



**Oscar Alexandre Teixeira Moreira**

**Participação popular na defesa do meio ambiente:  
uma abordagem nos marcos da democracia deliberativa**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em  
Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção  
do grau de Doutor em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Danielle de Andrade Moreira  
Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Gisele Guimarães Cittadino

Rio de Janeiro  
Setembro de 2016



## Oscar Alexandre Teixeira Moreira

### **Participação popular na defesa do meio ambiente: uma abordagem nos marcos da democracia deliberativa**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof<sup>a</sup>. Danielle de Andrade Moreira**

Orientadora

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Gisele Cittadino**

Co-orientadora

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Márcia Nina Bernardes**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Thula Rafaela de Oliveira Pires**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Prof. Daniel Braga Lourenço**

UFRRJ

**Prof. Álvaro Luiz Valery Mirra**

Tribunal de Justiça de São Paulo

**Prof<sup>a</sup>. Monica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2016.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Oscar Alexandre Teixeira Moreira**

Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-RIO (2010), pós-graduado em Direito Público pela Newton Paiva (2004) e graduação em Direito pela Fundação Educacional do Nordeste Mineiro (2000) . Atualmente é Coordenador, Professor de Direito e membro do Núcleo Docente Estruturante - NDE das FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA - FIC

#### Ficha Catalográfica

Moreira, Oscar Alexandre Teixeira

Participação popular na defesa do meio ambiente: uma abordagem nos marcos da democracia deliberativa / Oscar Alexandre Teixeira Moreira; Orientadora: Danielle de Andrade Moreira – Rio de Janeiro PUC, Departamento de Direito, 2016.

205f.: il. ; 29,7 cm

1. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – Teses. 2. Participação popular, 3. Democracia deliberativa, 4. Meio Ambiente. I. Moreira, Danielle de Andrade II Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD:340

*Para Michelle, Samuel e Amanda, com amor.*

## Agradecimentos

Meu muito obrigado começa pela minha amada e querida esposa, Michelle, um presente de Deus em minha vida, que está sempre ao meu lado e que, juntamente, com nossos filhos, Samuel e Amanda, nossos amores, me permitem alçar voos como este, com a total tranquilidade e confiança de que em meu retorno estarão sempre com sorrisos e de braços abertos me esperando. Amo vocês para sempre.

Agradeço, ainda, à minha Mãe, Nileide, por ser tão amorosa e dedicada ao seu caçula que a ama muito. Ao meu Pai, J. Moreira (*in memoriam*), por não me deixar esquecer de onde eu parti e aonde eu tenho que chegar. À minha família, familiares e amigos, por fazerem parte da minha vida. Em especial, agradeço à minha irmã Renata, pela acolhida em sua casa durante o doutorado. Ao meu irmão José Carlos, pelo companheirismo. À minha querida Ia, pelos cuidados de toda uma vida, e aos meus amigos Tetel, pelo convívio fraterno, e Rodrigo Cardoso, pela caminhada compartilhada desde o mestrado.

Um obrigado mais que especial a todos aqueles que estiveram comigo durante o doutorado, em especial, ao corpo docente das Faculdades Integradas de Caratinga – FIC / Doctum, grupo do qual tenho a honra de fazer parte, e aos nossos estimados discentes, nossa inspiração. Meu muito obrigado à Rede Doctum de Ensino, nas pessoas dos professores Cláudio Leitão e Pedro Leitão, por promoverem e oportunizarem a educação, e à PUC-Rio, pelo espaço acadêmico.

Um muito obrigado também aos meus colegas de turma do doutorado, que me receberam como se eu fosse um amigo de longa data, bem como aos nossos professores por nos orientarem na busca pelo conhecimento e entendimento.

Por fim, agradeço imensamente à minha orientadora, professora Danielle Moreira, por me aceitar como seu orientando e conduzir de maneira tão atenciosa a construção deste trabalho que realizou um encontro da defesa do meio ambiente com a teoria habermasiana por meio da participação popular.

