do Rio Grande do Sul e o Município de Pelotas.

Os temas referentes à informação, à participação e controle social foram abordados a partir da coleta de documentos públicos nacionais e posterior análise de conteúdo, complementada com revisão bibliográfica de autores com produção sobre o tema.

No capítulo chamado “Espaços ambientais de igualdade?” pesquisa-se que os Conselhos não são uma criação do Estado brasileiro, sendo que a partir do movimento de redemocratização do país ocorreu seu reaparecimento. Apoiados pela nova ordem constitucional, os Conselhos concretizam-se como espaços destinados para aproximação paritária do Estado e da sociedade civil com a finalidade de permitir o controle social das políticas públicas, inclusive as ambientais. Como estratégia para compreensão dos Conselhos

ambientais fez-se coleta de documentos públicos com posterior análise de conteúdo. A análise de conteúdo consistiu no exame da legislação brasileira ambiental a partir do texto constitucional em direção ao ordenamento infraconstitucional, contemplando detalhadamente leis estaduais e municipais de Pelotas, bem como atos administrativos normativos, identificando e demonstrando a relação com as demais categorias examinadas neste trabalho científico. Tal estratégia possibilitou o conhecimento detalhado dos Conselhos ambientais nos níveis nacional, regional e local. Por fim, problematizou-se o tema por meio de revisão bibliográfica com as contribuições teóricas de Costa (2007), Miguel (2014), Betto (2014) e outros autores, a fim de investigar as possíveis influências do modelo estatal liberal capitalista no funcionamento do Estado e dos Conselhos ambientais, aplicável aos três níveis da federação, mas, sobretudo, ao local.

No capítulo final denominado de “O processo a serviço da república democrática”, investigam-se a existência e o conteúdo de regras processuais contidas na Constituição Federal decorrentes do republicanismo e da democracia, bem como de disposições constitucionais expressas aplicáveis aos processos decisórios administrativos ambientais, as quais, sendo desrespeitadas, havendo prejuízo a direito, têm como decorrência jurídica a nulidade dos atos processuais até a decisão, conforme as obras de Novellino (2008) e Marinoni (2007). Além do trâmite processual administrativo, se propõe a examinar, a partir das contribuições teóricas de Dworkin (2010), Lunelli e Marin (2010) e Silva (2005), um modelo de formação do conteúdo da decisão ambiental que rompe com a lógica cartesiana e com a justiça da aplicação da letra fria da lei; propondo a adequação de modelos interpretativos de formação do mérito decisório ambiental, ambos: trâmite e formação do mérito decisório administrativo ambiental, como possibilidades de conteúdo a serem abordados para uma Educação Ambiental mais apta a atingir seus fins preconizados em documentos nacionais e internacionais que a constituem.

2. Uma Educação Ambiental pela lente crítica

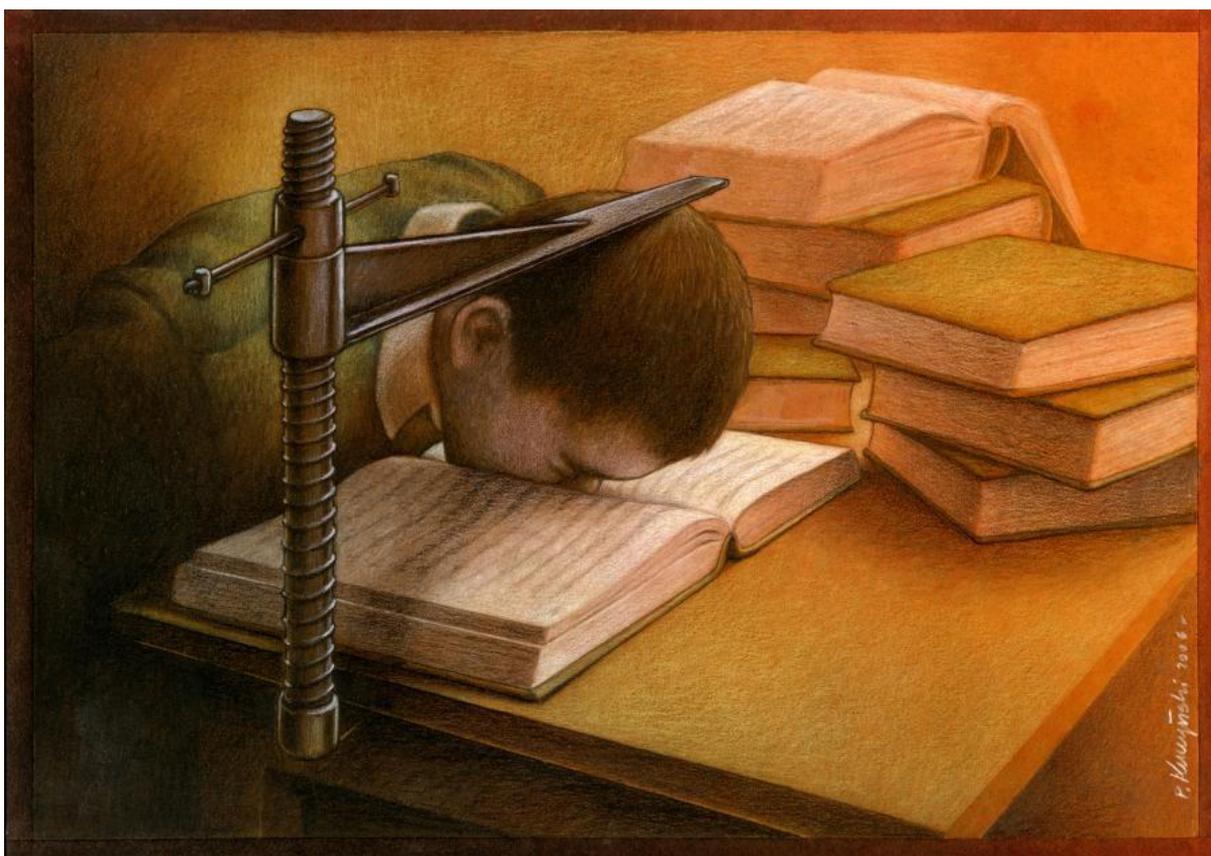


Figura 2. Sem título, Pawel Kuczynski⁵

⁵KUCZYNSKI, Pawel. *Sem título*. Disponível em <http://www.pictorem.com/collectioncat.html?cat=&theme=&author=Pawe%20Kuczynski&records>. Acessado em 02 de junho de 2017.

Esta obra foi escolhida para introduzir este capítulo porque permite uma reflexão crítica sobre o paradigma cartesiano, marcado pela rigidez do método mecanicista que expulsou da ciência toda a subjetividade própria do ser humano e que ainda parece determinar o campo científico.

Este capítulo se propõe a abordar a Educação Ambiental, presente em documentos nacionais e internacionais os quais lhe atribuem conteúdo, para investigar a possibilidade de a Educação Ambiental mediar o controle social dos atos administrativos ambientais do Município de Pelotas pela participação da sociedade civil, que é um dos objetivos específicos deste trabalho. A partir das contribuições de teóricos do campo da Educação Ambiental, a saber: Grün, Layrargues, Reigota e Quintas, procura problematizar sobre as causas e efeitos da crise socioambiental e as possibilidades da Educação Ambiental Crítica como mediadora da transformação para ocorrência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A canção Sal da Terra, composição de Beto Guedes e Ronaldo Bastos, abaixo transcrita, representa a utopia em que acredito, e talvez represente um desejo ingênuo que me fez apostar e entregar minha energia vital para compreender as possibilidades da Educação Ambiental na minha área de atuação pessoal e profissional. Já sei que nesta minha vida não verei a utopia realizada, mas sei também que é muito duro viver sem esperança. Vejo que a Educação Ambiental está potencialmente presente na canção porque ela, por vezes, parece ter que comunicar o óbvio: a necessidade de cuidar e arrumar o nosso planeta Terra.

Anda!
 Quero te dizer nenhum segredo
 Falo desse chão, da nossa casa
 Vem que tá na hora de arrumar
 Tempo!
 Quero viver mais duzentos anos
 Quero não ferir meu semelhante
 Nem por isso quero me ferir
 Vamos precisar de todo mundo
 Pra banir do mundo a opressão
 Para construir a vida nova
 Vamos precisar de muito amor
 A felicidade mora ao lado
 E quem não é tolo pode ver
 A paz na Terra, amor
 O pé na terra
 A paz na Terra, amor
 O sal da
 Terra!
 És o mais bonito dos planetas
 Tão te maltratando por dinheiro
 Tu que és a nave nossa irmã
 Canta!
 Leva tua vida em harmonia
 E nos alimenta com seus frutos

Tu que és do homem, a maçã
 Vamos precisar de todo mundo
 Um mais um é sempre mais que dois
 Pra melhor juntar as nossas forças
 É só repartir melhor o pão
 Recriar o paraíso agora
 Para merecer quem vem depois
 Deixa nascer, o amor
 Deixa fluir, o amor
 Deixa crescer, o amor
 Deixa viver, o amor
 O sal da terra⁶

A superação da crise socioambiental, que é um dos fins da Educação Ambiental crítica, parece depender da remoção de alguns obstáculos subliminarmente abordados na canção. O estado de harmonia socioambiental parece necessitar do maior engajamento da sociedade excluída social e economicamente, da diminuição da exploração da natureza e do ser humano; bem como permitir que os sentimentos do ser humano sejam canalizados para a construção da paz, em vez de serem expulsos pela racionalidade instrumental governada pela lógica de dominação a qualquer preço.

2.1 Na vereda dos modelos capitalista e cartesiano: a história do ocidente

Um século antes da Revolução Industrial a Inglaterra era formada por pequenas propriedades rurais que pouco evoluíram desde a Idade Média. Estas propriedades continham agricultura de subsistência rudimentar, campos e florestas; sendo que a maior parte da população se dedicava às atividades rurais (lavoura, criação e artesanato). Destacavam-se os produtos decorrentes da manufatura da lã e do algodão, razão pela qual quase todos os lares ingleses possuíam fiaves para produção de fios e nas comunidades, um tear manual para produção de tecidos.

Os tecelões produziam com capital próprio e participavam nas tarefas manuais do processo produtivo realizado em sua própria casa; possuíam também uma pequena propriedade onde produziam alimentos e criavam animais, capazes de alimentar sua família, e os ajudantes que eram escolhidos pela afeição recíproca. Havia entre esses homens uma relação de compadrio, sendo que o tecelão se sentia responsável pelo sustento dos ajudantes mesmo quando os negócios não iam bem. Nota-se que eles produziam quase todos os produtos que consumiam. De acordo com Kühn (2007, p.57), nesta mesma época, no sul do território do que hoje é o Brasil, os conflitos entre portugueses e espanhóis para manutenção

⁶Disponível em <https://www.lettras.mus.br/beto-guedes/44544/>. Acessado em 28 de maio de 2017.

da colônia do Sacramento influenciavam a povoação do território onde hoje está estabelecido o Município de Pelotas/RS. Até esse momento histórico o território não estava significativamente ocupado, sendo que ao longo do século XIX é que se estabeleceram inúmeras charqueadas.

Por certo que esta sociedade tinha seus problemas, entretanto este modelo jamais poderia levar o planeta Terra ao colapso como o que se observa hoje após a Revolução Industrial.

A Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no século XVIII, mostra-se como o possível gérmen da crise socioambiental verificada no Ocidente atualmente, em razão de suas características e fundamentos filosóficos; por esta razão ela deve ser o ponto de partida para discussão de uma Educação Ambiental que pretende contribuir para a superação dos problemas por ela criados.

Nesse momento histórico ocorreu a modificação na matriz energética, porque se substituiu a energia motriz humana ou animal, própria do mundo medieval, pela energia mecânica de origem hidráulica ou proveniente da queima de carvão mineral que produz o vapor utilizado para movimentar as máquinas. Como decorrência da produção de energia mecânica, se possibilitou uma transformação no processo produtivo, o que provocou a mecanização intensa das fábricas ou indústrias, que gerou aumento da produção de mercadorias, aumento do consumo de matérias-primas, de impacto ambiental e poluição:

Nas Revoluções Industriais dos séculos XVIII e XIX ocorreu a ampliação da substituição da energia humana e animal pela inanimada, com eficiência multiplicada; a aceleração da troca da capacidade humana por instrumentos mecânicos; e a descoberta e/ou melhoria de métodos de obtenção e elaboração de matérias primas. O primeiro exemplo de maquinismo é o da indústria têxtil do algodão na Inglaterra. [...] Houve, na década de 1730, aperfeiçoamentos no tear de tecer, permitindo mais rapidez e a elaboração de peças mais largas. Este desenvolvimento levou a um desequilíbrio entre a elaboração dos fios e dos tecidos, ficando o primeiro relativamente lento. Desta forma, tornou-se necessário o desenvolvimento da máquina de fiar. [...] Inovações revolucionárias ocorreram também na indústria do ferro. Usava-se carvão de madeira para a elaboração do metal, o que tendia a gerar falta deste combustível dada a tendência à extinção das matas (DATHEIN, 2003, p. 2).

As matérias primas utilizadas em grande escala nas fábricas ou indústrias da época eram o carvão, o ferro e o algodão. O primeiro era produzido a partir da madeira ou da mineração, o ferro era obtido por meio da mineração e o algodão era proveniente de monocultura realizada nas colônias inglesas (atual Estados Unidos da América). A criação e instalação das fábricas e a Revolução Industrial foram possíveis em razão da conjunção de alguns fatores de ordem econômica, política e social.

No início do século XVIII a Inglaterra capitalista já se mostrava eficiente na acumulação primitiva de capitais, como decorrência de seu pujante comércio marítimo, exploração de suas colônias e saques em embarcações de países inimigos com apoio da coroa britânica. No plano político o governo inglês deu sua contribuição para a criação da mão de obra para as fábricas, quando promoveu a expulsão em massa dos camponeses do meio rural, haja vista que representantes da coroa passaram a exigir título de propriedade para permanência na terra, num contexto onde todos tinham apenas a posse da terra. Diante da inexistência de título de propriedade, a coroa se apropriou das mesmas e depois alienou para a burguesia, que destinou a terra para produção de insumos para sua indústria. Como consequência da expulsão, os camponeses, mulheres e crianças migraram para as cidades para trabalhar nas fábricas em situação degradante.

Nesse momento histórico a burguesia dominava o parlamento inglês e produzia as regras jurídicas no interesse da Revolução Industrial. A ética protestante, dominante na Inglaterra, contribuiu para legitimar a concretização deste modelo porque reforçava a compreensão de que um dos indícios da salvação estava na acumulação de riquezas. A Revolução Industrial criou uma nova classe social: o proletariado, formado por homens, mulheres e crianças que não tinham quaisquer recursos materiais, que contavam unicamente com a venda de sua força de trabalho como forma de sobreviver, laborando em longas jornadas de trabalho, com remuneração baixíssima e em locais insalubres. A organização das tarefas também sofreu modificação, porque o trabalhador passou a desempenhar pequena fração do trabalho ao longo do processo produtivo, assim ficava responsável por executar atos dentro de uma determinada fase da produção da mercadoria, ou seja, o inverso do artesão que realizava todas as atividades no processo produtivo, o que agregava valor ao seu trabalho:

Foi assim por exemplo que, pela primeira vez na história, o trabalho humano tornou-se uma mercadoria. Mas, nesse caso, o que é que se vende em troca de um salário? Marx diz que não é o trabalho enquanto tal que é vendido, mas a força de trabalho, isto é, as capacidades físicas e mentais do homem de utilizar instrumentos e máquinas para produzir mercadorias. Isso significa, entretanto, que a força de trabalho estava separada dos instrumentos de trabalho que lhe permitiam produzir bens; essa separação estrutural é uma característica da forma histórica do capitalismo (NOBRE, 2004, p,26).

Neste ponto cabe esclarecer que teoria crítica empregada neste trabalho, ao contrário do modelo cartesiano, como se verá abaixo, compreende que a realidade hoje investigada é resultado da ação humana que ocorreu dentro de um contexto de estruturas históricas determinadas pelo capitalismo e de acordo com a lógica que lhe fora conveniente, por isso se propõe a produzir argumentos considerando o contexto histórico e suas características, haja vista que a realidade vivenciada na atualidade não se construiu no abstrato.

Esse modelo de produção inaugurado pela Revolução Industrial depende de grande quantidade de pessoas concentradas em cidades que crescem ao redor das fábricas. Esta concentração de pessoas famintas acaba por gerar muitos problemas, como o aumento da poluição, conseqüente aumento da ocorrência de doenças, violência social, já que não há ocupação para todos.

Em defesa desse sistema produtivo se argumentava, por exemplo, que a produção de um mesmo bem teve redução de até noventa e cinco por cento do tempo, e que em razão da maior produtividade os bens estariam disponíveis a todos, porque havia mais produção com menor preço. A promessa, portanto, era de que a Revolução Industrial possibilitada pelas máquinas podia aumentar a produção de cada homem, diminuir o tempo de trabalho, aumentar sua remuneração e diminuir o preço dos produtos de modo que todos os trabalhadores pudessem comprá-los, ou seja: uma promessa de benefícios materiais para todos.

Observou-se que, em um século, a Inglaterra transformou-se de um país agrícola em um país industrial, ostentando o título de fábrica do mundo. Além de seus produtos industrializados a Inglaterra exportou para o mundo a industrialização, suas vantagens e desvantagens. Esta exportação da industrialização produziu a segunda Revolução Industrial:

A Segunda Revolução Industrial possui várias características que a diferenciam da Primeira. Uma delas foi o papel assumido pela ciência e pelos laboratórios de pesquisa, com desenvolvimentos aplicados à indústria elétrica e química, por exemplo. Surgiu também uma produção em massa de bens padronizados e a organização ou administração científica do trabalho, além de processos automatizados e a correia transportadora. Concomitantemente, criou-se um mercado de massas, principalmente e em primeiro lugar nos EUA, com ganhos de produtividade sendo repassados aos salários. Por fim, houve um grande aumento de escala das empresas, via processos de concentração e centralização de capital, gerando uma economia amplamente oligopolizada (DATHEIN, 2003, p. 5).

A segunda Revolução Industrial iniciou-se em meados do século XIX e possibilitou o surgimento do aço, de menor custo e com melhores propriedades mecânicas, capaz de substituir o ferro. A inserção do aço, cerca de oitenta e cinco por cento mais barato, possibilitou a produção de ferrovias, construção naval, armamentos, construção civil, máquinas e outros. O desenvolvimento da eletricidade com possibilidade de transmissibilidade, flexibilidade de uso e baixo custo tornou a oferta de energia onipresente; permitindo o surgimento de mais indústrias de todos os portes em diversas partes do planeta. O desenvolvimento da eletricidade possibilitou o surgimento das telecomunicações e de muitas outras utilidades. Após estas inovações surgiu o petróleo, que possibilitou uma nova fase dentro da segunda Revolução Industrial, sendo que por causa dele surgiram os motores à combustão interna, a indústria petroquímica e outras:

O uso do petróleo apresenta inúmeras vantagens sobre o carvão, como o fato de que produz duas vezes mais trabalho por unidade de peso e ocupa a metade do espaço. Isto, no caso de navios, por exemplo, permite economia de espaço e mão-de-obra, resultando em maior capacidade de carga. Além disto, o petróleo permite alimentação mecânica e limpa, com controle automático. O custo do carvão ainda era menor, mas o petróleo barateou rapidamente com o uso de novas técnicas de refino e de transporte e com descobertas de novos poços. Em 1859 a produção foi de 2 mil barris e em 1874 já havia chegado a 11 milhões de barris. Dessa forma, a substituição do carvão pelo petróleo ocorreu primeiramente nas marinhas, enquanto nas ferrovias e na indústria ocorreu mais lentamente (DATHEIN, 2003, p. 7).

Esta segunda Revolução Industrial (1860-1960) se deu apoiada na revolução técnico científica, onde a produção científica está orientada pelo paradigma filosófico proposto principalmente por Francis Bacon e Renè Descartes. Pela primeira vez na história o conhecimento científico moderno foi utilizado para a construção de máquinas, equipamentos e substâncias, ou seja: para a produção de tecnologia.

Após a metade do século XX surge a terceira Revolução Industrial, marcada pelo crescimento da informática e comunicações, bem como pela inserção de um modelo mais flexível de produção (Toyotismo) quando comparado com o Fordismo. Esta fase trouxe outras características, como a diversificação e menor durabilidade dos produtos, isso induziu a um maior consumo dos mesmos produtos e até mesmo a posturas consumistas, porque a pessoa passa a ter vários exemplares de objetos que têm a mesma função (ex. vários sapatos com pequenos detalhes diferentes).

Estas revoluções industriais, além de baratear o preço das mercadorias, permitiram avanços em diversas áreas produzindo mais conforto, favorecendo a qualidade de vida das pessoas sob o aspecto material; entretanto acentuaram efeitos socioambientais indesejáveis como a desigualdade, violência e desequilíbrio ambiental com dimensões planetárias que ameaçam destruir todos os benefícios produzidos pela industrialização e a possibilidade de vida no planeta.

A epistemologia produzida a partir de Galileu (1564-1642), Francis Bacon (1561-1626), Descartes (1596-1650) e Newton (1642-1727), doravante denominada de paradigma cartesiano, influenciou e foi base científica das segunda e terceira revoluções industriais, da educação do Ocidente e é base da crise ambiental instalada. Este modelo epistemológico afirmou a existência de verdades absolutas e universais (ideias indubitáveis) porque seriam válidas em qualquer tempo e lugar, pois possíveis de serem aferidas pela razão humana.

Operou a partir da separação entre o sujeito e o objeto, sendo que o sujeito para conhecer o objeto precisaria fazer sua divisão em partes menores e conhecê-las individualmente. A partir desta análise das partes menores seria possível conhecer o objeto como um todo, haja vista que este modelo opera de maneira mecanicista comparando os

objetos às máquinas. Assim, para se compreender a máquina seria necessário conhecer suas peças.

Este modo de operar revela sua natureza reducionista, na medida em que transforma as possibilidades de produção de uma verdade científica no mero conhecimento das partes e na soma dessas partes, sem ocupar-se de examinar as relações com o todo. Ao focar somente no objeto estudado, este modelo epistemológico passa a negar o ambiente no seu entorno, ou seja, não considera possíveis repercussões naturais e culturais ao longo do tempo. A ordem da natureza⁷, cultura⁸ e as infinitas relações permanecem ausentes. A evidência disso é que os conhecimentos científicos produzidos à luz do paradigma cartesiano são abstratos, ou seja, ocorrem para um tempo, lugar e cultura abstratos. Assim, a compreensão de que todo o conhecimento científico deverá ser aplicado em determinada cultura, economia, ecossistema e ambiente parece não ser relevante para o modelo cartesiano. Se pode afirmar que os conhecimentos parecem ser produzidos para serem aplicados fora do ambiente⁹ natural-cultural:

A concepção organísmica será substituída pela ideia de natureza sem vida e mecânica. Com a concepção mecânica o objeto perde suas qualidades, pois tendo o intuito de fornecer a possibilidade de uma descrição matemática da natureza, Galileu postulou certas restrições aos cientistas. Eles deveriam se restringir ao estudo das propriedades essenciais dos corpos materiais – formas, quantidades e movimento. [...] A descrição matemática da natureza implica uma espécie de limpeza no objeto. Ocorre algo semelhante a uma purificação. [...] Todas as evidências da física galilaica eram extremamente abstratas (GRÜN, 2013, p.30).

Esta purificação do objeto acaba por promover uma simplificação excessiva do mesmo, bem como do conhecimento científico produzido por este método, além de produzir um conhecimento extremamente especializado a ser organizado em disciplinas. Este modelo epistemológico surge como consequência do humanismo, que marca a transição do mundo medieval para o mundo moderno. Até o final da Idade Média o homem esteve numa posição de subserviência a Deus e a partir do Renascimento o homem passa a ser valorizado, assim como sua razão. A partir do uso da razão o homem se sente capaz de imprimir sua própria lógica ao tempo, espaço e natureza. A natureza é atomizada e reduzida à matéria-prima com expressão pecuniária, num mundo transformado em números. Todas estas compreensões irão compor a ciência moderna e contribuir para a formação da crise socioambiental igualmente:

O entusiasmo e o otimismo baconianos professavam que o homem deveria ser o senhor de seu destino e isso, é claro, implicava que ele fosse o mestre e senhor de todas as coisas do mundo. Assim, a perspectiva baconiana de uma nova cultura

⁷Natureza como ordem que se autoproduz espontaneamente (ABBAGNAMO, 2007).

⁸Cultura como conjunto dos modos de viver e de pensar cultivados em determinada sociedade (idem, 2007).

⁹Ambiente como um complexo de relações entre mundo natural e ser vivo, que influem na vida e no comportamento do mesmo ser vivo (idem, 2007).

carregava em seu bojo um antropocentrismo radical. O projeto moderno de Bacon fracassou. A humanidade não se tornou inteiramente livre por meio da ciência como imaginava Bacon (GRÜN, 2013, p.33).

A ética antropocêntrica acaba por reforçar o paradigma mecanicista e a certeza de que o mundo é composto por uma natureza sem vida e mecânica, que funciona à semelhança de uma máquina. Aos poucos o homem foi compreendendo-se cada vez mais como o centro do universo, produzindo uma ciência capaz de impulsionar fábricas e uma agricultura mais produtiva, sedimentando a noção de que o poder estava ao lado da ciência. Predominava a crença de que o homem deveria prosseguir na dominação da natureza como forma de libertar a si mesmo de suas limitações próprias da condição humana. Aos poucos o paradigma cartesiano torna-se a única possibilidade de se fazer ciência. Em verdade, esta forma de pensar ultrapassa as fronteiras da ciência e acaba por determinar a forma ocidental de pensar o mundo e perceber a realidade:

O kantismo transformou a maneira de se colocar os problemas para a ciência. Ao identificar o objeto do conhecimento única e exclusivamente com o objeto newtoniano, Kant tornou literalmente impossível qualquer oposição ao mecanicismo. Isso se deve à simples razão de que tudo o que não pertencesse ao mecanicismo, por definição, era não científico. A consequência disso é que a ciência e a sabedoria precisavam ser separadas. Muitos destes saberes expulsos da ciência eram saberes que ofereciam a possibilidade do que hoje chamamos sociedade ecologicamente sustentada. Todo um conjunto de valores teve que ser negado para que o mecanicismo pudesse se afirmar. O expurgo destes saberes garantia a possibilidade de uma descrição objetiva da natureza e de sua consequente objetificação (GRÜN, 2013, p.44).

Esta visão reducionista, fragmentada, simplista, disciplinar e utilitarista da natureza contribuiu e determinou, sobremaneira, o sucesso das revoluções industriais e a consequente expansão do capitalismo industrial no Ocidente; sendo possível afirmar que a objetificação da natureza determinou o sucesso do capital e a ruína do equilíbrio ambiental no planeta que teve seu gérmen nas revoluções industriais pensadas e produzidas a partir da lógica do paradigma cartesiano.

O modelo cartesiano também determinou a educação ocidental na Modernidade, sendo que nela a natureza somente recebeu um valor utilitarista, ou seja, só merecia ser estudada como possibilidade de apropriação para geração de riquezas. Imperou o modelo de interpretação da natureza explicativo-causal que reduz a natureza e os processos naturais a demonstrações numéricas abstratas. Para Grün (2013, p.44) “neste período todo um corpo de saberes ecologicamente sustentáveis é deixado de lado no currículo por não ser científico, ou seja, por não ser mecanicista”. Esta forma equivocada de produzir e estudar ciência impera até os dias de hoje, haja vista que as abordagens científicas não produzem conhecimentos para um ambiente com recursos limitados e de equilíbrio sensível como o planeta Terra.

A teoria crítica, se opondo à razão instrumental, denuncia sua lógica de controlar o ser humano e a natureza para colocá-los a serviço da acumulação de capital, que logo após será empregado na economia para promover mais acumulação, num contexto em que a exclusão social e a exigência de superespecialização tendem a aumentar:

[...] é necessário inicialmente lembrar o vertiginoso desenvolvimento tecnológico que acompanha o capitalismo. A capacidade de controle dos fenômenos naturais, os aumentos de produtividade do trabalho, o desenvolvimento da infraestrutura de transportes e de comunicação são sempre crescentes sob o capitalismo. Isso significa, entretanto, que os instrumentos de trabalho tornam-se também cada vez mais sofisticados e complexos, o que exige, por sua vez, quantidades cada vez maiores de capital para se adquirirem as máquinas e equipamentos adequados a um mercado competitivo (NOBRE, 2004, p.26).

No campo da ciência a impossibilidade do paradigma cartesiano de produzir verdades absolutas, bem como sua inadequação para fundamentar a ciência foram sendo percebidas ao longo do tempo. A partir do conhecimento científico produzido por Newton, os cientistas passaram a ter certeza científica de que na natureza havia uma exata e imediata correspondência entre causa e efeito, entretanto, mais tarde se percebeu que os efeitos, por exemplo os ambientais, não eram exatos nem imediatos, haja vista que poderiam se desdobrar ao longo do tempo. Tal percepção sedimentou a compreensão de que pequenas artificializações do meio ambiente (instalação de fábricas, por exemplo) poderiam acarretar modificações extremas no comportamento da natureza:

Esta proposição geral é válida para toda a iniciativa humana voluntária, uma vez que esta se introduz de modo aleatório num jogo extraordinariamente múltiplo e complexo de inter-retroações de que seu autor geralmente não tem a mínima suspeita. Assim, numerosas intervenções tecnoquímicas na agricultura suscitaram tantos efeitos contrários quanto os resultados correspondentes ao fim visado. Como vimos, os pesticidas massacraram não só os insetos nocivos a uma dada cultura mas também insetos úteis, necessários às regulações biológicas e à polinização; adubos químicos, empregados maciça e continuamente, desequilibram o teor mineral dos solos. Uma mecanização rápida da agricultura num país de elevada porcentagem de desemprego agrava mais o problema do que resolve (MORIN, 2011, p.101).

No mesmo sentido, a previsibilidade ideal preconizada pelo modelo cartesiano foi se mostrando inexistente, ganhando força a compreensão de que a natureza é um ambiente de imprevisão e incertezas e que o paradigma cartesiano simplificador do real seria incapaz de dar conta de objetos e sistemas complexos como as infinitas relações existentes no planeta Terra. Este modelo não cartesiano de fazer ciência, como decorrência dos conhecimentos produzidos pela física quântica, mostrou que, nos extremos do macro e do micro, a física clássica (Newtoniana) não produz verdades científicas. Tal fato evidenciou que o ambiente é muito mais complexo do que Newton, Bacon, Descartes e Galileu cogitaram, porque a natureza em nada se parece com um relógio mecânico previsível e, sim, aparentemente, como um jogo de dados.

Na década de 60 o matemático, meteorologista e filósofo Edward Norton Lorenz criou um sistema de equações matemáticas diferenciais para promover previsões do tempo; crendo que pequenas variações iniciais acarretariam pequenas variações finais. Suas crenças caíram por terra ao perceber que pequeníssimas variações iniciais produziam efeitos drásticos ou catastróficos no sistema como um todo; assim pôde compreender que o aumento da temperatura em uma fração de grau numa determinada região poderia ocasionar um importante desequilíbrio meteorológico noutra lugar tempos depois. Isso evidenciou que a realidade considerada pelo modelo cartesiano não pode ser simplificada, haja vista que no meio ambiente ocorrem muitas interações e que não funciona de maneira linear, pois uma pequena causa pode gerar um grande efeito e vice-versa, como prescreve a Teoria do Caos:

[...] na qual um sistema dinâmico pode ser extremamente sensível à pequenas influências, ou seja, uma pequena variação em seu estado em um momento pode resultar em grandes diferenças algum tempo depois. Esse princípio é notadamente desenhado com a metáfora da borboleta, cujo bater de asas poderia provocar, nesse sistema dinâmico que é a Terra, um furacão a milhares de quilômetros. [...] Outra possibilidade a se destacar é a de que o mesmo bater das asas pode fazer com que o furacão não aconteça. Analogamente, as coisas que não são feitas, também podem levar a acontecimentos futuros e a fluxos diferentes (CRUZ; MENENGUCI, 2010, p.4).

Assim, observa-se que a derrubada de uma floresta, a poluição de um rio, a operação de uma fábrica, a supressão de uma espécie ou o aumento da concentração de gás carbônico no ambiente irão gerar consequências imprevisíveis e incontroláveis ao longo do tempo. Nesta esteira, o ambiente pode ser comparado a um caleidoscópio que precisa de todos os pedaços que o compõem para bem funcionar, assim como que a alteração de um fragmento opera alterações visíveis no todo. Tal percepção também fortalece a compreensão de que a visão de mundo cunhada pelo paradigma cartesiano está equivocada, pois a natureza não é uma máquina ordenada e previsível, razão pela qual a lógica determinista de que sempre que ocorrer um evento “a” irá produzir um resultado “b”, em termos de natureza, está equivocada:

Parece existir hoje uma impossibilidade radical de uma compreensão adequada das questões ambientais em educação. Esta impossibilidade configura-se com base na perspectiva metodológica objetificante instaurada pela epistemologia cartesiana. A limitação compreensiva inerente ao modelo cartesiano-newtoniano não é algo que possamos restringir a um nível mais teórico e abstrato da teoria do conhecimento ou epistemologia. As limitações que este modelo impõe dentro da sala de aula são impressionantes. É muito fácil perceber o quanto o cartesianismo pode dificultar ou até mesmo impossibilitar a compreensão da natureza política e ética da devastação ambiental (GRÜN, 2013, p.55).

Nesta primeira aproximação se quer afirmar que a Educação Ambiental permite ser crítica ao modelo cartesiano, sobretudo porque foi ele que fundamentou cientificamente as revoluções industriais, principalmente a segunda revolução, iniciadas na Inglaterra e exportadas para o mundo. Em razão deste modelo científico cego para a questão ambiental,

estas revoluções industriais se deram de forma ambientalmente equivocadas e a evidência disso são os impactos e a poluição verificada no planeta Terra decorrente da expansão industrial e da forma equivocada de perceber e agir no mundo de importante parcela dos 7,26 bilhões de habitantes do planeta¹⁰ até o momento presente.

2.2 Uma Educação Ambiental nos documentos públicos

Os países ocidentais, em maior ou menor medida, foram alcançados pelos efeitos ambientais produzidos por este modelo de desenvolvimento. Visando enfrentar este infortúnio ambiental o Estado brasileiro na Constituição Federal de 1988 reconheceu um direito fundamental ao meio ambiente e, em harmonia com este direito, estabeleceram-se por meio das leis, sistemas de proteção ambiental como o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) preconizado pela Lei Federal n°. 6938, de 31 de agosto de 1981, o Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA/RS) preconizado na Lei Estadual n°. 10.330 de 27 de dezembro de 1997 do Estado do Rio Grande do Sul e órgãos ambientais nos três níveis da federação. No Município de Pelotas a Lei Municipal n°. 5.763 de 23 de dezembro de 2010 criou a Secretaria de Qualidade Ambiental e nela o Departamento de Educação Ambiental.

De acordo com o Decreto Municipal 4.694 de 6 de dezembro de 2004, este departamento de Educação Ambiental tem como atribuições concretizar as políticas públicas de Educação Ambiental, por meio do desenvolvimento de campanhas, formação de núcleos, promoção de grupos de trabalho, fornecimento de material educativo e outras atividades previstas. Por meio desta lei o município reconhece que tem obrigação legal de desenvolver Educação Ambiental no seu território, entretanto não revela como esta Educação Ambiental deve ser compreendida, razão pela qual se mostra necessário examinar um possível conteúdo.

Para melhor compreensão do surgimento da Educação Ambiental convém examinar sua evolução a partir de eventos importantes ocorridos em âmbito mundial para se verificar seu conteúdo, limites e possibilidades. Em 1965 na Universidade de Keele na Grã-Bretanha, na Conferência de Educação é utilizada pela primeira vez a expressão Educação Ambiental (*Environmental Education*). Em 1974 em Jammi, Finlândia, no Seminário de Educação Ambiental se reconhece a Educação Ambiental como educação integral e permanente. Em 1975 em Belgrado na ex-Iugoslávia, atual Sérvia, por meio da Carta de Belgrado se estabelecem as metas e princípios da Educação Ambiental; no mesmo ano é instituído o

¹⁰ Disponível em <http://www.poodwaddle.com/worldclockpw.swf>. Acessado em 13/01/2016.

Programa Internacional de Educação Ambiental – PIEA. Em 1976 ocorre a Reunião Sub-Regional de Educação Ambiental para o ensino secundário no Peru, onde se reconhece que as questões ambientais da América Latina estão ligadas às necessidades de sobrevivência e ao respeito aos Direitos Humanos. No mesmo ano, no Congresso de Educação Ambiental Brasarville, África, se reconhece que a pobreza é o maior problema ambiental.

Em 1977 ocorre a Conferência de Tbilisi, na Geórgia, ex-URSS, que estabelece os princípios orientadores da Educação Ambiental. Em 1980 acontece o Seminário Regional Europeu sobre Educação Ambiental, onde se reconhece a importância do intercâmbio de informações e experiências em Educação Ambiental. No mesmo ano ocorrem o Seminário Regional sobre Educação Ambiental nos Estados Árabes, em Manma, Bahrein e a Primeira Conferência Asiática sobre Educação Ambiental. Em 1987 há o Congresso Internacional sobre Educação e Formação Ambiental em Moscou, Rússia, momento em que se realizou a avaliação dos avanços de Tbilisi e se reconheceu a importância da pesquisa e formação em Educação Ambiental.

Em 1989 ocorre o Primeiro Seminário sobre Materiais para Educação Ambiental em Santiago, no Chile. Em 1992 subscreve-se o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis no Rio de Janeiro, Brasil. Em 1994 acontece o Primeiro Congresso Ibero Americano de Educação Ambiental em Guadalajara, México. Em 1997 ocorre a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Conscientização Pública para a Sustentabilidade, em Thessaloniki, Grécia. A figura abaixo sintetiza os diversos locais que sediaram eventos de Educação Ambiental:



Figura 3 – Fonte: O autor

Pelo exame dos eventos nota-se que há quase meio século Estados soberanos de vários continentes se mantêm discutindo e construindo o que seja Educação Ambiental, logo, é possível constatar que a Educação Ambiental é fruto de um processo histórico, plural e planetário. Se discutiu Educação Ambiental nos eventos acima pontuados porque havia o consenso de que nas últimas décadas a ação antrópica no planeta tinha transformado o ambiente a ponto de produzir o desequilíbrio ambiental. Esta perspectiva produziu a

percepção de que seria necessário gerar, com urgência, mudanças de consciência e conduta pessoal com intuito de permitir maior harmonia entre seres humanos e com outras formas de vida. Tudo isso apontou que a Educação Ambiental, enquanto processo de aprendizagem permanente esteada por valores, poderia contribuir para as transformações humana e social para a preservação ecológica. Estas compreensões são atualizadas e renovadas a cada evento visando identificar lacunas e acertos, bem como renovados os compromissos com o desenvolvimento sustentável.

Aliado ao movimento histórico evolutivo da Educação Ambiental e para atender aos objetivos deste trabalho, é mister examinar alguns dos principais documentos internacionais e nacionais relacionados à Educação Ambiental no que se refere à informação, participação e controle social, a saber: Declaração da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, produzido em Tbilisi, Geórgia, ex-URSS, de 14 a 26 de outubro de 1977; Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, produzido pelo Fórum Global das Organizações Não Governamentais, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em junho de 1992; Declaração da II Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Conscientização Pública para a Sustentabilidade, Thessaloniki, Grécia, de 8 a 12 de dezembro de 1997; Lei 9.795 de 27 de abril de 1999, que dispôs sobre Educação Ambiental e instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental no Brasil; Decreto nº. 4.281 de 25 de junho de 2002, que regulamentou a Lei 9.795 de 27 de abril de 1999, e Resolução nº.2, de 15 de junho de 2012, do Conselho Nacional de Educação (CNE), que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental.

A Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental ocorrida em Tbilisi, Geórgia, antiga União Soviética, foi organizada por uma parceria entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO e o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas - PNUMA; pois já se reconhecia que os seres humanos, utilizando-se de seu poder de transformação do ambiente, decorrente do desenvolvimento da técnica e da ciência, tinham afetado negativamente o equilíbrio da natureza, expondo ao perigo de extinção muitas espécies que habitam este planeta. A declaração de Tbilisi considerou o que foi proclamado na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizado em 1972 em Estocolmo, especialmente que devem ser objetivos da humanidade a defesa e melhoria do ambiente para as presentes e futuras gerações e, para que isso ocorra, foi atribuída aos educadores a tarefa de formar consciências sensíveis aos problemas ambientais para formar comportamentos adequados ao equilíbrio ambiental.

Assim, o Congresso Mundial de Educação Ambiental realizado em Tbilisi foi muito significativo para a Educação Ambiental porque foi a partir deste evento que se começou a estabelecer linhas de compreensão e ação para a Educação Ambiental em âmbito mundial:

Constituiu-se em ponto de partida de um programa internacional de Educação Ambiental, contribuindo para precisar a sua natureza, definir objetivos e características, assim como estratégias no plano nacional e internacional (CAPORLINGUA, 2012, p.60).

Quanto às características da Educação Ambiental anunciada neste documento, visou-se atingir pessoas de todas as idades, em todos os níveis e âmbitos, através da produção de educação formal e não formal; mediando a compreensão das causas dos problemas do mundo contemporâneo para que o indivíduo e a coletividade possam se desenvolver com proteção ambiental, reconhecendo que os atos do presente afetam o futuro. Esse documento também reconheceu a importância dos indivíduos na resolução de problemas ambientais de sua comunidade:

A educação ambiental deve ser orientada para a comunidade. Deverá envolver o indivíduo num processo ativo de resolução de problemas que permita resolvê-los no contexto de realidades específicas, estimulando a iniciativa, o sentido da responsabilidade e o empenho de construir um futuro melhor. Por sua própria natureza, a educação ambiental pode contribuir significativamente para a renovação do processo educativo (BRASIL, 1977).

A Conferência, por meio do documento, dirigiu um apelo aos Estados membros da Organização das Nações Unidas - ONU para que os mesmos incorporassem a Educação Ambiental nos seus sistemas de ensino e promovessem a conscientização pública. Sensível a este apelo, em 1981, o Brasil, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, reconheceu como princípio a “Educação Ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981). Este fato acabou por influenciar também a Constituição Federal de 1988, que expressamente declarou depender a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado da promoção de Educação Ambiental e conscientização pública a serem realizadas pelo Poder Público. E, em 1999, ao instituir a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei Federal nº. 9.795/1999), o país contemplou o que foi preconizado na Declaração de Tbilisi em grande medida.

No tocante a função, objetivos e princípios diretores da Educação Ambiental, considerando que todas as pessoas deverão ter direito à Educação Ambiental, o documento reconheceu que uma das finalidades da Educação Ambiental é mediar a compreensão da interdependência dos aspectos econômicos, sociais, políticos e ecológicos; bem como que a Educação Ambiental tem como categoria de objetivos a participação, entendida como dever

de proporcionar a possibilidade de participação ativa de indivíduos ou grupos na produção das ações e soluções aos problemas ambientais. Quando considerou que a conservação e melhoria do meio ambiente exigem adesão e a participação ativa da população, recomendou que os Estados elaborassem informações ambientais adequadas à participação. Veja-se a recomendação número 9 sobre a Educação Ambiental destinada ao público em geral:

Considerando a necessidade de que os programas de educação imprimam no público em geral a consciência de seu próprio ambiente e dos perigos que podem ameaçá-lo; Compreendendo a importância da participação ativa do público em geral para resolver os problemas ambientais da sociedade contemporânea;

Convida o Diretor Geral da UNESCO a estabelecer modelos de programas de Educação Ambiental para o público em geral, a fim de proporcionar aos cidadãos conhecimentos e informações adequados, que lhe permitam participar da tomada de decisões relacionadas com seu ambiente; e

Recomenda aos Estados Membros que suas estratégias de Educação Ambiental compreendam a preparação de programas que proporcionem informação sobre as atividades atuais ou previstas, que possam causar um significativo impacto ambiental. Esses programas deverão destacar a importância da participação do público em geral e das organizações não-governamentais no correspondente processo de tomada de decisões. Os programas deverão apresentar soluções possíveis para os problemas em questão e ter como objetivo o desenvolvimento de uma atitude responsável nos participantes (BRASIL, 1977).

O Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, documento elaborado no Fórum Global das Organizações Não Governamentais, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro em 1992, proclamou princípios, propôs plano de ação, sistemas de controle, monitoramento e avaliação, dirigiu-se a grupos e estabeleceu recursos a serem destinados para a Educação Ambiental. O documento contém sessenta enunciados que se dividem nos itens acima referidos.

Em seu preâmbulo referiu que o conteúdo do Tratado se assemelha à Educação Ambiental porque representa “um processo dinâmico em permanente construção”, por isso relaciona-se com a reflexão, diálogo e modificação permanentes. Afirma representar pessoas comprometidas com processos educativos transformadores, que reconhecem a Educação Ambiental como protagonista na formação de valores para ação social em defesa da proteção da vida no planeta Terra. Na sua introdução, afirmou que o documento parte do respeito a todas as formas de vida e visa à transformação humana e social com vistas a produzir a preservação ecológica. Por meio do processo de aprendizagem permanente procura estimular a formação de “sociedades socialmente justas e ecologicamente equilibradas” (BRASIL, 1992).

Para atingir tal desiderato, afirmou ser necessária a compreensão de que existe uma crise socioambiental, relacionada com a deterioração humana, ambiental e com o modelo de civilização materialista e desigual, veja-se:

Consideramos que a preparação para as mudanças necessárias depende da compreensão coletiva da natureza sistêmica das crises que ameaçam o futuro do planeta. As causas primárias de problemas como o aumento da pobreza, da degradação humana e ambiental e da violência podem ser identificadas no modelo de civilização dominante, que se baseia em superprodução e superconsumo para uns e subconsumo e falta de condições para produzir por parte da grande maioria. Consideramos que são inerentes à crise a erosão dos valores básicos e a alienação e a não participação da quase totalidade dos indivíduos na construção de seu futuro.

É fundamental que as comunidades planejem e implementem suas próprias alternativas às políticas vigentes, dentre estas alternativas está a necessidade de abolição dos programas de desenvolvimento, ajustes e reformas econômicas que mantêm o atual modelo de crescimento com seus terríveis efeitos sobre o ambiente e a diversidade de espécies, incluindo a humana.

Consideramos que a educação ambiental deve gerar com urgência mudanças na qualidade de vida e maior consciência de conduta pessoal, assim como harmonia entre os seres humanos e destes com outras formas de vida (BRASIL, 1992).

Pelo exposto acima, o Tratado denunciou que a crise socioambiental verificada não é uma crise da natureza, mas uma crise na natureza a ser compreendida como um efeito que decorre de muitas causas que se inter-relacionam de forma sistêmica, produzindo a crise do equilíbrio ecológico do Planeta que sustenta as diferentes formas de vida. Expôs que o modelo civilizatório existente, caracterizado por desigualdades sociais, pelas exclusões sociais, pressão exacerbada sobre os recursos ambientais, inexistência de uma ética ambiental e alienação do ser humano em relação a si e ao mundo que o cerca é causa primeira do apuro ambiental verificado na atualidade. Como proposta de superação, apostou em soluções criadas pelas próprias comunidades que rompam com o paradigma de crescimento à custa de degradação, onde a Educação Ambiental seja capaz de mediar esta compreensão para gerar maior consciência das causas e efeitos da crise socioambiental e contribuir para condutas pessoais harmônicas com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sobre a aposta nas soluções comunitárias, vejam-se as possíveis contribuições do localismo:

Uma sociedade plural que constrói cidades plurais, à sua semelhança, requer uma aposta no localismo como forma de gestão pública aderente aos dilemas ambientais locais. É que para se alcançar resultados de proteção ambiental positivos, sobre problemas ambientais de alta diversidade e complexidade, envolvendo grande componente comportamental, é importante que o Estado brasileiro estabeleça mecanismos de apoio de iniciativas locais e comunitárias. A ação descentralizada é capaz de aumentar a chance de solução definitiva do problema na medida em que envolve pessoas com maior proximidade e conhecimento sobre os problemas reais da localidade, haja vista que a comunidade conhece suas peculiaridades, bem como os arranjos institucionais locais, assim como sua ineficiência ou inexistência. Isso contribui para uma melhor utilização dos recursos disponíveis, bem como aumenta as chances da participação efetiva dela no encaminhamento de resolução dos problemas e manutenção das soluções encontradas (SILVA, 2012, p. 46).

No tocante aos princípios, o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global asseverou que a Educação Ambiental, direito de todos, tem como seu fundamento o pensamento crítico; onde todos podem aprender e ensinar em qualquer tempo e lugar. A proposta vem no sentido de construir a cidadania por meio de uma educação ideológica, baseada em valores e focada na transformação social, para que as pessoas possam compreender e relacionar as questões locais com as questões planetárias:

No Brasil, a EA que se orienta pelo Tratado de Educação Ambiental para as Sociedades Sustentáveis tem buscado construir uma perspectiva interdisciplinar para compreender as questões que afetam as relações entre os grupos humanos e seu ambiente e intervir nelas, acionando diversas áreas do conhecimento e diferentes saberes – também os não escolares, como os das comunidades e populações locais – e valorizando a diversidade das culturas e dos modos de compreensão e manejo do ambiente. No plano pedagógico, a EA tem-se caracterizado pela crítica a compartimentalização do conhecimento em disciplinas. É, nesse sentido, uma prática educativa impertinente, pois questiona as pertencas disciplinares e os territórios de saber/poder já estabilizados, provocando com isso mudanças profundas no horizonte das concepções e práticas pedagógicas (CARVALHO, 2004, p, 54).

O conhecimento pertinente à Educação Ambiental, portanto, não se confunde apenas com as ciências biológicas, em verdade se alimenta de todas as fontes do saber, haja vista que todas elas têm alguma contribuição a dar. Contempla a educação política, moral e do comportamento; procura focar a tríade humano-natureza-universo, evitando compartimentalizar ou disciplinar os saberes. Visa compreender os fatos considerando de forma crítica os contextos geográficos e históricos onde ocorrem, sem ignorar os aspectos primordiais que envolvem democracia, saúde e degradação da natureza.

O texto do Tratado, ao afirmar que é tarefa da Educação Ambiental facilitar a cooperação nos processos decisórios em todos os níveis, permite que se reflita sobre a relação, que o próprio documento faz, entre Educação Ambiental (para) realização de controle social (pela) participação (nas) decisões públicas (sobre as) políticas públicas ambientais. Note-se que os princípios afirmam ser dever da Educação Ambiental facilitar a cooperação social nos processos decisórios, bem como que a mesma deve estimular e potencializar o poder de controle social para ser utilizado de forma democrática, para que as comunidades possam influenciar nas decisões públicas que estarão submetidas. Assim, por certo a sociedade civil (comunidade) terá mais chance de retomar a condução de seu próprio destino:

8. A educação ambiental deve facilitar a cooperação mútua e equitativa nos processos de decisão, em todos os níveis e etapas.
10. A educação ambiental deve estimular e potencializar o poder das diversas populações, promover oportunidades para as mudanças democráticas de base que estimulem os setores populares da sociedade. Isto implica que as comunidades devem retomar a condução de seus próprios destinos (BRASIL, 1992).

Nessa esteira, outra tarefa dirigida à Educação Ambiental é de promover participação e controle social da política pública ambiental, denominada de cooperação pelo Tratado, por meio do diálogo da sociedade e seus indivíduos com as instituições, entre elas o Estado, como possibilidade de superar a crise socioambiental.

Como Plano de Ação, o Tratado referiu a necessidade de os Estados participantes da Conferência de trabalharem os princípios deste Tratado a partir das realidades locais. Tal perspectiva foi atendida por este trabalho na medida em que confirmou a existência de possibilidade jurídica do indivíduo de receber informações ambientais do Estado e, de posse delas, poder participar da condução da política ambiental nacional, regional e local como colaborador e controlador da gestão pública. Dentro desta perspectiva, a Educação Ambiental aparece como possibilidade mediadora para conscientização dos indivíduos e sociedade civil sobre a possibilidade de participação nos processos decisórios públicos e realização de controle social como forma de tentativa de transformação da realidade socioambiental.

Como possibilidade de transformação, o Tratado refere a necessidade de produção de uma Educação Ambiental onde os envolvidos aprendam e ensinem mutuamente, valorizem o pensamento crítico e criativo, com vistas a formar um sujeito capaz de reconhecer seus deveres, direitos e responsabilidades em sentido amplo. A Educação Ambiental preconizada no Tratado envolve todos os tipos de saberes, considera a perspectiva holística, sistêmica e complexa como adequadas a compreender as relações que ocorrem na sociedade e no planeta Terra, por isso rechaça a lógica linear, fragmentadora, disciplinar, dualista e redutora, própria da epistemologia cartesiana. Por conter e abarcar atos políticos e ideológicos, a Educação Ambiental pode integrar valores ético-morais relacionados à solidariedade, igualdade e respeito com toda forma de vida, pois tais valores parecem estar fragilizados neste momento e acabam por produzir uma parte da crise civilizatória, com efeitos negativos sobre o equilíbrio ambiental do planeta.

Para que estes saberes não fiquem encerrados apenas na sociedade civil ou com os indivíduos é que o Tratado expressa a necessidade de colaboração entre sociedade civil e Estados e, para tanto, preconiza que as populações criem e constituam Conselhos populares de ação ecológica: “11. Sensibilizar as populações para que constituam Conselhos populares de ação Ecológica e Gestão do Ambiente visando investigar, informar, debater e decidir sobre problemas e políticas ambientais” (BRASIL, 1992).

Os meios de comunicação de massa foram mencionados neste Tratado, primeiro para que sejam democratizados, isto é, que não veiculem apenas informações para o consumo no interesse do mercado, mas conteúdos que contemplem interesses não consumistas da

sociedade, como a defesa e preservação do meio ambiente. Também se reconheceu a necessidade de que os meios de comunicação mudem sua programação de modo a se transformarem em instrumento de Educação Ambiental, apresentando informações contextualizadas e fidedignas. O Tratado parece ter reconhecido que uma programação voltada para a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado iria estimular um maior número de condutas pessoais favoráveis à superação dos problemas socioambientais. Na forma de seu texto, o conteúdo deste Tratado foi dirigido para as organizações governamentais, não governamentais, intergovernamentais, bem como diretamente para os Estados signatários e para toda a sua sociedade civil:

Este Tratado é dirigido para:

1. Organizações dos movimentos sociais ecologistas, mulheres, jovens, grupos étnicos, artistas, agricultores, sindicalistas, associações de bairro e outros.
2. ONGs comprometidas com os movimentos sociais de caráter popular.
3. Profissionais de educação interessados em implantar e implementar programas voltados à questão ambiental tanto nas redes formais de ensino, como em outros espaços educacionais.
4. Responsáveis pelos meios de comunicação capazes de aceitar o desafio de um trabalho transparente e democrático, iniciando uma nova política de comunicação de massas.
5. Cientistas e instituições científicas com postura ética e sensíveis ao trabalho conjunto com as organizações dos movimentos sociais.
6. Grupos religiosos interessados em atuar junto às organizações dos movimentos sociais.
7. Governos locais e nacionais capazes de atuar em sintonia/parceria com as propostas deste Tratado.
8. Empresários (as) comprometidos (as) em atuar dentro de uma lógica de recuperação e conservação do meio ambiente e de melhoria da qualidade de vida, condizentes com os princípios e propostas deste Tratado.
9. Comunidades alternativas que experimentam novos estilos de vida condizentes com os princípios e propostas deste Tratado (BRASIL, 1992).

A Declaração de Thessaloniki, produzida em 1997 na Grécia, por sua vez, considerou os principais documentos internacionais que versaram sobre Educação Ambiental e afirmou que os mesmos, além de válidos, não foram totalmente concretizados; dando a entender que a Educação Ambiental deveria concretizar aquilo que foi preconizado nas demais recomendações e planos e, neste sentido, pontuou o insuficiente progresso verificado após a Conferência do Rio em 1992. No tocante ao conceito de sustentabilidade, assim se referiu:

O conceito de sustentabilidade não se restringe ao ambiente físico, mas também abrange as questões da pobreza, população, segurança alimentar, democracia, direitos humanos e paz. Sustentabilidade é, enfim, um imperativo moral e ético no qual a diversidade cultural e o conhecimento tradicional precisam ser respeitados (BRASIL, 1997).

Reafirmou que o ideal de sustentabilidade depende de mudança comportamental, produção e consumo; e atribuiu à Educação Ambiental a tarefa de realizar a conscientização pública para se atingir a sustentabilidade. A redução da pobreza foi reconhecida como um dos

objetivos a serem alcançados para que, igualmente, se atinja a sustentabilidade. Nota-se que o documento diretamente relaciona a pobreza como uma das causas do problema ambiental e, por conseguinte, contribui para a percepção da existência do enfoque social atrelado ao ambiental.

Reafirmou também a necessidade de se concretizar a Educação Ambiental como um processo coletivo de aprendizado, de serem realizadas nos Estados as parcerias e as participações paritárias com a população para ocorrência da colaboração da sociedade civil com o Estado por meio de um diálogo contínuo, veja-se:

8. Um processo coletivo de aprendizado, as parcerias, a participação paritária e o diálogo contínuo são requeridos entre os governos, autoridades locais, comunidade educacional e científica, empresas, consumidores, organizações não-governamentais, mídia e outros atores sociais, para que se atinja a conscientização e se busquem alternativas, bem como se atinja a mudança de comportamentos e estilo de vida, incluindo padrões de consumo e produção na direção da sustentabilidade (BRASIL, 1997).

Após as reafirmações, considerando o contexto de poucos avanços, recomendou que os governos dos Estados honrassem os compromissos assumidos nas declarações anteriores e que dessem à Educação Ambiental a importância e os meios necessários para que ela pudesse contribuir para a construção de um futuro sustentável. Reconheceu a importância dos Conselhos Ambientais, clamando para que os mesmos atribuíssem centralidade à educação, conscientização e treinamento público.

Esta Declaração deu especial atenção à Educação Ambiental para conscientização pública e destinada a todos, tendo inicialmente reafirmado que ela é um dos pilares da sustentabilidade, que deverá receber lugar de destaque nos Ministérios, Conselhos e demais segmentos da sociedade civil; recebendo investimentos financeiros de instituições e governos, inclusive com a criação de fundos específicos para receberem recursos a serem destinados a projetos de interesse da conscientização pública. No tocante à produção de informações ambientais asseverou, a necessidade de que se reinvestam esforços para sua ampliação, ou seja, a mensagem é de que a produção e acesso às informações devem ser alargados; tendo atribuído à comunidade científica a tarefa de assegurar a produção de informações ambientais sempre atualizadas pela produção científica. Este documento, à semelhança do anterior, reconheceu que a mídia tem uma contribuição a dar na distribuição de informação para melhor entendimento do público em geral.

Em âmbito nacional a Política Nacional de Educação Ambiental, Lei Federal nº.9.795 de 25 de abril de 1999, trouxe importante contribuição à Educação Ambiental no Brasil, porque afastou a eventual existência de insegurança jurídica, esclareceu conceitos, definições,

atribuições, princípios, objetivos, modalidades e formas de produção da Educação Ambiental. À semelhança dos documentos internacionais acima examinados, seu texto definiu Educação Ambiental como um processo essencial e permanente de construção do desenvolvimento humano para a conservação do meio ambiente.

Esta Lei impôs ao Poder Público a tarefa de ser promotor de Educação Ambiental nos estabelecimentos de ensino e fora deles, visando produzir colaboração da sociedade civil na proteção e defesa ambiental. Aos órgãos do SISNAMA em nível nacional, estadual e municipal, foi atribuída a tarefa de realizar ações educativas ambientais para melhoria do meio ambiente. À semelhança dos documentos acima referidos, também reconheceu a importância dos meios de comunicação de massa, asseverando seu dever de colaborar na difusão de informações ambientais. No tocante às demais instituições e sociedade civil, preconizou que as mesmas devem capacitar pessoas para controlar o ambiente de trabalho e as repercussões ambientais decorrentes da operação de atividades potencialmente poluidoras; bem como especialmente propiciar que todos possam contribuir com a identificação e produção de soluções de problemas ambientais. Milaré salienta a relação da Educação Ambiental com o social e com a democracia participativa:

Notáveis são os princípios básicos da Educação Ambiental formulados no art 4º da Lei 9.795/1999. Evidencia-se o caráter social da Educação Ambiental que deve estar para o patrimônio da comunidade e para o desvelo com as gerações futuras. Acresça-se que os procedimentos democráticos e participativos são a tônica da lei. Por outro lado, é enfatizada a visão holística do meio ambiente, a interdependência crescente da geração ambiental com a qualidade e o destino dos elementos do meio natural com os fatores socioeconômicos, culturais, científicos e étnicos. Preconiza-se, em outros termos, uma verdadeira revolução pedagógica e didática, com fundamentos científicos e técnicos, a partir da inserção da pessoa nos processos naturais e sociais da vida sobre o planeta Terra. Por último, no que diz respeito à conscientização pública, importa saber se a Educação Ambiental se faz para a comunidade ou com a comunidade. Parece óbvio, mas é preciso ressaltar que sendo o meio ambiente patrimônio universal de toda a humanidade, a educação para respeitá-lo e bem administrá-lo deve realizar-se com a participação democrática da população. A questão ambiental é altamente política e seu equacionamento exige a interferência de cada cidadão, no debate e nas decisões. Não se trata, portanto, de impor modelos aos cidadãos, como numa prática de cooptação da sociedade para que esta se adapte à vontade dos órgãos do Estado ou do poder econômico; cuida-se, isso sim, de conclamá-los à participação consciente no gerenciamento de questões que, individual e coletivamente lhe dizem respeito. Trata-se, conseqüentemente de um porque na vivência ensino-aprendizagem, adequadamente estruturado, a pessoa é sujeito e não objeto da ação educativa (MILARÉ, 2007, p.505).

Este diploma legal objetivou autorizar a democratização das informações ambientais para que o máximo de pessoas pudessem ter acesso a elas e, a partir disso, desenvolverem uma compreensão do meio ambiente de forma não isolada dos aspectos culturais, econômicos, políticos e outros, bem como uma consciência crítica da problemática socioambiental, capaz de perceber suas causas, efeitos e possibilidades de superação. Objetivou fortalecer o controle

social da defesa ambiental, tanto que incentivou a participação permanente e responsável na preservação do meio ambiente. A estratégia nacional de Educação Ambiental brasileira visa envolver todos os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente, também as instituições educacionais que compõem o sistema de ensino, todos os órgãos Estatais da União, Estado e Municípios e a sociedade civil para que atue na realização de Educação Ambiental.

No âmbito do ensino formal, a Educação Ambiental deverá estar integrada nos currículos da educação básica, superior, especial, profissional e de jovens e adultos, de maneira não disciplinar, ressalvada a possibilidade de criação da disciplina de Educação Ambiental específica na pós-graduação e extensão. Quanto à formação dos professores, estes devem ter incorporados na sua formação a dimensão ambiental para que compreendam que o meio ambiente é uma totalidade onde ocorrem inúmeras relações de ordem natural, social, econômica e cultural. Os professores em atividade devem receber formação complementar com o propósito de possibilitar o cumprimento de sua tarefa de relacionar os conteúdos ministrados em sala de aula com a problemática ambiental.

No âmbito da Educação Ambiental Não Formal esta é entendida como ações e práticas realizadas fora do âmbito escolar com propósito de promover a sensibilização da população sobre a questão ambiental e, especialmente, sobre sua organização e participação na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que pode ser compreendido como controle social da questão ambiental:

Sob o aspecto não-formal, a Educação Ambiental refere-se aos processos e às ações de educação fora do ambiente escolar. É o que vem sendo chamado de educação permanente, muito incentivada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação e a Ciência), como fator de desenvolvimento humano continuado. Essa modalidade de educação tem grande aplicabilidade na educação popular, contribuindo para aperfeiçoar a consciência dos problemas ambientais e para buscar soluções práticas para eles a partir de reflexões e debates dentro da própria comunidade em que o cidadão está inserido. A exigência de que a Educação Ambiental corresponda aos objetivos e às necessidades compele-a no sentido de uma atualização ou renovação constante, e bem assim a uma expansão de seu campo de ação e seus agentes (MILARÉ, 2007, p.503).

O Decreto Federal nº. 4.281 de 25 de junho de 2002 regulamentou a Lei 9.795 de 27 de abril de 1999 e, na forma do disposto na Política Nacional de Educação Ambiental, criou o seu Órgão Gestor responsável por sua coordenação em nível nacional, sendo dirigido pelos ministros da Educação e do Meio Ambiente. Este órgão deve observar as deliberações do Conselho Nacional de Meio Ambiente e do Conselho Nacional de Educação, podendo consultar seu Comitê Assessor antes de proferir suas decisões.

Quanto à Educação Ambiental em diferentes níveis e modalidades de ensino, deve-se observar que ela deve ser integrada de modo transversal, contínuo e permanente; utilizando-se como referência os Parâmetros e as Diretrizes Curriculares Nacionais, que são indicações para a ação educativa no país, como fruto do preconizado pela Lei 9.394/1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No tocante ao que pretendem os Parâmetros e as Diretrizes Curriculares Nacionais, como referência para a Educação Ambiental:

É importante compreender que a Base Nacional Comum não pode constituir uma camisa-de-força que tolha a capacidade dos sistemas, dos estabelecimentos de ensino e do educando de usufruírem da flexibilidade que a lei não só permite, como estimula. Essa flexibilidade deve ser assegurada, tanto na organização dos conteúdos mencionados em lei, quanto na metodologia a ser desenvolvida no processo de ensino-aprendizagem e na avaliação. As considerações gerais sobre a Lei indicam a necessidade de construir novas alternativas de organização curricular comprometidas, de um lado, com o novo significado do trabalho no contexto da globalização econômica e, de outro, com o sujeito ativo que se apropriar-se-á desses conhecimentos, aprimorando-se, como tal, no mundo do trabalho e na prática social. Ressalve-se que uma base curricular nacional organizada por áreas de conhecimento não implica a desconsideração ou o esvaziamento dos conteúdos, mas a seleção e integração dos que são válidos para o desenvolvimento pessoal e para o incremento da participação social. Essa concepção curricular não elimina o ensino de conteúdos específicos, mas considera que os mesmos devem fazer parte de um processo global com várias dimensões articuladas (BRASIL, 2000, p. 18).

O órgão pleno do Conselho Nacional de Educação e o Ministério da Educação editaram a Resolução nº 2 de 15 de junho de 2012, que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental para servirem de indicação perene à Educação Ambiental no Brasil. Em sua construção, esta diretriz considerou que a Constituição Federal de 1988 determinou que o Poder Público deve promover a Educação Ambiental no país em todos os níveis de ensino; que a Política Nacional de Meio Ambiente afirmou que a Educação Ambiental, como dever do Estado, deve objetivar a capacitação da população para a participação ativa na defesa do meio ambiente; que as Diretrizes e Bases da Educação Nacional previram que, na formação do cidadão, sejam asseguradas a compreensão do ambiente natural e social e a preparação para o exercício da cidadania; que a Política Nacional de Educação Ambiental é componente essencial e permanente da educação nacional e que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica reconhecem a importância e a obrigatoriedade da Educação Ambiental (BRASIL, 2012).

Logo, percebe-se que as Diretrizes para a Educação Ambiental vieram calcadas num conjunto de ideias que reconhecem a importância e obrigatoriedade da realização de Educação Ambiental, pois o Estado deve promover Educação Ambiental, em todos os níveis de ensino, como forma de capacitar a população brasileira para participação ativa na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, haja vista que a pessoa desde sua formação básica

deve ter a compreensão do ambiente natural e social. Quanto ao atributo ambiental da Educação, veja-se o que dispõe a Diretriz:

O atributo “ambiental” na tradição da Educação Ambiental brasileira e latino-americana não é empregado para especificar um tipo de educação, mas se constitui em elemento estruturante que demarca um campo político de valores e práticas, mobilizando atores sociais comprometidos com a prática político-pedagógica transformadora e emancipatória capaz de promover a ética e a cidadania ambiental. O reconhecimento do papel transformador e emancipatório da Educação Ambiental torna-se cada vez mais visível diante do atual contexto nacional e mundial em que a preocupação com as mudanças climáticas, a degradação da natureza, a redução da biodiversidade, os riscos socioambientais locais e globais, as necessidades planetárias evidenciam-se na prática social (BRASIL, 2012, grifos do original).

As Diretrizes servem como normativas aptas a orientar professores na prática da Educação Ambiental obrigatória em todos os níveis de ensino, a ser realizada de maneira articulada com todos os saberes, transversal, continuada, perene e crítica; ou seja, não é desejável uma Educação Ambiental simplificada e ingênua que reduza o ato educativo à transmissão de informações ecológicas sem relacionar e problematizar com o campo político, cultural, econômico, histórico e outros.

Ao se examinar os objetivos da Educação Ambiental no texto do documento, observa-se que, respeitando cada fase, etapa, modalidade e nível de ensino, deve ocorrer o incentivo para a participação individual e coletiva do educando. Por isso, a Educação Ambiental realizada nas instituições de ensino deve valorizar a participação e a cooperação na defesa do meio ambiente contra as formas de exploração da maneira mais ampla possível. No que se refere às relações entre Educação Ambiental e participação:

Art. 13. Com base no que dispõe a Lei nº 9.795, de 1999, são objetivos da Educação Ambiental a serem concretizados conforme cada fase, etapa, modalidade e nível de ensino:

IV - incentivar a participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;

Art. 14. A Educação Ambiental nas instituições de ensino, com base nos referenciais apresentados, deve contemplar:

III - aprofundamento do pensamento crítico-reflexivo mediante estudos científicos, socioeconômicos, políticos e históricos a partir da dimensão socioambiental, valorizando a participação, a cooperação, o senso de justiça e a responsabilidade da comunidade educacional em contraposição às relações de dominação e exploração presentes na realidade atual (BRASIL, 2012).

Ao examinar o texto e a conjuntura política e social no momento da confecção da Lei Federal nº. 9.795 de 1999, conhecida como a Política Nacional de Educação Ambiental, Layrargues (2002) mesmo reconhecendo que esta lei é importante marco legal para a Educação Ambiental brasileira reconhece que a mesma não está isenta de problemas. Refere que no momento de sua edição e votação a Lei Federal nº. 9.795 de 1999 contou com ausência absoluta de oposição política explícita, o que decorre do fato de que o texto legal não

afeta, nem poderia afetar possíveis interesses econômicos, haja vista que não estabelece sanções punitivas a quem desrespeitá-la. Além disso, aduz que esta lei foi elaborada de modo autoritário porque foi determinada de modo unilateral pelo Estado brasileiro, porque não ocorreu prévia participação dos atores sociais envolvidos na temática educacional ambiental.

Outra característica negativa da Lei Federal nº. 9.795 de 1999 para Layrargues (2002) é sua precocidade, pois a lei foi promulgada antes mesmo de ocorrer a estruturação da base organizacional, ou seja, não existiam educadores ambientais com formação, organizados e com estrutura material para concretizar a política pública de Educação Ambiental. Da mesma forma, diante da ausência de forte base científica no campo da Educação Ambiental à época da promulgação da lei, a mesma parece partir da premissa de que o aumento de consciência ecológica produz diminuição linear de degradação ambiental, com isso aduz o autor que diante da incerteza científica no campo da Educação Ambiental se deve agir com cautela diante das metas e objetivos preconizados na Lei Federal nº. 9.795 de 1999.

Para Layrargues (2002) o texto da referida lei focou mais nos efeitos detectados na natureza, causados pelas relações sociais e econômicas institucionalizadas desde o surgimento da sociedade industrial, em detrimento de um foco no social, ou seja, não foi capaz de olhar simultaneamente e com mesmo foco, para sociedade e natureza. O olhar para sociedade e natureza seria capaz de abordar as causas e os efeitos da crise ambiental e não apenas aos efeitos detectados na natureza:

Essa concepção naturalista de Educação Ambiental que na relação Sociedade e Natureza olha mais para a Natureza do que para a Sociedade, e que, portanto, visualiza apenas os problemas ambientais, acaba saindo em busca de soluções morais ou técnicas aos problemas da conservação da natureza. Por outro lado, uma concepção de Educação Ambiental mais sociológica, na relação Sociedade e Natureza, olha mais para a Sociedade do que para a Natureza, e portanto, visualiza os riscos e conflitos socioambientais, no lugar dos problemas ambientais, e parte em busca da justiça no enfrentamento do conflito, que ocorre na arena da negociação política da Gestão Ambiental. Assim, enquanto a primeira pressupõe uma participação individual e no âmbito da moral, a segundo pressupõe uma participação coletiva e no âmbito da política, evidentemente mais adequada, posto que seu compromisso é com as causas e não com as consequências da crise ambiental (LAYRARGUES, 2002, p.11).

Atento, portanto aos detalhes da Educação Ambiental brasileira, Layrargues (2011, p.2) adverte que a Educação Ambiental no Brasil iniciou com uma abordagem disciplinar e biologicista do problema ambiental, sendo que na primeira tentativa de classificação da Educação Ambiental elaborada por Sorrentino (1997) nela foi identificada quatro tendências: conservacionista, educação ao ar livre, gestão ambiental e economia ecológica. Entretanto a Educação Ambiental contemporânea brasileira, na sua compreensão apresenta-se como um campo social onde coexistem no mínimo três macrotendências bem definidas, que abrigam

correntes político-pedagógicas e epistemológicas diversas e que disputam a hegemonia simbólica deste campo da Educação Ambiental, a saber: Conservadora, Pragmática e Crítica. Tal percepção se deveu ao fato de que o objeto de estudo da Educação Ambiental deixou de ter apenas o enfoque biológico tecnológico despolitizado, passando a agregar ao debate ecológico questões referentes à economia, cultura, política, desenvolvimento e outros, porque interferem no meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A partir desta compreensão, nota-se que as macrotendências Conservadora, Pragmática e Crítica evidenciam que a Educação Ambiental é heterogênea, pois internamente comporta macrotendências diferentes entre si, que têm objetivos, finalidades, valores e intencionalidades diversas. Os atores identificados com cada uma destas macrotendências não compartilham das mesmas concepções de meio ambiente, das causas que produzem os problemas ambientais, bem como da forma de abordá-los para produzir uma solução:

Observando a Educação Ambiental a partir da noção de Campo Social pode-se dizer que ela é composta por uma diversidade de atores, grupos e instituições sociais que compartilham um núcleo de valores e normas comuns. Contudo, tais atores também se diferenciam em suas concepções sobre meio ambiente e questão ambiental, e nas suas propostas políticas, pedagógicas e epistemológicas que defendem para abordar os problemas ambientais. Esses diferentes grupos e forças sociais disputam a hegemonia do campo e a possibilidade de orientá-lo de acordo com sua interpretação da realidade e seus interesses que oscilam entre tendências à conservação ou à transformação das relações sociais e das relações que a sociedade mantém com o seu ambiente (LAYRARGUES, 2011, p. 3).

Assim, a Educação Ambiental não pode ser compreendida como uma totalidade homogênea, haja vista que sua organização interna é pautada pela diferença e pela disputa pela hegemonia, como forma de produzir um único modo de interpretar e agir sobre o ambiente. Isso mostra que a Educação Ambiental brasileira comporta uma diversidade de visões que percebem as relações entre educação, sociedade e natureza de maneira diferente.

A tendência Conservadora objetiva aguçar a sensibilidade humana no tocante à natureza como forma de atingir uma consciência ecológica. Esta perspectiva apoia-se na compreensão ingênua de que o modelo desenvolvimento econômico preconizado pelo capitalismo é inevitável e que a destruição da natureza pode ser corrigida e evitada a partir da difusão de informações ecológicas em ações de Educação Ambiental. A partir desta compreensão, os problemas ambientais são reduzidos a problemas da natureza de ordem ecológica, a depender de uma Educação Ambiental orientada pelas ciências naturais:

A vertente conservadora, que se expressa por meio das correntes conservacionista, comportamentalista, da Alfabetização Ecológica e do autoconhecimento, com limitado potencial de se somar às forças que lutam pela transformação social, por estarem distanciadas das dinâmicas sociais e políticas e seus respectivos conflitos de interesses e de poder. Apoia-se nos princípios da ecologia, na valorização da dimensão afetiva em relação à natureza e na mudança dos comportamentos

individuais em relação ao ambiente baseada no pleito por uma mudança cultural que relativize o antropocentrismo como paradigma dominante. É uma tendência histórica, forte e bem consolidada entre seus expoentes, atualizada sob as expressões que vinculam Educação Ambiental à “pauta verde”, como biodiversidade, ecoturismo, unidades de conservação e determinados biomas específicos, mas não parece ser a tendência hegemônica no campo na primeira década do século XXI (LAYRARGUES, 2011, p. 8).

A tendência Pragmática surge com o intuito de dar uma contribuição utilitarista, e não reflexiva, à solução dos problemas ambientais provocados pelo modelo de desenvolvimento vigente. À semelhança das promessas havidas na Revolução Industrial, baseia-se na crença de que a técnica e a ciência são capazes de solucionar os problemas ambientais. Obedece a uma lógica individualista e disciplinar, na medida em que faz crer que todos os indivíduos são igualmente responsáveis pelos problemas ambientais, bem como pela produção e construção das soluções da crise ecológica por meio do correto emprego do conhecimento científico e utilização de tecnologia. Com isso, preconiza a necessidade de mudanças comportamentais e redimensionamento dos hábitos de consumo, contribuindo para a compreensão da adequação do consumo sustentável:

A vertente pragmática tem suas raízes no estilo de produção e consumo advindos do pós-guerra, e poderia apresentar uma leitura crítica da realidade, caso aproveitasse o potencial crítico da articulação das dimensões sociais, culturais, econômicas, políticas e ecológicas na reflexão sobre o padrão do lixo gerado no atual modelo desenvolvimentista. Porém, sua trajetória apontou ideologicamente para um viés pragmático, simplesmente para servir como um mecanismo de compensação para corrigir a “imperfeição” do sistema produtivo baseado no consumismo, na obsolescência planejada e nos descartáveis. Isso porque esse sistema proporciona um significativo aumento na geração do lixo, que necessariamente deve ser reciclado para manter sua viabilidade. Dessa forma, essa vertente que responde à “pauta marrom” por ser essencialmente urbano-industrial, acaba convergindo com a noção do Consumo Sustentável, que também se relaciona com a economia de energia ou de água, o mercado de carbono, as eco-tecnologias legitimadas por algum rótulo verde, a diminuição da “pegada ecológica” e todas as expressões do conservadorismo dinâmico que operam mudanças superficiais, tecnológicas, demográficas, comportamentais. Essa perspectiva percebe o meio ambiente destituído de componentes humanos, como uma mera coleção de recursos naturais em processo de esgotamento, aludindo-se então ao combate ao desperdício e à revisão do paradigma do lixo que passa a ser concebido como resíduo, ou seja, que pode ser reinserido no metabolismo industrial. Deixa à margem das considerações a questão da distribuição desigual dos custos e benefícios da apropriação dos bens ambientais pelos processos desenvolvimentistas, e resulta na promoção de reformas setoriais na sociedade sem questionar seus fundamentos de base, inclusive aqueles responsáveis pela própria crise ambiental (LAYRARGUES, 2011, p. 9).

A tendência Pragmática, portanto, não se funda na reflexão sobre as causas da crise socioambiental, porque visa apenas propor soluções para atenuar parte dos efeitos. Esta compreensão reproduz o vetusto modelo Cartesiano de produção científica, na medida em que crê na possibilidade disciplinar de produção de soluções compartimentalizadas e disciplinares, na neutralidade científica e nas intervenções socioambientais de maneira apolítica. Outra

compreensão importante diz respeito ao caráter comportamentalista e adestrador desta vertente, haja vista que visa utilizar a Educação Ambiental para o consumo (in)sustentável e não para promoção do desenvolvimento humano fundado na liberdade, na autonomia e na capacidade reflexiva das pessoas individuais e coletivas.

Essas duas tendências se assemelham porque têm em comum a manutenção de áreas de silêncio no seu discurso, já que não abordam de forma crítica os contextos sociais, políticos, econômicos e culturais. Produzem atos educativos prescritivos de ordem individualista e comportamentalista acríticos. Nota-se que estas perspectivas não abordam os fundamentos da crise socioambiental, bem como não imputam culpa a nada e a ninguém, fazendo crer que a culpa é de todos e não é de ninguém, induzindo à compreensão de que todos são igualmente vítimas deste acidente inserido no destino da humanidade.

A tendência Crítica, contrariando as anteriores, procura compreender as causas da crise socioambiental da maneira mais ampla e profunda possível, colhendo as contribuições das ciências humanas e não apenas das ciências exatas e da tecnologia. Não alimenta a compreensão de que a crise é apenas ecológica da natureza e de que todos são responsáveis ou vítimas deste infortúnio. Visa trazer para o campo da Educação Ambiental assuntos silenciados pelas outras tendências, como a dominação e alienação do ser humano, acumulação do capital, desigualdade social, injustiças socioambientais e outros temas que produzem e reproduzem a crise socioambiental desde as revoluções industriais:

A vertente crítica, por sua vez, aglutina as correntes da Educação Ambiental Popular, Emancipatória, Transformadora e no Processo de Gestão Ambiental. Apoia-se com ênfase na revisão crítica dos fundamentos que proporcionam a dominação do ser humano e dos mecanismos de acumulação do Capital, buscando o enfrentamento político das desigualdades e da injustiça socioambiental. Todas essas correntes, com algumas variações, se constroem em oposição às tendências conservadoras e comportamentais analisadas, procurando contextualizar e politizar o debate ambiental, articular as diversas dimensões da sustentabilidade e problematizar as contradições dos modelos de desenvolvimento e de sociedade que experimentamos local e globalmente. Além dessa preocupação política a Educação Ambiental Crítica tende a conjugar-se com o pensamento da complexidade ao perceber que os novos riscos e questões contemporâneas, como é o caso dos problemas ambientais, não encontram respostas em soluções disciplinares e reducionistas. Daí seu potencial para incorporar algumas falsas dualidades que o paradigma cartesiano agregou historicamente às indissociáveis relações entre indivíduo e sociedade, sujeito e objeto do conhecimento, saber e poder, natureza e cultura, ética e técnica, entre outras dualidades possíveis [...] Por essa perspectiva complexa torna-se não só possível como necessária a incorporação das questões culturais, individuais, identitárias e subjetivas que emergem com as transformações das sociedades contemporâneas, a ressignificação da noção de política, a politização da vida cotidiana e da esfera privada, expressas nos novos movimentos sociais e na gênese do próprio ambientalismo. Ou seja, as dimensões política e social da educação e da vida humana são fundamentais para sua compreensão e desenvolvimento, mas elas não existem separadas da existência dos indivíduos, de seus valores, crenças e subjetividades (LAYRARGUES, 2011, p. 11).

A partir da compreensão da coexistência de macrotendências que formam o campo da Educação Ambiental, é mister admitir que ela não é corpo homogêneo onde conceitos, definições, características e principalmente práticas pedagógicas são universalmente aceitas como adequadas pelos atores que se entendem educadores ambientais, mas um campo em constante disputa que se constrói e se reconstrói ao longo do tempo. Nota-se que isoladamente nenhuma tendência parece dar conta de mediar compreensões para solução da crise socioambiental, quando comparadas com as possibilidades que todas as tendências podem dar. Assim, parece adequado afirmar que todas as macrotendências que formam o campo da Educação Ambiental podem contribuir para a superação dos problemas ambientais. À luz destas compreensões, cabe aprofundar a compreensão das possibilidades da Educação Ambiental Política.

Examinando um dos fundamentos da crise socioambiental, Reigota (2012) afirma que o problema ambiental não está relacionado ao consumo de bens materiais e culturais dos mais de sete bilhões de habitantes humanos do planeta, mas no excessivo consumo, desperdício e produção de bens materiais fúteis e consumidos pela pequena parcela mais rica da humanidade concentrada nos países industrializados. Igualmente afirma que a Educação Ambiental não deve ser reduzida somente aos aspectos biológicos da vida, no sentido de sensibilizar pessoas e autoridades a promover não somente a conservação da fauna, flora e de alguns ecossistemas, em que pese sejam muito importantes, razão pela qual faz uma aposta na adequação de uma Educação Ambiental Política:

Quando afirmamos e definimos a educação ambiental como educação política, estamos afirmando que o que deve ser considerado prioritariamente na educação ambiental é a análise das relações políticas, econômicas, sociais e culturais entre a humanidade e a natureza e as relações entre os seres humanos, visando a superação dos mecanismos de controle e de dominação que impedem a participação livre, consciente e democrática de todos. A Educação Ambiental como educação política está comprometida com a ampliação da cidadania, da liberdade, da autonomia e da intervenção direta dos cidadãos e das cidadãs na busca de soluções e alternativas que permitam a convivência digna e voltada para o bem comum. Pensar as nossas relações cotidianas com os outros seres humanos e espécies animais e vegetais e procurar alterá-las (nos casos negativos) ou ampliá-las (nos casos positivos) numa perspectiva que garanta a possibilidade de se viver dignamente é um processo (pedagógico e político) fundamental e que caracteriza essa perspectiva de educação. Dessa forma, o componente reflexivo da e na educação ambiental é tão importante quanto os elementos participativos (estimular a participação comunitária e/ou coletiva para a busca de solução e alternativas aos problemas cotidianos) ou comportamentais (mudança de comportamentos individuais e coletivos viciados e nocivos ao bem comum) (REIGOTA, 2012, p.14).

Neste passo, caberiam algumas tarefas à Educação Ambiental no sentido de preparar as pessoas para participarem no controle social do Poder Público e da coletividade para construção de uma realidade socioambiental mais justa. Outra tarefa seria trabalhar para o

rompimento com a aceitação das verdades e dogmas absolutos, bem como das dicotomias humano/natureza, ambiente/cultura, economia/ecologia e sujeito/objeto. Para Reigota (2011) é absolutamente vital uma Educação Ambiental destinada a todos os cidadãos e cidadãs do mundo, com foco na construção participativa de um modelo de crescimento humano que não afete negativamente o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Igualmente preconiza que é tarefa da Educação Ambiental dirigir-se para as comunidades para enfatizar a importância da participação como possibilidade de contribuição para resolução dos problemas ambientais e definição dos projetos políticos e econômicos:

A educação ambiental deve orientar-se para a comunidade, para que ela possa definir quais são os critérios, os problemas e as alternativas, mas sem se esquecer de que dificilmente essa comunidade vive isolada. Ela está no mundo, recebendo influências diversas e também influenciando outras comunidades, num fluxo contínuo e complexo. Assim, a educação ambiental entra nesse contexto para auxiliar e incentivar o cidadão e a cidadã a participarem da resolução dos problemas e da busca de alternativas no seu cotidiano de realidades específicas. Claro que educação ambiental por si só não resolve os complexos problemas ambientais planetários. No entanto, ela pode influir decisivamente para isso, quando forma cidadãos e cidadãs conscientes dos seus direitos e deveres. Tendo consciência e conhecimentos da problemática global e atuando na sua comunidade e vice-versa haverá uma mudança de vida cotidiana que, se não é de resultados imediatos, visíveis, também não será sem efeitos concretos (REIGOTA, 2012, p.18).