De forma igual, agradeço à minha coorientadora, professora Gisele Cittadino, por trilhar comigo este caminho, me orientando na teoria de Jürgen Habermas desde o mestrado até este momento tão grandioso que é a conclusão do doutorado.

Valeu! Glória a Deus por mais esta jornada.

## Resumo

Moreira, Oscar Alexandre Teixeira; Moreira, Danielle de Andrade. **Participação popular na defesa do meio ambiente: uma abordagem nos marcos da democracia deliberativa**. Rio de Janeiro, 2016. 205p. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho tem o objetivo de chamar atenção para a importância do envolvimento do cidadão nas tomadas de decisão em relação ao meio ambiente, através do acesso aos espaços públicos de discussão, deliberando com vistas ao entendimento e buscando, assim, a concretização do Estado Democrático de Direito. Este Estado participativo tem entre seus objetivos a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, tanto na perspectiva econômica como na social e na ambiental, tendo em vista a indicação de um déficit de representação que tem promovido injustiças socioambientais, o que levanta a possibilidade de se vivenciar um Estado Socioambiental de Direito. A partir da teoria habermasiana será demonstrado que as decisões que têm o meio ambiente – direito fundamental difuso e transindividual – como objeto serão mais legítimas se os indivíduos puderem participar efetivamente delas, se colocando não só como espectadores, mas também como protagonistas desse momento decisório. Estes protagonistas devem estar atentos à sustentabilidade e ao equilíbrio do meio ambiente ao sofrerem tensões face à necessidade de desenvolvimento econômico e evitar que posições particularistas ganhem o *status* de universais. O desdobramento concreto dessa participação nos temas referentes às questões socioambientais dá-se, atualmente, por meio das audiências públicas nos licenciamentos ambientais, nas consultas prévias públicas para a criação e ampliação das unidades de conservação e nas audiências públicas realizadas nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal que tratem do meio ambiente – não obstante as dificuldades existentes quanto à efetiva interação cidadã por meio dos instrumentos participativos previstos no ordenamento jurídico brasileiro – figurando, desse modo, como um retrato da participação popular na defesa ambiental nos marcos da democracia deliberativa, segundo a teoria habermasiana.

## Palavras-chave

Participação popular; Democracia deliberativa; Meio ambiente.

## Abstract

Moreira, Oscar Alexandre Teixeira; Moreira, Danielle de Andrade(Advisor). **Popular participation in environmental protection: an approach in the framework of deliberative democracy.** Rio de Janeiro, 2016. 205p. Doctoral Thesis – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This work aims to draw attention to the importance of the involvement of citizens in decision-making related to the environment, through access to public spaces for discussion, deliberating for understanding and seeking thus the achievement of Democratic State of Law. Such participatory State has among its objectives to build a fair, free and solidary society, both in economic, social and environmental perspectives, aiming at the deficitary representation that has promoted social and environmental injustices, which can raise the possibility to experience a Socioenvironmental State of Law. From Habermas' theory, it is shown that the decisions that have the environment - fundamental diffuse and transindividual right - as the object, will be more legitimate if individuals could effectively participate in them, not only as spectators but also as protagonists. These actors should be aware to the environmental sustainability and balance when suffering tensions due to the need for economic development and should prevent particularistic positions to gain the status of universals. The concrete unfolding of this participation in socioenvironmental issues takes place currently through public hearings in the environmental licensing, in previous public consultations for the creation and expansion of conservation units, and in public hearings held in the judgments of the Supreme Court that relate to the environment - despite the existing difficulties regarding the effective citizen interaction through participatory instruments under the Brazilian legal system – and so it figures as a picture of popular participation in environmental protection in the framework of deliberative democracy, according to Habermas theory.

## Keywords

popular participation; Deliberative democracy; Environment.



## Sumário

Introdução	10
1 Participação popular, espaço público e meio ambiente	22
1.1 Cidadania ambiental ativa na democracia deliberativa	22
1.2 Estado Democrático de Direito Brasileiro como espaço público e palco da participação cidadã ambiental	43
1.3 Participação popular e proteção do meio ambiente na perspectiva da teoria habermasiana	64
2 Meio ambiente como direito-dever fundamental na Constituição e sua proteção	84
2.1 Estado Democrático Socioambiental como retórica particularista com viés universalista	84
2.2 Sustentabilidade do meio ambiente: um embate entre mundo da vida e sistema	103
2.3 Instrumentos de participação popular na defesa do meio ambiente	121
3 Um retrato da participação popular na defesa do meio ambiente sob a ótica da teoria habermasiana: alguns casos e a inclusão dos cidadãos nos processos de tomada de decisão	136
3.1 Audiências públicas nos procedimentos de licenciamento ambiental	136
3.2 Consultas públicas prévias à criação e ampliação de unidades de conservação no Brasil	154
3.3 Audiências públicas e a proteção do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal	173
4 Conclusão	192
5 Referências bibliográficas	196

## Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina mecanismos distintos de inclusão do cidadão no processo político como forma de construção e manutenção do conteúdo das normas vigentes, decisões administrativas e judiciais.

A presença da coletividade e indivíduos nas tomadas de decisão será o propósito deste estudo que terá por objetivo a interação social na proteção do meio ambiente, destacando a validade, legitimação e efetivação das decisões relacionadas a esse direito fundamental, a partir do paradigma democrático deliberativo.

A participação cidadã depende de um ordenamento que aponte os caminhos necessários para sua efetiva realização, sob pena da sociedade não estar presente no processo de elaboração e interpretação das normas, fazendo com que se vivencie um Estado de Direito baseado na força ou imposição, figurando, assim, a manutenção do poder por uma minoria dominante.

A autolegislação por parte dos cidadãos destaca a importância de uma maior possibilidade de interação dos atores em relação às normas. Realça-se que a participação popular através dos processos de deliberação e de decisões relevantes, garantidos pelos direitos políticos, permite liberdade para tomada de posição diante de demandas questionáveis.<sup>1</sup> Dessa forma, “o uso político de liberdades comunicativas corresponde o estabelecimento de uma formação política da opinião e da vontade, na qual o princípio do discurso encontra aplicação.”<sup>2</sup>

Frisa-se, então, que será nesse sentido que a ideia de deliberação será abordada no presente trabalho, ou seja, tendo como referência a teoria habermasiana, em que o foco é o entendimento.

Os cidadãos, por meio da deliberação - ou o processo deliberativo - de forma organizada, em um espaço com garantias de livre comunicação, poderão produzir, modificar e interpretar o seu ordenamento de forma mais participativa.

---

<sup>1</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I, p. 164.

<sup>2</sup> Ibid.

A pertinência do tema proposto está ligada à oportunidade disponibilizada aos cidadãos de participar efetivamente dos processos decisórios, uma vez que, em uma democracia, a vontade que deve prevalecer é a do indivíduo em conjunto com os demais. Isso caracteriza a liberdade social, ou seja, os indivíduos vistos coletivamente em uma perspectiva solidária.

A importância desta pesquisa acadêmica é a de identificar a relevância da possibilidade de interpretação do direito a partir da concepção de abertura do campo de atuação aos atores no ordenamento vigente, dando-se ênfase à participação dos cidadãos como coautores e críticos das normas, objetivando uma melhor organização social, política e jurídica com vistas à proteção do meio ambiente.

Com relação à prática jurídica, o objetivo é entender a aderência social do povo na construção, participação e interpretação no devido processo ambiental, ou seja, se a Constituição Federal de 1988 está cumprindo o objetivo a que se propôs, buscando uma real efetividade democrática na proteção do meio ambiente. A ideia é evitar que o ordenamento jurídico se torne um instrumento formal de manutenção e opressão interessada pelos que detêm o poder.