Segundo Quintas (2009, p.54) a sensação de impotência perante a magnitude dos problemas ambientais, bem como a desfavorável correlação de forças que envolvem os grandes interesses econômicos e políticos acabam por dificultar a realização do controle social dos atos do Estado por meio da participação do cidadão e da cidadã, à semelhança do defendido por Reigota (2012); porque as pessoas se sentem incapacitadas para agir perante a força dos atores sociais responsáveis pela degradação do ambiente. No que se refere à Educação Ambiental e participação, afirma que a participação é algo que precisa ser aprendido pelo indivíduo, haja vista que as pessoas não nascem participativas. Neste passo, se pode reafirmar que uma das tarefas da Educação Ambiental seria mediar a compreensão sobre formas, possibilidades, limites e necessidades de participação. Adverte que a participação junto ao Poder Público pode depender de recursos materiais e cognitivos, além de crenças e interesses:

Nesta configuração, cabe ao Estado criar condições para transformar o espaço técnico da gestão ambiental em espaço público. E, desta forma, evitar que os consensos sejam construídos apenas entre atores sociais com grande visibilidade e influência na sociedade, à margem de outros, em muitos casos, os mais impactados negativamente pelo ato do Poder Público. Estes atores, em geral, por não possuírem meios materiais e capacidades necessárias, no campo cognitivo e organizativo, para intervirem de modo qualificado no processo de gestão ambiental, não conseguem defender seus interesses e necessidades (QUINTAS, 2009, p.55).

Essa perspectiva mostra que as assimetrias sociais, no tocante à distribuição de bens materiais (recursos), culturais (educação) e cognitivas, refletem na possibilidade e qualidade da participação social junto ao Poder Público, razão pela qual os grupos desprovidos tendem a ter inviabilizados suas reais possibilidades de defesa dos seus direitos durante os processos decisórios ambientais que tramitam perante o Poder Público. Neste passo, a Educação Ambiental pode denunciar esta realidade de assimetrias e suas consequências, bem como atuar para reduzir as desigualdades cognitivas. Nota-se que uma sociedade em que a participação efetiva está reservada a apenas uma parcela da sociedade civil não pode se entender plenamente democrática:

Se os consensos continuarem sendo construídos apenas com os grupos historicamente hegemônicos da sociedade, como tem sido a tradição no Brasil, tem-se o exemplo de uma gestão ambiental nada pública e democrática. Portanto, trata-se de o Estado criar as condições necessárias para concretizar o controle social da gestão ambiental, incorporando a participação de amplos setores da sociedade nos processos decisórios sobre a destinação dos recursos ambientais e, dessa forma, torná-los, além de transparente, de melhor qualidade [...] Portanto assume-se uma concepção de educação ambiental que possibilita torná-la elemento estruturante para a transformação da prática, tradicionalmente cartorial, de aplicação dos instrumentos de comando e controle para ordenar os processos de apropriação dos recursos ambientais na sociedade, em uma gestão ambiental pública e democrática. Desse modo, trata-se de colocar a educação ambiental a serviço do controle social da gestão ambiental pública no Brasil, tornando sua prática cada vez mais transparente (QUINTAS, 2009, p.56/57).

As contribuições de Quintas (2009), expostas a partir de uma lente crítica, demonstram que as assimetrias sociais se constituem em obstáculos a serem identificados e trabalhados pela Educação Ambiental, razão pela qual a mesma deve ser concebida de maneira não ingênua e atenta às razões sociais que dificultam ou impedem a participação dos grupos sociais historicamente excluídos. A questão da participação da sociedade civil nos assuntos ambientais do Estado se mostra especialmente difícil porque as pessoas não nascem participativas, e este quadro tende a se agravar nas sociedades em que a participação não é adequadamente estimulada. Tal perspectiva faz com que a gestão ambiental do meio ambiente se torne apenas estatal, pois é executada apenas por pessoas que participam da estrutura do Estado, sendo que a coletividade permanece à margem das discussões que direcionam a decisão pública ambiental. Isso mostra que a democracia brasileira em termos concretos ainda é um projeto inacabado, porque grande parcela do povo brasileiro ainda não tem o acesso facilitado ao Estado para promover a defesa dos seus direitos, inclusive ambientais. Tal perspectiva evidencia que a Educação Ambiental, neste aspecto, pode dar sua contribuição.

Do exposto se pode afirmar que as revoluções industriais iniciadas na Inglaterra e a epistemologia cartesiana, exportadas para o Ocidente, fundamentadas na ética

antropocêntrica, constituem-se no gérmen dos problemas ambientais atuais que colocam em risco o meio ambiente ecologicamente equilibrado, razão pela qual necessitam ser superadas a partir de novas epistemologias e ética ambiental aderentes à Educação Ambiental crítica. Neste passo, atos educativos ambientais desenvolvidos no município podem superar abordagens que reduzem a Educação Ambiental ao campo da biologia, podendo abordar assuntos de todos os saberes que possam contribuir para emancipação do ser humano e redução da exploração do meio ambiente. Com isso se quer dizer que, ao se abordar as causas e efeitos da crise socioambiental, que se faça relacionando os problemas do meio ambiente com a política, economia, direito, ética e outros assuntos afins; dentro de uma lógica não reducionista, não fragmentadora, ou seja, capaz de compreender a complexidade das relações sociais e naturais que existem no planeta e no universo.

Esses aspectos da Educação Ambiental parecem evidenciar que nela estão contidos atos educativos que abordem assuntos ligados à sociedade e ao Estado, como o controle social, a participação da sociedade civil, os processos administrativos ambientais, porque os mesmos dizem respeito à proteção e defesa pública do meio ambiente. Os documentos internacionais e nacionais sobre Educação Ambiental examinados neste trabalho esteiam esta afirmação, porque em conjunto, expressam que a conservação e a defesa do meio ambiente exigem a participação ativa da população, recomendando que os Estados elaborem informações para ocorrência do controle social sobre os atos públicos ambientais. Por isso, expressam a necessidade de que os Estados promovam Educação Ambiental para facilitar a cooperação das populações nos assuntos ambientais e naqueles que determinem os seus destinos.

Essa cooperação pode ser compreendida pela necessidade de participação paritária entre o Estado e a coletividade manifestada nos documentos. A participação paritária permite a ocorrência do controle social nos dois aspectos: a sociedade civil controlando os atos administrativos ambientais do Estado e o Estado controlando os atos da sociedade civil sobre o meio ambiente. Disso parece ficar nítido que, para além da possibilidade, há uma necessidade de que a Educação Ambiental interceda em favor da ocorrência do controle social dos atos administrativos ambientais do Município de Pelotas por meio da participação da sociedade civil.

3. Brasil ambiental: um Estado participação?

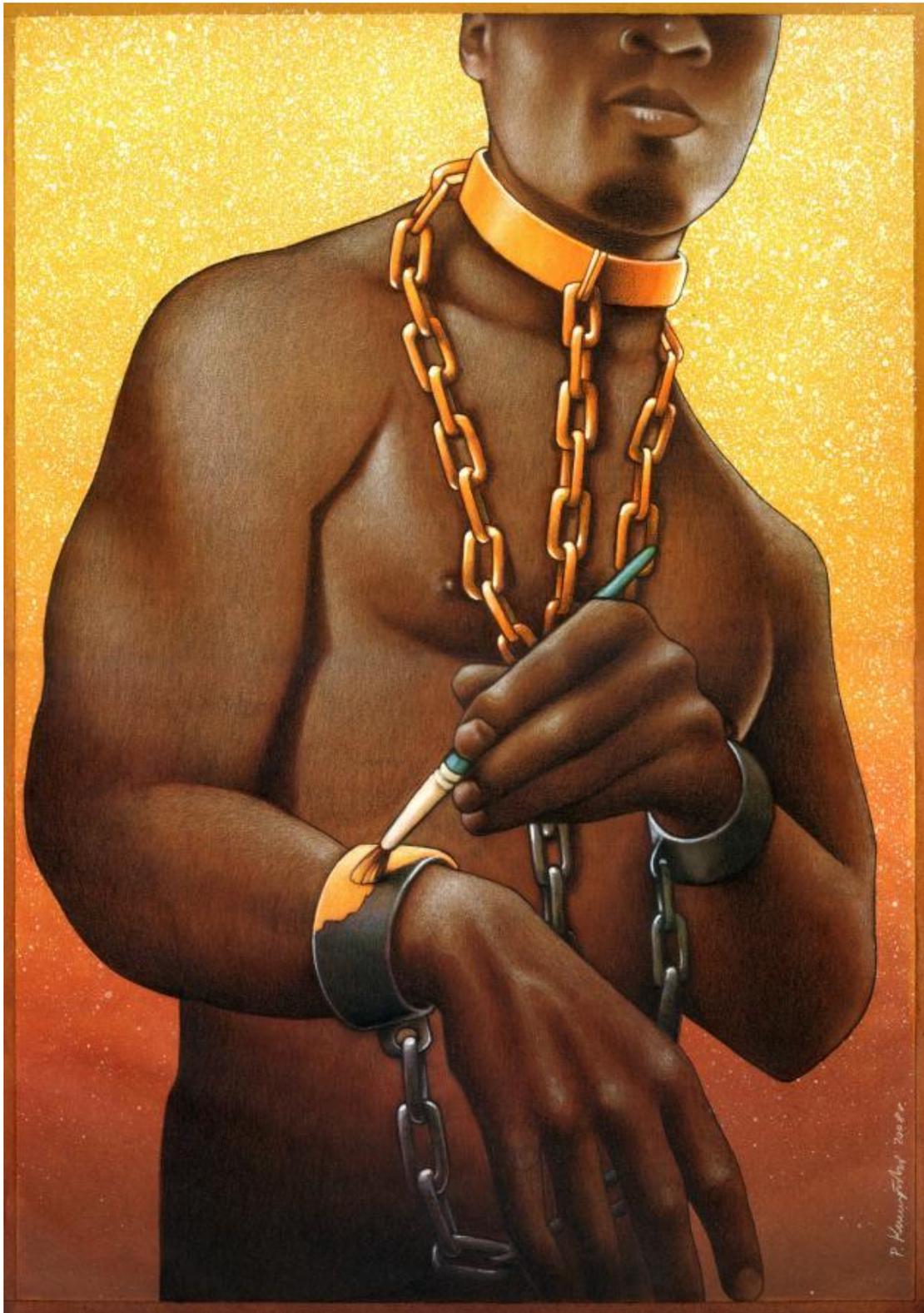


Figura 4. Sem título, Pawel Kuczynski¹¹

¹¹KUCZYNSKI, Pawel. *Sem título*. Disponível em <http://www.pictorem.com/collectioncat.html?cat=&theme=&author=Pawel%20Kuczynski&records>. Acessado em 21 de fevereiro de 2017.

Esta obra foi escolhida para introduzir este capítulo porque revela que historicamente a humanidade conviveu com a dominação e, no extremo, promoveu a abominável escravidão. O detalhe da pintura das correntes parece representar uma tentativa de mascarar a dominação, a redução à condição análoga a do escravo e a escravidão ainda existente.

Este capítulo se propõe a abordar as possibilidades de realização do controle social sobre o Estado brasileiro por meio da participação da sociedade civil. Para tanto, analisa sua ocorrência no Ocidente, da Antiguidade clássica até a atualidade; dando especial enfoque ao seu desenvolvimento no Brasil. Analisa também as possibilidades do controle social, participação e dever de informação do Estado na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, sobretudo ambiental, para investigar a possibilidade jurídica de ocorrência de controle social dos atos administrativos ambientais no Município de Pelotas. Destaca a iniciativa do governo federal de consolidar a Política Nacional de Participação Social e a aparente conformidade com o momento político que vive a gestão pública socioambiental brasileira. Salienta as possibilidades de participação da sociedade civil também junto ao Poder Legislativo (nacional, estadual e municipal), Tribunais de Contas e Ministério Público, procurando evidenciar amplas possibilidades de controle social sobre o Estado brasileiro.

As palavras de Ariano Suassuna, poeta, dramaturgo e professor, membro da Academia Brasileira de Letras, colacionadas abaixo revelam um olhar crítico sobre a realidade brasileira que, não raras vezes, ocupa-se de futilidades, o que é indício da racionalidade que prepondera na sociedade de massa. Sociedade que se mantém organizada por classes que vivem em dois mundos diferentes:

É contra isso que me volto [...] uma quantidade de ideias frívolas, uma visão superficial do mundo e do ser humano que é uma coisa perigosa. Machado de Assis dizia que no Brasil existem dois países diferentes, o país oficial e o país real. Eu interpreto que o país oficial é o nosso, o dos privilegiados. O país real é o do povo. O país real é bom porque revela os melhores instintos, mas o país oficial é caricato e burlesco [...].

A classe dirigente brasileira até o século XVIII se orgulhava do que tinha de português, se envergonhava do que temos de índio e de negro. No século XIX a classe dirigente brasileira passou a se envergonhar até do que a gente tem de português, pois passou a querer ser francesa e, atualmente, caricatamente, quer ser americana.

Querem transformar o Brasil num Estados Unidos de segunda ordem. Eu não quero que o Brasil sejam os Estados Unidos nem de primeira, quanto mais de segunda! Eu quero que o Brasil seja um Brasil de primeira, com nossas características próprias, sem renunciar nossas peculiaridades de povo¹².

¹²SUASSUNA, Ariano. **Palestra proferida no Tribunal Superior do Trabalho**. Brasília/DF. Proferida em 18 de abril de 2012. Informação disponível em <https://tst.jusbrasil.com.br/noticias/3091945/tst-inaugura-auditorio-que-homenageia-mozart-victor-russomano-com-palestra-de-ariano-suassuna>. Fragmento da palestra (35'34"-38'12") disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=8ieVa2tVPac>. Acessado em fevereiro de 2017.

Suas palavras revelam que as pessoas que influenciam os rumos do país, e que também ocupam altos cargos no Estado (a classe dirigente), por vezes, pode mostrar preferências equivocadas e que nada têm a ver com o país e, portanto, podendo desvirtuá-lo. Sua mensagem parece coadunar com as ideias expostas a seguir no sentido de que as particularidades do povo brasileiro devem ser respeitadas pelas decisões havidas do país, sendo que isso se harmoniza com a possibilidade de maior presença da sociedade em geral nos assuntos do Estado.

3.1 Memórias e influxos do Estado brasileiro

O controle social dos atos do Estado pela participação da sociedade civil, para ser bem compreendido, depende de ser analisado relacionando os contextos histórico, jurídico, político e econômico, porque estes campos que formam o contexto acabam por determinar os limites e a possibilidade da participação no controle social das tarefas públicas, inclusive de promoção do equilíbrio ecológico nos Estados democráticos capitalistas. Neste passo, o modelo de governo do Estado, as exigências da economia, a organização do trabalho e outras questões relacionadas acabam por determinar o quanto os membros da sociedade participam ou não das decisões públicas.

Como sociedade civil consideram-se os diversos segmentos sociais não governamentais que possuem força política, incluindo-se nesta definição o cidadão, os coletivos, movimentos sociais e outros, que podem exercer controle social dos atos do Estado. Veja-se a definição empregada pelo Decreto 8.243/2014: “sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” (BRASIL). Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p.285) controle social pode ser compreendido como “meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular comportamentos contrários às mencionadas normas”. O controle social pode ser realizado pelo Estado controlando a sociedade civil, como também pela sociedade civil controlando o Estado.

Ferrarezi e Oliveira (2013), ao refletir sobre a participação social no Brasil, reconhece que a democratização exigiu a criação de mecanismos e de espaços para a participação, sendo que o não conhecimento sobre o funcionamento deste aparato representa ser um importante obstáculo à maior participação da sociedade nos assuntos do Estado. Esta percepção esclarece que a existência de mecanismos e espaços de participação não significa participação ativa,

haja vista que, além do desconhecimento da possibilidade de fazê-la, existem obstáculos associados à reprodução do passado clientelista verificado na história do país.

A fim de aprofundar a compreensão sobre participação e controle social da sociedade civil sobre o Estado, é necessário analisar os modelos de Estado, ao longo da história ocidental, que influenciaram o Estado brasileiro, bem como conhecer como a participação social ocorreu nestes Estados e como ocorre no Brasil contemporâneo. No Estado Grego se observa a criação da Cidade-Estado, também conhecida como *polis*, que representa a sociedade política grega marcada pela autossuficiência política, com caráter democrático, que entretanto não permitia o exercício do poder pelo povo, como o conteúdo semântico do termo democracia faz crer, *demo*-povo, *cracia*-poder, ou seja, governo do povo. Como pontua Machado (2012, p.24), “A classe política nesse modelo é representada por uma elite que tem influência nas decisões do Estado. Os demais ‘cidadãos’, destituídos de poder econômico, são também destituídos de poder político, o que possibilita a manutenção e o fortalecimento do controle do Estado por um pequeno grupo dominante”.

Os fundamentos de formação do Estado Romano repousam na compreensão de que o ser humano necessita de outros seres humanos e não humanos para sobreviver e se desenvolver. Este Estado Romano forma-se por agrupamentos humanos, que se organizam politicamente ao longo do tempo concretizando uma sociedade política com aspiração de tornar-se um poderoso Estado, com forte base familiar de organização. “Nesse modelo, a participação do ‘povo’ no governo acontecia de forma restrita, ou seja, era exercida por um pequeno grupo da sociedade, detentor de poder econômico e reconhecimento político. Aos demais, restava apenas a subordinação. Os governos eram exercidos pelos magistrados, originados de famílias patrícias, que eram famílias nobres detentoras de privilégios” (MACHADO, 2012, p.25).

Do Feudalismo até o Estado Moderno, tem-se um período marcado pelo absolutismo em que o poder estava concentrado na pessoa do monarca, sem qualquer participação popular no controle social do poder. No século XVIII, a partir das Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, tem início a Idade Contemporânea, onde surgem os Estados Democráticos Constitucionais trazendo a ideia de governo do povo mediante a participação do povo na condução do Estado, com vistas a concretizar o respeito aos direitos naturais da pessoa humana como tarefa mínima do Estado.

No caso do Brasil, a compreensão do processo de formação sociocultural do país evidencia que a sociedade brasileira contemporânea nasceu a partir de uma sociedade colonialista; este fato histórico gerou efeitos políticos e jurídicos muito relevantes, com

reflexos até os dias atuais no que se refere ao controle social dos atos do Estado por meio da participação da sociedade civil. Quando o Estado brasileiro se constitucionaliza em 1824, ele mantém a exclusão no plano social, político e institucionaliza-a no plano jurídico, porque mantém a escravidão. Note-se que no plano internacional ocidental, como decorrência da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, já havia a cultura político-jurídica de que o fundamento da cidadania era a dignidade da pessoa humana e o respeito aos direitos do homem, independentemente de sua raça ou cor, sobretudo porque a Declaração no seu artigo 16 previa que “a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem constituição” (BRASIL, 2015).

Após sessenta e quatro anos da pseudoconstitucionalização brasileira, é que o Brasil sanciona a Lei Imperial nº.3353, conhecida como Lei Áurea, preenchendo assim os requisitos previstos na Declaração de 1789, de garantia dos direitos do homem, tornando-se a partir de então um Estado materialmente constitucional. Até a edição desta lei o Estado brasileiro não reconhecia a condição humana do escravo, razão pela qual seu destino era regulado pelo Direito das Coisas do Direito Civil à época vigente, podendo, por conseguinte, ser comprado e vendido por pessoas físicas com personalidade jurídica. Nesse sentido:

Analisaremos agora alguns aspectos atinentes ao negro enquanto propriedade de outrem, via de regra, cidadão. O artigo 71 da Constituição de 1824 aborda a questão de maneira genérica: A Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negócios da sua Província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares. Ora, em sendo o escravo parte do patrimônio de seu proprietário, necessariamente está incluído na esfera imediata de seus interesses; por decorrência, verifica-se que os protestos contra quaisquer medidas tendentes a afetar esses interesses encontram guarida na Constituição (CABRAL, 1974, p.73).

Nesse contexto o ‘homem de bem’ era aquele de cor branca com patrimônio positivo e, tendo posse, podia exercer os direitos da cidadania, sendo que a condição de participação em sentido amplo nos assuntos do Estado e, sobretudo, de exercício dos direitos políticos se dava porque a pessoa tinha renda. O eleitor de paróquia tinha que ter uma renda anual de cem mil réis; o eleitor de província, uma renda de duzentos mil réis; o eleitor de deputados, uma renda de quatrocentos mil réis; e o eleitor de senador, uma renda de oitocentos mil réis. Assim, se pode afirmar que a participação nos assuntos do Estado era censitária e que uma enorme parcela da sociedade não podia participar no governo, o que se mantém em menor número, materialmente, até os dias de hoje, no aspecto da participação na gestão pública; onde aqueles que não possuem condições financeiras não conseguem participar porque se exaurem na busca do sustento da sobrevivência. Veja-se a condição do pobre e do negro nessa época:

A possibilidade de participação social dos escravos e pobres na sociedade era nula [...] A participação dos pobres, dos escravos e das mulheres na definição dos rumos do país era inexistente. Essa participação cabia uma classe privilegiada: proprietários de terras, clérigos, bacharéis, militares, entre outros, o que reforça uma cultura de subalternidade, herança do colonialismo (MACHADO, 2012, p.35).

Naquele contexto, além do negro, a exclusão atingia as mulheres, os índios e outras minorias. Cabe referir que a bula papal católica vigente à época colocava estes em melhores condições do que o negro, porque determinava que eram humanos, tinham alma e em razão disso podiam ter bens. Tudo isso revela que o processo de constitucionalização do Estado brasileiro, sob a ótica ocidental, iniciou-se com a edição de uma pseudoconstituição com forte caráter patrimonialista, machista, preconceituosa, elitista e racista que visava proteger o homem branco proprietário, excluindo todos os demais do acesso a direitos.

Nessa mesma época, o local onde se situa o Município de Pelotas foi dividido em cinco fazendas e sete charqueadas e, ao longo do século XIX, foram estabelecidas três dezenas de charqueadas aproximadamente, e em 1835 a localidade foi transformada em cidade e denominada de Pelotas. Na localidade a produção do charque era realizada a partir do emprego de mão de obra escrava, razão pela qual havia grande concentração de cativos no município, pois “o advento da charqueada e a estruturação definitiva do escravismo como modo social de produção dominante marcam a história gaúcha, não apenas em termos econômicos como também em termos sociais” (CORSETTI, 1983, p.125). Assim, a situação do negro do Sul era idêntica à daqueles que pertenciam a outras regiões do país.

Após esta Constituição de 1824, o Brasil editou outras sete Constituições, merecendo destaque aquelas que decorreram de processos legislativos democráticos, com convocação de Assembleias Nacionais Constituintes, a saber: a Constituição de 1891 decorrente da Proclamação da República de 1889, a Constituição de 1934 decorrente da Revolução de 1930, a Constituição de 1946 decorrente da redemocratização de 1945 e a Constituição de 1988 vigente até os dias atuais.

Durante o período da primeira república, que vai de 1889 até 1930, os processos de participação popular estavam restritos ao voto, numa realidade marcada pela corrupção eleitoral e pelo voto a cabresto, assim a participação da maioria da população nos assuntos do Estado ainda continuava quase que inexistente. No período do governo Vargas, a questão da participação popular foi inicialmente tratada como caso de polícia, porque aqueles que protestavam por direitos ou procuravam espaço para participação eram reprimidos e criminalizados, pois eram tratados como vagabundos ou baderneiros. No regime militar

iniciado em 1964, houve forte repressão à participação, utilização de censura e negação extrema de direitos civis e políticos. Segundo Correia:

Durante o período da ditadura militar, o controle social da classe dominante foi exercido através do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão. Nesse período, a ausência de interlocução com os setores organizados da sociedade, ou mesmo a proibição da organização ou expressão dos mesmos foi a forma que a classe dominante encontrou para exercer o seu domínio promovendo o fortalecimento do capitalismo na sua forma monopolista (CORREIA, 2008, p.106).

Esse período foi marcado por um vigoroso controle do Estado sobre a sociedade, realizado com o uso de força militar e violência estatal, bem diferente do controle antes realizado, que ocorria de forma sutil e até mesmo por meio da concessão de alguns direitos.

A gradativa redemocratização havida na década de 80 permitiu que as forças políticas brasileiras iniciassem um debate acerca das possibilidades constitucionais de maior participação popular para controle social das ações do Estado brasileiro, especialmente no tocante às políticas públicas. No que se refere às políticas públicas nacionais ambientais, a Lei 6938 de 31 de agosto de 1981, no seu artigo 2º, inciso X, revela que a própria lei já objetivava capacitar a população em todos os níveis de ensino, inclusive nas comunidades, para a participação ativa na defesa do meio ambiente:

Art 2º - A política nacional do meio ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL, 1981).

O reconhecimento em lei e, portanto, público e formal da possibilidade de controle social da questão ambiental nacional, pela participação ativa da pessoa, rompe com o modelo de submissão e clientelismo político vigente até este momento, que negava a possibilidade de participação do cidadão; caracterizando-se como um processo inovador de condução do Estado. Disso, fica nítido que o sentido da lei foi favorecer o surgimento de uma nova cultura política no país, fundada na participação democrática para concretização das políticas públicas ambientais. As garantias e os direitos expressos na Constituição Federal de 1988, nessa mesma linha, conduziram o intérprete a perceber que a participação social foi deixando de ser questão de polícia ou privilégio de poucos para se tornar um direito subjetivo do cidadão e um dever do Estado brasileiro.

Diante do examinado, é possível afirmar que até a promulgação da Carta Magna de 1988 a participação social nos assuntos do Estado ficou formalmente assegurada apenas a

uma pequena parte da sociedade e que a questão da participação social, hoje chancelada pela Constituição Federal, é produto de um processo histórico permeado por contradições, conflitos, lutas e também de conquistas.

Ao examinar o texto constitucional vigente no seu Título I, que trata dos princípios fundamentais, percebe-se a existência de comando expresso no parágrafo único do artigo 1º assegurando o exercício direto do poder do Estado pelo povo, bem como, mais adiante, quando trata no capítulo IV dos Direitos Políticos; observa-se a presença de inúmeras formas e instrumentos para a ocorrência de controle social do Estado por meio da participação do povo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular (BRASIL, 1988).

A partir desse marco legal o Estado Democrático anunciado no preâmbulo da Constituição Federal e instituído pela novel Carta Magna vai se concretizando no plano normativo brasileiro, abrindo a oportunidade política para que a sociedade possa controlar as tarefas do Estado pela participação de forma ativa e incontestável como verdadeiro protagonista. Esta oportunidade permite que qualquer um do povo possa ser, ao menos em termos formais, o construtor e concretizador das políticas públicas de forma geral, ou seja, que possa auxiliar o Estado na execução de suas tarefas constitucionais. Aderente à proposta democrática, que implica na anuência estatal para ocorrência do controle social pela participação, ao tratar do Meio Ambiente no Capítulo VI, a Constituição Federal declarou a existência de um Direito fundamental ao meio ambiente e impôs, pois não facultou, a obrigação constitucional da coletividade ao lado do Estado, em igualdade, de defenderem e preservarem o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, veja-se: “Artigo. 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). Em verdade o *caput* deste artigo e todo o texto constitucional pretenderam organizar o Estado de modo a fortalecer e ampliar os espaços para a participação social no exercício do poder.

Esta democratização do Estado brasileiro pretendeu descentralizar os espaços onde ocorrem as decisões públicas (políticas e jurídicas), para com isso extrapolar a forma solipsista de gestão da coisa pública e poder introduzir nos processos decisórios sujeitos antes excluídos destes espaços. Esta forma de participação é direta e não fica resumida à vetusta democracia representativa, onde o cidadão apenas poderia exercer seu direito de voto para escolher representantes para cuidar dos seus interesses. Como dito acima, o ideal preconizado pela Constituição cidadã é de que a pessoa participe ativamente no exercício do poder estatal colaborando e controlando como protagonista, e não mais como mero coadjuvante. Esta nova perspectiva de participação constitui um desafio para o país, sobretudo para os pobres, haja vista que desde o ‘descobrimento’ do Brasil destes foi exigida, em maior medida, uma conduta submissa e subordinada; onde os trabalhadores não tinham direito a manifestar suas vontades, nem de exercer pretensões ou contribuir politicamente na condução do Estado.

3.2 Políticas públicas ambientais: o controle social pela participação

A ideia de controle social da sociedade civil sobre o Estado surge no Brasil com a redemocratização, já que até este momento existia controle apenas do Estado sobre a sociedade, aproveitando da cultura de subalternidade do brasileiro. O controle social da sociedade civil pode trazer em si a possibilidade de mudança social, haja vista que pessoas individuais ou coletivas podem atuar no campo político de disputa com outras pessoas individuais ou coletivas para ver seus interesses atendidos pelo Estado, sobretudo em nível local (municipal). Lutam neste campo político classes dominantes economicamente e classes subalternas, as primeiras, em razão do poder econômico, levando vantagem na disputa política, e por isso esta luta é, na maioria das vezes, desigual. Por vezes, em razão da correlação de forças do momento, esta disputa se equilibra, momento em que as classes subalternas conseguem obter algum êxito tendo algum dos seus interesses atendidos pelo Estado.

Após a Constituição de 1988 foi possível o controle social ser realizado também pelo povo e não somente pelo Estado. A sociedade civil pôde atuar concretamente fazendo o controle social pela participação esteada pela Carta Magna e pelo ordenamento jurídico, e não mais como uma ação ilegal ou como ato tolerado pelo governo (zona gris). Por isso os governos comprometidos com a democracia devem estimular a transparência, o controle social, instrumentalizar, promover e valorizar a participação social. Neste passo, participar nos assuntos do Estado passa a ser um direito-dever do cidadão, para colaborar na

fiscalização, monitoramento, controle, também contestar e principalmente influenciar nas ações e decisões do Estado. Com esta participação se pode inibir a corrupção, haja vista que as instituições de controle estatal parecem não conseguir cuidar de todo o Estado em razão do seu tamanho. Assim, homens, mulheres, jovens e adultos são pessoas legítimas para participar sozinhas ou reunidas em associações ou formando outras pessoas coletivas.

O controle social pela participação da sociedade nos assuntos do Estado não está livre de problemas, porque não raro os espaços destinados à participação republicana são preenchidos por pessoas reduzidas a objetos de manobra, moedas de troca, tornando-se representantes dos interesses da classe dominante economicamente e não dos seus interesses ou dos interesses da República. Este tipo de ação é resquício do velho modelo e tende a favorecer a perpetuação do estado das coisas, porque mantém os espaços de participação cidadã permeados pelos interesses de apenas uma classe. Note-se que a participação desejada para a saúde da República não é deste tipo, mas uma participação social orientada para a concretização dos direitos fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988, marcada pela igualdade de direitos, liberdade material de expressão e pluralismo. Em verdade o controle social adequado à Constituição é aquele capaz de contribuir para a democracia, para o republicanismo e capaz de fortalecer a participação cidadã.

Controle social não é sinônimo de democracia, embora contribua para seu alcance. Em regimes autoritários e também em regimes democráticos, embora com menos evidência, o controle social desenvolveu-se enquanto mecanismo de coerção do Estado sobre a sociedade civil. Se a democracia corresponde ao governo do povo, soberania popular, democratismo; o controle social numa perspectiva democrática aconteceria mediante a participação efetiva do povo nos espaços de decisão sobre a coisa pública, ou seja, sobre questões que dizem respeito aos interesses de todas as pessoas. Nessa perspectiva, a democracia é concebida enquanto processo de construção de um novo projeto hegemônico das classes subalternas, capaz de incidir em mudanças sociais necessárias à construção de um novo projeto societário. Considerando que essa participação não se dá de forma automática, o controle social é processo em construção, orientado por um projeto de sociedade, que envolve sujeitos individuais e coletivos e materializa-se através da participação e compartilhamento de poder nos processos decisórios (MACHADO, 2012, p.54).

Ao se perquirir sobre a gênese do controle social no Brasil, percebe-se que ele é uma conquista decorrente de lutas sociais das classes mais pobres em face das elites dominantes que controlavam um Estado autoritário. Assim, a conquista da possibilidade jurídica do controle social do Estado pela sociedade, contemplado na Constituição Federal vigente, é uma conquista decorrente de árduos conflitos e de muita resistência. De um lado existem aqueles que querem manter a ordem social vigente e de outro, aqueles (os excluídos) sedentos por políticas socioambientais que contemplem seus interesses e melhorem suas vidas, por meio da prestação de serviços básicos (saúde, educação e segurança) e oferta de infraestrutura

(transporte, saneamento, moradia, meio ambiente e lazer). Neste passo, parece que o controle social pela participação parece ser fundamental para a conquista, formulação, deliberação, acompanhamento da execução e fiscalização de políticas públicas socioambientais para as classes mais pobres. Isso decorre do fato de que a sociedade brasileira é desigual e plural e, por isso, contém em sua composição múltiplos interesses que muitas vezes são antagônicos, sendo que historicamente têm prevalecido os interesses daqueles socialmente em melhores condições.

O controle social das políticas públicas ambientais ficou previsto expressamente no artigo 225 da Constituição Federal, pois o constituinte originário impôs à coletividade, ao lado do Estado (Poder Público), o dever de defender e preservar o meio ambiente. Assim, se pode compreender que, em todas as tarefas previstas no parágrafo único do mesmo artigo, está a coletividade convocada a participar. Ao examinarem-se as leis que regulamentam os incisos do parágrafo primeiro deste artigo, nota-se que a coletividade (sociedade civil) deve participar, sobretudo as populações locais, na criação, implantação e gestão das unidades de conservação, veja-se o Capítulo II do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC previsto na Lei 9.985 de 18 de julho de 2000:

Art. 5º. o SNUC será regido por diretrizes que: III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo. § 2º Na elaboração, atualização e implementação do plano de manejo das reservas extrativistas, das reservas de desenvolvimento sustentável, das áreas de proteção ambiental e, quando couber, das florestas nacionais e das áreas de relevante interesse ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo poder público, em local e condições acordados entre as partes. § 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

Art. 57. Os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação. Parágrafo único. No ato de criação dos grupos de trabalho serão fixados os participantes, bem como a estratégia de ação e a abrangência dos trabalhos, garantida a participação das comunidades envolvidas (BRASIL, 2000).

Do mesmo modo, a coletividade está convocada a participar na elaboração das decisões sobre os rumos da preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do Brasil, bem como, querendo, auxiliar o Estado na fiscalização das entidades destinadas à pesquisa e manipulação de material genético. Diante da complexidade do tema, o

ordenamento jurídico pátrio adequou a participação ao tema, determinando que especialistas eleitos em listas tríplexes formassem a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, possibilitando a realização de audiências públicas, garantida a participação da sociedade civil; observe-se o Capítulo III sobre a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança previsto na Lei 11.105 de 24 de março de 2005:

Art. 11. A CTNBio, composta de membros titulares e suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, será constituída por 27 (vinte e sete) cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, com grau acadêmico de doutor e com destacada atividade profissional nas áreas de biossegurança, biotecnologia, biologia, saúde humana e animal ou meio ambiente, sendo:

I – 12 (doze) especialistas de notório saber científico e técnico, em efetivo exercício profissional, sendo:

- a) 3 (três) da área de saúde humana;
- b) 3 (três) da área animal;
- c) 3 (três) da área vegetal;
- d) 3 (três) da área de meio ambiente;

§ 1º Os especialistas de que trata o inciso I do *caput* deste artigo serão escolhidos a partir de lista tríplex, elaborada com a participação das sociedades científicas, conforme disposto em regulamento.

Art. 15. A CTNBio poderá realizar audiências públicas, garantida participação da sociedade civil, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Em casos de liberação comercial, audiência pública poderá ser requerida por partes interessadas, incluindo-se entre estas organizações da sociedade civil que comprovem interesse relacionado à matéria, na forma do regulamento (BRASIL, 2005).

No que se refere à instalação para operação de atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, o texto constitucional determinou que o Poder Público exija do empreendedor prévio Estudo de Impacto Ambiental e o consequente Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), exigindo que a estes se dê publicidade para que a sociedade civil possa deles tomar conhecimento para poder contribuir com controle social da política nacional ambiental. No que se refere à instalação para operação de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental não significativa, o ordenamento pátrio determinou que o Poder Público deve exigir outros estudos ambientais menos complexos, como relatório ambiental, plano de recuperação de área degradada, projeto de controle ambiental e outros, na forma do artigo 1º, inciso III da Resolução Conama nº. 237 de 19 de dezembro de 1997.

É mister referir que os autos que contêm o processamento do licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras são públicos, razão pela qual pode qualquer conselheiro ou qualquer um do povo, desde que regularmente identificado, tomar conhecimento do conteúdo destes, salvo casos de segredo solicitado para defesa da propriedade intelectual. Tanto é assim, que a própria resolução em comento prevê como condição para que o município possa exercer competências licenciatórias ter Conselho de

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

No que se refere à Educação Ambiental, tem-se que ela é a base de todas as outras políticas nacionais ambientais. A Política Nacional de Meio Ambiente que “tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”, expressamente afirma que tem por princípio a realização de Educação Ambiental em todos os níveis do ensino e na comunidade para capacitar a coletividade para o cumprimento da convocação constitucional de participação social para defesa e preservação do equilíbrio ecológico (BRASIL, 1981). Corroborando com esta concepção, a doutrina especializada reconhece que a legislação consagrou a Educação Ambiental como possibilidade de conscientização da população.

A sustentabilidade do Planeta está, sem dúvida alguma, nas mãos do homem, o único ser capaz de, com suas ações, romper o equilíbrio dinâmico produzido espontaneamente pela interdependência das forças da natureza e modificar os mecanismos reguladores que, em condições normais, mantêm ou renovam os recursos naturais e a vida na Terra. Não se trata de ser contra o progresso, mas de promover e compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com os requisitos ambientais mínimos, utilizando e conservando de modo racional os recursos naturais, e solidarizando-se sincronicamente (nos tempos presentes) e diacronicamente (através dos sucessivos tempos) com toda a humanidade. O destino das gerações futuras encontra-se, assim, nas mãos das presentes gerações. Foi por certo tendo em mente esse cenário – no qual o homem paulatinamente redescobre que é parte integrante do mundo natural – que o legislador brasileiro consagrou na Constituição de 1988 o princípio e a determinação de que a educação ambiental permeie os currículos de todos os níveis de ensino, e que a população em geral seja conscientizada acerca da necessidade de preservar o meio ambiente (MILARÉ, 2007, p. 163).

A Lei 9.795 de 27 de abril de 1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, definiu como seu princípio básico o enfoque participativo e, como objetivo fundamental, o incentivo à participação individual e coletiva na preservação do meio ambiente, reconhecendo a defesa da qualidade ambiental como valor inseparável da cidadania. No que se refere à Educação Ambiental Não Formal esta Lei pautou-a pela obrigatoriedade de Estado incentivar a participação das instituições de ensino e organizações não governamentais na formulação e execução de programas e atividades relacionados à Educação Ambiental para concretização do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como as sociedades empresárias e empresas públicas no desenvolvimento de programas

ligados ao esclarecimento da comunidade, com o mesmo intuito. Vejam-se os dispositivos legais que relacionam Educação Ambiental com participação na referida Lei:

Art. 4º São princípios básicos da educação ambiental:

I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo;

Art. 5º São objetivos fundamentais da educação ambiental:

II - a garantia de democratização das informações ambientais;

IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;

Art. 13. Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

Parágrafo único. O Poder Público, em níveis federal, estadual e municipal, incentivará:

II - a ampla participação da escola, da universidade e de organizações não-governamentais na formulação e execução de programas e atividades vinculadas à educação ambiental não-formal;

III - a participação de empresas públicas e privadas no desenvolvimento de programas de educação ambiental em parceria com a escola, a universidade e as organizações não-governamentais (BRASIL, 1999).

No que se refere à Política Nacional de Saneamento básico, prevista na Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007, tem-se que ela será desenvolvida a partir de princípios fundamentais como a universalização do acesso, integralidade, controle social e transparência das ações, entre outras, sendo que este diploma legal, na forma de seu artigo 3º, inciso IV, considera Controle social como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2007). Nesta senda, este diploma legal no seu artigo 47, além de assegurar o controle social da política pública ambiental pela participação da sociedade, também facultou a participação aos órgãos colegiados de caráter consultivo.

Na mesma linha, a Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, definiu o controle social como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos” (BRASIL, 2010). Nota-se que ambas reconhecem no conteúdo do termo controle social a participação nos processos para formulação, planejamento e avaliação dos serviços públicos. Este diploma vai além, ao definir o funcionamento da gestão integrada dos resíduos sólidos, porque expressamente determina a consideração do controle social desta gestão a ser realizada pelo Estado; de forma expressa no artigo 6º, inciso X, define o controle social como sendo princípio da Política Nacional dos Resíduos Sólidos; elenca como seu instrumento os órgãos colegiados municipais de resíduos sólidos urbanos. No tocante aos famigerados Planos

de Resíduos Sólidos, foi assegurada ampla publicidade do conteúdo dos planos para que haja controle social em sua formulação, implementação e operacionalização. Veja-se o conteúdo da lei no que se refere ao controle social e participação:

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

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

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;

Art. 6º São princípios da Política Nacional de resíduos sólidos:

X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;

Art. 8º São instrumentos da política nacional de resíduos sólidos, entre outros:

XIV - Os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;

Art. 14. São planos de resíduos sólidos: Parágrafo único. É assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização [...].

Art. 15. A união elaborará, sob a coordenação do ministério do meio ambiente, o plano nacional de resíduos sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo:

XI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

Parágrafo único. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos será elaborado mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas.

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

XII - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social (BRASIL, 2010).

O exame dos referidos dispositivos não deixa dúvidas de que o Estado brasileiro pretendeu socorrer-se no controle social e na participação do povo para conceber, implementar, operacionalizar, aprimorar e fiscalizar as políticas públicas ambientais. Para isso, põe a salvo a concretização de mecanismos e procedimentos para informação e participação social, num ambiente de publicidade das informações necessárias a estas tarefas.

Deste exame também é possível pensar que as pessoas singulares ou a sociedade civil organizada, ao serem convocadas pelo Estado por meio da Lei a concretamente intervirem na gestão pública, acabam por formar um Estado ampliado, ainda que historicamente comprometido em viabilizar os interesses das classes dominantes, que acaba por incorporar, por meio das políticas públicas socioambientais, também alguns interesses das classes subalternas. Conforme defende Violin, a ideia de Estado ampliado foi criada por Antonio Gramsci e contém uma sociedade política formada pelo Estado-coerção e uma sociedade civil formada pelo Estado ético, veja-se:

Nas sociedades ocidentais, o Estado, em sentido amplo, o Estado ampliado, a superestrutura, é a junção de duas esferas, a sociedade política (Estado em sentido estrito, Estado-coerção): formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pelas burocracias. Por meio da sociedade política, as classes exercem sempre uma ditadura, uma dominação mediante coerção; e sociedade civil (Estado ético): organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc. No âmbito e por meio da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia (buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso). Os seus portadores materiais são os "aparelhos privados de hegemonia", organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política. Como a sociedade civil pertence ao Estado ampliado, ela seria estatal em sentido amplo (VIOLIN, 2006, p.5).

Nessa perspectiva, o controle social deve materializar-se nos espaços públicos, onde os conflitos e as contradições ocorrem, como forma de impedir ou desfazer situações de desigualdade e injustiças socioambientais concretas. Estes espaços públicos destinados ao controle social e participação pública serão ambientes híbridos povoados por pessoas representantes dos interesses do Estado (interesse estatal) e da Sociedade (interesse da coletividade), com centralidade na igualdade e na liberdade, ou seja, com paridade; destacando-se neste tipo de organização os Conselhos gestores de políticas públicas.

Além das leis que formam a política nacional ambiental, outras existem no ordenamento pátrio que contemplam a existência e possibilidade de participação social. A Lei 9.472 de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicação no Brasil, no seu artigo 33 previu a possibilidade de a sociedade participar na Agência Nacional de Telecomunicações: "O Conselho Consultivo é o órgão de participação institucionalizada da sociedade na Agência" (BRASIL, 1997).

A Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e estabelece as normas elementares sobre o trâmite dos procedimentos processados pelo Poder Executivo, e também, pelos demais poderes federais quando exercerem sua função executiva, estabelece no Capítulo V que as pessoas individuais e coletivas são legitimados para participarem do processo administrativo na condição de interessados e não somente as partes e o Estado, sobretudo quando envolverem direitos difusos como os relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como ensina Caporlingua (2010) este direito à participação por meio do processo decorre do Princípio Político, uma vez que o processo se torna verdadeiro instrumento para exercício de direitos, promovendo a satisfação de direitos privados da sociedade:

A participação do cidadão, por meio do processo, para a realização de seus direitos individuais e sociais tem como princípio (in)formativo o princípio político, ou seja,

o cidadão tem a seu dispor instrumento capaz de prover os direitos privados de máxima garantia social com mínimo sacrifício das liberdades individuais e coletivas. Ele aguça o caráter instrumental do Direito Processual, promovendo a ligação entre a sociedade e a satisfação de seus direitos, o que deve coincidir com o aperfeiçoamento das instituições democráticas preconizadas pelos Estado de Direito (CAPORLINGUA, 2010, p.23).

Esta perspectiva indica que a participação da sociedade para defesa de direitos pode ocorrer por meio dos processos, que são instrumentos para promoção e defesa de direitos de ordem privada e social a serem reconhecidos nas decisões que põem termo aos processos. Como aludido o direito à participação decorre do princípio político democrático, que para ser materializado em toda sua extensão depende de contínuo aperfeiçoamento das instituições previstas no Estado de Direito.

Quando a referida Lei dispõe no Capítulo X sobre a produção de provas nos processos administrativos, expressamente concede a possibilidade ao Estado de estabelecer meios diversos de o povo, chamados de administrados, participar diretamente do feito:

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:
IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.
Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas (BRASIL, 1999).

A Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000, ao estabelecer normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal, no seu Capítulo IX, onde tratou da transparência, controle e fiscalização, incentivou, a partir de 2009 como decorrência da Lei Complementar nº. 131, que emendou aquela Lei Complementar, a participação popular e realização de audiências públicas:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
i – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000);

A partir do exame das Leis que tratam de outras matérias que não do tema ambiental, percebe-se que o controle social do Estado pela participação da sociedade civil pode ser compreendido como a regra no Estado brasileiro e não mais exceção. Harmonizando-se com esta concepção de democracia direta e representativa, a Presidência da República tentou editar ato normativo neste sentido.

No dia 23 de maio de 2014 a presidente da República decretou a Política Nacional de Participação Social – PNPS, identificada por Decreto 8.243, com o objetivo de formalmente possibilitar o diálogo e promover a atuação conjunta da administração pública federal com a sociedade civil. Este ato normativo gerou descontentamento dos partidos de oposição e de alguns políticos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro e segmentos da sociedade, inclusive de parte da mídia; o que gerou a derrubada do Decreto em votação simbólica. Inicialmente os descontentes o denominaram de Decreto Bolivariano, com intuito de fazer com que ele transparecesse um dispositivo para realização de um golpe à democracia. Resumiram seus objetivos à criação de conselhos populares como forma de desinformar a sociedade e possibilitar a manipulação da compreensão popular. Veja-se a crítica:

O decreto número 8.243/2014 foi criado sob o pretexto de instaurar a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Mas, na prática, prevê a implantação de "conselhos populares", formados por integrantes de movimentos sociais, vinculados a órgãos públicos. A matéria instituiu a participação de "integrantes da sociedade civil" em todos os órgãos da administração pública. Porém, ao trazer uma definição restritiva de sociedade civil, representa um assombroso ataque à democracia representativa e à igualdade dos cidadãos ao privilegiar grupos alinhados ao governo. O decreto do Palácio do Planalto é explícito ao justificar sua finalidade: "consolidar a participação social como método de governo". Um dos artigos estabelece, em linhas perigosas, o que é a sociedade civil: "I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações". Ou seja, segundo o texto assinado por Dilma, os movimentos sociais - historicamente ligados ao PT - são a representação da sociedade no Estado Democrático de Direito. A votação, que se arrastou por mais de duas horas, foi marcada por debates acalorados. "Numa democracia, quem escolhe o representante é o cidadão, é o povo. Com esse decreto, a presidente quer que essa escolha seja feita pelo próprio PT. Isso é um regime autoritário", afirmou o líder do PSDB, deputado Antônio Imbassahy (PSDB-BA). "A Casa tem de se pronunciar. Não há espaço para que haja uma omissão do Parlamento brasileiro tendo em vista um quadro tão grave. A presidente Dilma prega dialogar, chama a nação para uma ampla negociação, mas impõe, via decreto presidencial, um modelo de consulta à população que é definido pelo Poder Executivo. É uma forma autocrática, autoritária, passando por cima do Congresso Nacional. Esse é um decreto bolivariano que realmente afronta o Poder Legislativo", continuou o líder do DEM, deputado Mendonça Filho (PE). O PT tentou evitar a derrota a todo custo. Sabendo que não funcionaria no diálogo, o partido apresentou uma série de requerimentos, entre eles para adiar a sessão e retirar a matéria de pauta, mas todos foram rejeitados (AZEVEDO; MATOS, 2014).

Após esta publicação da revista *Veja*, a secretaria de governo noticiou em seu sítio da Internet que a revista teria enviado perguntas à assessoria de comunicação da Presidência, as mesmas teriam sido respondidas, mas que a revista não teria publicado as respostas. Aduziu que a revista, ao não considerar as respostas, não dar direito de resposta nem publicar correções, cometeu erros grosseiros e desinformou seus leitores, haja vista que o Decreto não cria novos conselhos e não invade competências do Congresso Nacional, como a revista tentou fazer crer. Algumas das perguntas e respostas enviadas pela secretaria de governo:

1) Veja: quantos conselhos de políticas públicas serão criados a partir do decreto 8.243?

Secretaria-geral: o decreto 8.243 não cria nenhum conselho. Ele estabelece diretrizes básicas para orientar a eventual criação de novos conselhos. Os 35 conselhos nacionais que já existem permanecem com suas estruturas atuais e poderão vir a se adequar às diretrizes do decreto, caso seja constatada essa necessidade.

3) Veja: o decreto fala que podem participar dos conselhos “cidadão, coletivos, movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. Que critérios serão adotados para realizar a seleção dos integrantes do conselho na sociedade civil?

Secretaria-geral: os representantes da sociedade civil são selecionados conforme as regras específicas de cada conselho, definidas em seu ato de criação que, na totalidade dos conselhos, é decorrente, direta ou indiretamente, de leis debatidas e aprovadas pelo congresso nacional.

5) Veja: independentemente de partido, o que impede que os conselhos previstos no decreto se tornem braços políticos dentro do governo?

Secretaria-geral: a representação da sociedade civil nos conselhos reflete a diversidade política das organizações e movimentos que atuam em cada setor. Não há ingerência do executivo na definição dos representantes da sociedade nos conselhos, não havendo registro de nenhuma contestação ou denúncia desse tipo de interferência.

7) Veja: o que são “grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis” para efeitos do decreto?

Secretaria-geral: aqueles que se encontram em situação de desvantagem em cada um dos casos referidos no art. 3º da constituição federal.

9) Veja: o decreto fala em estabelecer “critérios transparentes de escolha dos membros” dos conselhos. Como isso será feito na prática?

Secretaria-geral: a transparência é assegurada pela observação dos critérios do ato de criação de cada conselho, pela publicização prévia dos editais de convocação dos processos seletivos e pela fiscalização de critérios democráticos pelos próprios movimentos e organizações que atuam em cada política (BRASIL, 2014).

Após examinar o teor do Decreto à luz das lutas históricas havidas no Brasil em defesa do controle social do Estado pelas classes menos favorecidas economicamente, bem como da necessidade de aproximar a sociedade civil do Estado para colaboração nas políticas públicas, parece que a reação da mídia e de alguns grupos políticos representa resquícios do velho modelo de fazer política no país, em que as classes dominantes agem, com apoio da mídia, para dominar o Estado e colocá-lo exclusivamente ao serviço dos seus interesses.

O diálogo preconizado no Decreto 8.243 se daria por meio de mecanismos e instâncias democráticas para que o povo pudesse, ao lado do Poder Público, formular, executar, monitorar, avaliar e, sobretudo, contribuir para o aprimoramento das políticas públicas. Este decreto trouxe novas possibilidades de participação e também definiu institutos importantes, a saber:

Art. 2º Para os fins deste decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II- conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de

objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil (BRASIL, 2014).

O termo “sociedade civil” foi definido no Decreto como o cidadão, pessoa singular, e também como a pessoa coletiva, assim, se pode afirmar que todo espaço destinado à participação da sociedade civil implica em permitir a participação da pessoa singular e não somente de um grupo de pessoas indefinidas. Quanto aos conselhos de políticas públicas, o definiu como instância permanente e promotora da participação social nos processos decisórios da gestão de políticas públicas, inclusive a ambiental. Inovou ao trazer a possibilidade de utilização de mesas de diálogos e ambientes virtuais de participação social. As mesas de diálogos seriam oportunidades de negociação do Poder Público com a sociedade civil para prevenção, mediação e solução de conflitos, inclusive socioambientais. Já os ambientes virtuais de participação social seriam mecanismos de interação social, realizados por meio das tecnologias de informação pela Internet, possibilitando a participação em tempo integral em todo o território mundial onde existisse acesso a serviço da rede mundial de computadores.

Esse decreto trouxe linhas indicadoras do caminho, as quais denominou de diretrizes, que pretendia que o intérprete seguisse, bem como mostrou quais rumos deveriam ser seguidos pela administração pública federal diretamente, e de forma indireta pelas administrações públicas dos demais entes. Primeiramente afirmou, expressamente, que a

participação social é um direito do cidadão e afirmou que os modelos de democracia (representativa, participativa e direta) devem se complementar e se integrar, pois, em verdade, não se excluem, mas sim se completam. Após, afirmou que a sociedade civil tem direito à informação, à transparência e direito de realizar o controle social nas ações públicas decorrentes de todas as políticas públicas, inclusive as ambientais. Ao final, num ambiente de solidariedade, inspirado pela cooperação e pelo respeito à pluralidade, à educação e à promoção da cidadania, expressamente reconheceu que era sua diretriz a ampliação dos mecanismos de controle social sobre os governos nas políticas públicas de todas as áreas.

O referido ato normativo procurou romper com o vetusto modelo de subalternidade do povo brasileiro, que apenas obedecia às decisões emanadas pelo solipsista Estado; para tanto, afirmou objetivar o desenvolvimento de mecanismos de participação para os grupos sociais historicamente excluídos, veja-se o inciso VII do artigo 4º: “desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis” (BRASIL, 2014). Pretendeu tornar objetivo da administração pública federal o dever de consolidar a participação social como método de governo, ou seja: respeitando a autonomia do Estado, o povo seria chamado para participar na construção das decisões governamentais referentes às políticas públicas, através de todos aqueles mecanismos de participação previstos nos incisos do artigo 2º. Por certo, não é qualquer tipo e conteúdo proveniente da participação que interessa à República, sensível a isso o Decreto previu o incentivo e a promoção da qualificação social para a participação qualificada, tanto para agentes públicos como para a sociedade civil.

No que se refere aos conselhos de políticas públicas, novos ou já existentes, os mesmos deveriam ser constituídos observando diretrizes de paridade na relação dos conselheiros a serem eleitos, ou seja, deveria existir o mesmo número de representantes governamentais e de representantes da sociedade civil como forma de equilibrar a influência decisória. Estes conselhos deveriam ter suas atribuições e competências decisórias fixadas previamente pela sociedade civil, sendo que, conforme a Resolução Conama nº. 237, os conselhos ambientais de órgãos ambientais que exercem competência licenciatória obrigatoriamente devem ter as seguintes características: “Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os conselhos de meio ambiente, com caráter deliberativo e participação social [...]” (BRASIL, 1997). Pelo teor do Decreto seria desejável que os conselheiros representassem os mais diversos segmentos da sociedade civil, que fossem escolhidos por critérios transparentes e que fossem

compromissados em acompanhar os processos que tramitassem nos órgãos ligados à competência do conselho do qual fizessem parte.

Como forma de ressaltar a importância do trabalho dos conselheiros, este diploma normativo considerou a prestação do serviço de conselheiro como serviço público relevante, pois de fato é. O artigo 14, ao tratar do funcionamento das mesas de diálogo, pontuou que os representantes da sociedade civil, na presença das partes, devessem envolver-se na construção da decisão que solucionasse o conflito. Tal medida evidencia que a sociedade civil pode contribuir para a formação de decisões do Estado, inclusive ambientais. Quanto aos ambientes virtuais de participação social, estes seriam utilizados como forma de participação direta da sociedade civil nas decisões do governo, o que representa um modelo de democracia direta onde o povo exerce diretamente parte do Poder do Estado.

Feitas estas considerações, parece que a Política Nacional de Participação Social – PNPS identificada por Decreto 8.243, em verdade, não pretendeu dar um golpe na democracia brasileira, nem mesmo invadir a competência do Congresso Nacional. O texto e o contexto evidenciam que o governo procurou, formalmente, fortalecer a democracia direta e participativa no país, por meio da criação de institutos democráticos voltados ao diálogo direto da sociedade civil plural com o governo nos assuntos atinentes às políticas públicas. Para isso reconheceu que o povo brasileiro tem direito de participar diretamente nos processos decisórios do governo, bem como elevou a participação social a método de governo, como se espera de uma democracia verdadeira onde o poder é reconhecido como sendo do povo, que o exerce diretamente e por meio de representantes.

3.3 Informação para participação e controle social

O controle social decorrente da participação direta que pode ocorrer perante o Poder Executivo por meio dos conselhos gestores de políticas públicas, bem como pelo acesso direto aos autos processados perante o Poder Público, como decorrência do direito subjetivo constitucional à informação, está amplamente assegurado pela legislação infraconstitucional e também na Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 37, parágrafo 3º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (BRASIL, 1988).

Além do direito à informação e participação direta no Poder Executivo, a Carta Magna também reservou outros espaços, instrumentos e maneiras de se realizar o controle social do Estado, inclusive na seara ambiental. Na seção VII ficou estabelecido que o Poder Legislativo terá comissões permanentes e temporárias para tratar de assuntos relevantes, como, por exemplo, aqueles relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Congresso Nacional, formado pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, tem comissões permanentes e temporárias em cada uma das casas com função também fiscalizadora e de acompanhamento das ações administrativas do Poder Executivo. Para cumprimento desta tarefa as comissões possibilitam debates e discussões, com a participação da sociedade em geral, sobre diversos assuntos pertinentes às comissões. Na forma do texto constitucional estas comissões podem dialogar com pessoas interessadas sobre atos ou omissões do Estado, inclusive podendo convocar pessoas do Estado para prestar informações referentes à atribuição da comissão:

Art. 58. O congresso nacional e suas casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

III - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (BRASIL, 1988).

As Comissões parlamentares são formadas por deputados federais ou por senadores, têm vocação técnica e, além de outras funções, desempenham o controle de políticas, programas e projetos de competência do Poder Executivo, onde é assegurada ampla participação da sociedade civil.

O Senado Federal possui a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), que tem caráter permanente e conta com dezessete senadores titulares e dezessete senadores suplentes. Em consulta realizada no final de dezembro do ano

de 2015¹³, constataram-se em funcionamento duas subcomissões com interesse ambiental direto, a saber: Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da Usina de Belo Monte (CMABMONTE) e Subcomissão Permanente da Água (CMAGUA); estavam encerradas: Subcomissão Permanente - Aquecimento Global (CMAQQ), Subcomissão Temporária para Acompanhar a Crise Ambiental na Amazônia (CMACAA), Subcomissão Temporária - Fórum das Águas das Américas e Fórum Mundial da Água (CMAFAAFMA), Subcomissão Temporária sobre o Gerenciamento de Resíduos Sólidos (CMAGRS), Subcomissão Permanente de Monitoramento da Implementação das Medidas Adotadas na Rio+20 (CMARIO20P) e Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos (CMARS).

A Câmara dos Deputados possui a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), que tem caráter permanente e processa inúmeros projetos de lei ambientais. No ano de 2014¹⁴ foram apreciados trinta e seis projetos de lei; destes, vinte e quatro receberam parecer favorável para a aprovação e doze receberam parecer para a rejeição. A comissão também processa requerimentos encaminhados pelos deputados para realização de seminários, audiências públicas e cursos sobre temas relacionados ao meio ambiente, onde participam deputados e sociedade civil; no ano de 2014 foram trinta e nove proposições desta natureza. Somado a isso, ocorrem na Câmara dos Deputados comissões especiais e grupos de trabalho destinados a examinar questões que envolvem o meio ambiente em todo o território nacional. No trabalho desta comissão destaca-se o processamento de reclamações recebidas pela Câmara dos Deputados enviadas por pessoas interessadas, nota-se que as reclamações são averiguadas e tomadas providências cabíveis. No ano de 2014 foram quarenta e três reclamações recebidas, processadas e finalizadas mediante encaminhamento de providências para sanar problemas ambientais.

No âmbito estadual a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul possui a Comissão de Saúde e Meio Ambiente, com caráter permanente, composta por doze deputados estaduais titulares e nove suplentes, e funciona de maneira semelhante às comissões do Congresso Nacional. No âmbito municipal a Câmara de Vereadores de Pelotas, na forma do seu regimento, possui Comissões temáticas, entre elas a Comissão de Saúde e Meio Ambiente, veja-se o Regimento Interno da Câmara Municipal de Pelotas:

Art. 96 - São atribuições das Comissões Temáticas, em razão da matéria de sua competência, e das demais Comissões, no que lhes for aplicável:
I - discutir e votar parecer às proposições que lhes forem distribuídas, sujeitas à deliberação do Plenário;

¹³<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?com=50>. Acessado em 29 de dezembro de 2015.

¹⁴<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades/relatorio-de-atividades-2014-completo-site>. Acessado em 29 de dezembro de 2015.

- II - realizar reuniões com entidades da sociedade civil, bem como audiências públicas determinadas em lei;
 - III - receber petições, representações ou reclamações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
 - IV - solicitar depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão;
 - V - estudar qualquer assunto compreendido na respectiva área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários;
 - VI - solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, através de ofício do Presidente da Câmara, para a elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento, não implicando a medida dilatação de prazos;
 - VII - dar parecer, podendo apresentar substitutivos ou emendas;
 - VIII - elaborar proposições de interesse público solicitadas pela comunidade ou decorrentes de indicação da Câmara.
- Parágrafo único - Na apreciação do disposto no inciso I deste artigo, a Comissão Temática cumprirá as normas aplicadas às Comissões Permanentes neste Regimento.
- Art. 97 - Compete a Comissão de Saúde e Meio Ambiente;
- a) opinar sobre assuntos referentes à assistência à saúde, vigilância sanitária e epidemiológica;
 - b) promover palestras, conferências, estudos, debates e trabalhos técnicos relativos ao direito da população à saúde;
 - c) opinar sobre combate da poluição do ar, das águas e dos solos, por agentes físicos, químicos e biológicos;
 - d) zelar pela conservação dos recursos naturais e ecossistemas;
 - e) acompanhar a criação, ampliação ou manutenção dos parques e reservas biológicas;
 - f) conhecer outros danos e agravos ao meio ambiente que possam resultar em riscos para a saúde, a segurança pública, a flora e a fauna;
 - g) encaminhar e acompanhar a legislação pertinente à matéria;
 - h) estimular a formação da consciência pública voltada a preservação do meio ambiente (BRASIL, 2012).

Os Tribunais de Contas, previsto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, também possibilitam o controle social do Estado pela sociedade civil no que se refere ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, haja vista ser de sua alçada zelar pelo patrimônio nacional, onde se insere o meio ambiente ecologicamente equilibrado com bem de uso do povo, na forma do artigo 225 da Constituição Federal. Quanto à dimensão ambiental da atividade fiscalizadora do Tribunal de Contas da União:

Antes de tudo, por um enfoque mais tradicional, verificando a legalidade, a economicidade e a eficácia da gestão dos órgãos diretamente vinculados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), especialmente o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). É claro que a efetiva garantia dos princípios constitucionais relativos à proteção ambiental, bem como da aplicação das diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, estão estreitamente vinculadas à adequada gestão dos recursos públicos por aqueles órgãos (LIMA, 2005, p.3).

Como decorrência desta competência ambiental, o Tribunal de Contas da União editou a Portaria nº.383 de 5 de agosto de 1988, aprovando a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental como resultado do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental. Os motivos que levaram à edição desta norma administrativa decorreram da percepção de uma carência de adequado controle da gestão ambiental no Tribunal, pelo fato

da participação do Tribunal no Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* e pela necessidade de garantir que todas as Unidades Técnicas do Tribunal, que participam do controle da gestão ambiental, operassem satisfatoriamente. Quanto à possibilidade de participação e controle social junto à Corte de Contas:

Este controle (social) polariza-se em relação ao controle público estatal exercido das diversas formas [...]. É modalidade de controle externo cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, quando este age individualmente por meio de instrumentos jurídicos colocados à sua disposição, tais como as denúncias ou representações à Corte de Contas. O controle social, mecanismo de manifestação ativa, é exercido por meio da participação popular soerguendo-se como forma de expressão da democracia direta, pois se trata de participação direta do cidadão. O controle exercido pela sociedade manifesta-se por iniciativas individuais do cidadão, pela participação em audiências públicas e por meio de órgãos colegiados, tais como os conselhos gestores de políticas públicas criados para a fiscalização e acompanhamento de transferências financeiras da União para os Estados e Municípios (SANTOS, 2002, p.18).

À semelhança do Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) exerce o controle externo do Poder Executivo do estado e dos municípios. Assim, é de competência do TCE/RS realizar inspeções e auditorias nos órgãos e entidades do estado e dos municípios de natureza, inclusive, ambiental. Este Tribunal mantém uma Ouvidoria, dirigida por um Conselheiro do TCE/RS:

Art. 21. A Ouvidoria é o órgão por meio do qual são recebidas as demandas da sociedade, sendo um canal de comunicação entre esta e o Tribunal de Contas.

§ 1º A função de Ouvidor é privativa de Conselheiro.

§ 2º É facultado ao Ouvidor, diretamente ou por delegação, na execução de suas atribuições, requisitar documentos diretamente aos jurisdicionados, bem como solicitar informações visando a elucidar as demandas recebidas (BRASIL, 2015).

Ao Ministério Público Federal e dos estados compete, como função institucional, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; bem como promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei” inclusive no tocante aos crimes ambientais (BRASIL, 1988). Nos termos preconizados pela Carta Magna ele é instituição permanente com dever de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis, a ordem jurídica e o regime democrático. Para melhor exercer suas funções constitucionais, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul mantém em sua *homepage*¹⁵ o Serviço de Informações e Atendimento ao Cidadão, onde qualquer pessoa pode fazer uma denúncia ao Ministério Público e com isso contribuir para o controle da legalidade dos atos do Estado.

¹⁵ <https://www.mprs.mp.br/siac>

Logo, se pode afirmar que o Ministério Público é uma instituição sensível à participação social, tanto que mantém canal permanente de contato com a sociedade civil.

O acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidade integrantes do SISNAMA foi expressamente reconhecido como direito público subjetivo individual pela promulgação da Lei 10.650 de 16 de abril de 2003. Por força desta lei todos os órgãos da administração pública ambiental ficam expressamente obrigados a prestar quaisquer informações sob seu poder e guarda sob quaisquer meios (escrito, eletrônico e outros) a qualquer pessoa que às solicite, desde que requeira por escrito e se comprometa a não utilizar tais informações para fins comerciais, industriais e respeitar as regras de propriedade intelectual. Note-se que esta mesma lei, que assegura amplo e irrestrito acesso à informação ambiental como regra, também assegura, como exceção, o sigilo legal de ordem comercial, industrial e financeiro; bem como comunicações internas dos órgãos do SISNAMA.

Diante de requerimento escrito deverá o Poder Público, sem deixar passar trinta dias, ofertar a informação buscada para que a pessoa solicitante possa receber, como regra, quaisquer informações que solicite; inclusive fazer pedido de vistas de autos de processos de licenciamento ambiental, autorizações, procedimentos infracionais e outros relacionados à seara administrativa ambiental. A consulta aos autos deverá ser realizada no próprio órgão durante o expediente sob os cuidados daquele servidor responsável pela guarda dos autos. Com este entendimento, Milaré pontua que a Lei 10.650 de 16 de abril de 2003 confirmou a regra do livre acesso:

Por força deste novo diploma legal, ratificou-se o livre acesso da coletividade aos documentos, expedientes e processos administrativos que versem sobre matéria ambiental, obrigando os órgãos competentes a fornecerem as informações que estejam sob sua guarda em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a: qualidade ambiental; políticas, planos e programas potencialmente impactantes; resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; acidentes, situações ambientais de risco ou emergência; emissões de efluentes líquidos e gasosos e geração de resíduos sólidos, substâncias tóxicas perigosas; diversidade biológicas; organismos geneticamente modificados (MILARÉ, 2007, p.190).

Com intuito de facilitar o acesso à informação ambiental e também o controle social do meio ambiente pela sociedade civil, esta lei obriga que sejam publicados em diário oficial e também sejam disponibilizados em local de fácil acesso nos órgãos do SISNAMA listagens informando os pedidos de licença ambiental, de supressão de vegetação, penalidades impostas decorrentes de infrações ambientais, termos de compromisso e ajustes de condutas, recursos, decisões, estudos ambientais e outros relacionados.

Pelo exame desta Lei 10.650 de 16 de abril de 2003, percebe-se que ela visa implementar o disposto no artigo 5º, inciso XIV combinado com o artigo 225, *caput*, ambos da Constituição Federal de 1988, sendo que todos devem ter acesso facilitado às informações ambientais, pois é imposto à coletividade o dever de, ao lado do Poder Público, fazer a proteção do equilíbrio ambiental. A garantia deste direito à informação pretende que se consolide uma República Democrática, porque o meio ambiente é de todos e por isso todos os interessados devem, ao menos, ter a possibilidade de participar nos processos de licenciamento, autorizações e outros:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

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).

É somente com a informação ambiental que a sociedade civil poderá realizar o controle social do meio ambiente e, assim, efetivamente, contribuir com a estratégia ambiental preconizada pelas Políticas Ambientais brasileiras. A pessoa informada poderá colaborar com Poder Público na construção e na execução da decisão ambiental. A doutrina reconhece que a informação é uma valiosa contribuição para a efetivação do controle social dos atos praticados pelo Estado:

De fato, o cidadão bem informado dispõe de valiosa ferramenta de controle social do poder. Isso porque, ao se deparar com a informação e compreender o real significado da questão ambiental, o ser humano é resgatado de sua condição de alienação e passividade. E, assim, conquista sua cidadania, tornando-se apto para envolver-se ativamente na condução de processos decisórios que hão de decidir o futuro da humanidade sobre a Terra. A informação conduz, desse modo, à atuação consciente da comunidade, contribuindo para diminuir e fazer cessar as frequentes situações de abusos, que decorrem da irresponsabilidade muitas vezes amparada por uma legislação fragmentada e falha (MILARÉ, 2007, p. 188).

Com isso percebe-se que o acesso público à informação ambiental não é uma faculdade da autoridade administrativa ambiental, mas um dever público que corresponde a um direito subjetivo das pessoas. Este direito assegurado pela lei da informação ambiental tem fundamento constitucional, porque é essencial para o sucesso das políticas públicas ambientais no Brasil, haja vista que o sucesso delas depende do controle social a ser realizado pela comunidade. Sensível a isso é a Declaração do Rio:

Princípio 10. A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio

ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos 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 (BRASIL, 1992).

Este direito à informação prescrito pela legislação brasileira e também reconhecido na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento encontra esteio também em diversos diplomas, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que põe a salvo o direito de toda pessoa procurar e receber informações, e na Declaração de Estocolmo, que enaltece a importância da educação e da divulgação de informações.

Na esteira dessa compreensão, a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 regulou outros procedimentos para o acesso à informação a serem observados pela União, estados e municípios, preconizando que a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção; que as informações de interesse público devem ser divulgadas independentemente de requerimento, através de todos os meios de comunicação, para desenvolvimento de uma cultura de transparência na administração pública visando o controle social da administração pública.

No Estado do Rio Grande do Sul a Lei Estadual 11.520 de 2008, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente, harmoniza-se com o preconizado pelo ordenamento nacional na medida em que afirma ser direito do cidadão o acesso à informação sobre recursos ambientais, projetos e atividades que possam ser danosas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Do mesmo modo, reconhece a possibilidade de realização do controle social dos atos administrativos ambientais do Estado na medida em que permite que o cidadão opine sobre a localização, instalação e operação de atividades potencialmente poluidoras, bem como permite que qualquer pessoa física ou jurídica possa exigir medidas de defesa e controle ambiental. Note-se que, ao lado da garantia de direitos de acesso à informação, participação e controle social a qualquer cidadão, está o direito de acesso à Educação Ambiental:

Art. 2º - Para garantir um ambiente ecologicamente equilibrado que assegure a qualidade de vida, são direitos do cidadão, entre outros:

I - acesso aos bancos públicos de informação sobre a qualidade e disponibilidade das unidades e recursos ambientais;

II - acesso às informações sobre os impactos ambientais de projetos e atividades potencialmente prejudiciais à saúde e à estabilidade do meio ambiente;

III - acesso à educação ambiental;

V - opinar, na forma da lei, no caso de projetos e atividades potencialmente prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, sobre sua localização e padrões de operação.

Parágrafo único - O Poder Público deverá dispor de bancos de dados públicos eficientes e inteligíveis com vista a garantir os princípios deste artigo, além de instituir o Sistema Estadual de Informações Ambientais.

Art. 3º - Todas as pessoas, físicas e jurídicas, devem promover e exigir medidas que garantam a qualidade do meio ambiente, da vida e da diversidade biológica no

desenvolvimento de sua atividade, assim como corrigir ou fazer corrigir, às suas expensas, os efeitos da atividade degradadora ou poluidora por elas desenvolvidas (BRASIL, 2008).

No que se refere ao Município de Pelotas, sua Lei Orgânica elege como princípio fundamental, cogente a todas as demais leis municipais, o direito de qualquer um do povo participar na formação das decisões da municipalidade, por conseguinte, realizar o controle social das decisões. No que se refere às secretarias municipais, incluída a Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA), que é órgão pertencente ao Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA) e ao SISNAMA, aduz que elas officiarão possibilitando a participação popular:

Art. 2º Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Lei Orgânica.

Parágrafo único. Todos têm direito à participação, pelos meios legais, nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições, exercendo-se a soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, de igual valor e de iniciativa popular.

Art. 13. A administração pública direta e indireta do Município obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e aos demais constantes na Constituição Federal, obedecendo ainda aos critérios de descentralização administrativa e participação popular (BRASIL, 1990).

Como consideração final, se pode afirmar que historicamente as sociedades ocidentais que influenciaram a formação do Estado brasileiro, desde a Antiguidade clássica até o início do século XIX, conviveram com a exclusão no plano político. O Brasil, da mesma forma, historicamente excluiu a maioria da população dos assuntos do Estado, sendo que a possibilidade de controle social sobre o Estado brasileiro por meio da participação da sociedade civil é algo recente; haja vista que o povo brasileiro se manteve com atitude subalterna em relação ao Estado. Asseverou-se que a participação nos assuntos do Estado era reservada exclusivamente para as classes que detinham bens sociais e culturais.

Foi somente com a democratização formal do país que o controle social sobre o Estado por meio da participação da sociedade civil pôde ocorrer, sendo que hoje o país ostenta um ordenamento legal que possibilita o controle social dos atos do Estado pela sociedade civil por meio da participação por qualquer um do povo; nos mais diversos poderes, órgãos e níveis da federação, a saber: União, Estado do Rio Grande do Sul e Município de Pelotas.

No tocante às políticas públicas ambientais, tem-se que a possibilidade formal de controle social sobre os atos do Estado por meio da participação da sociedade civil é a regra. O exame dos dispositivos legais dos três níveis da federação não deixa dúvidas de que o Estado brasileiro pretendeu socorrer-se no controle social e na participação do povo para

conceber, implementar, operacionalizar, aprimorar e fiscalizar as políticas públicas ambientais. Para isso disponibiliza espaços, mecanismos e procedimentos para informação e participação social, num ambiente de publicidade das informações necessárias a estas tarefas. Percebe-se, então, que o acesso público à informação ambiental não é uma faculdade da autoridade administrativa ambiental, mas um dever público que corresponde a um direito subjetivo das pessoas. Assim, qualquer um do povo passa ser, ao menos em termos formais, o construtor e concretizador das políticas públicas ambientais, ou seja, um desejado colaborador e fiscalizador do Estado na execução de suas tarefas constitucionais.

Tais perspectivas evidenciam que a Educação Ambiental crítica tem possibilidades concretas de contribuição para o sucesso das políticas públicas ambientais, na medida em que pode problematizar a questão do controle social sobre o Estado por meio da participação da sociedade civil, em maior número e com maior qualidade, no que se refere à sua tarefa constitucional de implementar políticas públicas ambientais no País, Estado e no município de Pelotas.

4. Espaços ambientais de igualdade?

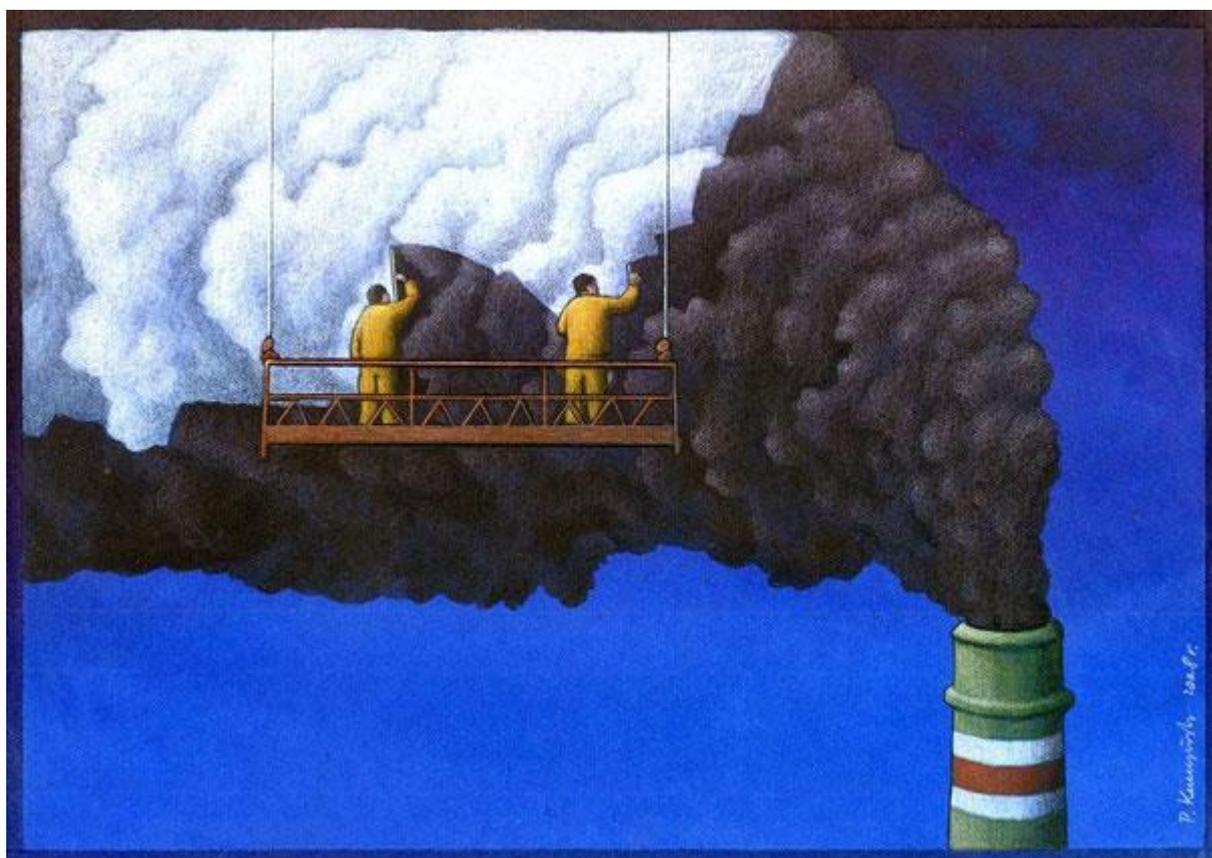


Figura 5, Sem título, Pawel Kuczynski¹⁶

¹⁶KUCZYNSKI, Pawel. *Sem título*. Disponível em <http://www.pictorem.com/collectioncat.html?cat=&theme=&author=Pawe%20Kuczynski&records>. Acessado em 02 de março de 2017.

Esta obra foi escolhida para introduzir este capítulo porque permite interpretações contraditórias sobre a realidade, tal como ocorre nos conselhos ambientais. As interpretações possíveis, além de outras, são de que a poluição existe e pode ser mascarada, mas também de que é possível ser sanada.

Este capítulo se propõe a demonstrar que os Conselhos não são uma criação do Estado brasileiro, sendo que a partir do movimento de redemocratização do país ocorreu seu reaparecimento. Apoiados pela nova ordem constitucional, os Conselhos concretizam-se como espaços destinados para aproximação paritária do Estado e da sociedade civil com a finalidade de permitir o controle social das políticas públicas, inclusive as ambientais. Como estratégia para compreensão dos Conselhos ambientais, fez-se um exame da legislação brasileira ambiental a partir do texto constitucional em direção ao ordenamento infraconstitucional, contemplando detalhadamente leis estaduais do Estado do Rio Grande do Sul e municipais de Pelotas, bem como atos administrativos normativos, para investigar se no ordenamento jurídico ambiental brasileiro há previsão de possibilidade de participação social nos conselhos ambientais. Tal estratégia possibilitou o conhecimento detalhado dos Conselhos ambientais nos níveis nacional, regional e local. Por fim, realizou-se uma análise das possíveis influências do modelo estatal liberal capitalista no funcionamento do Estado e dos Conselhos ambientais, aplicável aos três níveis da federação, mas, sobretudo ao local, esta influência mostrando-se como obstáculo à concretização de todo o potencial desejado aos Conselhos.

Os Conselhos gestores ou participativos não são uma criação do Estado brasileiro, haja vista que no mundo da Antiguidade clássica existiram formas primitivas de conselhos. Se pode dizer que a história dos Conselhos se confunde com a história da organização político-social da humanidade, pois o homem é um ser social e isso implica, desde sempre, na necessidade de tomada coletiva de decisões. Assim, os Conselhos são anteriores à formação dos Estados, pois nasceram nas comunidades primitivas.

Os registros históricos indicam que já existiam, há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades-Estado do mundo greco-romano, conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais. A bíblia registra que a prudência aconselhou Moisés a reunir setenta “anciãos ou sábios” para ajudá-lo no governo de seu povo, dando origem ao Sinédrio, o “Conselho de Anciãos” do povo hebreu (BRASIL, 2004, p.15, grifos no original).

Os antigos Conselhos eram formados por membros da comunidade, que eram escolhidos em razão de sua sabedoria e do respeito que os membros nutriam por estas pessoas. Com o passar do tempo as comunidades primitivas foram transformando-se em sociedades politicamente mais complexas, até chegarem aos Estados nacionais no fim da Idade Média. Nesse período histórico os Conselhos de anciãos foram substituídos por

Conselhos formados por pessoas com conhecimento técnico e especializado, que serviam para esclarecer os governos sobre os assuntos de sua competência. Veja-se:

Os conselhos de anciãos das comunidades primitivas, que se fundavam no princípio da sabedoria e do respeito advindos da virtude, foram sendo gradativamente substituídos, nos Estados-nacionais, por conselhos de beneméritos, ou notáveis, assumindo caráter tecnocrático de assessoria especializada no núcleo de poder dos governos. O critério de escolha - dos mais “sábios”, dos “melhores”, dos “homens bons” - que fluía do respeito, da liderança na comunidade local, passa, gradativamente, a ser substituído pelo poder de influência, seja intelectual, econômico ou militar. Ao longo do tempo, o critério dos “mais sábios” é paulatinamente contaminado pelos interesses privados das elites, constituindo os conselhos de “notáveis” das cortes e dos estados modernos (BRASIL, 2004, p.16, grifos no original).

Da metade do século XIX até meados do século XX surgem pelo mundo alguns tipos marcantes de Conselhos que, ao contrário dos Conselhos dos bons ou melhores, trazem à tona a voz das classes populares e trabalhadoras. Em 1871, formada pela vontade popular, surge a Comuna de Paris, após surgem os Conselhos de Operários formados pelos Conselhos das fábricas (onde os operários participavam diretamente) e pelos Conselhos dos Delegados dos operários (onde os operários eram representados pelos delegados), para se reunirem com outros delegados de outras fábricas. Na Rússia aparecerem os *Soviets* em 1905 e em 1917. Na Alemanha nascem outros Conselhos de fábricas em 1918, na Espanha em 1934, na Hungria em 1950 e na Polônia em 1970:

A constituição específica dos Conselhos operários remonta aos *Soviets*, instituídos pela primeira vez durante a revolução russa de 1905 e fortalecidos depois de 1917 (a palavra russa *soviets* significa exatamente "conselho"), conquanto a expressão corrente derive da língua alemã (*Arbei-terräle*), onde apareceu como denominação própria dos organismos formados na Alemanha no decorrer dos levantamentos revolucionários de 1918-19, e a sua difusão coincida com a expansão do movimento insurrecional aos demais países da área central da Europa (Hungria, Áustria, Tchecoslováquia). Em todo caso, já desde o início da década de vinte se fala de Conselhos operários para indicar genericamente várias iniciativas de organização operária realizadas em quase todos os países envolvidos no conflito mundial, independentemente das denominações específicas que pudessem ter recebido em outros contextos linguísticos nacionais: conselhos de fábrica na Itália, comitês de oficina (*work-shop committees*) na Inglaterra, etc (BOBBIO, 1998, p.235, grifos no original).

Os Conselhos sempre foram espaços de lutas e reivindicações, fazendo a aproximação entre Estado e sociedade civil, visando influenciar as decisões cujos efeitos recairiam sobre a classe, comunidade ou sociedade em geral. No caso do Brasil, os Conselhos inicialmente seguiram a mesma lógica verificada nos Estados nacionais absolutistas, veja-se:

O Brasil se instituiu sob o signo e imaginário das cortes europeias, que concebia o Estado, no regime monárquico, como “coisa do Rei”. Mesmo com o advento da República (*Res publica*), a gestão da “coisa pública” continuou fortemente marcada por uma concepção patrimonialista de Estado. Essa concepção, que situava o Estado como pertencente à autoridade e instituída uma burocracia baseada na obediência à vontade superior, levou à adoção de conselhos constituídos por “notáveis”, pessoas

dotadas de saber erudito, letrados. Conselhos de governo, uma vez que serviam aos governantes. O saber popular não oferecia utilidade à gestão da “coisa pública”, uma vez que esta pertencia aos “donos do poder”, que se serviam dos “donos do saber” para administrá-la em proveito de ambas as categorias (BRASIL, 2004, p.18, grifos no original).

A partir de 1980 inicia-se no Brasil a abertura política e neste momento a sociedade passou a lutar mais acentuadamente por maior participação social nos assuntos do Estado, especialmente na elaboração, concretização e fiscalização das políticas públicas. Esta voz das ruas foi acatada pela Assembleia Nacional Constituinte, que incorporou no texto da Constituição Federal de 1988 a possibilidade de controle social pela participação direta do povo. Nesta mesma época a composição do músico Renato Russo, denominada Fábrica, já indicava os desejos do povo, tornando-se a voz de muitos jovens. A composição de natureza crítica evidencia o desejo do povo de ter vez, ou seja, de poder sair de uma posição de subordinação e passar a ser protagonista no que se refere à participação nos assuntos do país. Sua relação com este capítulo pode ser estabelecida na medida em que os conselhos ambientais devem ser espaços de equilíbrio de forças, à semelhança do que está mencionado na composição, quando menciona um ‘lugar onde o mais forte não consegue escravizar quem não tem chance’.