A pesquisa sobre o tema terá como quadro teórico a Teoria Discursiva do Direito, a qual sustenta a noção de legitimidade, tendo o povo como autor e destinatário das normas jurídicas. De acordo com Jürgen Habermas, “a idéia da autolegislação *de civis* exige que os que estão submetidos ao direito, na qualidade de destinatários, possam entender-se também enquanto autores do direito.”<sup>3</sup> Assim, a efetividade da democracia depende de uma legitimação por parte dos cidadãos e, para tanto, estes devem possuir autonomia e possibilidade de participação dentro desse contexto, a fim de concretizar o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Nessa perspectiva, para a caracterização de uma situação favorável à autolegislação, o autor aborda a questão moral como formação interna do indivíduo, em que os conflitos existentes entre os mesmos deveriam ser solucionados de forma equitativa e imparcial, buscando-se um reconhecimento universal.

---

<sup>3</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I, p. 157.

E, ainda, questão não menos importante a ser considerada por Habermas é a da política, sendo defendida pelo autor como deliberativa, trabalhando dialeticamente com o Liberalismo, em busca dos direitos fundamentais, e o Republicanismo para ressaltar a participação do cidadão, propiciando, assim, a configuração dos direitos humanos e a soberania popular, como forma de validade e legitimação do ordenamento.

Desse modo, o caminho mais adequado para a obtenção de um devido processo ambiental legítimo seria a argumentação, que deve ser garantida a todos os cidadãos, pois é através do discurso, no contexto da formação da vontade coletiva, que a concepção de autorregulamentação é vista como vontade política.

A teoria do direito, segundo Habermas, tem o papel de zelar pela validade e efetividade do ordenamento, buscando a legitimidade do sistema social e centrando-se nos fatos e normas. Em razão da tensão existente entre estas, deve-se buscar a solução no discurso, ou seja, na argumentação reflexiva dos indivíduos em espaços que garantam a possibilidade de comunicação autônoma para caracterização de um Estado Democrático de Direito.

A interação nos processos decisórios irá favorecer a efetivação da democracia quanto mais os sujeitos participarem como autores e destinatários na formação e interpretação da legislação. E em especial à questão ambiental, na medida em que o direito ao meio ambiente é tido como um “direito-dever”, “direito bifronte”, do qual a coletividade é titular e portadora de deveres associados ao mesmo.

Deve-se garantir a deliberação autônoma no espaço público, caracterizado por condições de comunicação que permitem o movimento livre de informações, argumentos e possibilidade de contribuição<sup>4</sup>, destinado a essa atividade que promove a construção de uma sociedade democrática. Nesse norte, como os cidadãos têm que se perceber não só como destinatários, mas também como autores das normas, será necessário disponibilizar a eles a condição de intérpretes.

---

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I, p. 142.

O marco teórico terá como reforço o pensamento de Peter Häberle sobre a sociedade aberta de intérpretes, de modo que não são apenas os agentes formais do Estado que são submetidos às leis, mas todos os cidadãos.<sup>5</sup>

Destaca-se, assim, a importância da participação popular como forma de construção de um ordenamento democrático. De acordo com Gisele Cittadino<sup>6</sup>, é através da participação no campo político e jurídico, como alargamento do círculo de intérpretes da constituição, que acontece o entrelaçamento dos direitos fundamentais e democracia participativa<sup>7</sup>.

Percebe-se que na medida em que se permite a abertura dos canais de acesso ao campo político e jurídico a tendência é de que o ordenamento constitucional se volte para a comunidade e não contra a mesma, tornando-o efetivo e concreto. Conforme Cittadino, “concretizar o sistema de direitos constitucionais, portanto, pressupõe uma atividade interpretativa tanto mais intensa, efetiva e democrática quanto maior for o nível de abertura constitucional existente.”<sup>8</sup>

Essa abertura constitucional interpretativa deve propiciar que os próprios cidadãos pensem a processualidade política e jurídica, visando como será o exercício de suas atuações, uma vez que, de acordo com Marcelo Cattoni<sup>9</sup>, a Jurisdição Constitucional – tema que não terá um aprofundamento nesta pesquisa – irá viabilizar as condições necessárias para que os indivíduos tenham oportunidade, constitucionalmente garantida, de participar no controle constitucional das leis, bem como no processo legislativo, tendo em vista serem

---

<sup>5</sup> HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A Sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. (Tradução de Gilmar Ferreira Mendes) Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997. p. 15.

<sup>6</sup> De acordo com a autora, “(...) a abertura constitucional permite que cidadãos, partidos políticos, associações etc. integrem o círculo de intérpretes da constituição, democratizando o processo interpretativo – na medida em que ele se torna aberto e público – e ao mesmo tempo, concretizando a constituição.” (CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009, p. 19.)

<sup>7</sup> CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009, p. 19.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Conforme o autor, “a tarefa geral da Jurisdição Constitucional e, especialmente, do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo, no marco do paradigma procedimentalista do Estado Democrático de Direito, é a da *garantia das condições processuais para o exercício da autonomia pública e da autonomia privada dos co-associados jurídicos*, no sentido da equiprimordialidade e das interrelações entre elas.” (CATTONI, Marcelo. *Devido processo legislativo*. 2ª. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. p. 166 e 167.)

eles afetados pelas regras estabelecidas, o que garante uma autonomia jurídica aos mesmos.<sup>10</sup>

Com relação à afetação dos indivíduos às normas estabelecidas, Jean Jacques Rousseau já desconfiava da ideia de perfeição dos homens e de suas leis, manifestando-se da seguinte maneira: “quero indagar se pode existir, na ordem civil, alguma regra de administração legítima e segura, considerando os homens tais como são e as leis tais como podem ser.”<sup>11</sup> Isto para dizer que a formação do Estado e do Direito pode ser direcionada para a dominação e em razão disso deve-se buscar meios de legitimação que não sejam pela imposição ou manipulação.<sup>12</sup>

Entende-se que se faz necessário garantir aos indivíduos a possibilidade de se desvencilharem dessa sistematização estratégica que os submete cada vez mais aos mandos e desmandos dos detentores do poder.

A consciência revolucionária clama por liberdade não é de hoje. Segundo Rousseau, os homens vêm ao mundo livres e estão presos por todos os lados<sup>13</sup>, enfatizando que “enquanto um povo é obrigado a obedecer e o faz, age bem; assim que pode sacudir este jugo e o faz, age melhor ainda;”<sup>14</sup> Assim, a sociedade deve buscar sua autonomia e soberania, se autodeterminando e reconhecendo o outro nas relações sociais cotidianas como forma de se buscar um ordenamento democrático.

O encontro da participação cidadã com o dever de proteção ambiental será debatido nesta pesquisa a partir do trabalho de autores que potencializam esta meta, a exemplo do estudo desenvolvido por Álvaro Luiz Valery Mirra, “Participação, Processo Civil e defesa do meio ambiente”, no qual é destacado que não se pode pensar a gestão ambiental, através da preservação e conservação, distante de um regime de democracia participativa que garanta às pessoas a

---

<sup>10</sup> CATTONI, Marcelo. *Devido processo legislativo*. 2ª. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 167.

<sup>11</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social: princípios do direito político*. (Tradução de Antônio de Paula Danesi; revisão da tradução de Edson Darci Heldt). 4. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 7.

<sup>12</sup> Leonardo Avritzer menciona que, “nesses casos, os direitos civis são introduzidos para facilitar a institucionalização de uma economia de mercado; os direitos políticos para facilitar a legitimação do uso da força pelo sistema político e os direitos sociais para facilitar a instauração de uma burocracia que estabeleça uma relação de controle e de concessão com os movimentos sociais. (AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996, p. 147.)

<sup>13</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. Op. cit. p. 9.