Nosso dia vai chegar
 Teremos nossa vez
 Não é pedir demais
 Quero justiça
 Quero trabalhar em paz
 Não é muito o que lhe peço
 Eu quero um trabalho honesto
 Em vez de escravidão
 Deve haver algum lugar
 Onde o mais forte
 Não consegue escravizar
 Quem não tem chance
 De onde vem a indiferença
 Temperada a ferro e fogo?
 Quem guarda os portões
 Da fábrica?
 O céu já foi azul
 Mas agora é cinza
 O que era verde aqui
 Já não existe mais
 Quem me dera acreditar
 Que não acontece nada
 De tanto brincar com fogo
 Que venha o fogo então
 Esse ar deixou minha vista cansada
 Nada demais¹⁷.

¹⁷Disponível em <https://www.lettras.mus.br/legiao-urbana/22506/>. Acessado em 15 de março de 2017.

A composição, além de fazer uma crítica social dando visibilidade a dívidas históricas como a escravidão e a sub-remuneração do trabalhador, também denunciou a existência de degradação ambiental com efeitos danosos, que eram minimizados. A composição conseguiu apontar alguns problemas históricos no país e denunciar outro problema de mesma envergadura com efeitos futuros, bem como o desejo de que a indiferença com as necessidades e aspirações do povo fosse superada, o que influenciou na criação dos Conselhos gestores de políticas públicas.

4.1 Os Conselhos ambientais

Os Conselhos municipais de políticas públicas, por exemplo, a partir da Constituição Federal de 1988, representam a moderna relação de poder entre Estado e sociedade civil, ocorrem no ambiente político, mostram o rompimento com a velha cultura pseudodemocrática do Brasil, haja vista que permitem o controle social, mais diretamente democrático, do Estado pela sociedade civil sobre as tarefas do Estado. Os Conselhos, então, são espaços de debate, deliberação e decisão. Estão dentro do aparelho do Estado e têm competências de acordo com o órgão do qual fazem parte. Pode-se dar como exemplo a Secretaria Municipal de Saúde, que tem o Conselho Municipal de Saúde, a Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental, que tem o Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Nesses Conselhos, como regra, deve haver uma paridade entre Poder Público e sociedade civil, ou seja, devem ter o mesmo número de representantes; e nele se podem discutir, por exemplo, questões relacionadas a novas demandas socioambientais, discutir sobre a realização da política pública ambiental e fazer controle social do órgão público, por meio do exame dos processos de licenciamento, autorizações, termos de ajustamento de conduta ambientais e outros semelhantes. Em razão da forma como os conselheiros são escolhidos e porque estão legitimados todos aqueles que fazem parte da comunidade, se pode dizer que os Conselhos gestores de políticas públicas são expressões plurais da sociedade civil que é plural, possibilitando o cotejo do saber letrado com o popular num ambiente de participação para gestão das políticas públicas. Nesse sentido, veja-se:

Esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base. São muitas as formas de organização e as funções atribuídas a esses conselhos, mas sua origem radica sempre no desejo de participação na formulação e na gestão das políticas públicas. Os conselhos de gestão de políticas públicas setoriais, caracterizados simples e essencialmente como conselhos da cidadania, sociais ou populares, nascem das categorias associadas de pertencimento e participação e se tornam expressões de uma nova institucionalidade cidadã. A nova categoria de

participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de direitos relativos à comum qualidade de vida. Os conselhos representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. Nos espaços da federação temos conselhos municipais, estaduais ou nacionais, responsáveis pelas políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana, de desenvolvimento urbano. Em diversas áreas há conselhos atendendo a categorias sociais ou programas específicos (BRASIL, 2004, p.19).

De acordo com parte do ordenamento jurídico brasileiro, como o socioambiental, os Conselhos compõem os órgãos da estrutura estatal e trazem a pluralidade dos atores sociais para junto do Poder Público, para que a sociedade civil possa discutir, neste espaço, assuntos de interesse público e possa fiscalizar e contribuir na formação da decisão pública ambiental por exemplo. O pressuposto político-jurídico para que isso ocorra é que todo o poder emana do povo, aqui considerado o indivíduo e a coletividade; e assim o poder está nos indivíduos e o Estado apenas o expressa. A partir desta compreensão se pode afirmar que o Estado democrático é uma ferramenta ou instrumento a ser utilizado a favor da síntese dos interesses do povo, muitas vezes expressos por políticas públicas. Cabe referir que o Estado não é neutro, haja vista que alguns grupos podem chegar ao poder e aparelhar o Estado, ou seja, utilizarem-se do Estado para favorecer os grupos de onde se originam os interesses que lhes são caros em detrimento dos demais. Esta situação, avessa ao republicanismo, é denominada patrimonialismo, ou seja, ocorre quando um grupo, elite organizada ou oligarquia torna patrimônio privado aquilo que é público:

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos (WEBER, 1986, p.270).

O ordenamento jurídico brasileiro da seara socioambiental, visando defender-se desta prática e promovendo a descentralização do poder, criou mecanismos tipicamente paraestatais que são os Conselhos, pois atuam no seio da Administração Pública sem submissão a ela, e são formados por metade dos membros pertencentes ao Poder Público e a outra metade formada pela sociedade civil. Os Conselhos visam possibilitar uma gestão efetivamente

pública (e não somente estatal), democrática e inclusiva, porque efetivamente permite que o povo possa diretamente deliberar e depois contribuir para a formação e concretização da decisão pública.

Nota-se que o cidadão tem assegurada a possibilidade de participar para além do ato de votar em eleições. Este modelo democrático é poliárquico, porque promove a inclusão popular nos processos decisórios, contempla dentro do mesmo Estado várias instâncias decisórias em vários níveis. Tanto é assim, que existem Conselhos e arenas decisórias em várias regiões, de várias competências, em diversas áreas (Saúde, Educação, Meio Ambiente, etc.) em todos os Entes (União, Estado e Municípios).

Poliarquia, derivada das palavras gregas: “muitos” e “governo”, significando governo de muitos, em essência, é um tipo moderno de governo democrático em grande escala, possível apenas em sociedades pluralistas, o que pressupõe o reconhecimento da dispersão do poder, a presença de cidadãos com distintos interesses, com possibilidade de agruparem-se livremente. Aplicado aos governos democráticos modernos, consistiria no funcionamento de um governo descentralizado em que qualquer cidadão integrado num grupo de interesses tem a possibilidade de fazer representar os respectivos interesses no processo político (COSTA, 2007, p.220, grifos no original).

Um aspecto interessante no tocante aos Conselhos é que a sociedade civil pode participar nos processos decisórios, sem ter que introduzir, necessariamente, suas demandas nos conteúdos programáticos dos partidos políticos e depois passar por processos eleitorais. As organizações populares, sindicatos, igrejas, agremiações, movimentos populares, segmentos sociais e o próprio indivíduo, assim, podem contribuir com o Estado sem ter que passar pelo crivo partidário.

Cabe referir que existem tipos diferentes de Conselhos: os Técnicos, com atribuição apenas consultiva, estão dentro do aparelho estatal e são formados por peritos nos assuntos de interesse; os Populares estão dentro da sociedade civil e são formados pelos movimentos sociais, organizando-se em fóruns de debates; os Conselhos Gestores ou Participativos, no caso ambiental, são consultivos e deliberativos e estão localizados dentro do aparelho estatal, mas são compostos, também, por representantes da sociedade civil.

4.2 Conselhos ambientais nacional, estadual e municipal

A Política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 definiu a estratégia ambiental inicial para enfrentamento dos problemas ambientais no país e, para tanto, constituiu o SISNAMA. Este Sistema foi construído com a inserção de órgãos, entidades, fundações instituídas pelo Poder Público da União, dos Estados, Distrito

Federal e Municípios responsáveis pela qualidade ambiental. A estratégia ambiental nacional foi estabelecida no sentido de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental nacional. Ao tratar dos objetivos desta Política Nacional, em seu artigo 4º, inciso III estabeleceu que “A Política Nacional do Meio Ambiente visará ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais” (BRASIL, 1981). Para exercer a função de estabelecer os critérios e padrões de qualidade ambiental, bem como normas administrativas gerais sobre o meio ambiente, foi concebida nesta política a criação de Conselhos de Meio Ambiente para oficiarem como órgãos consultivos e deliberativos:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

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).

Pelo teor do que dispôs o artigo 4º combinado com o artigo 6º, inciso II, ficou claro que uma das funções do Conselho de Meio Ambiente é editar normas ambientais, mediante prévia deliberação, sobre padrões que sejam compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Estas normas editadas pelo Conselho de Meio Ambiente são as famosas e famigeradas Resoluções Ambientais. Cabe referir que o parágrafo 1º do artigo 6º estabeleceu que os estados estão expressamente autorizados, por meio de seus Conselhos de Meio Ambiente, a elaborar normas ambientais supletivas em caráter complementar à aquelas estabelecidas pelo CONAMA sobre padrões compatíveis com a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. No mesmo sentido, no tocante aos municípios, o parágrafo 2º autorizou expressamente que os Conselhos de Meio Ambiente Municipais podem elaborar normas ambientais locais, respeitadas as normas e padrões federais e estaduais:

Art 6º- [...]

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior (BRASIL, 1981).

Assim, fica claro que compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente editar resoluções, para nelas estabelecer regras administrativas sobre a matéria ambiental em nível nacional. No caso do Estado do Rio Grande do Sul, fica a cargo do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) editar resoluções, para nelas estabelecer regras administrativas

sobre a matéria ambiental em nível regional. No caso do Município de Pelotas, cabe ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMPAM) editar resoluções, para nelas estabelecer regras administrativas sobre a matéria ambiental, que não contrariem as resoluções do CONAMA, nem do CONSEMA, para vigência em nível local. Compete aos Conselhos de Meio Ambiente estabelecer, quando provocados pelos órgãos ambientais executivos, normas e critérios para o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como determinar a realização estudos ambientais para responderem sobre alternativas e consequências ambientais no que se refere à instalação ou operação de obras ou atividades potencialmente poluidoras. Cabe aos Conselhos, também, a atribuição de homologação de acordos que visem transformar penalidades pecuniárias impostas em obrigações de fazer, consistentes em executar medidas de proteção ambiental; assim como determinar a perda ou restrição de benefícios fiscais e financiamentos concedidos pelo Poder Público.

De acordo com o Decreto nº 99.274 de 6 de junho de 1990, o Conselho Nacional de Meio Ambiente é composto pelo Plenário, pela Câmara Especial Recursal, pelo Comitê de Integração de Políticas Ambientais, pelas Câmaras Técnicas e pelos Grupos de Trabalho. Na forma do disposto no artigo 5º do referido Decreto, o Plenário é composto por pessoas ligadas ao Estado e por pessoas ligadas à sociedade civil, a saber:

- I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;
- II - o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo;
- III - um representante do IBAMA e um do Instituto Chico Mendes;
- IV - um representante da Agência Nacional de Águas-ANA;
- V - um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;
- VI - um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores;
- VII - oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo:
 - a) um representante de cada região geográfica do país;
 - b) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA;
 - c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional;
- VIII - vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo:
 - a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País;
 - b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;
 - c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República;
 - d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES;
 - e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação

Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC;

f) um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG;

g) um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA;

h) um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB;

i) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC;

j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG;

l) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN;

IX - oito representantes de entidades empresariais;

X - um membro honorário indicado pelo Plenário.

§1º integram também o Plenário do CONAMA, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto:

I - um representante do Ministério Público Federal;

II - um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça;

III - um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1990).

Este rol de membros que compõem o Plenário do Conselho Nacional de Meio Ambiente evidencia que efetivamente o CONAMA é um órgão plural e paritário, considerando o número de membros do Estado em igualdade com os membros da sociedade civil. O mesmo se diga em relação à Câmara Especial Recursal, que conta com um presidente, três representantes do Estado e três representantes da sociedade civil. As Câmaras Técnicas serão compostas por prazo e competência determinados, formadas pela divisão dos membros que compõem o Plenário.

A Lei Estadual 10.330 de 27 de dezembro de 1997, do Estado do Rio Grande do Sul, criou e organizou o Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA), com vistas a elaborar, implementar e controlar a Política Estadual Ambiental para monitorar e fiscalizar ações potencialmente lesivas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Antes, porém, através da Lei Estadual 9.077 de 4 de junho de 1990, foi instituída a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), que é pessoa jurídica de direito privado, mas vinculada à Secretaria de Estadual de Meio Ambiente. Sua função é atuar como órgão técnico no SISEPRA, fazendo ações administrativas de fiscalização, licenciamento, desenvolvimento e execução de estudos, pesquisas, projetos com vistas a assegurar a proteção e preservação do meio ambiente no estado. Assim, o SISEPRA é constituído pelos órgãos, entidades, fundações e organizações não governamentais do estado e dos municípios do Rio Grande do Sul, veja-se a Lei:

Art. 2º - Constituirão o Sistema Estadual de Proteção Ambiental - SISEPRA - os órgãos e entidades do Estado e dos municípios, as fundações instituídas pelo Poder Público responsáveis pela pesquisa em recursos naturais, proteção e melhoria da qualidade ambiental, pelo planejamento, controle e fiscalização das atividades que afetam o meio ambiente e pela elaboração e aplicação das normas a ele pertinentes e as organizações não-governamentais (BRASIL, 1997).

A referida Lei determina que o SISEPRA atue para organizar, coordenar e integrar a Política Estadual de Meio Ambiente, oficiando de acordo com os princípios e normas gerais nacionais e regionais. Como diretrizes observará a descentralização regional, o planejamento integrado, a coordenação intersetorial e a participação representativa da comunidade. Note-se que há referência expressa para a participação da comunidade na orientação de seu funcionamento, o que, em verdade, permite que no SISEPRA ocorra o Controle Social da comunidade gaúcha. Quanto à sua composição, o Sistema Estadual de Proteção Ambiental/RS será formado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, por outras secretarias estaduais e pelos órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos:

Art. 5º - Compõem o Sistema Estadual de Proteção Ambiental:

I - o Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA - órgão superior do Sistema, de caráter deliberativo e normativo, responsável pela aprovação e acompanhamento da implementação da Política Estadual do Meio Ambiente, bem como dos demais planos afetos à área;

II - a Secretaria de Estado responsável pelo meio ambiente, como órgão central;

III - as Secretarias de Estado e organismos da administração direta e indireta, bem como as instituições governamentais e não-governamentais com atuação no Estado, cujas ações interferirão na conformação da paisagem, nos padrões de apropriação e uso, conservação, preservação e pesquisa dos recursos ambientais, como órgãos de apoio;

IV - os órgãos responsáveis pela gestão dos recursos ambientais, preservação e conservação do meio ambiente e execução da fiscalização das normas de proteção ambiental, como órgãos executores (BRASIL, 1997).

Quanto ao Conselho Estadual de Meio Ambiente, ele foi criado por esta mesma Lei Estadual 10.330 de 27 de dezembro de 1997, e a ele compete propor a estratégia de proteção ao meio ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, estabelecer, observadas as leis nacionais e resoluções do CONAMA, as regras e padrões de qualidade ambiental; estimular o controle social nos processos de defesa ambiental, entre outros, estabelecer as diretrizes de conservação e preservação, estabelecer critérios para a Educação Ambiental, entre outros. Sua estrutura contempla, à semelhança do CONAMA, a possibilidade de criação de Câmaras Técnicas provisórias e permanentes; o Plenário com sua composição definida no artigo 8º e uma Secretaria Executiva. Quanto à sua composição:

Art. 8º - O Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA - é composto pelos seguintes membros:

I - o Secretário de Estado do Meio Ambiente, na qualidade de presidente;

- II - o Secretário de Estado de Infra-Estrutura e Logística, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- III - o Secretário de Estado da Agricultura, Pecuária, Pesca e Agronegócio, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- IV - o Secretário de Estado da Educação, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- V - o Secretário de Estado da Cultura, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- VI - o Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- VII - o Secretário de Estado do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- VIII - o Secretário de Estado das Obras Públicas, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- IX - o Secretário de Estado do Planejamento e Gestão, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- X - o Secretário de Estado da Segurança Pública, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- XI - o Secretário de Estado da Saúde, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- XII - 5 (cinco) representantes de entidades ambientais de caráter estadual ou regional, constituídas há mais de 1 (um) ano;
- XIII - 1 (um) representante de instituição universitária pública;
- XIV - 1 (um) representante de instituição universitária privada;
- XIV - 1 (um) representante escolhido alternadamente dentre o corpo técnico da Fundação Zoobotânica, do Departamento de Recursos Naturais Renováveis e da Fundação Estadual de Proteção Ambiental;
- XVI - 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado do Rio Grande do Sul - SINDIÁGUA-RS;
- XVII - 1 (um) representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul - FETAG-RS;
- XVIII - 1 (um) representante da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul - FIERGS;
- XIX - 1 (um) representante da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul - FARSUL;
- XX - 1 (um) representante da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS;
- XXI - o Superintendente-Regional do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis - IBAMA -, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- XXII - 1 (um) representante dos comitês das bacias hidrográficas;
- XXIII - 1 (um) representante do Centro de Biotecnologia do Estado do Rio Grande do Sul;
- XXIV - 1 (um) representante da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul;
- XXV - o titular da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler, ou 1 (um) representante por ele nomeado;
- XXVI - 1 (um) representante da Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul - FECOMERCIO-RS;
- XXVII - 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul - CREA-RS;
- XXVIII - um representante de entidade não governamental, de caráter estadual, constituída a mais de um ano, voltada ao transporte sustentável e à mobilidade urbana (BRASIL, 1997).

À semelhança do disposto sobre a composição e funcionamento do CONAMA, o CONSEMA/RS, para os membros da sociedade civil, estabelece que os mesmos terão um mandato de dois anos permitida a recondução; tal medida permite a rotatividade dos membros, o que é recomendável numa democracia. Este Conselho, igualmente, terá composição paritária, veja-se o parágrafo 3º do artigo 8º: “Na composição do CONSEMA

assegurar-se-á a paridade de representação entre os órgãos e entidades governamentais e as entidades representativas da comunidade organizada” (BRASIL, 1997). Quanto aos municípios, a referida Lei reconhece suas competências constitucionais administrativa e legislativa para os temas ambientais em caráter supletivo e complementar, destacando que os mesmos têm dever de assegurar a preservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental urbana e rural. Vejam-se as disposições legais sobre os municípios do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 17 - Os municípios, pelas competências constitucionais, prestam serviços públicos de interesse local, preservam o meio ambiente em seu território e podem legislar, de forma supletiva e complementar, na área ambiental.

§ 1º - Os municípios, ao estabelecerem diretrizes e normas para o seu desenvolvimento, deverão assegurar a preservação, conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, urbano e rural.

§ 2º - Os municípios adotarão medidas no sentido de cumprir e fazer cumprir as atividades programas, diretrizes e normas ambientais.

Art. 18 - O Poder Público Estadual criará mecanismos de compensação financeira aos municípios que possuam espaços territoriais especialmente protegidos e, como tal, reconhecidos pelo órgão estadual competente.

Art. 19 - Para efeito de representação junto aos órgãos do Sistema Estadual de Proteção Ambiental - SISEPRA - o Estado apoiará a formação de consórcios entre os municípios, objetivando a solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental, em particular à preservação dos recursos hídricos e ao uso racional dos demais recursos naturais (BRASIL, 1997).

O Conselho Estadual de Meio Ambiente tem seu Regimento Interno instituído pela Resolução Consema nº 007 de 19 de setembro de 2000, nele dispendo sobre sua Competência, Estrutura, Composição, Presidência, Secretaria Executiva, Plenário, Câmaras Técnicas, Reuniões e Deliberações. Dispõe sobre sua competência nos mesmos moldes dispostos na Lei 10.330/1997, entretanto complementa-a mencionando que sua estrutura contempla a Presidência, a Secretaria Executiva, Plenário e as Câmaras Técnicas. Diferentemente do CONAMA, em que a presidência do Conselho é exercida sempre pelo Ministro de Estado de Meio Ambiente, a presidência do CONSEMA será exercida por qualquer conselheiro eleito por seus pares. Isso revela que o Conselho Estadual de Meio Ambiente gaúcho normativamente é mais democrático, haja vista que escolhe por eleição aquele que irá presidir o órgão máximo do Conselho.

A Secretaria Executiva do Conselho será exercida por pessoa ligada à Secretaria Estadual do Meio Ambiente e coordenada pelo seu Secretário de Estado. O Plenário será formado por pessoas ligadas ao Estado e à Sociedade Civil, e seus membros têm como atribuições debater e votar matérias submetidas ao CONSEMA, encaminhar requerimentos e solicitações à Presidência, examinar documentos, propor temas para discussões, fazer apresentações sobre temas ambientais, fazer proposições sobre Câmaras Técnicas e eleger o

presidente do Conselho. As Câmaras Técnicas serão instituídas por votação do Plenário com competência específica, podendo ser provisórias ou permanentes, e outros detalhes são fixados pelo Plenário no ato de sua criação e operam da seguinte forma:

- Art. 19 - Caberá as câmaras técnicas em razão da matéria de sua competência, dentre outras:
- I - dar parecer sobre as proposições e demais assuntos a elas distribuídos;
 - II - promover estudos e pesquisas sobre assuntos de sua competência específica;
 - III - acompanhar as atividades dos órgãos públicos e de particulares relacionados com a matéria de sua especialização;
 - IV - elaborar e apresentar ao Plenário proposições ligadas a sua área de atuação.
 - V- criar Grupos de Trabalho (BRASIL, 2000).

Pelo teor das incumbências das Câmaras Técnicas, observa-se que as mesmas exercem importante papel fiscalizatório no que se refere à defesa técnica do equilíbrio do meio ambiente, pois podem opinar, mediante parecer conclusivo, sobre temas ambientais a ela submetidos; bem como sobre processos decisórios e outros assuntos que tramitam na Secretaria Estadual de Meio Ambiente ou nos assuntos referentes ao licenciamento ambiental que tramitam perante a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler-RS (FEPAM).

Na forma regimental o CONSEMA deve reunir-se, no mínimo, uma vez por mês; e apenas deliberará se houver maioria simples. As reuniões do Conselho são públicas e qualquer pessoa do povo pode manifestar-se em suas reuniões, sendo-lhe exigido apenas inscrição preliminar e apreciação do Plenário. As resoluções do CONSEMA decorrem de suas deliberações, as moções decorrem de manifestações de outras naturezas e as recomendações serão dirigidas à pessoa diretamente para que adote postura relacionada ao tema ambiental. Todos estes atos administrativos exarados pelo CONSEMA obedecerão à ordem e numeração sequencial, com posterior publicação no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul.

No caso do Município de Pelotas, a Lei Municipal nº. 5.763 de 23 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a estrutura administrativa do município, estabeleceu que a Secretaria de Qualidade Ambiental faz parte da administração direta e é o órgão de planejamento e execução de ações referentes à política pública ambiental do município. Por possuir Conselho Municipal de Meio Ambiente e corpo técnico qualificado e em número compatível com a demanda, o órgão ambiental municipal integra o SISNAMA e também o SISEPRA, vejam-se as suas atribuições de acordo com a Lei Municipal:

- Art 11. A secretaria de qualidade ambiental centraliza a proteção, fiscalização e licenciamento ambiental, observando a legislação ambiental e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Proteção Ambiental – COMPAM, devendo coordenar e implementar, em conjunto com os demais órgãos governamentais e não-governamentais, a política de educação ambiental (BRASIL, 2010).

O Decreto Municipal nº. 5.389 de 21 de junho de 2011, que regulamentou a Lei Municipal nº. 5.763/2010, estabeleceu a estrutura administrativa do Município de Pelotas. No seu Anexo IX o Decreto dispôs de forma detalhada sobre a estrutura administrativa do órgão ambiental do município denominado Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental (SQA), pertencente ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e também ao Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA). Na forma do referido Decreto destacam-se os Serviços de Fiscalização Ambiental e de Licenciamento Ambiental, bem como a Supervisão de Educação Ambiental.

Art. 10 Compete ao Serviço de Fiscalização Ambiental:

I - exercer, juntamente com o Serviço de Licenciamento Ambiental, o controle ostensivo e preventivo das infrações ambientais;

II - lavrar, juntamente com o Serviço de Licenciamento Ambiental, autos de infração e notificações pela prática de dano Ambiental;

III - proceder interdições e outras ações necessárias, juntamente com o Serviço de Licenciamento Ambiental, para conter ou evitar danos ambientais;

Art. 11 Compete ao Serviço de Licenciamento Ambiental:

I - realizar a avaliação dos requerimentos de licenciamento ambiental, procedendo a vistorias para avaliação e análise do grau de impacto ambiental dos empreendimentos, fixando as condições e restrições necessárias;

II - lavrar, quando necessário, autos de infração e notificações pela prática de dano ambiental;

III - proceder, quando necessário, interdições e outras ações que visem conter ou evitar danos ambientais;

IV - elaborar laudos e pareceres técnicos sobre atividades causadoras de dano ambiental, de ofício ou a requerimento de outros órgãos;

V - realizar as ações para atender emergências ambientais, solicitando apoio da fiscalização e de outros órgãos, quando necessário;

Art. 12 Compete à Supervisão de Educação Ambiental:

I - realizar as políticas de Educação Ambiental no município, contemplando a rede escolar municipal, e, em caso de convênio, nas escolas estaduais e federais situadas no município, buscando a cooperação com outras esferas do poder público e do setor privado;

II - desenvolver campanhas de Educação Ambiental;

III - criar núcleos de Educação Ambiental;

IV - promover grupos de trabalho no âmbito da Secretaria, devendo, para tanto, fornecer material informativo relativo à questão ambiental às demais Supervisões;

V - organizar o material referente à questão ambiental utilizado e veiculado pela Administração Municipal (BRASIL, 2011).

No que se refere ao Conselho Municipal de Meio Ambiente de Pelotas/RS (COMPAM), o referido Decreto dispôs que compete ao Secretário Municipal de Meio Ambiente indicar os representantes da Secretaria para participação no Conselho. A coordenação executiva do Conselho cabe ao Chefe de Gabinete do secretário municipal, e a análise prévia dos processos administrativos de competência da Secretaria a serem enviados ao Conselho estão a cargo da assessoria do gabinete do Secretário Municipal. Cabe a esta Assessoria igualmente colaborar na execução dos serviços da Secretaria Executiva do Conselho.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Pelotas foi criado pela Lei Municipal 2.484 de 30 de agosto de 1979 com a denominação de Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental (COMPAM). Pelo disposto na referida lei, o COMPAM, como órgão municipal colegiado, passou a compor a estrutura administrativa do Município de Pelotas. Sua constituição inicial contou com variados órgãos e entidades públicas e privadas, e os mesmos teriam mandato de um ano. A referida lei, entretanto, não prescreveu que este Conselho deveria ter paridade entre órgãos do Estado e da sociedade civil, veja-se:

Art. 2º - O Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental é constituído por representantes dos seguintes órgãos entidades:

I - Delegacia Regional, em Pelotas, da Secretaria Estadual da Saúde;

II - Distrito Regional, em Pelotas, do Departamento Nacional de Obras e Saneamento;

III - Órgão local, em Pelotas, do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal;

IV - Universidade Federal de Pelotas;

V - Universidade Católica de Pelotas;

VI - Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul, da Superintendência da Lagoa Mirim;

VII - Departamento, em Pelotas da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca;

VIII - Unidade Municipal de Cadastramento, em Pelotas, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

IX - Associação dos Municípios da Zona Sul;

X - Mitra Diocesana de Pelotas;

XI - Centro de Estudos Toxicológicos de Pelotas;

XII - Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Pelotas;

XIII - Procuradoria do município de Pelotas;

XIV - Departamento de Praças e Jardins, da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos;

XV - Escritórios Técnico do Plano, da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral;

XVI - Associação Brasileira contra a Poluição do Ar - "ABPOLAR", um representante;

XVII - um representante dos Clubes de Serviço.

§ Único - por ato do Poder Executivo, com aprovação do Conselho, serão incluídas em sua composição outras entidades, públicas ou privadas, que tenham por finalidade atuar em área compatível com as atribuições do conselho (BRASIL, 1979).

Como atribuições, a referida Lei dispôs que o Conselho deveria aproveitar os recursos humanos e materiais das entidades que o compunham, elaborar convênios com outras entidades para atuação no controle ambiental, implantar sistema de controle sobre o patrimônio ambiental do município, propor metas prioritárias de controle sobre este mesmo patrimônio, propor legislação ambiental municipal; bem como assessorar o Prefeito Municipal na elaboração da Política Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental. Nota-se que, à época, a finalidade do Conselho era de proteção ao patrimônio ambiental municipal como forma de preservação ambiental. A Lei Municipal 2.772 de 1º de fevereiro de 1983 deu nova redação a alguns artigos da Lei Municipal 2.484/1979, alterando a formação do Conselho, a saber:

Art. 1º - Os artigos 2º e 4º da Lei nº 2.484, de 30 de agosto de 1979, que cria o Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental - COMPAM, passam a vigorar a seguinte redação: “art. 2º - o Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental é constituído por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- I - Serviço Autônomo de Água e Esgotos;
- II - Escritório Técnico do Plano Diretor;
- III - Procuradoria do Município;
- IV - Departamento de Praças e Jardins;
- V - Secretaria Estadual de Saúde;
- VI - Departamento Nacional de Obras e Saneamento;
- VII - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal;
- VIII - Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul;
- IX - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca;
- X - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
- XI - Universidade Federal de Pelotas;
- XII - EMBRAPA - UEPAE/ Pelotas;
- XIII - EMBRAPA - UEPAE/ Cascata;
- XIV - EMATER;
- XV - Universidade Católica De Pelotas;
- XVI - Associação dos Municípios da Zona Sul;
- XVII - Centro de Estudos Toxicológicos de Pelotas;
- XVIII - Ordem dos Advogados do Brasil;
- XIX - Sociedade de Medicina de Pelotas;
- XX - Associação de Engenheiros Agrônomos de Pelotas;
- XXI - Núcleo de Veterinário do Sul - VETSUL;
- XXII - Associação Brasileira Contra a Poluição do Ar - APROLAR;
- XXIII - Mitra Diocesana de Pelotas;
- XXIV - Lions Club;
- XXV - Rotary Club (BRASIL, 1983).

Esta nova conformação do Conselho contou com uma autarquia municipal de água e esgoto, órgão de saúde estadual, órgão nacional de obras e saneamento, órgão nacional de florestas, de pesca, de desenvolvimento, reforma agrária, órgãos de pesquisa, universidades, associações, núcleos, centros, sociedades e a Ordem dos Advogados do Brasil. Esta composição, ainda não paritária, mostrou-se bastante diversa e plural, à semelhança da questão ambiental. Diferentemente do disposto na lei reformada, esta lei aumentou o tempo de mandato dos conselheiros de um para dois anos, bem como dispôs que todo o ano somente metade dos conselheiros seria novamente escolhida. A novel escolha legislativa permitiu manter a memória administrativa do Conselho por mais tempo.

No ano de 1990 foi promulgada a Lei Orgânica do Município de Pelotas, que destinou uma seção inteira para tratar do Meio Ambiente, onde tratou da obrigatoriedade da existência do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Esta Lei determinou que o Município de Pelotas, por meio de seus órgãos e com a participação da comunidade, promovesse a defesa do meio ambiente, destacando o tema ambiental na Lei do Plano Diretor, integrando órgãos e entidades para o controle da poluição, fiscalizando a mineração, pesquisando fontes alternativas de

produção de energia não poluentes, exercendo o Poder de Polícia administrativo ambiental, entre outras ações.

Naquela época previu a obrigatoriedade da apresentação de estudo de impacto ambiental com previsão de audiência pública, para aprovação de qualquer obra potencialmente causadora de danos à saúde e ao meio ambiente. Afirmou que o Poder Público deveria dar a correta destinação aos resíduos sólidos e aos efluentes domésticos e industriais. No tocante à poluição industrial, exarou proibição à instalação ou permanência de indústria química ou poluente no perímetro urbano, ressalvado o distrito industrial; para aquelas já instaladas, elas deveriam se adequar às normas técnicas de modo a não mais poluir. No mesmo sentido, foi determinado que o município criasse um programa de fiscalização e controle sobre o transporte de produtos perigosos ou tóxicos, prevendo a instalação de postos de controle, ficando expressamente vedada a circulação nas proximidades de barragens e represas.

No seu artigo 258 determinou que recursos financeiros decorrentes de multas administrativas e condenações jurídicas decorrentes de violações à lei ambiental e taxas ambientais deveriam ser destinados a um Fundo municipal gerido pelo Conselho Ambiental. A referida Lei Orgânica, no tocante ao Conselho de Meio Ambiente, assim dispôs: “Art. 273. O Poder Público Municipal manterá obrigatoriamente o Conselho Municipal de Meio Ambiente, órgão colegiado, deliberativo e fiscalizador, composto paritariamente por representantes do Poder Público e representantes da Sociedade Civil organizada, inclusive por seus técnicos capacitados” (BRASIL, 1990). Nota-se que, a partir da promulgação da Lei Orgânica do Município de Pelotas, foi reconhecida a necessidade de paridade no Conselho; também por força desta Lei, a defesa ambiental passou a ser uma tarefa a ser realizada pelo Poder Público municipal com previsão de participação e controle social, veja-se: “Art. 257. Compete ao município, através de seus órgãos administrativos da divisão ambiental da guarda municipal e com a participação e a colaboração da comunidade [...] proteger, [...] a flora, a fauna, os cursos d’água, as paisagens e os recursos naturais do município, tanto na área urbana como na rural (BRASIL, 1990).

Em 1994, conforme a Lei Municipal nº. 3835 de 21 de junho, à luz do artigo 273 da Lei Orgânica do Município de Pelotas, o Conselho passou por nova reestruturação legal, sendo denominado Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM). A lei trouxe importantes novidades e mostrou-se atenta às novas normas ambientais nacionais e regionais, tanto que expressamente conformou o Conselho como sendo órgão colegiado,

paritário, deliberativo, fiscalizador e normativo, bem como integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Veja-se a disposição legal sobre a composição do Conselho:

Art. 3º - o COMPAM será integrado obrigatoriamente de forma paritária por:

I - representantes do Poder Público;

II - representantes das organizações não governamentais - ONGs., que estejam cadastradas no cadastro nacional das entidades ambientalistas - CNEA.

§ 1º - Na composição que trata o inciso primeiro deste artigo, deverá contemplar representantes do Poder Executivo e Legislativo Municipal, ficando facultada a participação do Estado e da União.

§ 2º - A representação no COMPAM será exercida por um membro titular e um suplente.

§ 3º - o Poder Público Municipal, no prazo máximo de trinta dias, a partir da vigência dessa lei, tomará as medidas necessárias para compor o COMPAM:

I - os representantes do poder público serão indicados pelos poderes que representam após realizada a indicação da qual trata o inciso ii deste parágrafo;

II - os representantes das organizações não governamentais serão indicados pelas mesmas, em assembléia pública, organizada pelo poder legislativo e executivo municipal, ficando obrigatórias as respectivas nomeações.

§ 4º - O número de representantes do Poder Público, sendo o COMPAM de composição paritária, será determinado de acordo com os assentos de Organizações não governamentais (BRASIL, 1994).

A Lei Municipal nº. 3.835/1994 definiu a competência exclusiva do COMPAM para deliberar sobre as diretrizes ambientais da política municipal a ser executada pelo Poder Público Municipal, gerenciar os recursos contidos no fundo ambiental municipal, decidir em última instância administrativa os recursos que versem sobre a imposição de multas e outras penalidades ambientais impostas, homologar acordos visando transformar penalidades pecuniárias em medidas para preservação, conservação e recuperação ambiental; nos casos de omissão do Poder Público, exigir multas e outras penalidades.

Como tarefas, incumbiu o Conselho de fiscalizar o Poder Público no tocante à execução da Política Ambiental em Pelotas, estabelecer normas, critérios e padrões de qualidade ambiental complementares e supletivos a aqueles estabelecidos pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e pelo Conselho Estado de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul (CONSEMA); bem como propor criação de Unidades de Conservação, incentivar a promoção da Educação Ambiental no município, exigir estudos ambientais, informar o Ministério Público e demais autoridades competentes sobre a ocorrência de degradação ambiental.

O Regimento Interno do Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM) previu que o Conselho terá sede e fará suas reuniões nas instalações da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Pelotas/RS, ficando assegurado o acesso dos seus conselheiros às suas instalações a qualquer hora e dia. As entidades da sociedade civil, para participarem do Conselho, precisam estar inscritas no Cadastro Municipal de Instrumentos e Atividades de

Proteção Ambiental (CAIAPAM) ou no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA). Na forma regimental o Conselho é composto pelos seguintes órgãos:

Art. 7º. São órgãos do COMPAM:

I – Plenário;

II – Coordenação;

III – Relatorias;

IV – Câmara Gestora do Fundo Municipal;

V- Câmaras Temáticas;

a. permanentes

b. temporárias

VI - Secretaria-Executiva (BRASIL, 2015).

O Plenário é o órgão deliberativo do Conselho e constituído pelos conselheiros, que se reúnem mensalmente, em regra, e em dia útil, para, presente a maioria simples, produzir resoluções para definir diretrizes, normas técnicas, critérios e padrões relativos à qualidade ambiental; proposições quando se tratar de informações encaminhadas ao Poder Executivo, Legislativo municipal, outros Conselhos ou órgãos públicos; recomendação quando se tratar de manifestações ligadas ao cumprimento de política pública ambiental; moção para manifestações de qualquer natureza; e decisão quando se tratar de apreciação e julgamento de recurso administrativo com mérito ambiental decorrente de multas e outras penalidades.

Além dessas tarefas, são atribuições do Plenário deliberar sobre exclusão de conselheiros, modificar seu regimento, criar Câmaras Temáticas, exarar resoluções, proposições, recomendações, moções e decisões, manifestar-se sobre a legislação municipal ambiental, julgar recursos e decidir sobre matérias de sua competência.

A Coordenação do Conselho será exercida por quatro conselheiros eleitos pelo Plenário, e estes se revezarão semestralmente na presidência das reuniões. Deve a Coordenação convocar e presidir as reuniões plenárias, dar conhecimento das correspondências e proposições, iniciar, suspender e terminar os trabalhos, proclamar resultados das votações, observar e fazer observar prazos regimentais, publicar informativos, dar posse, processar recursos interpostos e executar serviços administrativos do Conselho.

A Relatoria pode ser composta por um ou mais relatores que têm a responsabilidade de estudar os autos dos processos para relatá-los ao Plenário. O relator, escolhido pela Coordenação ou Plenário, pode ser auxiliado por outros profissionais com conhecimento técnico-científico na área do conhecimento, e têm até quinze dias para elaborar parecer conclusivo sobre o tema versado nos autos sob seu exame. Cabe à Câmara Gestora do Fundo Municipal gerir os recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente, sendo ela formada por no mínimo quatro e no máximo oito membros do Conselho, de forma paritária. Seus membros

são eleitos pelo Plenário em reunião específica e a mesma deve reunir-se a cada sessenta dias para elaborar e realizar prestação de contas.

As Câmaras Temáticas são criadas pelo Plenário em número necessário a satisfazer as demandas enfrentadas pelo Conselho; podem ter de três a cinco membros e estes elegem seu coordenador. São atribuições das Câmaras Temáticas dar pareceres técnicos, promover estudos e pesquisas, acompanhar atividades públicas e particulares sobre seus temas e apresentá-los ao Plenário quando solicitado. Suas deliberações são tomadas por maioria simples e podem decorrer de consulta a profissionais especializados na área do conhecimento pertinente. Ao final dos trabalhos da Câmara Temática, a mesma exarará relatório final que será apresentado e submetido ao Plenário do Conselho. Podem participar das reuniões das Câmaras Temáticas profissionais e pessoas com conhecimento técnico-científico na área e outros convidados. Cabe à Secretaria Executiva, dispondo de um servidor municipal, levar à coordenação documentos encaminhados ao COMPAM e fazer as funções administrativas determinadas pela Coordenação do Conselho Municipal de Proteção Ambiental.

No dia 5 de janeiro de 2015 os conselheiros do COMPAM reunidos aprovaram um planejamento estratégico onde definiram sua missão, visão, valores, pontos fracos, pontos fortes, oportunidades, ameaças, objetivos e estratégias. Como missão estabeleceram a proteção do meio ambiente com foco na sustentabilidade; como visão definiram serem reconhecidos como um Conselho atuante na solução dos conflitos socioambientais; professaram valores de lealdade, transparência, ética, sustentabilidade e pró-atividade.

Reconheceram como pontos fracos o cancelamento das reuniões por falta de quórum, atrasos, lentidão na análise dos processos, acirramento de ânimos nas reuniões, dificuldade na comunicação externa, baixo interesse das ONGs em participar do Conselho, ausência de direção, morosidade no acesso ao Fundo Ambiental, extravio de autos, desatualização do *site*, atas sem resumo, atraso na entrega das atas e falta de clareza na Política Ambiental Municipal. Como pontos fortes reconheceram a existência de reuniões mensais, composição paritária, a Coordenação colegiada, diversidade de entidades no Conselho, experiência, conhecimento técnico-científico dos membros, legitimidade da representatividade social do Conselho, deliberações plenárias, capacidade financeira do Fundo Municipal, capilaridade social heterogênea do Conselho, relacionamento direto com órgãos públicos e transparência.

Como oportunidades reconheceram a necessidade de atualizar o Regimento Interno, definir e implantar a Política e o Plano Municipal Ambiental, integrando-o com o Plano Diretor, agilizar a liberação de verbas do Fundo Municipal para os projetos aprovados, agilizar o trâmite do licenciamento ambiental, auxiliar a Secretaria de Qualidade Ambiental,

desenvolver e participar de atividade de Educação Ambiental. Como ameaças reconhecerem o avanço da degradação ambiental, ausência de estratégia ambiental definida, tímida entrega de resultados do Conselho à comunidade, insegurança jurídica, poucos empregos na região e a apropriação da pauta ambiental para discussões partidárias.

Após o reconhecimento do acima exposto, o Conselho traçou como objetivo utilizar a experiência dos membros do COMPAM para formar consensos para assegurar desenvolvimento sustentável para a nossa região. Como estratégia para superação das adversidades professadas, defenderam a necessidade de reuniões semanais da Coordenação, que serão reduzidas a minutas, as quais devem ser previamente informadas aos conselheiros para produzir reuniões mais ágeis e produtivas.

Em conjunto com essa legislação ambiental, a Lei Estadual nº 11.520 de 3 de agosto de 2000 instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente no Estado do Rio Grande do Sul, afirmando a existência de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à semelhança do disposto no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Visando assegurar este direito, restou garantido ao cidadão o direito de acesso a bancos públicos de informação ambiental, à Educação Ambiental e a opinar no licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras:

Art. 2º - Para garantir um ambiente ecologicamente equilibrado que assegure a qualidade de vida, são direitos do cidadão, entre outros:

I - acesso aos bancos públicos de informação sobre a qualidade e disponibilidade das unidades e recursos ambientais;

II - acesso às informações sobre os impactos ambientais de projetos e atividades potencialmente prejudiciais à saúde e à estabilidade do meio ambiente;

III - acesso à educação ambiental;

IV - acesso aos monumentos naturais e áreas legalmente protegidas, guardada à consecução do objetivo de proteção;

V - opinar, na forma da lei, no caso de projetos e atividades potencialmente prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, sobre sua localização e padrões de operação.

Parágrafo único - O Poder Público deverá dispor de bancos de dados públicos eficientes e inteligíveis com vista a garantir os princípios deste artigo, além de instituir o Sistema Estadual de Informações Ambientais (BRASIL, 2000).