<sup>14</sup> Ibid.

possibilidade de tomar parte nas decisões relacionadas à matéria, exercendo o controle sobre as ações e omissões públicas e privadas que possam prejudicá-las.<sup>15</sup>

A participação popular nas questões ambientais deve se dar com a integração da comunidade nos atos de definição, implantação e execução dessa matéria.<sup>16</sup>

É importante destacar, também, que em relação às ações ou omissões do Estado, a defesa do meio ambiente através da participação cidadã pode inibir ou evitar a ação do Poder Público marcada pela ilegalidade ou inconstitucionalidade.<sup>17</sup>

Com efeito, nessa relação entre participação e concretização da defesa do meio ambiente, Mirra apresenta o argumento de que a dimensão política da tutela dos direitos difusos, na qual o meio ambiente ecologicamente equilibrado está inserido fundamenta a interação popular, como meio indispensável à sua implementação.<sup>18</sup>

É reconhecido por Mirra a existência de um dever fundamental, direcionado a toda coletividade, de defesa do meio ambiente<sup>19</sup>, fixando uma premissa de participação cidadã na tutela da natureza.

A participação popular tem o papel de confrontar o que está estabelecido, buscando mudanças substanciais em prol da sociedade. Nesse contexto, a ordem social não se estabelece com inércia e o direito não pode ser um instrumento intransponível, pelo contrário, deve fixar os caminhos e as metas fundamentais.<sup>20</sup> E, segundo Cristiane Derani, “o manejo desses elementos é dado aos integrantes da sociedade.”<sup>21</sup>

Percebe-se que a participação popular não pode ser restrita ao resultado dos caminhos determinados pelo direito, mas deve incidir sobre os próprios meios que produzem os resultados.<sup>22</sup>

---

<sup>15</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e defesa do meio ambiente*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 72.

<sup>16</sup> Ibid, p. 72 -73.

<sup>17</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e defesa do meio ambiente*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 73.

<sup>18</sup> Ibid, p. 112.

<sup>19</sup> Ibid, p. 114.

<sup>20</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 56.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Esse entendimento é reforçado pelo ensinamento de Derani ao indicar que “o direito ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória

A participação popular e o meio ambiente estão interligados umbilicalmente, pois somente a interação cidadã é capaz de conduzir e instigar o direito no sentido garantidor do ambiente sustentável e equilibrado. Isso porque o distanciamento do cidadão das questões socioambientais poderá ser preenchido pelo aspecto econômico, competitivo e desigual que tanto marca as comunidades em geral.

Não obstante a importância da participação cidadã na proteção ao meio ambiente, o Estado tem um papel imprescindível nessa questão, sendo responsável pelos desdobramentos advindos da utilização da natureza para fins econômicos.

Por essa razão, é importante ressaltar o princípio da cooperação, em que Estado e sociedade devem buscar uma atuação conjunta na escolha das prioridades e nos processos decisórios, implicando um aumento de informação e participação, bem como em uma maior estabilidade no relacionamento entre liberdade individual e necessidade social.<sup>23</sup>

No entanto, Michael Kloepfer argumenta que esse é um dos sentidos do princípio da cooperação, mais tradicional, que está ligado à cooperação de política ambiental – aproximação entre Estado e sociedade – pois existe, segundo o autor, uma reflexão se não deveria haver uma cooperação entre ser humano e natureza, o que superaria a posição antropocêntrica, que é até então, predominante.<sup>24</sup>

A Constituição Federal brasileira integra a ordem econômica e a ordem ambiental com o objetivo de melhoria da qualidade de vida<sup>25</sup>, propiciando um equilíbrio na manutenção do sistema de um modo geral. Como a interação entre os indivíduos e a natureza se torna conflituosa, em razão da inobservância dos limites, a escassez e finitude dos bens não renováveis são cada vez mais destacados. Nesse contexto surge a ideia de sustentabilidade do meio ambiente, garantindo-se às gerações futuras pelo menos o que se tem à disposição hoje para a vida em coletividade.

---

conduziu à ameaça da existência humana pela prática do próprio homem, o que jamais ocorreu em toda história da humanidade. É um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais.” (DERANI, Cristiane. Op.cit, p. 56.)

<sup>23</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 142.

<sup>24</sup> KLOEPFER, Michael. *A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica*. In *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. (Organização de Ingo Wolfgang Sarlet). Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 69 e 70.

<sup>25</sup> DERANI, Cristiane. Op. cit, p. 60.



Por isso, a participação popular na defesa do meio ambiente terá como desdobramento concreto as audiências públicas e consultas públicas prévias, tendo em vista serem instrumentos que favorecem a união de esforços entre Estado e comunidade, assim como, entre ser humano e natureza, o que reforça o Estado Democrático de Direito.

É o que indica o princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, em que se destaca a garantia de participação e informação a todos os cidadãos interessados, devendo haver estímulo e conscientização sobre a atuação pública nas tomadas de decisão.<sup>26</sup>

Do mesmo modo, deve-se destacar o princípio 19 da Declaração de Estocolmo de 1972<sup>27</sup>, dentre outros da mesma carta que possibilitam a interação cidadã na proteção do meio ambiente, apontando a necessidade da educação em assuntos ambientais, bem como a informação e comunicação com o objetivo de resguardar esse bem imprescindível para a vida.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata da questão do meio ambiente em seu artigo 170, inciso VI<sup>28</sup> e no artigo 225<sup>29</sup>, sendo que no primeiro a ênfase é com relação à atividade econômica, e no segundo é destacado como um direito fundamental, buscando-se, dessa forma, garantir a utilização do

---

<sup>26</sup> Princípio 10 - A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos. (Declaração do Rio de Janeiro de 1992).

<sup>27</sup> Princípio 19 - A educação em assuntos ambientais, para as gerações jovens como para os adultos, com a devida atenção aos menos favorecidos, é essencial para ampliar as bases de uma opinião esclarecida e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades quanto a proteger e melhorar o meio ambiente em sua plena dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massa evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente, mas pelo contrário, disseminem informações de caráter educativo sobre a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente de modo a possibilitar o desenvolvimento do homem em todos os sentidos. (Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, Estocolmo, 1972).

<sup>28</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

(...)

<sup>29</sup> 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.

meio ambiente tendo por finalidade a justiça social, assegurando a participação da coletividade na defesa desse direito fundamental, juntamente com o poder público.

A Constituição brasileira fixou as metas, resta agora a participação política da sociedade e, para tanto, com vistas à solução dos problemas ambientais, as estruturas sociais devem ser mobilizadas, para uma participação efetiva nas normas de organização.<sup>30</sup>

Ressalta-se, ainda, o papel das entidades civis de se colocarem entre o Estado e o mercado, equilibrando esta relação com a finalidade de rever o padrão de relacionamento com o ambiente.<sup>31</sup> E, do mesmo modo, segundo Derani, “o homem só pode se realizar plenamente como indivíduo à medida que age coletivamente, construindo para si e para o outro.”<sup>32</sup>

O envolvimento social com as questões políticas, jurídicas, econômicas e ambientais é imprescindível para um mínimo de sustentabilidade e equilíbrio no mundo em que se vive hoje.

Importante frisar que desta relação, ser humano e meio ambiente, a qualidade de vida se confronta diretamente com as necessidades, individuais e coletivas, de sobrevivência digna e a escassez de elementos que garantam essa condição.

Segundo Tiago Fensterseifer<sup>33</sup>, meio ambiente e solidariedade se entrelaçam de modo a elevar a discussão do âmbito individual para o coletivo. Presente, então, o princípio da solidariedade e os direitos de solidariedade, tão importantes para concretização da dignidade da vida em sentido amplo, é possível

---

<sup>30</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 71.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 241.

<sup>33</sup> Segundo Fensterseifer, “a questão ambiental é, portanto, um novo enfrentamento histórico a impulsionar novos valores para a seara das relações sociais, formatando, sob o paradigma da transindividualidade, um novo quadro de direitos (e deveres) fundamentais a desafiar o jurista contemporâneo, diante das atuais e concretas circunstâncias históricas, culturais e naturais”. (FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos 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: 2010, p. 148). No mesmo caminho, reforça que “a Declaração de Estocolmo de 1972 das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano constitui-se do marco histórico-normativo inicial da proteção ambiental, projetando pela primeira vez no horizonte jurídico, especialmente no âmbito do direito internacional, a ideia em torno de um direito fundamental ao ambiente, tornando a qualidade do ambiente como essencial para uma vida humana com dignidade e bem-estar. (FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos 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: 2010, p. 148.)

garantir uma aproximação e um equilíbrio entre ambiente, economia e sociedade de modo que um não domine absolutamente o outro.