Confortando a assertiva de que a coletividade, à luz do que dispõe o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, tem obrigação de defender e preservar o meio ambiente, o Código Estadual do Meio Ambiente dispõe que todas as pessoas têm dever de promover e exigir medidas de proteção ambiental; bem como que todo cidadão tem o poder-dever de informar e participar com o Poder Público do controle das atividades potencialmente poluidoras. Além disso, deve o Poder Público assegurar acesso às informações ambientais àqueles que as requisitarem:

Art. 4º - É obrigação do Poder Público, sempre que solicitado e respeitado o sigilo industrial, divulgar informações referentes a processos e equipamentos vinculados à geração e ao lançamento de poluentes para o meio ambiente, bem como os seus riscos ambientais decorrentes de empreendimentos públicos ou privados.

Parágrafo único - O respeito ao sigilo industrial deverá ser solicitado e comprovado pelo interessado.

Art. 11 - O órgão ambiental competente deverá coletar, processar, analisar, armazenar e, obrigatoriamente, divulgar dados e informações referentes ao meio ambiente (BRASIL, 2000).

O reconhecimento legal deste direito de acesso às informações ambientais é fundamental para que a pessoa possa participar na concretização da política pública ambiental. Esta possibilidade de amplo acesso à informação e participação materializa a possibilidade do mais amplo controle social da política ambiental no Estado do Rio Grande do Sul.

4.3 A desigual participação nos conselhos ambientais

Feito o exame sobre a origem e evolução histórica dos Conselhos e seu fortalecimento no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, bem como o estudo detalhado dos Conselhos ambientais brasileiros a partir das leis nacionais, estaduais, municipais e resoluções ambientais, resta fazer uma análise crítica dos mesmos a partir da realidade sócio econômica do Brasil, que é um estado onde existem diferentes tipos de acesso à riqueza, bem como diferentes tipos de acesso aos benefícios decorrentes das políticas públicas.

Uma análise, mesmo que superficial, sobre políticas públicas, especialmente na área educacional, deve considerar, entre outros fatores, aqueles que são distintivos e distinguidores das ações de Estado para e com a sociedade “realmente existente”, que é desigual, ou seja, a riqueza produzida, o território e o “uso” dos “espaços” de poder não é utilizado (apropriado) de forma igualitária ou as políticas não se desenvolvem em benefício equânime a todos os cidadãos (MACHADO; ARAÚJO, 2013, p.173).

Essa perspectiva se harmoniza com a compreensão de que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha assegurado garantias processuais, direitos e espaços para a participação, a tendência nos estados liberais capitalistas como o Brasil é no sentido de que a igualdade preconizada no ordenamento jurídico não corresponda a uma igualdade prática na defesa de direitos, como acontece nos Conselhos ambientais. Esta não correspondência entre o que está previsto no ordenamento jurídico e a prática se deve ao fato de que as classes com mais acesso a bens sociais e culturais, sobretudo renda e acesso à educação, levem vantagem sobre as classes menos favorecidas, o que acaba por produzir uma tendência de que preponderem os interesses das classes em melhores condições sociais e culturais. Esta situação se deve ao fato de que as sociedades liberais se ocuparam em reconhecer igualdade,

democracia e direito à participação nos textos legais, sem, contudo, implementarem políticas públicas que efetivamente materializassem no plano concreto aqueles ideais declarados no plano normativo. Confortando esta compreensão, Miguel (2014, p.146) denuncia a carência de materialidade da igualdade e da democracia:

[...] Liberalismo demarcou o horizonte de um ordenamento político que combinasse o respeito à autonomia individual com a produção da autonomia coletiva. Mas, em seguida, promoveu a deflação normativa dos conceitos de igualdade e democracia. Carentes de materialidade, igualdade e democracia foram resumidas a arranjos jurídicos, em particular à isonomia legal e à competição pelos cargos de poder (MIGUEL, 2014, p.146).

Pode-se compreender, então, que a igualdade, democracia e o direito de participar com efetividade na vida pública têm forte previsão legal e pouca correspondência no plano do real. Diante disso, se pode concluir que não existe igualdade política material entre os mais ricos e os mais pobres em termos de acesso a bens socioculturais, haja vista que os mais pobres não dispõem de tempo para lutar por suas escolhas políticas, quiçá têm tempo para elaborá-las e concebê-las, que dirá concretizá-las nos espaços políticos; já que empregam quase toda a sua energia vital para conseguir o sustento para a sobrevivência. Esta compreensão, em alguma medida, responde por que nem todas as pessoas demonstram interesse pela participação no controle social da política pública ambiental nos Conselhos municipais ambientais.

Cabe referir que a democracia, em sua acepção mais corrente, não contempla, ou evita, a ideia de dominação de uma classe social por outra; pois se apoia na ideia de que a maioria tenha igualdade política, ou seja, possibilidades iguais de exercer o poder do Estado, fazendo com que haja cada vez menos dominação de uma classe sobre a outra. Entretanto, o que se observa é que a democracia não se materializa totalmente onde existem desigualdades sociais e seu reconhecimento no plano normativo não impede a dominação de classes. Miguel (2014, p.147) reforça a compreensão de que a igualdade em termos políticos depende da igualdade de acesso aos bens socioculturais, permitindo a compreensão de que, mesmo em regimes democráticos, as classes com mais acesso aos bens socioculturais tendem a dominar o campo político:

As liberdades liberais, que se tornaram parte central no modelo da democracia ocidental, asseguram a livre expressão das vontades. O pluralismo social e político, por fim, estabelece que múltiplos fluxos de informação e influência estarão em permanente disputa, ampliando, uma vez mais, a autonomia dos cidadãos. A democracia, assim, surge na reflexão política convencional como sendo a solução para o problema da dominação [...] A igualdade formal depende de recursos desigualmente distribuídos para se efetivar em influência política; o pluralismo abstrato reveste uma situação em que alguns interesses têm maior capacidade de se apresentar na esfera pública; as vontades dos cidadãos não surgem espontaneamente, mas refletem processos sociais marcados por essas assimetrias, ou seja: a democracia política não está imune, muito menos cancela as relações de dominação estabelecidas em outras esferas da sociedade (MIGUEL, 2014, p.147).

Logo, a participação nos Conselhos municipais, para ser bem compreendida, carece de ser analisada a partir do contexto social onde eles estão inseridos, pois o exercício da defesa dos interesses, ou seja, o exercício da política, está intimamente ligado à situação socioeconômica e sociocultural da pessoa. Neste passo, pessoas de classes sociais opostas tendem a ter volume e qualidades opostos de representação política dos seus interesses, ou melhor, têm condições opostas de vivência democrática, então é mister reconhecer que a inclusão democrática e participativa, no plano normativo, convive com a exclusão efetiva de muitas pessoas dos espaços deliberativos decisórios como os Conselhos municipais ambientais.

A princípio, toma-se a participação como desejável e boa por si só, mas ela esbarra em dificuldades quando deixamos de lado o contexto em que se insere e as tradições seculares como práticas clientelistas. A existência de mecanismos de participação não significa a participação ativa ou automática, nem democrática. Desigualdades socioeconômicas podem gerar disparidades entre representação política nesses fóruns (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2013, p.137)

Assim, ainda que verificada a possibilidade legal para participação nos conselhos ambientais, é imperioso apontar a existência de obstáculos a esta participação, ligados à situação social, econômica e cultural da pessoa. Estes obstáculos acabam por selecionar poucas pessoas para a participação, inclusive nos espaços em que a própria lei prevê como fóruns destinados para participação social, que são os Conselhos ambientais. Se pode cogitar que os Conselhos ambientais possuem uma seletividade atrelada à capacidade financeira da pessoa, assim como o próprio Estado. É que somente pessoas com as necessidades básicas satisfeitas podem investir seu tempo na aquisição de bens culturais (competências, habilidades, informações e assemelhados) para frequentar as reuniões dos Conselhos ambientais. No tocante ao Estado brasileiro, onde é permitido o financiamento privado de campanhas, se pode afirmar que o próprio mecanismo eleitoral é uma instância de seletividade, haja vista que somente candidatos com capacidade financeira, sua ou aportada, podem realizar uma campanha política que lhes permita reais condições de êxito nas urnas. Do mesmo modo, conseguem ingressar em cargos públicos somente pessoas com capacidade financeira e tempo para prepararem-se para as exigências dos concursos. Disso se sugere que o Estado e seus espaços destinados à deliberação (como os Conselhos ambientais) são produzidos pelo campo sociocultural.

Essas compreensões permitem pensar que o Estado não é neutro e tende a ser mais identificado com as demandas e interesses daqueles indivíduos que o compõem, razão pela qual o Estado tende, igualmente, a operar com uma racionalidade inclinada para o

capitalismo; haja vista que a ação interna dos indivíduos influencia sua reconstrução diária a partir de sua subjetividade forjada na sociedade liberal capitalista. Nesta esteira, os Conselhos ambientais somente podem representar uma arena de conflitos com possibilidade de superação do modelo vigente, quando trazem para dentro dos Conselhos ambientais outras racionalidades diferentes do modelo predominante na estrutura dos Estados liberais capitalistas.

Fora disso, o Estado tende a dar continuidade ao sistema econômico e sociocultural que o produz com alguma estabilidade, haja vista que os sujeitos que produzem as decisões administrativas ambientais tendem a reproduzir o mesmo modelo societário com alguma preocupação socioambiental superficial; porque acabam por chancelar as mesmas relações econômicas, as mesmas relações de exploração da natureza e, por conseguinte, (produzem) o Estado que as exige num círculo contínuo de retroalimentação. Denunciando a relação nociva do sistema econômico capitalista com a natureza, ensina Leff:

A forma de funcionamento do sistema econômico capitalista é muito rápida e muito dinâmica quando comparado com os ritmos da natureza, ou seja, há um descompasso prejudicial entre o sistema econômico e o contexto natural que lhe (in) sustenta, o que coproduz a crise ecológica. Este desajuste de velocidades, que produz a destruição da natureza, é a segunda contradição do sistema capitalista não denunciada claramente na teoria de Karl Marx (LEEF, 2006, p.288).

Outro aspecto da seletividade encontra-se na individualização da manifestação política que se dá por meio do exercício do voto individual, num contexto de apatia política. Este contexto de conformidade coletiva é ideal para o modelo capitalista, que apenas reserva participação política aos cidadãos comuns no momento do voto, que não raras vezes devem escolher um entre dois candidatos que representam o mesmo projeto de dominação capitalista e exploração socioambiental, em detrimento das manifestações políticas coletivas que, muitas vezes, são mais efetivas. Esta seletividade que visa à domesticação acaba por moderar as demandas, comportamentos e discursos políticos a um modelo ‘politicamente’ adequado ao sistema e por isso tido por aceitável, mas incapaz de produzir uma superação da crise socioambiental:

Observa-se que o modelo pós-neoliberal anula as diferenças entre governos de esquerda e direita, haja vista que os governos sempre ficam a serviço do capital financeiro em maior ou menor medida, permanecendo como possibilidade de superação deste modelo a participação popular e socialização do debate politizado (BETTO, 2014, p.12).

A participação democrática efetiva no campo político exige disponibilidade de tempo, o que *per se* tende a eliminar os empregados que cumprem jornada de trabalho de ambos os sexos, haja vista que este grupo social tem a manutenção da subsistência como prioridade. Por

isso apenas os políticos profissionais ou aqueles com melhores condições sociais têm condições de participar na democracia liberal com maior qualidade. Tudo isso parece demonstrar que a participação junto ao Poder Público nas democracias capitalistas como o Brasil é regrada pela (histórica) exclusão, e não o contrário, como o discurso estatal e o senso comum tentam fazer crer. Note-se, conforme escreve Yazbek, que a exclusão das classes subalternas não lhes retira apenas o acesso a produtos e serviços, mas, inclusive, a informações fundamentais para compreender o seu lugar no mundo.

[...] na sociedade capitalista, os segmentos subalternizados e excluídos são privados não apenas do consumo de mercadorias e da riqueza social, mas também, muitas vezes, do conhecimento necessário para compreender a sociedade em que vivem e as circunstâncias em que se encontram (YAZBEK, 1996, p.158).

Outro ponto que merece atenção é o fato de que o padrão do discurso espontâneo das pessoas pertencentes às classes com menor acesso aos bens sociais e culturais é desacreditado, porque é diferente do padrão do discurso dominante. Esta diferenciação acaba, também, colaborando com a seletividade excludente nos Conselhos e no âmbito do Estado, pois o vocabulário inadequado à norma linguística culta fortalece a nota de pretensão sem lógica. A impossibilidade de se expressar de acordo com a norma linguística culta não produz a respeitabilidade que qualquer discurso em ambiente público precisa ter, parecendo ser desqualificado e por isso desprezível. As posições mais radicais, por exemplo, aquelas com pretensão de modificar as bases do sistema capitalista de exploração socioambiental, igualmente são excluídas porque não apresentam possibilidade de negociação com o modelo vigente, por isso acabam por ter uma irrelevante prática concreta.

Como consideração final, se pode afirmar que os Conselhos, como espaços deliberativos e decisórios, surgem antes da formação da própria noção de Estado como conhecido na atualidade; sendo que ao longo da evolução da humanidade eles operaram de diferentes maneiras e com diferentes finalidades. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 permitiu sua consolidação como espaço de aproximação paritária entre Estado e sociedade civil possibilitando o controle social pela participação. Os Conselhos visam ao exercício da deliberação e decisão sobre políticas públicas, inclusive ambientais; tanto em nível nacional, como estadual e local.

Os Conselhos ambientais no Brasil estão apoiados em pujante legislação infraconstitucional produzida nos três níveis da federação no que se refere ao Estado do Rio Grande do Sul e Município de Pelotas. Estas legislações deram origem a sistemas nacionais e regionais ambientais que operam na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado

como preconiza a Constituição Federal de 1988, e os Conselhos funcionam como órgãos de destaque dentro destes sistemas ambientais.

No que se refere aos obstáculos existentes para a participação social mais ampla nos Conselhos, tem-se que as influências do modelo estatal liberal capitalista acabam por determinar uma tendência de que as classes menos favorecidas socioculturalmente tenham maior dificuldade de participação, mesmo em um Estado Democrático de Direito como o Brasil. Esta seletividade excludente decorrente da carência de recursos econômicos, sociais e culturais acaba por quase excluir da apreciação do Estado e também dos Conselhos ambientais as demandas socioambientais das classes carentes, bem como as possibilidades de rompimento com o modelo vigente.

Disso se pode compreender que o Brasil efetivamente construiu bases legais e institucionais para ocorrência do controle social das tarefas ambientais a serem exercidas pelo Estado pela participação da sociedade civil por meio dos Conselhos ambientais. Embora seja isto desejável para um Estado democrático, nota-se que esta possibilidade de inclusão prevista no ordenamento jurídico e nas instituições convive com obstáculos que parecem gerar a exclusão das classes menos favorecidas. Tal perspectiva fortalece a compreensão de que a Educação Ambiental crítica, por não ser ingênua, pode trazer esta imperfeição à consciência dos educandos, sobretudo ao se propor a examinar os fundamentos econômicos, sociais, culturais e ambientais que geram crise socioambiental. Assim, também pode contribuir para tornar o Estado ainda mais democrático e os Conselhos ambientais mais capazes de integrar a todos na concretização do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5. O processo a serviço da república democrática

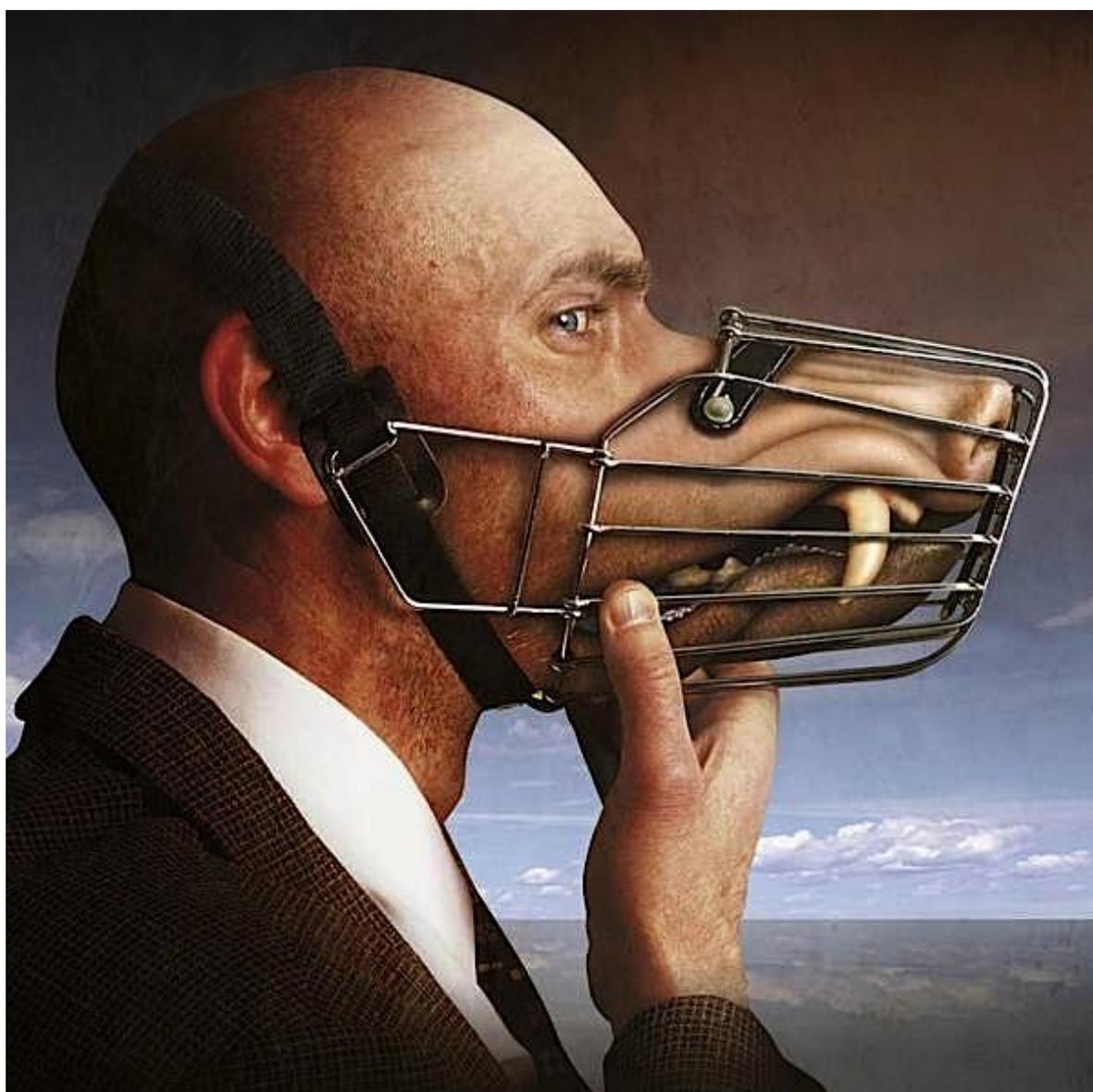


Figura 6, Sem título, Igor Morski¹⁸

¹⁸MORSKI, Igor. *Sem título*. Disponível em <http://www.igor.morski.pl/>. Acessado em 15 de maio de 2017.

Esta obra foi escolhida para introduzir o capítulo porque traz a representação do ser humano com uma natureza parcialmente irracional que precisa ser controlada. À semelhança da focinheira, o processo administrativo ambiental também pode ser capaz de controlar os excessos nocivos que podem ser praticados pelos sujeitos que participam do processo que estão adstritos à condição humana, por vezes, irracional. Por meio das garantias processuais contidas na Constituição Federal de 1988 e de regras infraconstitucionais, investigam-se no Direito brasileiro formas de participação da sociedade civil nos processos e decisões proferidas nas secretarias ambientais municipais, incluindo-se Pelotas/RS.

Assim, este capítulo se propõe a demonstrar a existência e o conteúdo de regras processuais contidas na Constituição Federal decorrentes do republicanismo e da democracia, bem como de disposições constitucionais expressas aplicáveis aos processos decisórios administrativos ambientais que possibilitam e se harmonizam com a participação. Estas regras sendo desrespeitadas, havendo prejuízo a direito, traz como decorrência jurídica a nulidade dos atos processuais até a decisão. Além do trâmite processual administrativo, se propõe a examinar um modelo de formação do conteúdo da decisão ambiental que rompe com a lógica cartesiana e com a justiça da aplicação da letra fria da lei; propondo a adequação de modelos interpretativos de formação do mérito decisório ambiental, ambos: trâmite e formação do mérito decisório administrativo ambiental, como possibilidades de conteúdo a serem abordados para uma Educação Ambiental apta a atingir seus fins preconizados em documentos nacionais e internacionais que a constituem.

A composição denominada Joquim de autoria de Vitor Ramil, cantor, compositor e escritor pelotense, que narra a saga de um inventor pelotense que foi em busca de uma licença a ser emitida pelo Estado e em razão do exercício desta pretensão foi preso, teve seus projetos e escritos queimados e, ao final, foi assassinado:

Satolep
 Noite
 No meio de uma guerra civil
 O luar na janela
 Não deixava a baronesa dormir
 [...]
 Jogado numa cela obscura
 Entre o começo do inferno e o fim do céu
 Foi assim que depois de muitas histórias
 A mulher enfim o encontrou
 E ele ainda ficou ali por mais dois anos
 Sempre um homem livre apesar da escravidão
 As grades, o frio, mas novos projetos
 Entre eles um avião.
 [...]

No início dos anos 50
 Ele sobrevoava o Laranjal
 Num avião construído apenas das lembranças
 Do que escrevera na prisão
 E decidido a fazer outros, outros e outros
 Joquim foi ao Rio de Janeiro
 Aos órgãos certos,
 Os competentes de coisa nenhuma
 Tirar um licença
 [...]

O sujeito lá
 Responsável por essas coisas, lhe disse:
 Está tudo certo, tudo muito bem
 O avião é surpreendente, eu já vi
 Mas a licença não depende só de mim.
 E a coisa assim ficou por vários meses
 O grande tolo lambendo o mofo das gravatas
 Na luz esquecida das salas de espera
 O louco e seu chapéu
 Um dia
 Alguém lhe mandou um bilhete decisivo
 E, claro, não assinou embaixo
 Desiste, estava escrito
 Muitos outros já tentaram
 E deram com os burros n'água
 É muito dinheiro, muita pressão
 Nem Deus conseguiria
 [...]

Uma noite incendiaram sua casa
 E lhe deram quatro tiros
 Do meio da rua ele viu as balas
 Chegando lentamente
 Os assassinos fugiram num carro
 Que como eles nunca se encontrou
 Joquim cambaleou ferido alguns instantes
 E acabou caído no meio-fio
 Ao amigo que veio ajudá-lo, falou:
 Me dê apenas mais um tiro por favor
 Olha pra mim, não há nada mais triste
 Que um homem morrendo de frio¹⁹.

Esta composição guarda relação com este capítulo porque revela a importância de os processos decisórios serem regrados por garantias processuais constitucionais que assegurem processos justos. Assim como o direito para construir o avião de Joquim precisava de uma licença do Estado, uma infinidade de atividades potencialmente poluidoras dependem de uma licença ambiental do Estado, porém, muitas vezes, à semelhança do relatado na composição, contrariam os interesses de poderosos e envolvem corrupção. Tanto no processo de Joquim quanto nos processos decisórios ambientais as garantias de amplo acesso, publicidade, celeridade, dentre outras, são importantes e podem evitar violações a direitos, assim como produzir decisões mais acertadas sobre assuntos de interesse público.

¹⁹Disponível em <https://www.lettras.mus.br/vitor-ramil/249958/>. Acessado em 12 de junho de 2017.

5.1 A influência republicana e democrática nos processos

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988 no seu artigo 225 declarou expressamente o reconhecimento de um direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Além disso, impôs ao Poder Público o dever de executar tarefas constitucionais de educação, preservação, restauração, controle, proteção e promoção de atividades voltadas a garantir o equilíbrio ecológico:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

Pelo teor do texto constitucional contido no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 se pode observar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto dever fundamental do Poder Público e direito e dever fundamental da coletividade, é motivo para aproximação entre o Direito e a Educação Ambiental. Esta perspectiva evidencia que há uma necessária relação entre os dois campos do saber, porque caberá a Educação Ambiental promover a compreensão de que a preservação do meio ambiente é essencial à sadia qualidade de vida e de que o Direito brasileiro possui regras capazes de exigir atitudes concretas favoráveis ao ambiente.

O direito fundamental ao meio ambiente é trazido como elemento aglutinador entre o Direito e a Educação Ambiental, de modo a tornar factível a reflexão de que, mesmo se algumas vezes as estradas forem diferentes, chegar-se-á a um lugar comum: pensar o meio ambiente como necessidade de promover a reconstrução, por meio de atitudes concretas em benefício de uma sociedade melhor (CAPORLINGUA, 2012, p.58).

Esta perspectiva também permite pensar que à Educação Ambiental caberá a tarefa de promover a conscientização no âmbito formal e não formal sobre as relações entre meio ambiente e sociedade para a preservação e defesa ambiental. Ocorre, entretanto, que a ação da Educação Ambiental sobre as atitudes e comportamentos humanos encontra limite na degradação ambiental consciente, sendo que a partir deste momento as regras jurídicas e seus efeitos terão incidência. Deste modo, se pode perceber que, embora por caminhos diversos, tanto a Educação Ambiental pela via da conscientização e o Direito pela via da coerção podem interferir positivamente na correção ambiental das atitudes em favor da sociedade.

Neste passo, visando dar cumprimento à Constituição Federal de 1988 a Lei 6.938 promulgada em 31 de agosto de 1981 foi recepcionada pela ordem jurídica brasileira. Por meio desta Lei 6.938 de 1981, foi iniciada a estratégia nacional de proteção e defesa do meio ambiente e por ela criado o SISNAMA, formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados e Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público. Um dos instrumentos previstos nesta Lei foi o licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras, que constitui um dos mais importantes processos decisórios administrativos ambientais na atualidade brasileira, porque é por meio do processo de licenciamento ambiental que se outorga o direito para desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras, razão pela qual ele será utilizado como referência de processo decisório administrativo ambiental neste trabalho. Cabe referir que o município de Pelotas, por meio de sua Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental, integra o SISNAMA e realiza licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras de impacto local.

Ao se examinar o preâmbulo da Constituição Federal percebe-se que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. Estas adjetivações ou predicados acabam por influenciar ou determinar o que seja o correto funcionamento do Estado brasileiro e dos seus processos decisórios, inclusive os ambientais, como os licenciamentos. De um Estado que se entende como republicano espera-se que governos e agentes públicos ajam ou decidam visando exclusivamente ao interesse público primário e jamais interesses estritamente pessoais de quem quer que seja. Tratando-se de matéria ambiental, espera-se que a autoridade aja e decida visando sempre à concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, porque este é bem de todos. Veja-se a Constituição Federal:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias,

promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988).

Desde a Antiguidade clássica já se compreendia o conteúdo semântico do termo república, gregos e romanos sabiam que aquilo que pertencia ao povo era coisa pública, razão pela qual não podia ser objeto de apropriação privada. Inspirados nesta compreensão as autoridades públicas compreendiam que a aplicação da lei deveria ser igual para todos, não fazendo diferenciações entre amigos, familiares e quaisquer do povo singularmente considerado. Ao agir assim, as autoridades oficiavam como autoridades republicanas, porque de maneira abnegada exerciam seu poder em benefício do povo e não de interesses pessoais.

O ideal republicano exige que a autoridade tenha presente que o interesse público deve preponderar sobre o interesse privado em caso de conflito, para que com isso se possa manter o povo coeso, ou seja, unido em prol da realização dos objetivos da nação. A influência do republicanismo, como se abordou no capítulo 3. ‘Brasil ambiental: um Estado participação?’, esteia a compreensão de que o controle social dos atos ambientais do Estado pela participação da sociedade civil, enquanto regra, pode ser uma medida salutar para fiscalização dos atos do Estado brasileiro, de modo a inibir atitudes não republicanas. Tal perspectiva permite a compreensão de que estão proibidas atitudes arbitrárias da autoridade, ou seja, não fundamentadas no interesse público, e por isso baseadas em sua vontade ou convicção pessoal, porque o Estado pertence ao povo, que é sua razão de existir, e não às autoridades, que apenas exercem o poder do Estado temporariamente.

Em Roma, a função pública denominava-se *honor*, era de fato considerada como o honroso encargo de servir ao povo; jamais como objeto de dominação individual ou familiar. Quando fui nomeado *questor*, disse Cícero, estimei que esse encargo me havia sido, não dado, mas confiado. O *magistratus*, ou agente público dotado de *potestas*, não era dono, mas mero portador temporário do poder [...] O bisavô de Fabius Maximus, muito embora tivesse sido cônsul cinco vezes e houvesse celebrado vários triunfos pelas suas vitórias militares, não hesitou em alistar-se como lugar-tenente de seu filho, que acabava de ser eleito cônsul e partia em guerra contra os inimigos de Roma. Alcançada a vitória, quando o filho entrou triunfalmente na cidade, o pai fez questão de seguir o cortejo, atrás do triunfador. Segundo relata Plutarco, ele estava exultante pelo fato de que o filho, embora lhe devesse obediência como chefe de família, pusera-o, nesse episódio, abaixo da lei e dele próprio, filho, em sua qualidade de dirigente do povo (COMPARATO, 2006, p.616).

Tal passagem permite que se compreenda um pouco melhor o sentido de república existente desde a Antiguidade. À luz da Constituição Federal o sentido do republicanismo está relacionado em concentrar o poder no povo, tanto que a própria Carta magna traz isso expresso no seu primeiro artigo: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de

representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1988). Estando o poder concentrado no povo, as autoridades apenas devem exercer o poder para o povo nos limites e por meio das formas impostas pela Constituição Federal. Note-se que interessa ao ideal republicano ‘como’ o poder é exercido e não propriamente ‘quem’ o exercerá, tal concepção aponta para a importância dos processos decisórios nos Estados republicanos, pois são os processos decisórios que determinarão como o poder poderá ser exercido. Assim, visando o correto exercício do poder, como abordado no capítulo ‘2. Uma Educação Ambiental pela lente crítica’, pode a Educação Ambiental interceder em favor da compreensão sobre o correto funcionamento dos processos decisórios administrativos ambientais, como forma de possibilitar que o povo exerça o controle do poder que lhe pertence.

Por Estado Democrático se pode entender o ambiente público onde a participação das pessoas na execução das tarefas e na tomada das decisões públicas é desejada pelo Estado, cabendo a ele retirar ou mitigar quaisquer empecilhos ou assimetrias socioculturais que a dificultem ou a impeçam. Sendo assim, se pode compreender que o Estado Democrático e a processualidade são relacionados, porque é justamente participando nos processos decisórios que a pessoa poderá participar na construção das decisões; dito de outra forma, democracia é o regime político dos processos que tramitam de acordo com as regras e garantias previamente conhecidas e aceitas dispostas no ordenamento jurídico, onde está prevista a possibilidade de participação de todos. Assim, o povo poderá colaborar e controlar o uso do poder exercido pela autoridade numa república democrática.

Esta abertura promovida pelo ideal democrático traz enorme contribuição para a formação do mérito da decisão administrativa ambiental, porque permite que vários saberes realmente possam ser considerados para a formação da decisão pública ambiental. Note-se que no âmbito administrativo ainda impera a crença de que somente se podem aplicar ao caso concreto as decisões estritamente previstas no texto legal. Tal compreensão está equivocada e ultrapassada, pois é consabido que o legislador, ao elaborar a lei, jamais conseguiria elaborar soluções jurídicas prévias para todos os casos futuros. Do mesmo modo, fosse o ordenamento jurídico completo, jamais se precisaria criar novas leis e atos normativos, a exemplo das resoluções ambientais. Esta perspectiva evidencia que normalmente a decisão não está contida integralmente nas leis ou nos atos normativos, por conseguinte carece de atos de inteligência dos julgadores que ocorrem pela via interpretativa.

As autoridades responsáveis pelos processos decisórios devem obediência às garantias processuais constitucionais, que são comandos ou disposições assecuratórias que limitam seu

poder, permitindo que as partes ou qualquer do povo possam exercer seus direitos processuais previstos em lei ou em atos normativos. As garantias processuais podem ser compreendidas como direitos instrumentais que dão segurança para o exercício de direitos subjetivos reconhecidos; dito de outra forma, os direitos subjetivos, para fins didáticos, podem ser equiparados a bens e as garantias processuais, ao direito de fruição destes bens, ou seja, elas asseguram a possibilidade de exercícios de direitos. Corroborando com esta compreensão Novellino ensina que, na mesma Constituição Federal, ao lado dos direitos fundamentais existem as garantias fundamentais, e a estas cabem a função instrumental, ou seja, elas ditam as regras processuais com conteúdo constitucional:

Ao lado dos direitos reconhecidos e declarados na constituição, existem as garantias para que sejam efetivamente assegurados. Os direitos estão mais ligados à ideia de justiça, ao passo que as garantias são voltadas precipuamente à efetivação da segurança jurídica. Os direitos são valores escolhidos no plano axiológicos e consagrados no plano normativo. As garantias possuem um aspecto mais instrumental que substancial. São mecanismos de limitação do poder na defesa dos direitos (NOVELINO, 2008, p.315).

A força normativa das garantias processuais constitucionais se deve ao fato de que no Estado brasileiro a Constituição Federal deve ser o ponto de partida para qualquer interpretação jurídica, razão pela qual a lei deve dar-lhe fiel cumprimento, assim como os atos administrativos normativos (decretos, resoluções, portarias e outros). Os direitos e garantias fundamentais, previstos na Constituição, têm força normativa e aplicabilidade imediata, razão pela qual a inobservância das garantias processuais pode acarretar a nulidade dos atos realizados quando provado ter a inobservância causado prejuízo ao acesso ou defesa de direitos. Assim, todos os processos públicos devem obediência aos ditames constitucionais, inclusive os processos decisórios administrativos ambientais, porque, se um magistrado deve interpretar e executar a lei de acordo com a Constituição Federal, outras autoridades também devem agir de igual maneira.

O Estado constitucional inverteu os papéis da lei e da Constituição, deixando claro que a legislação deve ser compreendida a partir dos princípios constitucionais de justiça e dos direitos fundamentais. Expressão concreta disso são os deveres de o juiz interpretar a lei de acordo com a Constituição, de controlar a constitucionalidade da lei, especialmente atribuindo-lhe adequado sentido para evitar declaração de inconstitucionalidade, e de suprir a omissão legal que impede a proteção de um direito fundamental (MARINONI, 2007, p.137).

Como decorrência desta compreensão, se pode perceber que as garantias processuais constitucionais são a base da processualidade no Direito brasileiro, porque orientam todos os tipos de processos públicos, sejam eles legislativos, judiciais ou administrativos, a exemplo dos processos administrativos ambientais que tramitam perante a Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental de Pelotas/RS. A adequação processual à ordem legal e constitucional é

expressa pelo princípio do devido processo, que se traduz no direito da pessoa de participar de trâmites processuais que respeitem as regras do ordenamento jurídico vigente. Esta compreensão de que as garantias processuais presentes na Constituição Federal devem orientar não apenas os processos judiciais, mas também os processos administrativos, foi expressamente defendida no julgamento da Reclamação número 4.666, com origem no Estado do Paraná, no voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes:

O princípio do devido processo legal, que lastreia todo o leque de garantias constitucionais voltadas para a efetividade dos processos jurisdicionais e administrativos, assegura que todo julgamento seja realizado com a observância das regras procedimentais previamente estabelecidas, e, além disso, representa uma exigência de *fair trial*, no sentido de garantir a participação equânime, justa, leal, enfim, sempre imbuída pela boa-fé e pela ética dos sujeitos processuais (BRASIL, 2006).

Com entendimento complementar, veja-se o como leciona Novelino:

O princípio do devido processo legal é o núcleo material comum de todas as garantias relacionadas à efetividade e à justiça, não apenas dos processos judiciais, mas também dos processos administrativos. É exatamente a aplicação das garantias constitucionais processuais ao processo administrativo, que fazem dele um verdadeiro processo e não um mero procedimento (NOVELINO, 2008, p.333)

Em se tratando de matéria ambiental a proteção do Estado deve vir primeiramente do Executivo, porque é a função administrativa que detém corpo técnico e meios materiais qualificados para promoção da proteção e defesa ambiental, e, assim, a função judiciária deveria agir somente em último caso. Neste passo, quanto melhores forem os processos decisórios administrativos ambientais, mais adequada será a resposta estatal em termos de atendimento ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5.2 As garantias processuais na Constituição Federal de 1988

A adequação dos processos decisórios ambientais depende da observância ao conteúdo das garantias processuais ligadas aos processos decisórios administrativos, a saber: Acesso à Administração Pública como decorrência do artigo 5º, inciso XXXV; esta compreensão é possível porque, se a lei não pode obstaculizar o acesso ao Poder Judiciário, com mais razão não pode obstaculizar o acesso à administração pública como um todo. Esta garantia processual de Acesso à Administração Pública, igualmente está confortada pelo que preconiza o artigo 5º, inciso XXXIV, alínea a': "Art.5º [...]. XXXIV: são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder" (BRASIL, 1988). Assim, se pode compreender, por exemplo, que o particular tem uma garantia processual constitucional de

que pode pedir uma licença ao Poder Público, a exemplo do Poder Público municipal de Pelotas, que poderá concedê-la ou negá-la. À semelhança desta garantia, o particular tem outras garantias processuais constitucionais com diferente conteúdo, a saber: Do Devido Processo Legal e Administrativo (Art.5º, LIV), do Contraditório (Art.5º, LV), da Publicidade (Art.5º, LX), da Motivação (Art.93, IX) da Autoridade Administrativa Natural, da Proibição de Obtenção de documentos por meios ilícitos (Art.5º, LVI), da Isonomia Processual (Art.5º *caput*), do Duplo Grau e da Duração Razoável dos Processos (Art.5º, LXXVIII) (BRASIL, 1988).

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que reconheceu o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs incumbência ao Poder Público de exigir prévia existência de outorga pública e assim controlar o desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras. Esta outorga deve ser dada mediante o emprego de instrumento previsto na Lei 6938/1981 no seu artigo 9º, inciso IV, que é o licenciamento ambiental, que é um processo decisório administrativo ambiental iniciado pelo interessado mediante definição dos documentos e projetos que deverão acompanhar o requerimento na forma da Resolução Conama nº. 237/1997. Vejam-se os dispositivos mencionados da Constituição Federal, da Lei 6938/1981 e Resolução Conama nº. 237/1997, respectivamente:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (BRASIL, 1988).

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (BRASIL, 1981).

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade (BRASIL, 1997).

Pelo teor dos dispositivos percebe-se que o exercício de atividade potencialmente poluidora é, a princípio, vedado, sendo que somente após a concessão da licença ambiental é

que o exercício das atividades potencialmente poluidoras é permitido. Nota-se que para conquistar a licença ambiental o interessado deverá ter assegurado seu direito de acesso ao Poder Público, para que possa definir com ele os documentos necessários à instrução do seu requerimento de emissão de licença ambiental. Este direito de acesso ao Poder Público é decorrência da garantia processual constitucional de Acesso à Administração Pública. Do mesmo modo que qualquer do povo, por força desta mesma garantia, tem direito de acesso ao Poder Público para colaborar na formação da decisão ambiental. Em perfeita harmonia com esta garantia processual constitucional, a Lei Orgânica do Município de Pelotas, de forma expressa reconheceu que todos têm direito de acesso ao Poder Público municipal para requerer direito e também para exercer com soberania o controle dos atos do município.

Esta garantia processual constitucional é necessária porque não pode o Estado brasileiro limitar a liberdade de exercício de uma atividade, sem que exista o correspondente direito de a pessoa acessar o Poder Público para que ele conceda ou negue a outorga. Acaso impedisse o acesso para o encaminhamento do requerimento, se estaria diante de um Estado autoritário e não de um Estado de Direito que se rege pela Constituição Federal e pelas leis decorrentes de devidos processos legislativos, da mesma forma que reconhece direito a qualquer um do povo de exercer controle social do Estado pela participação e acesso à informação, conforme abordado nos capítulos anteriores. Este direito de acesso é, portanto, o básico que se pode esperar de um Estado Democrático de Direito como o Brasil. Esta garantia de acesso ao Poder Público conforta o direito daqueles interessados em obter uma outorga ambiental, como, também, daqueles interessados em colaborar com o Poder Público na fiscalização ou aprimoramento dos seus atos para defesa, por exemplo, dos direitos ambientais, veja-se a Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV - São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (BRASIL, 1988).

Assim, diante de um requerimento para processamento de um pedido de licença ambiental (ou qualquer outro), deve a Administração Pública prestar sua jurisdição administrativa ambiental para certificar o direito requerido, seja negando ou concedendo a outorga requerida, impondo condições e restrições na licença ambiental, por exemplo, conforme o caso concreto. Note-se que, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal impôs a tarefa de controlar a operação de atividades potencialmente poluidoras, ela também

garantiu aos interessados o direito de terem seus pedidos decididos de modo favorável ou desfavorável pela via administrativa, mediante processos democráticos e materializados em autos escritos; possibilitando o controle dos outros poderes, bem como do povo como titular e destinatário do poder estatal.

Essa compreensão torna cristalina que, por parte do Poder Público, não pode existir quaisquer tipos de empecilhos à participação, colaboração e ciência da situação dos processos decisórios administrativos ambientais quaisquer, bem como ao acesso dos interessados aos processos decisórios e direitos ambientais por ele outorgados. Outro ponto que merece destaque é que, se a todos é reservado o direito de acesso ao Poder Judiciário, logo, e com muito mais razão, está assegurado o direito de acesso à Administração Pública. Tal entendimento permite que se sustente que os interessados podem dirigir-se formalmente às Secretarias Municipais Ambientais, inclusive em Pelotas na forma de sua Lei Orgânica, levando sua contribuição ou saber para proteção ambiental local, influenciando a decisão final para a concessão ou não de licenças ambientais. Reconhecendo a importância da processualidade no âmbito da função administrativa, o Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do recurso ordinário em mandado de segurança nº. 28.517 de 25 de março de 2014, reconheceu a incidência da garantia do devido processo legal como imposição mínima ao modo de atuar do Poder Público quando exerce a função administrativa:

Nessa linha, dá-se grande ênfase, no direito administrativo contemporâneo, à nova concepção da processualidade no âmbito da função administrativa, seja para transpor para a atuação administrativa os princípios do ‘devido processo legal’, seja para fixar imposições mínimas quanto ao modo de atuar da administração. Na concepção mais recente sobre a processualidade administrativa, firma-se o princípio de que a extensão das formas processuais ao exercício da função administrativa está de acordo com a mais alta concepção da administração: o agir a serviço da comunidade. O procedimento administrativo configura, assim, meio de atendimento a requisitos da validade do ato administrativo. Propicia o conhecimento do que ocorre antes que o ato faça repercutir seus efeitos sobre os indivíduos, e permite verificar como se realiza a tomada de decisões. Assim, o caráter processual da formação do ato administrativo contrapõe-se a operações internas e secretas, à concepção dos *arcana imperii* dominantes nos governos absolutos e lembrados por Bobbio ao discorrer sobre a publicidade e o poder invisível, considerando essencial à democracia um grau elevado de visibilidade do poder (BRASIL, 2014).

Juntamente com a garantia de Acesso à Administração Pública, é necessário que se assegure a garantia ao Devido Processo Administrativo traduzido como o direito de receber do Poder Público um processo justo e aderente à ordem constitucional, ou seja: um direito à justiça procedimental. Esta justiça é alcançada quando as garantias e direitos previstos na constituição são observados, respeitados os valores republicanos e democráticos. O devido processo administrativo, por conseguinte, relaciona-se com todas as demais garantias processuais constitucionais, bem como exige a presença da boa-fé e da lealdade das pessoas

envolvidas no processo decisório. Expondo entendimento semelhante, veja-se o voto do Ministro Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Agravo de Instrumento nº. 529.773 de 17 de outubro de 2006:

O princípio do devido processo legal, que lastreia todo o leque de garantias constitucionais voltadas para a efetividade dos processos jurisdicionais e administrativos, assegura que todo julgamento seja realizado com a observância das regras procedimentais previamente estabelecidas, e, além disso, representa uma exigência de *fair trial*, no sentido de garantir a participação equânime, justa, leal, enfim, sempre imbuída pela boa-fé e pela ética dos sujeitos processuais. A máxima do *fair trial* é uma das faces do princípio do devido processo legal positivado na constituição de 1988, a qual assegura um modelo garantista de jurisdição, voltado para a proteção efetiva dos direitos individuais e coletivos, e que depende, para seu pleno funcionamento, da boa-fé e lealdade dos sujeitos que dele participam, condição indispensável para a correção e legitimidade do conjunto de atos, relações e processos jurisdicionais e administrativos. Nesse sentido, tal princípio possui um âmbito de proteção alargado, que exige o *fair trial* não apenas dentre aqueles que fazem parte da relação processual, ou que atuam diretamente no processo, mas de todo o aparato jurisdicional, o que abrange todos os sujeitos, instituições e órgãos, públicos e privados, que exercem, direta ou indiretamente, funções qualificadas constitucionalmente como essenciais à justiça (BRASIL, 2006).

O teor desse julgamento mostra que os processos decisórios administrativos ambientais são espaços para exigência de comportamentos pautados pela lealdade e retidão, haja vista que será durante o trâmite processual que os envolvidos deverão travar diálogos, devendo, por conseguinte, pautar-se pela boa-fé e probidade. Então, a observância do devido processo administrativo contribui para o aprimoramento da gestão pública, inclusive a municipal, razão pela qual pode ser compreendido como um método de trabalho dos agentes públicos com capacidade de legitimar juridicamente os atos administrativos decorrentes do processo decisório administrativo ambiental.

Cabe pontuar, à luz do Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (BRASIL, 1992), que o conhecimento da existência das garantias processuais constitucionais, bem como dos seus conteúdos, é adequado ao campo da Educação Ambiental porque ela deve abordar a educação política, jurídica, moral e de todos os campos de saberes ligados ao comportamento e contexto social. Conforme mencionado neste Tratado é tarefa da Educação Ambiental facilitar a cooperação nos processos decisórios de todos os interessados na decisão ambiental.

Em consonância com o Tratado de Educação Ambiental acima abordado, aos interessados, a Constituição Federal de 1988, também assegura o Contraditório, que pode ser inicialmente compreendido como o dever da Administração Pública, inclusive municipal, de dar ciência dos atos, alegações, documentos e decisões havidas no processo decisório administrativo ambiental, para estes, nele participando, sabendo dos atos realizados durante o trâmite processual, possam efetivamente colaborar e influenciar na decisão final. Esta garantia

processual obedece a uma lógica dialética, em que interessados e Poder Público debatem as alegações, conteúdo de documentos e sobre o mérito ambiental objeto do processo decisório administrativo ambiental, visando produzir uma decisão final democraticamente construída, onde todos os participantes tiveram condições de manifestação em igualdade e onde todos do povo puderem conhecer e influenciar. Para que isto ocorra, a garantia do Contraditório não pode ser reduzida a meras intimações dos interessados, pois é fundamental que os envolvidos efetivamente conheçam o tema, o conteúdo dos autos e cooperem para a produção da melhor decisão possível, e que o Poder Público dê a publicidade mais ampla possível ao debatido nos autos. É possível afirmar que, assim como a garantia do Devido Processo Administrativo, o Contraditório também representa uma possibilidade de método de trabalho na gestão pública ambiental porque visa democratizar a produção das decisões.

É mister observar que é através da obediência à garantia processual do Contraditório que, efetivamente, a democracia se materializa no processo decisório, haja vista que o Estado, por meio das intimações e da publicidade, estabelece o diálogo com a sociedade e pode colher suas contribuições para a defesa administrativa ambiental, afastando a possibilidade da produção de decisões autoritárias. É realmente possível através da oportunidade do Contraditório transformar o interessado e qualquer um do povo em indispensáveis colaboradores do Estado na promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado em nível local. Corroborando com essas compreensões, o Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do recurso ordinário em mandado de segurança nº. 28.517 de 25 de março de 2014, reconheceu a ampla incidência da garantia do Contraditório em todos os processos administrativos:

Agora a constituição também resguarda as referidas garantias aos litigantes, em processo administrativo. E isso não é casual nem aleatório, mas obedece à profunda transformação que a constituição operou no tocante à função da administração pública. Acolhendo as tendências contemporâneas do direito administrativo, tanto em sua finalidade de limitação ao poder e garantia dos direitos individuais perante o poder, como na assimilação da nova realidade do relacionamento Estado-Sociedade e de abertura para o cenário sociopolítico-econômico em que se situa, a constituição pátria de 1988 trata de parte considerável da atividade administrativa, no pressuposto de que o caráter democrático do estado deve influir na configuração da administração, pois os princípios da democracia não podem se limitar a reger as funções legislativa e jurisdicional, mas devem também informar a função administrativa [...] Assim, a constituição não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos (punitivos) em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos, não-punitivos e punitivos, ainda que neles não haja acusados, mas simplesmente litigantes. Litigantes existem sempre que, num procedimento qualquer, surja um conflito de interesses. Não é preciso que o conflito seja qualificado pela pretensão resistida, pois neste caso surgirão a lide e o processo jurisdicional. Basta que os partícipes do processo administrativo se antepõem face a face, numa posição contraposta. Litígio equivale a controvérsia, a contenda, e não a lide. Pode haver litigantes – e os há – sem acusação alguma, em qualquer lide (BRASIL, 2006).

Verifica-se que para efetivar a garantia do Contraditório torna-se necessário a obediência à garantia processual constitucional da Publicidade dos atos do Poder Público, ou seja, para que os interessados possam participar nos processos decisórios é fundamental que eles sejam intimados e o público em geral possa tomar conhecimento, para que se conheça a realidade dos autos a cada novo ato processual; bem como que os autos estejam disponíveis para verificação pública. A garantia processual constitucional da publicidade igualmente assegura o respeito ao republicanismo e ao regime democrático, porque permite que a sociedade controle o exercício do poder da autoridade. É próprio das repúblicas democráticas que a sociedade tenha pleno acesso às informações sobre os atos do Estado, tanto que atos não publicados ou sem publicidade são inválidos:

A Constituição de 1988 alinha-se à tendência de publicidade ampla ou transparência da Administração, que se detecta, de modo acentuado, a partir da década de setenta, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava. Celso Lafer bem pondera que numa democracia a visibilidade e a publicidade do poder são ingredientes básicos, posto que permite um importante mecanismo de controle *ex parte populi*, da conduta dos governantes [...] Numa democracia a publicidade é a regra básica do poder e o segredo, a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço do *arcana imperii* ou seja, dos segredos de estado (MEDAUAR, 2008, p. 97).

A garantia processual da Publicidade, então, promove a necessária transparência dos atos praticados pelo Poder Público, o que é importantíssimo na matéria ambiental, sobretudo diante da tensão constante entre as pretensões da economia e as limitações da ecologia. Neste passo, os processos decisórios em matéria ambiental podem tramitar perante a observância dos olhos de todos, o que pode emprestar alguma legitimidade formal às decisões ambientais administrativas. Assim, “os atos processuais devem ser públicos. Trata-se de direito fundamental que visa permitir o controle da opinião pública sobre os serviços da justiça”, inclusive administrativa (DIDIER, 2008, p.62).

No tocante às realidades municipais, cabe referir que a garantia da Publicidade possibilita o controle dos atos praticados pelas autoridades ambientais municipais, que são livremente nomeadas e exoneradas pelo Prefeito municipal. Por não terem qualquer tipo de estabilidade podem possuir frágil imparcialidade, haja vista que muitas vezes dependem da aprovação do Prefeito municipal que, por sua vez, depende de lograr êxito na próxima eleição. Num contexto em que a economia dita as regras na política, sendo que as limitações ambientais se constituem em freios ao crescimento econômico livre, normalmente existe muita pressão para que a autoridade ambiental seja flexível no que se refere ao cumprimento das normas ambientais, o que acaba por desfavorecer o equilíbrio ecológico nos municípios. A

garantia da Publicidade tende a limitar atos arbitrários e também a corrupção da autoridade ambiental municipal, haja vista que todos poderão fiscalizar sua atuação.

A garantia da Publicidade, então, obriga que a Administração Pública disponibilize informações sobre seus atos e decisões. Esta obrigatoriedade constitucional foi acatada pela Resolução Conama n°. 237/1997 no seu artigo 10, inciso VII, que assim dispôs sobre o último ato processual do licenciamento ambiental: “Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade” (BRASIL, 1997). Após os avanços da tecnologia da informação, os processos administrativos, seus atos e decisões vêm sendo paulatinamente disponibilizados na rede mundial de computadores nos *sites* das prefeituras municipais, facilitando o conhecimento popular sobre o andamento e conclusão dos processos administrativos ambientais. Assim, a garantia da Publicidade favorece aos interessados e à sociedade como um todo, na medida em que propicia a todos a possibilidade de fiscalização dos atos do Poder Público, o que é da essência dos regimes republicanos e democráticos e uma exigência para a superação da crise socioambiental.

A contínua disponibilização das decisões ambientais, entendida como uma norma pública, permite ao povo o acesso e conhecimento da jurisprudência administrativa do órgão ambiental e com isso possibilita que pessoas, instituições públicas e privadas conheçam qual é o entendimento do órgão ambiental sobre determinados temas, facilitando a superação de incertezas. De antemão qualquer um pode, razoavelmente, saber o que pode e o que não pode em termos ambientais à luz do que já vem sendo decidido sobre determinado tema. Isto também permite, em termos regionais ou nacionais, que outros órgãos ambientais municipais conheçam decisões sobre matéria ambiental e promovam uma compreensão uniforme para casos similares em todo o território nacional, o que acaba por gerar uma maior segurança jurídica:

Possibilitar que as pessoas tenham acesso aos fatos, pareceres técnicos e decisão administrativa final dos processos decisórios, conhecendo integralmente o mérito decisório, com abordagem precisa dos problemas reais narrados nos fatos e possibilidades decisórias, realiza quase que integralmente o valor segurança jurídica porque possibilita que as pessoas, verdadeiramente, conheçam a norma pública geral que irá pautar o seu caso concreto. Além de informar a todos, a publicidade dos atos processuais permite a formação e uniformização da jurisprudência administrativa ambiental local, regional e nacional (SILVA, 2012, p.80).

A garantia processual constitucional da Publicidade tem íntima relação com a garantia da Motivação, que impõe ao Poder Público o dever de fundamentar suas decisões que interfiram na órbita jurídica do Estado ou das pessoas, como são as decisões que envolvem o tema ambiental. A regra constitucional é no sentido de que os julgamentos do Poder Judiciário devem ser públicos, salvo exceção do segredo de justiça, e fundamentadas todas as decisões,

daí se verifica que, se os magistrados devem explicar por escrito os motivos que determinaram suas decisões judiciais ou administrativas, muito mais as autoridades administrativas de livre nomeação e exoneração devem motivá-las. Vejam-se os incisos do artigo 93 da Constituição Federal:

[...]

IX – Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.

X – as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros (BRASIL, 1988).

Esclarecendo as razões para que obrigatoriamente exista a motivação das decisões, veja-se fragmento do decido no Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial nº. 94480/RR proferido pelo Ministro Humberto Martin, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

A necessidade de motivação ocorre em benefício dos destinatários do ato administrativo, em respeito não apenas ao princípio da publicidade e ao direito à informação, mas também para possibilitar que os administrados verifiquem se tais motivos realmente existem. Não é outra a *ratio essendi* da teoria dos motivos determinantes (BRASIL, 2011).

A função mais importante da motivação das decisões administrativas ambientais é de possibilitar o controle do acerto histórico, técnico, científico, cultural, jurídico e de outros aspectos da decisão administrativa ambiental a ser aferido pelo Conselho ambiental, sociedade, Ministério Público, Poder Judiciário e Legislativo e por outros poderes, órgãos ou pessoas.

A garantia processual constitucional da motivação não deve ser entendida como simples menção superficial à conclusão da decisão, pois deverá conter a exposição dos fatos, dos atos processuais, dos documentos, projetos e estudos carreados; argumentos que justificam racionalmente a decisão final contendo a exposição das condições e restrições ambientais, antes explicadas na fundamentação, que integrarão a licença ambiental. Em harmonia com esta garantia processual, a Resolução do Conama nº. 237/1997, no seu artigo 10, inciso VII, dispôs que uma das etapas do licenciamento consiste na emissão de ato com este intuito, veja-se: “Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico” (BRASIL, 1997). Com semelhante harmonia a Lei 13.105/2015, que estabeleceu o novo Código de Processo Civil, expressamente definiu a fundamentação como elemento essencial da decisão judicial. A decisão judicial corretamente fundamentada deverá demonstrar a análise dos fatos e do direito objetos da decisão. De outra banda, a nova lei

considera como não fundamentada a decisão que não explicar a relação do ato normativo com a questão em análise e aquela que para resolver a questão emprega conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar concretamente sua aplicação e aderência ao caso concreto. Não são consideradas como fundamentadas, igualmente, aquelas decisões que não enfrentam todos os argumentos concretamente trazidos aos autos ou que tragam decisões pretéritas sem explicar a concreta relação da decisão precedente com a questão a ser decidida. Veja-se o dispositivo na íntegra:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterà os nomes das partes, a identificação do caso, com a summa do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

§ 2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.

§ 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé (BRASIL, 2015).

Na seara administrativa ambiental, como preconizou o artigo 10, inciso VII da Resolução Conama n.º. 237/1997, o parecer deverá ser conclusivo, ou seja, deverá apresentar uma conclusão sobre a procedência ou improcedência do que foi requerido. Esta conclusão deverá estar apoiada em fundamentação técnica (sentido amplo), que por sua vez deverá estar confortada pela menção a fatos, documentos e motivos verdadeiros e presentes nos autos do processo decisório administrativo ambiental, à semelhança de uma decisão jurisdicional. Esta forma de motivação se mostra adequada, pois deixa expressos todos os fatos, documentos, razões e conclusões que levaram o Poder Público a decidir o requerimento daquela forma, dificultando o abuso de poder, bem como permite o controle mais amplo possível da atividade do Poder Público. Contribuindo com esta compreensão, veja-se o ensinamento de Mello à luz do Direito Administrativo:

[...] a Administração Pública tem o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou uma providência adotada. Cumpre-lhe fundamentar o ato que haja praticado, justificando as razões que lhe serviram de apoio para expedi-lo. Isso porque, sobretudo quando dispõe de certa liberdade (discricionariedade administrativa) para praticar o ato tal ou qual, não haveria como saber-se se o comportamento que tomou atendeu ou não ao princípio da legalidade, se foi deferente com a finalidade normativa, se atendeu à razoabilidade e à proporcionalidade, a menos que enuncie as razões em que se embasou para agir como agiu. São elas que permitirão avaliar a consonância ou dissonância com tais princípios. Donde, a ausência de motivação faz o ato inválido sempre que sua enunciação, prévia ou contemporânea à emissão do ato, seja requisito indispensável para proceder-se a tal averiguação. É que, em inúmeras hipóteses, de nada adiantaria que a Administração aduzisse motivação depois de produzido ou impugnado o ato, porquanto não se poderia ter certeza de que as razões tardiamente alegadas existiam efetivamente ou haviam sido tomadas em conta quando de sua emanção (MELLO, 2008, p.80).

Um ideal de motivação é aquele em que ocorre uma justificativa para a opção de decisão correlacionando logicamente fatos, problemas ambientais, documentos, legislação e solução administrativa ambiental; sendo que, quanto mais minuciosa for esta explicação, mais bem terá sido atendida a garantia da motivação. Assim, os fatos apresentados pelos estudos que acompanharam o requerimento deverão estar ressaltados na fundamentação que deverá demonstrar o nexo de pertinência com a decisão final tomada pelo Poder Público. Essa forma de fundamentação das decisões impõe um limite à liberdade da autoridade que profere a decisão, haja vista que ela deverá demonstrar como e por que decidiu daquela maneira.

O direito a recorrer para reformar ou aprimorar as decisões injustas é outra possibilidade materializada pela garantia da motivação, visto que por meio dela o recorrente pode demonstrar os erros da decisão, pelo cotejo daquilo que está na fundamentação com suas razões de reforma da decisão.

A Resolução do Conama nº.237/1997 no seu artigo 7º dispõe que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência e, ao dispor assim, está concretizando outra garantia processual constitucional, que é a da Autoridade Administrativa Natural decorrente da garantia do Juiz, Promotor Natural. Esta garantia visa evitar que alguém seja beneficiado ou prejudicado pelo deslocamento de competências ou atribuições não previstas em lei ou ato normativo anteriores à realização do pedido contido no requerimento. Com isso se evita que requerimentos similares sejam processados e decididos por órgãos ambientais distintos por conveniência política e, assim, se assegura um mínimo salutar de imparcialidade no processamento dos atos decisórios do Poder Público.

Por meio dessa garantia a um só tempo se pode assegurar imparcialidade objetiva e igualdade, na medida em que aqueles em igual situação terão seus pedidos analisados pela mesma autoridade. Isso pode aumentar a confiança da sociedade civil no Estado, na medida

em que percebe a possibilidade de tratamento igual e imparcial. Eventual ofensa a esta garantia provoca a invalidade dos atos praticados pela autoridade incompetente, ou seja, que não tinha atribuição para praticar legalmente aqueles atos ou proferir aquelas decisões.

Os documentos consistentes em estudos e projetos carreados ao processo decisório administrativo ambiental são provas documentais administrativas, razão pela qual devem obediência ao disposto pela garantia processual constitucional da proibição de uso de provas obtidas por meio ilícito nos processos em geral. Assim está assegurada pela Constituição Federal de 1988 a Proibição de Obtenção de documentos por meios ilícitos nos processos decisórios administrativos ambientais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos (BRASIL, 1988).

Pelo teor do texto constitucional, percebe-se que a proibição se destina ao momento da obtenção da prova, então, a obtenção da prova deverá ocorrer de forma absolutamente idônea e dentro da legalidade. Deste modo, as provas obtidas por meio da violação de domicílio familiar ou profissional, da intimidade, por utilização de escutas clandestinas, por violação de dados (*e-mails*), sigilos e outros correlatos a direitos fundamentais da pessoa deverão ser desentranhadas dos autos, porque devem ser inadmitidas no processo decisório e imprestáveis para confortar quaisquer tipos de decisão. As decisões que porventura sejam tomadas com base em prova obtida por meio ilícito devem ser anuladas.

Recomenda-se que o trâmite processual prossiga, e aqueles que conheceram a prova ilícita devam ser impedidos de officiar nestes autos como forma de manter alguma lisura do provimento final. Como regra geral é admitida a liberdade das formas e meios de prova, entretanto, como visto, se impõe respeito ao Direito e à moralidade porque não é desejável que eventual ilicitude contribua para o êxito na decisão administrativa ambiental.

A garantia processual constitucional da Isonomia Processual preconiza que todos são iguais perante a lei, inclusive nas relações processuais. Ocorre, entretanto, que às vezes, para se garantir a isonomia, é necessário tratar pessoas ou situações desiguais de maneira desigual. Rui Barbosa retrata bem isso, veja-se: “A regra da igualdade não consiste senão em quinhonar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real” (2007, p.7). Pelo exposto, pode-se compreender que o conteúdo do princípio da Isonomia implica em reconhecer igualdade perante a lei em igualdade de condições.

Por força da garantia processual da Isonomia procura-se excluir a concessão de privilégios infundados a bem da moralidade administrativa, inclusive nos processos decisórios ambientais, também como forma de uma prestação processual administrativa ambiental imparcial. Aos interessados o Poder Público deve assegurar igualdade de armas, no sentido de que todos devem ter as mesmas possibilidades processuais para influenciar na decisão administrativa ambiental final. Por certo, que a garantia da Isonomia Processual também tem reflexos extra processo decisório, razão pela qual se pode sustentar que o Poder Público deveria realizar Educação Ambiental abordando a temática processual ambiental como forma de equiparar as possibilidades cognitivas daqueles em situação social desfavorável.

É cediço que o valor isonomia processual não pode ser discutido apenas no âmbito interno do processo judicial. Assim, as políticas públicas de realização da igualdade na fase pré-processual despontam como fundamentais para a construção de um processo materialmente democrático. Desta forma, a implementação de educação ambiental processual nos municípios e suas comunidades, com profissionais e equipamentos qualificados, fornece aos menos favorecidos economicamente um melhor equilíbrio na relação processual administrativa, permitindo maior capacidade de influenciar e acessar à decisões ecologicamente justas. Possibilitar a todos o acesso à informação processual ambiental qualificada tem como norte a realização integral do valor igualdade processual na seara ecológica (SILVA, 2012).

No que se refere à garantia processual constitucional do Duplo Grau, tem-se que ela é a regra que viabiliza a utilização de recursos para reforma, melhoramento ou declaração da invalidade de decisões. No caso das decisões administrativas ambientais, a legislação reconhece que os Conselhos ambientais municipais cumprem a função revisora das decisões administrativas ambientais proferidas pela autoridade ambiental municipal. No âmbito federal, a Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo, reconhece a possibilidade de recurso nos processos administrativos, bem como a possibilidade de reconsideração da decisão pela autoridade que proferiu a decisão:

Art. 58. Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:

I - os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;

II - aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 56. [...] § 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência (BRASIL, 1999).

O conteúdo dessa garantia abrange a ideia de que os legitimados para recorrer, em regra, têm direito a ter uma revisão das decisões com que não concordam, por julgadores

distintos. Esta garantia permite o aperfeiçoamento das decisões administrativas ambientais, haja vista que possibilita sucessivas apreciações do mérito decisório por pessoas distintas.

Outra garantia processual constitucional é a da Duração Razoável dos Processos, que foi inserida na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº.45/2004 com intuito de assegurar que os processos decisórios judiciais e administrativos fossem concluídos no menor tempo possível. No âmbito dos processos decisórios administrativos ambientais, esta garantia visa assegurar que as decisões sejam exaradas dentro do prazo previsto na lei ou no ato normativo ou no menor tempo possível, a depender das particularidades de cada caso concreto. A razão de existir desta garantia processual está no fato de que não adianta uma decisão quando o bem ambiental já pereceu, já sofreu o dano ou quando a decisão já não é mais necessária ou desejada. Veja-se o enunciado constitucional:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXVIII A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (BRASIL, 1988).

Pelo teor do dispositivo percebe-se a importância concedida pela Constituição Federal à celeridade nos processos decisórios administrativos, inclusive os ambientais, com vistas a assegurar uma tramitação processual tempestiva, haja vista que não adiantaria uma ação do Poder Público quando o objeto já estivesse perecido. No mesmo sentido, seria despidendo o ordenamento jurídico brasileiro assegurar o acesso ao Poder Público se este não respondesse em tempo hábil a assegurar o bem ambiental. Por força desta garantia processual constitucional são vedadas quaisquer dilações indevidas, razão pela qual todos os atos processuais devem estar, de forma expressa ou implícita, justificados pelo trinômio necessidade-utilidade-adequação para os fins propostos no processo decisório administrativo ambiental.

Tal garantia processual constitucional, à semelhança das demais, não pretende impor parâmetros rígidos e inadequados, assim, o que se espera do Poder Público, à luz da Constituição Federal, é que o processo decisório administrativo ambiental seja célere na medida das possibilidades e necessidades do caso concreto, ou seja, a celeridade esperada deve guardar relação com o mérito ambiental objeto do processo. Neste passo, casos mais complexos demandarão maior tempo de processamento do que casos menos complexos. Veja-se a lição de Didier abordando o direito fundamental ao processo que se aplica aos processos decisórios administrativos ambientais:

A partir do momento em que se reconhece a existência de um direito fundamental ao processo, está-se reconhecendo, implicitamente, o direito de que a solução do caso deve cumprir, necessariamente, uma série de atos obrigatórios, que compõem o conteúdo mínimo do devido processo legal. A exigência do contraditório, o direito à produção de provas e aos recursos, certamente, atravancam a celeridade, mas são garantias que não podem ser desconsideradas ou minimizadas. É preciso fazer o alerta, para evitar discursos autoritários, que pregam a celeridade como valor insuperável. Os processos da inquisição poderiam ser rápidos. Não parece, porém, que se sente saudade deles (DIDIER, 2008, p.43).

Na seara administrativa ambiental esta compreensão é extremamente pertinente porque não é desejável uma ação rápida e mal pensada do Poder Público que acabe por gerar dano ambiental, bem como não é desejável uma ação intempestiva que não proteja o bem ambiental.

5.3 O processo administrativo e a decisão ambiental

A validade jurídica da decisão administrativa ambiental final depende do respeito ao ordenamento jurídico, sobretudo, às garantias processuais constitucionais acima examinadas, que demonstram “como” o processo decisório administrativo ambiental deve se desenvolver. Assim sobre o aspecto processual, a decisão válida é aquela exarada pela autoridade administrativa que processou sua decisão ambiental de acordo com o Direito processual constitucional, legal e administrativo. Uma decisão ambiental pode ter sido bem processada, mas ser injusta ou equivocada no seu aspecto jurídico ou ambiental porque irá produzir efeitos negativos sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por estas razões, depois de examinar os limites do processamento da decisão, cabe agora examinar as possibilidades de formação da decisão em si, verificando quais escolhas do decisor parecem ser mais adequadas à proteção do direito fundamental ao meio ambiente.

Inicialmente é necessário esclarecer que o modelo cartesiano de produção científica também influenciou a ciência jurídica, que por muito tempo aceitou a ideia de que a decisão pública (judiciária ou administrativa) seria capaz alcançar a certeza e produzir verdades, à semelhança da produção científica cartesiana. Este modelo de pensamento fundamentou a compreensão de que a justiça da decisão dependia apenas da aplicação da letra fria da lei, razão pela qual o Direito deveria ser legalista, matemático, exegético, sem espaço para a aceitação da dúvida, incerteza, interpretação ou verossimilhança sobre o conteúdo (mérito) das decisões ambientais. Tal entendimento apostou no dogma de que o legislador seria onisciente e, portanto, capaz de produzir um ordenamento legal com capacidade de resolver todos os casos futuros. Este normativismo que consiste em prever abstratamente situações

fáticas hipotéticas em lei, bem como a solução para o problema previsto, separa o fato do Direito, haja vista que o Direito ou a solução jurídica já estão previstos na letra da norma legal independentemente das peculiaridades e contextos do fato futuro (SILVA, 2009, p.27).

Este pensamento entende que o Poder Público deve emitir decisões iguais para fatos similares mediante aplicação da letra da lei, retirando todo o conteúdo humano interpretativo da decisão. Agindo assim o Poder Público desloca a finalidade do Direito, que deixa de ser o atendimento do interesse público com justiça para ser a Segurança Jurídica. Note-se que se a decisão estiver contida na letra da lei ela será válida, independentemente de ser injusta ou ambientalmente inadequada, no caso de processos decisórios administrativos ambientais. Este modelo de concepção do Direito e da Justiça estava fundamentado na ideia da necessidade de se alcançar a segurança jurídica, à semelhança da segurança fornecida pelas ciências experimentais capazes de produzir verdades que traduziam o mundo e a natureza. As ideias de verossimilhança, dúvida e incerteza foram excluídas do mundo do Direito e das decisões públicas, à semelhança do que ocorreu com a ciência cartesiana (SILVA, 2009, p.36).

Essas compreensões são importantes porque ainda hoje, no âmbito do Poder Executivo, onde se processam e se constroem as decisões administrativas ambientais, impera a compreensão de que o Direito aplicável às decisões administrativas ambientais é aquele previsto na norma legal, que contém a única resposta certa ao problema ambiental. Esta compreensão desautoriza o decisor a interpretar as normas e a partir do fato; portanto proíbe o decisor de fazer escolhas interpretativas, em nome da segurança jurídica esteada pelo princípio da legalidade. Ocorre, entretanto, que o Direito é uma ciência social aplicada que produz verdades relativas, altamente dependentes da interpretação. Veja-se a compreensão de Silva:

[...] ao contrário do que se tornou padrão epistemológico imposto pelo racionalismo, Aristóteles afirmava que o Direito não tratava de verdades necessárias, operando, ao contrário, com verdades contingentes, com juízos de razoabilidade, que jamais atingem a pretendida certeza das verdades científicas; e que, além disso, estarão sempre permeadas de alguma parcela de “juízos de valor” (SILVA, 2009, p.7).

Para Silva (2009) as verdades possíveis de serem produzidas pela ciência jurídica são sempre relativas, ou melhor, são possibilidades de verdade que dependem da interpretação e horizontes hermenêuticos de cada sujeito. A neutralidade científica é um mito, razão pela qual até mesmo nas ciências exatas se admite a possibilidade de influência da subjetividade do sujeito que observa na produção da verdade científica. Nota-se, então, que a ciência jurídica parece operar produzindo verdades relativas que dependem do objeto, contexto, das características dos sujeitos e também do intérprete. Caporlingua (2010) ao enfrentar o tema

ensina que o sujeito que decide não é um autômato que aplica a legislação de maneira irrefletida, mas sim um sujeito que reflete sobre a realidade e que traz a mistura de razão e sentimento na decisão:

Dentre os deveres primordiais do juiz está a aplicação do Direito, e para isso a ordem jurídica como regra geral dispõe que o critério de prevalência é o da aplicação das normas legais. Assim, por meio do juízo de concreção ou de subsunção da norma legal ao caso concreto, o julgador realiza o enlace de maneira lógica entre a norma jurídica abstrata e o caso concreto. Entretanto a ideia de que a decisão judicial é o produto final de um silogismo se traduz numa simplificação equivocada do que realmente acontece. A decisão é um ato de vontade do juiz com base no seu convencimento consolidado durante o trâmite processual; assim, o sentimento e a emoção no ato de sentenciar misturam-se à racionalidade (CAPORLINGUA, 2010, p.131).

Por esta razão o sujeito que interpreta o Direito e decide aplicando-o, em verdade, não o faz de maneira mecânica como mero aplicador de normas legais, como quem encontra e aplica uma verdade absoluta.

Assim, por certo, existem possibilidades de decisão e interpretação do caso concreto e do Direito, haja vista que a verdade existe para o sujeito que nela crê, sendo impossível de ser demonstrada como verdade pura e integral. Some-se a isso o fato de que a decisão humana sempre está sujeita a erros e incertezas, já que o decisor traz consigo as defecções próprias da condição humana.

Assim como a dúvida pode se instaurar precedentemente, em inúmeras situações, quando, então, haverá espaço para um juízo subjetivo pessoal, do administrador [...] Haverá sempre uma zona de certeza positiva, na qual ninguém duvidará [...] Uma zona circundante onde justamente proliferarão incertezas que não podem ser eliminadas objetivamente, e, finalmente, uma zona de certeza negativa (MELLO, 2008, p.427).

Essa lição de Mello (2008) demonstra que os atos jurídicos produzidos pelo Poder Público, inclusive os decisórios administrativos ambientais, podem comportar uma parcela de dúvida ou incertezas. Isso se deve ao fato de que, na ciência jurídica, uma decisão é tanto mais relativamente verdade, quanto maior for o número de pessoas que concordam com aquele entendimento segundo um juízo de razoabilidade e não de certeza absoluta, razão pela qual parece ser razoável que os juízos devam ser de verossimilhança e não de verdade.

Quando o mérito da decisão envolve o meio ambiente diretamente, este modo de pensar a produção de decisões públicas se mostra extremamente relevante, haja vista que o meio ambiente é um meio incerto, devido às infinitas reações, relações, interligações e dependências complexas, jamais possíveis de serem completamente conhecidas pelo ser humano. Para Morin (2005, p.42) todo o universo é um meio incerto, incluindo o planeta Terra, razão pela qual toda ação humana está sempre pautada pela existência de um risco e pela correspondente necessidade de precaução, indicando que a humanidade, ao não ter

certeza absoluta de nada, deve avançar lentamente e consciente de que inexistem certezas absolutas, que os resultados são sempre incertos em alguma medida. Sendo assim, a incerteza e a dúvida não podem ser expulsas da decisão pública (e também da ciência), mas integradas e levadas em consideração (LUNELLI; MARIN, 2010, p. 15).

Esse entendimento baseia-se na premissa de que o mundo dos fatos, assim como o universo, está em constante modificação. Então, se o Direito existe para regular os fatos da vida que se modificam constantemente, não pode o Direito ser algo rígido ou fixo. Logo, parece ser razoável que a decisão administrativa ambiental seja produzida a partir do fato, considerado seu contexto natural e cultural, e não o inverso, como preconiza o Direito de ordem legalista. Tal perspectiva permite que se compreenda que no âmbito dos processos decisórios ambientais não existe a resposta certa, capaz de ser encontrada na norma por todos os intérpretes, como se a verdade estivesse posta na norma pelo legislador. Permite também a possibilidade de rompimento com o modelo posto, que, em certa medida, impede o Direito de ser interpretado de forma a permitir mudanças socioambientais, haja vista que os intérpretes sempre têm que observar o Direito vigente, ainda que ele esteja comprometido com o patrimonialismo e com a manutenção do estado das coisas fruto de equívocos históricos.

A possibilidade de formulação de decisões públicas para além da mera aplicação da letra da norma legal e do automatismo irrefletido traz consigo a possibilidade de ocorrência de alguns problemas de ordem interpretativa e de formação da decisão, que envolvem o voluntarismo, a arbitrariedade e o abuso da discricionariedade; sobretudo nos casos em que não existe norma legal clara ou regra específica para resolver todos os casos concretos, como ocorre no dia a dia que envolve a complexa questão ambiental no âmbito do Poder Público. Então, reconhecendo a impossibilidade de o Estado produzir um ordenamento capaz de prever toda e qualquer situação fática, haja vista que sempre existiriam casos por ele não regulamentados, alguns doutrinadores da vertente positivista, a exemplo de Hart (2001), defendiam a possibilidade de o decisor se utilizar de poder discricionário livre, para criar uma norma jurídica ou estender o âmbito de incidência de uma norma já existente para resolver o caso concreto.

Essa compreensão foi combatida pela vertente pós-positivista, a exemplo Dworkin, que defendia que, diante da ausência de normas expressas, o decisor não poderia usar de poder discricionário livremente e deveria elaborar e aplicar uma norma decorrente de princípios de ordem moral e política consagrados na história institucional da sociedade, de maneira fundamentada, sem socorrer-se da discricionariedade. Em razão disso, a decisão não

estaria esteada na filosofia da consciência (discricionariedade livre), mas fundamentada na moralidade política e na ideia de coerência histórica institucional.

Para Dworkin (2010) os ordenamentos jurídicos, como regra, contêm regras e princípios, que se diferenciam devido à orientação que dão ao intérprete na elaboração de uma decisão. As regras devem ser usadas quando as particularidades do caso concreto estão previstas na sua hipótese normativa, razão pela qual a regra deve ser aplicada validamente. Em caso de conflito entre duas regras, somente uma será aplicada e a outra deverá ser desprezada. Os princípios servem como critérios que orientam ou inclinam o conteúdo da decisão em determinado sentido, como exigência de justiça, moralidade, equidade ou finalidade. No caso de conflito aparente entre princípios, ambos permanecem intactos quando não prevalecem; pois os princípios apresentam peso e, assim, um deverá se sobrepor ao outro sem afastá-lo completamente da interpretação ou da incidência na elaboração da decisão aplicável ao caso concreto.

De posse destes conceitos, Dworkin (2010) propõe que o Direito seja compreendido como interpretação construtiva do ordenamento²⁰, esteada por preceitos de moralidade cívica (no caso brasileiro os previstos na Constituição Federal) e na coerência institucional historicamente solidificada. Esta possibilidade relaciona-se com a ideia do Direito como integridade, que procura propor um modelo decisório para os casos em que haja lacuna legislativa, ou seja, quando não existe regra expressa para resolver o problema objeto da decisão. Neste caso, o decisor não está autorizado a criar uma regra ou utilizar-se de discricionariedade somente de acordo com seu senso particular de justiça, mas pode perquirir a existência de princípios expressos ou implícitos, consagrados historicamente pela sociedade, e inclinar-se a decidir favoravelmente em direção do que preconizam tais princípios. A história institucional da sociedade pode, por exemplo, ser extraída de decisões pretéritas que sempre trazem implicitamente indicação dos valores aceitos e indicam a moralidade.

Desse modo, Dworkin (2010) afirma que o decisor não se socorre da discricionariedade porque a história institucional da sociedade, coerentemente examinada e utilizada, lhe impõe limite para a decisão. Assim, é possível compreender que a história institucional da sociedade (decisões pretéritas) é capaz de revelar paradigmas que podem ser utilizados na decisão. Então, se pode afirmar que o decisor não está atrelado apenas à pesquisa

²⁰Neste modo como Dworkin propõe sua teoria, o texto contempla uma racionalidade realizada no mundo concreto, ou seja, leva em conta a tradição do mundo contida, também, em sua história, portanto em harmonia com a teoria crítica. O exercício interpretativo é constante porque a argumentação se dá pela interpretação do concreto, produzindo o compreendido de forma fundamentada. Para Dworkin interpretar tem a ver com a experiência vivida no mundo concreto.

e reprodução da lei, mas pode produzir uma decisão inédita e também renovadora da história institucional, como requer a questão ambiental a cada momento.

Como já referi em outras oportunidades, os textos são fatos. Isto porque os textos são o dito de uma compreensão que se deu, necessariamente, como aplicação. Na verdade, temos que encontrar o fio condutor da tradição que se liga ao enunciado. Teremos que buscar – sempre, em face dos *princípios* da integridade e da coerência, que na hermenêutica denominamos de tradição – os *casos* e o *contexto* em que esse enunciado foi produzido. Não é possível, portanto, continuarmos analisando os textos das súmulas como se ali fosse “o lugar da verdade” e como se o sentido imanente desse texto nos desse as respostas para a sua futura aplicação (DWORKIN, 2010, p.228, grifos do autor).

Esta compreensão de que a decisão é uma questão de interpretação torna-se cristalina quando Dworkin (2010) aproxima o trabalho do decisor com o dos romancistas. Ele se utiliza do exemplo da contratação de romancistas para escreverem um único romance, sendo que cada capítulo seria escrito por um romancista diferente, o primeiro iniciaria a obra e os demais, sucessivamente, deveriam escrever os capítulos após ler e interpretar os capítulos precedentes, devendo seguir a história de maneira coerente.

Para que isso ocorra, cada romancista deve compreender a subjetividade dos personagens, suas motivações, os contextos históricos, a tradição, etc., para que o romance não se torne um conjunto de capítulos pouco relacionados, mas um romance com integridade. Assim, da mesma forma, o decisor, ao elaborar uma decisão administrativa ambiental em que exista uma lacuna de regras, também deve recorrer ao exame dos casos precedentes decididos por outras pessoas, buscando descobrir modelos ou princípios possíveis de ser utilizados para formar uma decisão adequada e continuar com a história institucional. Neste passo, Dworkin (2010) quer afirmar que cada decisor pode operar como um romancista, escrevendo novas decisões capazes de resolver novos problemas, considerando entendimentos anteriores, o que de certa forma assegura alguma segurança jurídica, sem engessar a possibilidade de produção de decisões inéditas.

Ao decidir o novo caso, cada juiz deve considerar-se como parceiro de um complexo empreendimento em cadeia, do qual essas inúmeras decisões, estruturas, convenções e práticas são a história; é seu trabalho continuar essa história no futuro por meio do que ele faz agora. Ele deve interpretar o que aconteceu antes porque tem a responsabilidade de levar adiante a incumbência que tem em mãos e não partir em nenhuma nova direção. Portanto, deve determinar, segundo seu próprio julgamento, o motivo das decisões anteriores, qual realmente é, tomando como um todo, o propósito ou o tema da prática até então (DWORKIN, 2010, p.227).

Note-se que a teoria proposta por Dworkin possibilita o rompimento com o dogma da neutralidade do decisor, haja vista que aceita que cada decisor (romancista) formula raciocínios pessoais e também se utiliza de suas convicções intelectuais e morais para continuar a história, sem que isso represente um ato arbitrário, de voluntarismo ou

discricionariiedade extremada. Possibilita, também, que o decisor exerça alguma liberdade de forma responsável, necessária para resolver problemas até então inexistentes, mantendo alguma segurança jurídica. É mister ressaltar que sempre o decisor deverá fundamentar racionalmente sua decisão, justificando detalhadamente suas escolhas como condizentes com o Direito e com os valores da sociedade presentes na Constituição que ele entende relevantes e com promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado como prioridade. Isto impõe um limite na decisão que deve estar de acordo com o Direito, mas permite alguma liberdade ao decisor (necessária para solucionar novos problemas), desde que ela seja adequada à moralidade (valores) constitucional.

Para Silva (2009) a pragmática do Direito vivenciada por seus operadores, e também nas secretarias municipais ambientais, revela que a teoria desenvolvida por Dworkin merece reparo no tocante à discricionariiedade, porque, para ele, de fato ela ocorre na totalidade dos julgamentos; haja vista que o decisor faz escolhas e, além disso, a decisão é sempre baseada em juízos de plausibilidade e verossimilhança, mas jamais numa certeza absoluta ou resposta certa.

Uma decisão da suprema corte continua sendo uma decisão jurídica e deve levar em conta os precedentes e as considerações institucionais, como as relações entre a corte e o congresso, assim como a moralidade. E nenhuma decisão jurídica é necessariamente a decisão correta. Os juízes representam diferentes posições quanto a questões controversas de direito e da moral (DWORKIN, 2010, p.287).

Neste passo, a decisão vai certificar algum(uns) direito(s) de que se tinha dúvida sobre seu reconhecimento num juízo de verossimilhança, mas jamais num juízo de certeza, pois esta é inatingível nas ciências humanas. Assim, a teoria da decisão mais adequada às decisões administrativas parece ser aquela que rompe com a lógica cartesiana da crença na justiça proveniente da aplicação da letra fria da lei, possibilitando espaço para a interpretação crítica, que possibilita a discricionariiedade utilizada de forma responsável a partir do emprego de fundamentação legitimada (SILVA, 2009).

Pelo exposto, observa-se que as decisões justas devem decorrer de processos decisórios justos e democráticos, ou seja, que tramitem sem violar quaisquer garantias processuais constitucionais e que efetivamente permitam a participação dos interessados. Esta perspectiva, no tocante à participação, foi expressamente contemplada pela Lei Orgânica do município de Pelotas e está em harmonia com a Educação Ambiental que tem como tarefa facilitar a cooperação de todos nos processos decisórios ambientais.

Do mesmo modo, as decisões que no seu mérito envolvam diretamente as questões do meio ambiente não podem ser orientadas pela lógica decisória legalista normativista, haja

vista que o problema ambiental é extremamente complexo e incapaz de ser contemplado integralmente na hipótese normativa. Assim, a decisão pública que envolve o meio ambiente diretamente carece de um modelo decisório onde seja permitida a interpretação como preconizada por Dworkin, mas que reconheça a impossibilidade de existência de uma resposta certa, haja vista que no âmbito jurídico, como revela a pragmática, inexistem juízos de certeza, mas apenas de verossimilhança.

A formação da decisão ambiental deverá contemplar a necessidade da adequação temporal, devendo ser coerente com o passado e com o presente (para fins de segurança jurídica) e com o futuro, porque seus efeitos serão produzidos no futuro. De nada adianta uma decisão impraticável no momento da concretização dos seus efeitos, assim a mesma deverá ser eficaz. A decisão também deverá ser elaborada de modo a ser capaz de produzir efeitos concretos, haja vista que é no momento da concretização dos efeitos da decisão que a proteção ambiental irá ocorrer ou não.

Tomem-se, por exemplo, os “lixões”, em que resíduos sólidos são dispostos e acumulados irregularmente, existentes nos municípios brasileiros; ao analisar este problema ambiental se pode questionar: Qual é a causa deste problema? O uso indiscriminado de embalagens, ou ausência de logística reversa, o descarte irregular, ineficiência do Poder Público ou o sofrimento humano aplacado pelo prazer efêmero do consumo? Tal perspectiva parece mostrar que a análise do problema ambiental é um (outro) problema decisório, ou seja: o decisor precisa estar ciente de que o problema objeto da decisão, em regra, supera a capacidade da análise humana individual ou disciplinar, razão pela qual é sempre recomendável uma decisão ambiental produzida de maneira multidisciplinar.

Tal perspectiva também evidencia que, de certo modo, a decisão ambiental sempre estará incompleta ou inacabada. Note-se que parte do problema ambiental sempre estará encoberto em razão da limitação do método empregado para sua compreensão; sempre haverá um ponto mal compreendido ou mal descrito. Tudo isso impõe a necessária lucidez sobre o limite do alcance da decisão ambiental e esta compreensão deverá estar sempre presente. A compreensão desta limitação também é um indício de que a decisão produzirá algo plausível e não uma certeza.

A cada avanço da tecnologia há um avanço na sofisticação do problema ambiental, o que torna sua compreensão mais exigente e difícil. Esta novidade mais sofisticada possibilita diversas e diferentes possibilidades de compreensão do novo problema e da nova solução necessária à concretização do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso evidencia, novamente, que o mérito da decisão decorre de escolhas do decisor também, haja vista que ele

estará num ambiente de novas dúvidas, novas incertezas técnicas e novos conflitos de interesses e, para conseguir decidir a matéria ambiental, fará escolhas discricionárias, devendo explicá-las. Este ponto mostra que a tese de Dworkin tem as limitações apontadas por Silva (2009).

Esta realidade parece exigir que as decisões ambientais administrativas sejam elaboradas a partir da abertura à discussão e debate, e não fechadas em postos de vista indiscutíveis. Neste método dialético, deverão ser confrontadas as várias possibilidades de escolhas técnicas e jurídicas, devendo formar o mérito decisório aquelas mais adequadas à proteção socioambiental, carecendo de ser demonstrada na fundamentação da decisão a justificação racional das escolhas. Será arbitrária a decisão que não estiver apoiada em fundamentação idônea e adequada, sendo vedada a utilização de argumentos vagos, imprecisos ou inespecíficos.

Nesse sentido, é desejável que a decisão administrativa ambiental traga de forma expressa toda a trajetória da formação da sua convicção (demonstração do raciocínio). Como já se viu, a garantia processual constitucional da Motivação impõe ao decisor que ele fundamente legitimamente sua decisão, explicando o problema concreto e as escolhas realizadas para a solução do problema concreto. Esta justificação do mérito da decisão contribui para torná-la aceitável porque aponta as particularidades do problema ambiental e suas consequências futuras, bem como a necessidade de aplicação das soluções técnicas e razões jurídicas. A demonstração da aplicação dos conhecimentos pertinentes e necessários revela a intenção do Poder Público de afastar a arbitrariedade quando visa concretizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Parece que a decisão ambiental reclama que o decisor interprete e considere a tradição, as relações ecológicas locais, o Direito vigente, as particularidades do caso concreto, ou seja, procure compreender da forma mais ampla o contexto e o texto, sobretudo o constitucional, que determina que a finalidade da decisão ambiental é concretizar o direito presente e futuro do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob pena de produzir uma decisão materialmente inconstitucional, ou seja, que contraria as regras constitucionais.

Asseverou-se que o mérito ambiental é extremamente complexo, razão pela qual o normativismo e a justiça da lei não se mostram como opções razoáveis para orientar a confecção de decisões administrativas ambientais. Por esta razão, defendeu-se que os modelos decisórios informados pela interpretação crítica são os que se mostram mais adequados a produzir decisões capazes de respeitar a segurança jurídica, mas também possibilitar decisões ambientais eficazes para resolução de problemas a cada dia mais complexos.

Como consideração final se pode afirmar que o Direito brasileiro prevê que os processos decisórios, inclusive os processos decisórios administrativos ambientais municipais, são formas válidas de participação. Assim como o ordenamento jurídico mencionado preconiza que as decisões sejam processadas aderentes ao republicanismo, democracia e a todas as garantias processuais constitucionais administrativas ambientais. Estes limites impostos ao trâmite processual decisório tendem a produzir decisões administrativas ambientais com maior possibilidade de atingimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Se pode afirmar que o município de Pelotas, por meio de sua Lei Orgânica e da legislação nacional, se harmoniza com a participação dos interessados nos processos decisórios ambientais que são meios para colaboração da sociedade na formação das decisões ambientais municipais, bem como que a Educação Ambiental deve abordar a educação voltada para os processos decisórios administrativos ambientais como forma de facilitar a cooperação dos interessados na formação das decisões públicas, inclusive no município de Pelotas/RS.

Considerações Finais

Este trabalho científico em consonância com a (lente da) teoria crítica, a partir da análise de conteúdo dos documentos e da revisão bibliográfica, pretende neste momento explicitar afirmações temporais, históricas e não imutáveis como considerações finais do trabalho.

Compreendeu-se que a Educação Ambiental tem como um dos seus objetivos capacitar a comunidade para a participação ativa na defesa do meio ambiente, pois, pelo exame do conteúdo do documento Lei 6938 de 31 de agosto de 1981 no seu artigo 2º, inciso X, esta tarefa da Educação Ambiental está expressa e incontroversa na medida em ela deve se realizar em “todos os níveis de ensino, inclusive a educação ambiental da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981). Assim, tem-se que os objetivos da pesquisa foram atingidos e que a tese foi confirmada uma vez que é possível afirmar que a Educação Ambiental pode interceder para a compreensão da possibilidade de controle social dos atos administrativos ambientais no Município de Pelotas pela participação da sociedade civil porque a análise do conteúdo do conjunto dos documentos revelou que a Educação Ambiental é um direito de todos, tendo como fundamento o pensamento crítico capaz de possibilitar a compreensão de que os problemas socioambientais têm em sua causa aspectos econômicos, políticos, jurídicos, ecológicos e outros; razão pela qual pode possibilitar às comunidades reflexão para ação, inclusive junto do Estado, envolvendo todos os aspectos presentes na causa. Em razão disso, se afirma que a Educação Ambiental produz atos educativos objetivando a ocorrência da participação da sociedade civil para realização de controle social dos atos administrativos ambientais do Estado, inclusive nos municípios.

A análise do documento Declaração de Tbilisi revelou que a Educação Ambiental deve ser um direito de todos, cabendo a ela considerar os múltiplos aspectos que compõem a causa da crise socioambiental. Evidenciou que a Educação Ambiental deve contribuir para a ocorrência de ampla participação social para conservação e melhoria do meio ambiente, por isso recomendou que os Estados produzam informações ambientais fidedignas para que as comunidades informadas possam se engajar com o Estado na execução da tarefa de proteção e defesa do meio ambiente. Tal perspectiva evidencia a relação entre Educação Ambiental e controle social, na medida em que vincula informação ambiental, Educação ambiental e participação social.

Já a análise do documento Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, elaborado no Fórum Global das Organizações Não Governamentais, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro em 1992, estabeleceu que as soluções para superação da crise socioambiental devem ser criadas pelas próprias comunidades. Ao fazer isso o conteúdo do documento incentiva que a Educação Ambiental se dedique para a compreensão dos problemas e meios para soluções ambientais locais, ou seja, nos bairros e municípios, e também questões que envolvem o Estado, o país e o planeta. Neste sentido, se pode afirmar a possibilidade de Educação Ambiental objetivando solução de problemas existentes na comunidade ou município.

O conteúdo do documento também revela que é tarefa da Educação Ambiental facilitar a cooperação nos processos decisórios em todos os níveis, permitindo que se afirme a possibilidade de ocorrência de Educação Ambiental para realização de controle social pela participação nas decisões públicas sobre as políticas públicas ambientais, inclusive municipais.

Os princípios 8 e 10 do documento evidenciam que é dever da Educação Ambiental facilitar a cooperação social nos processos decisórios, bem como que a mesma deve estimular e potencializar o poder de controle social para ser utilizado de forma democrática, para que as comunidades possam influenciar nas decisões públicas que estarão submetidas.

Disso se pode afirmar que a Educação Ambiental pode mediar a compreensão da possibilidade de controle social dos atos administrativos ambientais no Município de Pelotas pela participação da sociedade civil, pois, ao pretender facilitar a cooperação social nos processos decisórios, deve fazer com intuito de estimular e potencializar o poder de controle social para ser utilizado de maneira materialmente democrática.

A análise do conteúdo do documento Declaração de Thessaloniki permite que se afirme que a Educação Ambiental também é um processo coletivo de aprendizado, bem como que deve estimular a ocorrência de parcerias e participações paritárias envolvendo a comunidade nas tarefas ambientais do Poder Público local, ou seja, promover a compreensão dos munícipes de que é permitida e salutar a colaboração da sociedade civil com o município e que isso deve se dar por meio de um diálogo contínuo.

O documento Lei 9.795 de 25 de abril de 1999 revelou que a Educação Ambiental é um processo permanente e essencial para o desenvolvimento humano com preservação do meio ambiente. Neste sentido impôs ao Poder Público, inclusive o município, o dever de estimular a colaboração da sociedade civil na proteção e defesa ambiental por meio da

promoção de Educação Ambiental formal e não formal. Este estímulo deve ocorrer por meio de ações educativas a serem realizadas pelos órgãos ambientais do SISNAMA, como o Departamento de Educação Ambiental dos municípios, inclusive Pelotas/RS. Pelo teor do documento é possível afirmar que as informações ambientais devem ser acessíveis ao maior número de pessoas para que possa ocorrer a participação permanente e responsável da comunidade de modo a estabelecer, inclusive, o controle social sobre os atos administrativos ambientais do Estado por meio da participação da sociedade civil.

A análise dos documentos Decreto nº. 4.281 de 25 de junho de 2002, que regulamentou a Lei 9.795 de 27 de abril de 1999, e Resolução nº 2 de 15 de junho de 2012, do órgão pleno do Conselho Nacional de Educação e Ministério da Educação, evidenciou que a Educação Ambiental deve ser realizada nas instituições de ensino, valorizando a participação e a cooperação na defesa do meio ambiente contra as formas de exploração da maneira mais ampla possível. O pensamento crítico-reflexivo, valorizando a participação individual e coletiva para realização do controle social dos atos do Estado, deve contrapor-se às relações de dominação e exploração presentes historicamente e na realidade atual.

Corroborando com as considerações acima realizadas, enfatiza-se que é tarefa da Educação Ambiental dirigir-se às comunidades enfocando a participação e o controle social como possibilidades para resolução dos problemas ambientais que ocorrem onde a comunidade está geograficamente inserida. Neste sentido, o Departamento de Educação Ambiental da Secretaria de Qualidade Ambiental de Pelotas, órgão do SISEPRA e do SISNAMA, pode promover Educação Ambiental visando estimular os munícipes a participarem nos processos decisórios ambientais do município, para conhecer os problemas ambientais e participarem da elaboração e execução das decisões, ou seja, realizando o controle social dos atos administrativos ambientais do Município de Pelotas/RS. Reconhecendo-se a necessidade de maior participação e controle social, adverte que a Educação Ambiental deve trabalhar as questões que envolvem as possibilidades de participação e controle social porque ambas precisam ser aprendidas, haja vista que as pessoas não nascem participativas, bem como não realizam o controle social espontaneamente porque sentem-se impotentes perante a magnitude dos problemas ambientais; além disso, percebem a desfavorável correlação de forças que envolvem os interesses políticos e econômicos que tensionam com a defesa do meio ambiente.

Nesta configuração, cabe ao Estado criar condições para transformar o espaço técnico da gestão ambiental em espaço público. E, desta forma, evitar que os consensos sejam construídos apenas entre atores sociais com grande visibilidade e influência na sociedade, à

margem de outros, em muitos casos, os mais impactados negativamente pelo ato do Poder Público. Estes atores, em geral, por não possuírem meios materiais e capacidades necessárias, no campo cognitivo e organizativo, para intervirem de modo qualificado no processo de gestão ambiental, não conseguem defender seus interesses e necessidades.

À luz da teoria crítica se pode afirmar que uma realidade mais favorável à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a se realizar por meio da Educação Ambiental, é possível, tanto que está presente no conteúdo dos documentos analisados. Igualmente, se pode afirmar que a concretização desta realidade mais favorável encontra obstáculos na natureza não participativa do ser humano, que precisa ser estimulado para a participação e realização do controle social. Outro obstáculo está relacionado às assimetrias existentes entre as classes sociais no que se refere ao acesso a bens socioculturais. Alerta-se para o fato de que hoje existe uma impossibilidade de compreensão das questões ambientais em razão da perspectiva metodológica objetificante instaurada pela epistemologia cartesiana. Mantendo-se este estado de coisas, a tendência é de insuficiente ocorrência de participação e controle social, ou seja, se firma uma tendência de insuficiente realização de proteção e defesa ambiental pela comunidade por meio do engajamento com o Poder Público, sobretudo por meio dos processos decisórios administrativos ambientais. Em sentido contrário, acredita-se que a promoção de Educação Ambiental para realização de controle social dos atos administrativos ambientais do Estado por meio da participação da sociedade civil tende a aumentar o engajamento da comunidade para realização de proteção e defesa ambiental no município nos processos decisórios administrativos ambientais.

Compreendeu-se que existe a possibilidade jurídica de controle social dos atos administrativos ambientais do Estado pela participação da sociedade civil, uma vez que o conteúdo do documento Constituição Federal 1988, nos seus artigos 1º, parágrafo único e 225, quando interpretados em conjunto, prevê expressamente que o poder do Estado brasileiro pertence ao seu povo, bem como que o dever de defender e preservar o meio ambiente é um dever imposto ao Estado para ser desempenhado com a coletividade. Assim, é possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 permite que no país ocorra o controle social das tarefas socioambientais do Estado por meio da participação da coletividade. Esta perspectiva permite que se compreenda que a gestão ambiental pública municipal em Pelotas/RS pode ser democrática e participativa, haja vista que a própria Constituição Federal de 1988 convocou a coletividade para participar junto com o Estado brasileiro na realização da tarefa de concretizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A análise do documento Lei 6.938/1981, artigo 2º, inciso X, permite que se afirme existir uma relação entre controle social e Educação Ambiental, porque o documento determina que a política nacional de defesa do meio ambiente no Brasil deve se realizar mediante o desenvolvimento de Educação Ambiental objetivando capacitar a coletividade para a ocorrência do controle social que se realiza por meio da participação ativa na defesa do meio ambiente.

Ambos os documentos, Constituição Federal de 1988 e Lei 6.938/1981, mostram que o controle social das políticas públicas ambientais a se realizar por meio da participação da sociedade civil foi uma escolha do Estado brasileiro, sobretudo para conceber, implementar, operacionalizar, aprimorar e fiscalizar as políticas públicas ambientais. Esta perspectiva se confirma porque o ordenamento jurídico brasileiro, visando concretizar o controle social, colocou à disposição da sociedade civil mecanismos e procedimentos para obtenção de informações ambientais, promovendo um ambiente de ampla publicidade, bem como mecanismos e procedimentos para a participação social. Assim, se pode afirmar que as pessoas singulares ou a sociedade civil organizada, ao serem convocadas pelo Estado por meio da Constituição Federal e das Leis ambientais a concretamente intervirem na gestão pública ambiental, acabam por pretender formar um Estado mais participativo; sendo que mesmo historicamente comprometido em viabilizar os interesses das classes dominantes, acaba por incorporar, por meio das políticas públicas socioambientais, também alguns interesses das classes subalternas.

A partir desta compreensão o controle social pode contribuir para a concretização da democracia e da soberania do povo, sendo que o controle social ocorre por meio da participação efetiva do povo nos espaços de decisão (conselhos e processos decisórios) que dizem respeito aos interesses da comunidade em geral. Reconhece que a participação é algo que precisa ser aprendido, razão pela qual o controle social pela participação é um processo em construção que deve envolver toda a coletividade para o compartilhamento do poder decisório, residindo aqui a possibilidade de contribuição da Educação Ambiental. Disso tem-se que o controle social é exercido por meio da participação popular que é expressão da democracia direta, o que permite iniciativas individuais do cidadão ou iniciativas a serem realizadas por meio de conselhos gestores de políticas públicas.

A interpretação crítica do conteúdo dos documentos analisados revela que o controle social dos atos administrativos ambientais no Estado brasileiro, nos três níveis, é possível; indicando que uma realidade mais participativa e democrática é permitida, haja vista que todo o ordenamento jurídico analisado se harmoniza com esta constatação. O olhar histórico sobre

a formação dos Estados na Antiguidade clássica até a constitucionalização do Brasil, revela que um possível obstáculo à ocorrência do controle social pela participação é a exclusão das classes menos favorecidas em termos sociais e culturais do campo político e, por conseguinte, da efetiva participação nos assuntos ambientais do município.

Explicitou-se que o ordenamento jurídico-ambiental brasileiro previu a existência de conselhos ambientais com participação popular para órgãos ambientais, pois o artigo 6º, inciso II da Política Nacional do Meio Ambiente expressamente previu que os órgãos responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental da União, estados e municípios, que formam o SISNAMA, são estruturados com os conselhos ambientais. A análise do documento Decreto nº. 99.274/1990, especialmente seu artigo 5º, mostrou que o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) é formado por pessoas provenientes da sociedade civil, tais como trabalhadores, ambientalistas, representantes indígenas e outros.

A análise do documento Lei Estadual nº 10.330/1997 revelou que no Estado do Rio Grande do Sul existe um sistema estadual de meio ambiente (SISEPRA) semelhante ao SISNAMA, sendo formado, inclusive, pelos órgãos ambientais dos municípios gaúchos como a Secretaria de Qualidade Ambiental de Pelotas/RS. Este documento revelou a existência do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA/RS), dispondo que o mesmo é formado por pessoas provenientes da sociedade civil, como, por exemplo: representante das universidades privadas, trabalhadores, representantes de conselhos de classe e outros.

A análise do documento Lei Municipal nº 5.763/2010 de Pelotas/RS revela que existe a Secretaria de Qualidade Ambiental no município e que lhe é atribuída a tarefa de defender e preservar o meio ambiente no Município de Pelotas/RS, bem como que existe o Conselho Municipal de Preservação Ambiental (COMPAM).

A análise de conteúdo do documento Lei Municipal nº. 3.835/1994 revela que o Conselho ambiental municipal deve ser composto por pessoas da sociedade civil e determinou que sua formação deve ser paritária, ou seja, que os representantes da sociedade civil devem estar em igualdade numérica com os representantes do Poder Público, indicando a tendência de formar um conselho ambiental democrático e participativo. Em razão disso, se pode afirmar que o ordenamento jurídico-ambiental brasileiro previu a existência de conselhos ambientais nos três níveis, ou seja, União, Estados e no Município de Pelotas/RS, com previsão legal para ocorrência de participação popular possibilitando o controle social dos atos administrativos ambientais por meio da participação da sociedade civil. Em razão disso se pode afirmar que qualquer um do povo pode frequentar as reuniões dos conselhos ambientais e participar das discussões na forma regimental, porque o conteúdo dos

documentos analisados dispõe no sentido de permitir o acesso às reuniões, haja vista que a regra é a publicidade de toda informação e decisão ambiental.

Um olhar crítico sobre os Conselhos ambientais evidencia que sua existência decorre de cristalina previsão legal, sendo que os mesmos devem ser espaços para participação e controle social dos atos ambientais do Poder Público, indicando que a sociedade civil pode integrar a formação deste espaço para influenciar as políticas ambientais nacional, estadual e municipal em Pelotas/RS. A pesquisa revela a existência de obstáculos para que os Conselhos ambientais se tornem efetivamente democráticos e participativos, porque parece não haver uma correspondência entre a previsão normativa e a realidade observada em termos de igualdade, democracia e participação para a defesa de interesses entre diferentes classes sociais. Este fato firma uma tendência favorável à classe com melhor acesso à renda e educação em detrimento da classe menos favorecida na defesa de interesses nos Conselhos ambientais, ou seja, não existe igualdade política entre os mais ricos e os mais pobres, inclusive nos Conselhos ambientais.

Esta perspectiva evidencia que a democracia não se concretiza nos espaços onde existem importantes diferenças sociais, uma vez que a democracia deixa de ser o regime de igualdade política e vontade da maioria para tornar-se um regime em que a classe em melhor condição social domina a classe mais carente na medida em que esta fica excluída do espaço político. Isso permite que se reflita que a tendência é de que as classes menos favorecidas encontrem dificuldades para participar efetivamente nos Conselhos ambientais porque, em regra, exaurem sua energia na conquista de renda para a sobrevivência, ficando sem tempo e condições para disputar espaço no campo político para lutar por seus interesses. Assim, o Estado tende a permanecer identificado com os interesses daqueles que o compõem. A modificação desta tendência é possível pela Educação Ambiental porque ela pode promover atos educativos que evidenciem esta imperfeição dos Estados democráticos capitalistas como Brasil, tentando informar que as assimetrias sociais resultam no enfraquecimento da democracia e na diminuição do volume e da qualidade da participação das classes menos favorecidas socialmente.

Portanto, o Estado de Direito brasileiro oferece formas processuais válidas de participação da sociedade nos seus processos decisórios administrativos ambientais porque a Constituição Federal de 1988 revelou que, como regra, todos os processos são públicos e que o poder das autoridades é limitado por normas que asseguram a todos o direito de acesso ao Poder Público por meio de petição ou de ter acesso aos autos dos processos decisórios administrativos na forma do artigo 5º, XXXIV. Além da garantia processual constitucional de

acesso ao Estado, existem outras, como o devido processo legal e administrativo na forma do artigo 5º, LIV), do contraditório na forma do artigo 5º, LV, da publicidade na forma do artigo 5º, LX, da Motivação na forma do artigo 93, IX, da autoridade administrativa natural, da proibição de obtenção de documentos por meios ilícitos na forma do artigo 5º, LVI, da isonomia processual na forma do artigo 5º, *caput*, do duplo grau e da duração razoável dos processos na forma do artigo 5º, LXXVIII da Constituição Federal.

Estas garantias processuais constitucionais se aplicam a todos os processos administrativos ambientais, inclusive nos processos de licenciamento ambiental, nos processos administrativos para imposição de infrações ambientais e outros processados nas secretarias municipais ambientais, como a Secretaria de Qualidade Ambiental de Pelotas/RS. Por estas razões afirma-se que pode ocorrer a efetiva participação da sociedade nos processos decisórios administrativos ambientais nos municípios.

Logo pode-se afirmar que o direito brasileiro efetivamente oferece formas válidas de participação nos processos decisórios ambientais e que eles materializam a democracia, haja vista que qualquer um do povo pode examinar seus autos como regra. Ocorre, entretanto, que, em regra, os indivíduos tendem a não fazer participação via processos decisórios porque desconhecem a possibilidade ou porque permanecem excluídos do acesso ao Estado em razão de dificuldades decorrentes das assimetrias sociais, indicando que apenas aqueles que podem suportar despesas com profissionais ou que têm tempo e informação conseguem fazer a participação e ao controle social. Assim, o desconhecimento da possibilidade de participação via processos decisórios administrativos ambientais constitui-se um obstáculo à participação e o controle social, assim como a exclusão decorrente da diferente oportunidade de acesso à renda e educação. Nesta perspectiva, a Educação Ambiental crítica voltada aos processos decisórios administrativos ambientais municipais desponta como uma possibilidade real de superação destes obstáculos, apontando uma perspectiva de utilização desta forma de participação em benefício da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado nos municípios do país.

A propósito das ideias defendidas neste trabalho, a composição *Metamorfose ambulante* de autoria de Raul dos Santos Seixas, com facilidade, esclarece que se trata de uma verdade que pretende ser crítica e histórica, ou seja, obediente ao seu tempo e sensível à complexidade própria deste universo, da natureza humana e da sociedade, portanto mutável e dependente do contexto.

Prefiro ser
 Essa metamorfose ambulante
 [...]

Do que ter aquela velha opinião
 Formada sobre tudo
 [...]

Eu quero dizer
 Agora o oposto do que eu disse antes
 Eu prefiro ser
 Essa metamorfose ambulante
 Do que ter aquela velha opinião
 Formada sobre tudo
 [...]

Sobre o que é o amor
 Sobre o que eu nem sei quem sou
 Se hoje eu sou estrela
 Amanhã já se apagou
 Se hoje eu te odeio
 Amanhã lhe tenho amor
 Lhe tenho amor
 Lhe tenho horror
 Lhe faço amor
 Eu sou um ator
 É chato chegar
 A um objetivo num instante
 Eu quero viver
 Nessa metamorfose ambulante
 [...]

Do que ter aquela velha opinião
 Formada sobre tudo
 Sobre o que é o amor
 Sobre o que eu nem sei quem sou
 Se hoje eu sou estrela
 Amanhã já se apagou
 Se hoje eu te odeio
 Amanhã lhe tenho amor
 Lhe tenho amor
 Lhe tenho horror
 Lhe faço amor
 Eu sou um ator
 Eu vou desdizer
 Aquilo tudo que eu lhe disse antes
 Eu prefiro ser
 Essa metamorfose ambulante
 Do que ter aquela velha opinião
 Formada sobre tudo
 Do que ter aquela velha opinião
 Formada sobre tudo²¹.

²¹ Disponível em <https://www.lettras.mus.br/raul-seixas/48317/>. Acessado em 20 de julho de 2017.

Referências Bibliográficas

ABBAGNAMO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ANDRÉ, Marli. **O que é um estudo de caso qualitativo em educação?** Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade, Salvador, v.22, n.40, p.95-103, jul/dez.2013.

AZEVEDO, Reinaldo; MATTOS, Marcela. **Dois dias depois da eleição, Câmara derruba decreto bolivariano de Dilma**. Revista Veja, São Paulo, 11 junho de 2014. Disponível em <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/dois-dias-depois-da-eleicao-camara-derruba-decreto-bolivariano-de-dilma/>. Acessado em 07/08/2015.

BARBOSA. Rui. **Oração aos Moços**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa. Ed. Edições 70 LDA, 1977. ISBN: 972-44-0898-1.

BETTO, Frei. **Impasses dos governos progressistas**. Revista Le Monde Diplomatique Brasil, outubro, 2014.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicolas; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 1. ed. Brasília: UNB, 1998.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. Brasília: editora Brasilense. 1ª edição, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. ISBN 85-7139-530-6.

BRASIL, **Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília, novembro, 2004. Disponível em http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**.

Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 13 de agosto de 2016.

_____. **Declaração da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental Produzido em Tbilisi**, Geórgia, Ex-URSS, de 14 a 26 de outubro de 1977. Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br>. Acessado em 03 de janeiro de 2016.

_____. **Declaração da II Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Conscientização Pública para a Sustentabilidade**, Thessaloniki, Grécia, de 8 a 12 de dezembro de 1997. Disponível em <http://www.mma.gov.br>. Acessado em 03 de janeiro de 2016.

_____. **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, de junho 1972**. Disponível em Ministério do Meio Ambiente – MMA: <http://www.mma.gov.br>. Acessado em 28 de junho de 2012.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de junho de 1992**. Disponível em <http://www.onu.org.br>. Acessado em 02 de janeiro de 2016.

_____. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em <http://www.pfdc.pgr.mpf.mp.br>. Acessado em 17 de dezembro de 2015.

_____. **Decreto Municipal 4.694 de 6 de dezembro de 2004**. Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas: <http://www.pelotas.com.br>. Acessado em 25 de julho de 2017.

_____. **Decreto Municipal 5.389 de 21 de junho de 2011**. Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas: <http://www.pelotas.com.br>. Acessado em 28 de dezembro de 2015.

_____. **Decreto 4.281, de 25 de junho de 2002**. Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 03 de janeiro de 2016.

_____. **Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014**. Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 21 de dezembro de 2015.

_____. **Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990**. Disponível em Planalto: <http://www.mma.gov.br>. Acessado em 23 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000**. Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 22 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Complementar nº. 140 de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 22 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Estadual 9.077 de 04 de junho de 1990 do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/>. Acessado em 24 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Estadual 10.330 de 27 de dezembro de 1997 do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br>. Acessado em 23 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Estadual 11.520 de 03 de agosto de 2000 do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br>. Acessado em 23 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Municipal 2.484, de 30 de agosto de 1979.** Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas: <http://www.pelotas.com.br>. Acessado em 28 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Municipal 2.772, de 01 de fevereiro de 1983.** Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas: <http://www.pelotas.com.br>. Acessado em 28 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Municipal 3.835, de 21 de junho de 1994.** Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas: <http://www.pelotas.com.br>. Acessado em 28 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Municipal 5.763, de 23 de dezembro de 2010.** Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas: <http://www.pelotas.com.br>. Acessado em 24 de dezembro de 2015.

_____. **Lei Orgânica do Município de Pelotas, de 03 de abril de 1990.** Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas: <http://www.pelotas.com.br>. Acessado em 28 de dezembro de 2015.

_____. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 17 de dezembro de 2015.

_____. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 22 de dezembro de 2015.

_____. **Lei 9.472, de 16 de julho de 1997.** Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 22 de dezembro de 2015.

_____. **Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 27 de julho de 2012.

_____. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 25 de julho de 2012.

_____. **Lei 9.795, de 27 de abril de 1999.** Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 25 de julho de 2012.

_____. **Lei 9.985, de 18 de junho de 2000.** Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 20 de dezembro de 2015.

_____. **Lei 10.650, de 16 de abril de 2003.** Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 02 de janeiro de 2016.

_____. **Lei 11.105, de 24 de março de 2005.** Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 20 de dezembro de 2015.

_____. **Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Disponível em Planalto: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 20 de dezembro de 2015.

_____. **Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010.** Disponível em Planalto:

<http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 20 de dezembro de 2015.

_____. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Disponível em Planalto:

<http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 20 de dezembro de 2016.

_____. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015.** Disponível em Planalto:

<http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 20 de julho de 2016.

_____. **Parâmetros Curriculares Nacionais Ensino Médio de 2000.** Disponível em

Ministério da Educação: <http://portal.mec.gov.br>. Acessado em: 09 de janeiro de 2016.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente 2002.** Disponível em Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em 23 de julho 2012.

_____. **Portaria nº.383, de 05 de agosto de 1998 do Tribunal de Contas da União.**

Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas: <http://www.tcu.gov.br>. Acessado em 29 de dezembro de 2015.

_____. **Regimento Interno Câmara Municipal de Pelotas, de 01 de janeiro de 2012.**

Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas: <http://www.camarapel.rs.gov.br>. Acessado em 29 de dezembro de 2015.

_____. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Município de Pelotas, de 12 de maio de 2015.** Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas:

<http://www.pelotas.com.br>. Acessado em 28 de dezembro de 2015.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, de 04 de março de 2015.** Disponível em Prefeitura Municipal de Pelotas:

<http://www1.tce.rs.gov.br>. Acessado em 29 de dezembro de 2015.

_____. **Resolução CONAMA nº 237/1997.** Disponível em Ministério do Meio Ambiente – MMA: <http://www.mma.gov.br>. Acessado em 20 de dezembro de 2015.

_____. **Resolução CONSEMA nº 007/2000.** Disponível em Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável –<http://www.sema.rs.gov.br/>. Acessado em 24 de dezembro de 2015.

_____. **Resolução CNE nº.002/2012.** Disponível em Ministério da Educação – MEC.

Disponível em <http://portal.mec.gov.br>. Acessado em 03 de janeiro de 2016.

_____. **Secretaria de Governo da Presidência da República.** Disponível em Secretaria de Governo:<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2014/junho/10-06-2014-veja-critica-participacao-social-mas-ignora-esclarecimentos-da-secretaria-geral>. Acessado em 21 de dezembro de 2015.

_____. **Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global** - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em <http://portal.mec.gov.br>. Acessado em 03 de janeiro de 2016.

_____. **Superior Tribunal de Justiça - STJ. AgRg no AREsp 94480/RR**. Agravo regimental no Agravo em Recurso Especial nº 2011/0290557-5. Órgão Julgador: Segunda Turma. Relator: Min. Humberto Martin.

_____. **Supremo Tribunal Federal – STF. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 349.477-1/PR**. Órgão Julgador: Segunda Turma. Relator: Min. Celso de Melo. Julgamento em: 11 de fevereiro de 2003.

_____. **Supremo Tribunal Federal - STF. Reclamação nº 4.666**. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data do julgamento: 30 de outubro de 2006. Publicado no Diário da Justiça: 10 de novembro de 2006.

_____. **Supremo Tribunal Federal - STF. Agravo de Instrumento nº 529.733**. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data do julgamento: 17 de outubro de 2006. Publicado no Diário da Justiça: 1º de dezembro de 2006.

_____. **Supremo Tribunal Federal - STF. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº.28.517**. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relator: Min. Celso de Mello. Data do julgamento: 25 de março de 2014. Publicado no Diário da Justiça: 30 de abril de 2014.

CABRAL, Paulo Eduardo. **O negro**. Revista de informação legislativa. Janeiro a Março 1974.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. Ed. Coimbra: Almedina, 1993.

_____, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais**: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CAPORLINGUA, Vanessa Hernandez. **O revelar da consciência ambiental na sentença judicial transformado como forma de efetivada processual**. Tese de doutorado defendida na Universidade Federal do Rio Grande, 2010.

_____, Vanessa Hernandez. **A consciência ambiental dos juízes nas sentenças transformadoras**. Jundiaí, Paco Editorial:2012. 324p. ISBN:978-85-8148-138-8.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARNELUTTI, Francesco. **Como se faz um processo**. São Paulo: Ed. Servanda, 2010.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação ambiental: a formação do sujeito ecológico**. São Paulo: Cortez, 2004. ISBN 85-249-1068-2.

_____. **Educação ambiental crítica: Nomes e endereçamentos da educação**.

LAYRARGUES, Philippe Pomier (coord). **Identidades da Educação Ambiental Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

_____. **Subjetividade e sujeito ecológico: contribuições da psicologia social para a educação ambiental**. In: Guerra, A. F. e Taglieber, E.. (Org.). **Educação ambiental: fundamentos, práticas e desafios**. 1 ed. Itajai(SC): Editora da UNIVALI, 2007, v. Único, p.29-63.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética, direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Controle Social**. In: PEREIRA, Isabel Brasil. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. 2ª Ed. ver. Ampl. –Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. ISBN:978-85-987-36-6.

CORSETTI, Berenice. **Estudo da charqueada escravista gaúcha no século XIX**. (Dissertação de mestrado). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1983.

COSTA, Homero de Oliveira. **Democracia e participação na teoria pluralista**. Cronos, Natal-RN, v.8, n.1, p.215-228, jan/jun, 2007.

CRUZ, Gisele Thiel Della; MENENGUCI, Lilian Pereira. **A metáfora do caleidoscópio: metodologia da pesquisa de complexidade sistêmica na educação especial**. IV Congresso Brasileiro de Educação Especial, 2010. ISSN 1984-2279-7135.

DATHEIN, Ricardo. **Inovação e Revoluções Industriais**: uma apresentação das mudanças tecnológicas determinantes nos séculos XVIII e XIX. Publicações DECON Textos Didáticos 02/2003. DECON/UFRGS, Porto Alegre, Fevereiro 2003.

DE FREITAS, Alan Ferreira; DIAS, Marcelo Miná. **O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais**. Rio de Janeiro/RJ: Ver. Adm. Pública 46(5), 2012. ISSN 1201-233.

DESCARTES, Rene. Princípios de filosofia. Versão brasileira. São Paulo: Hernus – Livraria Editora LTDA., 1968. Apud SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Epistemologia das ciências culturais**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. 9. ed. Salvador: Editora Podivm, 2008.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

_____. **O império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Uma questão de princípio**, Harvard University Press, 1985, versão brasileira, 2000, Martins Fontes, São Paulo.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília. Ed. da UnB, 2009.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Fundamentais e Proteção do Ambiente**: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Clarice G. **Participação Social**: textos para discussão / Mark Evans, Elisabete Ferrarezi, Clarice G. Oliveira e Nuria Cunill Grau (autores) / Samuel A. Antero e Valéria Alpino Bigonha Salgado (organizadores). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação

Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF – 2013, ISBN 978-85-64478-14-5.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**, 17ª Ed. Editora Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

GÉNY, François. **Método de interpretacion e fuente em derecho privado positivo**. *Apud* SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Epistemologia das ciências culturais**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

GRÜN, Mauro. **Em busca da dimensão ética da educação ambiental**. Campinas, SP: Papirus Editora, 2007. ISBN 978-85-308-0847-1.

_____, Mauro. **Ética e Educação Ambiental: A conexão necessária**. 14ª ed. Campinas, SP: Papirus Editora, 2013. ISBN 978-85-308-0433-6.

GUIMARÃES, Mauro. **Educação ambiental crítica**. LAYRARGUES, Philippe Pomier (coord). *Identidades da Educação Ambiental Brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. 3.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. **Empoderamento: Definições e aplicações**. GT18 – Poder Político e controles democráticos. 30º Encontro anual da ANPOCS. 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sala de Imprensa - Mapas**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em 23 de junho de 2012.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente 2002**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em 23 de junho de 2012.

JACOBI, Pedro. **Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade**. São Paulo. Cadernos de pesquisa, março/2003, n.18.

JACOBI, Pedro; TRISTÃO, Martha; FRANCO, Maria Isabel Gonçalves Correa. **A função social da Educação Ambiental nas práticas colaborativas: participação e engajamento**.

Campinas/SP: Cadernos CEDES. Vol.29, n.77. 2009. ISSN 1678-7110.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KUCZYNSKI, Pawel. *Sem título*. Disponível em <http://www.pictorem.com/collectioncat.html?cat=&theme=&author=Pawel%20Kuczynski&records>. Acessado em 15 de fevereiro de 2017.

KÜHN, Fábio. **Breve história do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. **A conjuntura da institucionalização da Política Nacional de Educação Ambiental**. OLAM: Ciência & Tecnologia, ano II, volume 2, número 1. Abril de 2002.

_____. (coord). **Identidades da Educação Ambiental Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

_____; LIMA, Gustavo Ferreira da. **Mapeando as macro-tendências da Educação Ambiental contemporânea no Brasil**. VI Encontro “Pesquisa em Educação Ambiental”. Riberão Preto/SP, setembro, 2011. Código 0127-1.

LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O Tribunal de Conta da União (TCU) e a gestão ambiental brasileira** – experiência recente *in* Cadernos EBAPE.BR da Fundação Getúlio Vargas. Edição Temática, julho, 2005.

LIMA, Telma Cristiane Sasso; MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Revista Katál. Florianópolis v. 10 n. esp. p.37-45, 2007.

LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson. Educação e cidadania na ciência jurídica: Os contributos da teoria da complexidade para a alfabetização ecológica In: LUNELLI, Carlos Alberto. **Direito, ambiente e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2010.

MACHADO, Carlos Roberto da Silva; ARAÚJO, Claudionor Ferreira. **Estado capitalista,**

políticas públicas e reprodutivismo educacional. Ceará: Revista Dialectus. Ano 1, n.2, 2013. ISSN 2317-2010.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da política de assistência social: caminhos e descaminhos.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012, p.163. ISBN 978-85-397-0199-5.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

_____; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado.** São Paulo. Ed. RT. 2008.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo.** 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. **Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal.** Uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. *Novos Estudos*, v.98, março/2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** Editora: Revista dos Tribunais. 5ª Edição, 2007.

MINAYO. Maria Cecília S. **O desafio do conhecimento.** São Paulo, 1994.

MOISÉS, Márcia; KLIGERMAN, Débora Cynamon; COHEN, Simone Cynamon; MONTEIRO, Sandra Conceição Ferreira. **A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento.** *Ciência & Saúde Coletiva*. Vol.15, n.5, 2010. Rio de Janeiro/RJ. ISSN 1678-4561.

MONTESQUIEU. *L' Esprit Des Lois*. 1748, livro XI. Edição da UTET, Turim, 1952, Vol. I. Edição brasileira, **Os pensadores**. V. XXI. São Paulo: Abril S.A., 1973.

MORAES, roque. **Análise de conteúdo.** *Revista Educação*, Porto Alegre, v.22, n.37, p.7-32,

1999.

MORIN, Edgar. **O método II: a vida da vida**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

_____, Edgar. **O método VI: Ética**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MORSKI, Igor. **Sem título**. Disponível em <http://www.igor.morski.pl/>. Acessado em 15 de maio de 2017.

NOBRE, Marcos. **A Teoria Crítica**. São Paulo: Zahar, 2004. ISBN13:9788571108028.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2008.

PALANCH, Wagner Barbosa de Lima; FREITAS, Adriano Vargas. **Estado da Arte como método de trabalho científico na área de Educação matemática: possibilidades e limitações**. Mato Grosso do Sul: Perspectivas da Educação matemática. Vol.8, n°.2015. ISSN 2359-2842.

POULANTZAS, N. **O problema do Estado capitalista**. In: Blackburn, Robin (org.).

Ideologia na ciência social: ensaios críticos sobre a teoria social. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

QUINTAS, José Silva. Educação no processo de gestão ambiental pública: a construção do ato pedagógico, *em Repensar a educação ambiental: um olhar crítico* / Carlos Frederico Bernardo Loureiro, Philippe Pomier Layrargues, Ronaldo Souza de Castro (Orgs) – São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória**. LAYRARGUES, Philippe Pomier (coord). Identidades da Educação Ambiental Brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

REIGOTA, Marcos. **O que é educação ambiental**. 2ª.ed. São Paulo: Brasiliense, 2012. ISBN 978-85-11-00122-8.

RIO + 20/2012. **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.**

Disponível em <http://www.rio20.info/2012/objetivos-e-temas>. Acessado em 27 de janeiro de 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza; CHAUI, Marilena. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.** São Paulo: Cortez Editora, 2013.

SANTOS, Jair Lima. **TCU e os controles estatal e social da administração pública.** R. TCU, Brasília, v.33, n.94, out/dez 2002.

SILVA, Mateus Lopes. **As garantias processuais constitucionais no processo civil da sociedade pós-moderna.** Monografia defendida na Universidade Anhanguera – Uniderp no Programa de Pós-Graduação em Direito Processual Civil. Orientação Prof. Dra. Elizabeth Teresa Brunini Sbardelini. 2010. 54f.; 30cm.

_____. **Processo, decisão e política pública nos municípios:** o papel das teorias da decidibilidade e do processo no estabelecimento de parâmetros decisórios na área ambiental. Dissertação defendida na Universidade de Caxias do Sul no Programa de Pós-Graduação em Direito. Orientação Prof. Dr. Jeferson Dytz Marin. 2012. 153f.;30cm.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Curso de Processo Civil.** V. 1. 7. Ed. Rev. Atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____, Ovídio Araújo Baptista da. **Epistemologia das ciências culturais.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. República: Evocação da Origem, Reconstrução do Princípio – Comentário sobre “**O significado de República**”, de Celso Lafer. Revista de Estudos Históricos, v.2, n. 4, pp. 225-231. Rio de Janeiro, 1989.

SORRENTINO, M. **Vinte anos de Tbilisi, cinco da Rio 92: a educação ambiental no Brasil.** Debates Socioambientais, São Paulo, CEDEC, n. 7, v. 2, jun.-set. 1997.

SUASSUNA, Ariano. **Palestra proferida no Tribunal Superior do Trabalho**. Brasília/DF. Proferida em 18 de abril de 2012. Informação disponível em <https://tst.jusbrasil.com.br/noticias/3091945/tst-inaugura-auditorio-que-homenageia-mozart-victor-russomano-com-palestra-de-ariano-suassuna>. Fragmento da palestra (35'34''-38'12'') disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=8ieVa2tVPac>. Acessado em 12 de fevereiro de 2017.

VIOLIN, Tarso Cabral. **A sociedade civil e o Estado ampliado, por Antonio Gramsci**. Revista Eletrônica do CEJUR, v.1, n.1, ago/dez. 2006.

WEBER, Max. **Um perfil intelectual**. Tradução Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e serviço social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.