Fensterseifer destaca Karl Vasak, precursor do conceito de direitos humanos de terceira dimensão, dentre eles os direitos de solidariedade, uma vez que ele trabalha a ideia de que a realização desses direitos só pode ocorrer com o esforço conjunto de todos os atores sociais, pois inserem a dimensão humana onde normalmente era esquecida, assim como, podem ao mesmo tempo fazer frente ao Estado e fazer exigências a este.<sup>34</sup>

Em razão dessa situação, Danielle Moreira ensina que em virtude da preocupação com a vida, presente e futura, surgiu a preocupação com o aperfeiçoamento de mecanismos aptos a intermediar o comportamento humano em relação ao meio ambiente.<sup>35</sup>

É necessário garantir que os meios de interação política permitam a participação dos atores sociais na guarda da Constituição, em especial a proteção dos direitos fundamentais, dentre eles o meio ambiente. Desse modo, o processo de concretização da constituição, buscando a efetividade das normas, necessita da atuação por parte da comunidade contra as ações e omissões do Estado.<sup>36</sup>

Portanto, o objeto da presente pesquisa é analisar a participação popular na defesa do meio ambiente sob a perspectiva da teoria habermasiana no Brasil, destacando a importância do discurso em um espaço público com garantias processuais de participação.

Diante dos argumentos apresentados, a hipótese central da pesquisa é de que será realizável a participação popular na defesa do meio ambiente, no Brasil, quanto mais os cidadãos perceberem-se não só como destinatários, mas também como autores nos processos decisórios na defesa do meio ambiente.

Esta pesquisa possibilita a discussão sobre a importância do papel do cidadão no contexto de produção, interpretação e tomada de decisões, tendo em vista uma maior efetividade da Constituição vigente, especificamente quanto à

---

<sup>34</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos 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: 2010, p. 148.

<sup>35</sup> MOREIRA, Danielle de Andrade. *O Direito das Cidades Sustentáveis*. In *Revista Direito de Direito da Cidade*. N. 2. Pós-Graduação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: HARBRA, 2006 – v.1, p. 182.

<sup>36</sup> CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009. p. 21.

tutela ambiental, correspondendo às análises sobre o constitucionalismo contemporâneo e o papel da jurisdição constitucional.

Visto isso, no primeiro capítulo será desenvolvido o tema sobre a participação popular na defesa do meio ambiente, tendo por marco teórico a teoria de Jürgen Habermas, momento em que será discutido o papel da sociedade na proteção ambiental, a partir da interação dos cidadãos, de forma mais ativa e em busca de entendimento nos espaços públicos deliberativos.

Em seguida, no segundo capítulo, será apresentada a questão do meio ambiente como direito-dever fundamental na Constituição e sua proteção, tendo em vista as demandas por desenvolvimento socioeconômico, apontando os instrumentos de participação popular previstos na Constituição Federal de 1988, em especial as audiências públicas e demais formas de consultas referentes à matéria, como um potencial resultado da aplicação da Teoria Discursiva do Direito, face um embate entre economia e meio ambiente, em relação ao sistema jurídico ambiental brasileiro. Isso em função de um déficit democrático ou de representação existente no Brasil, em que os instrumentos formais de participação previstos na Carta Constitucional do país não conseguem, efetivamente, promover justiça ambiental por meio da deliberação e entendimento.

Após, no terceiro capítulo serão realizadas reflexões críticas sobre a participação cidadã na proteção ao meio ambiente no Brasil através das audiências públicas nos licenciamentos ambientais, das consultas públicas para criação e ampliação das unidades de conservação e as audiências públicas no Supremo Tribunal Federal nas questões socioambientais, revelando a democracia deliberativa no país e, portanto, a presença da teoria habermasiana na defesa do meio ambiente. A compatibilidade dessa forma participativa com a democracia deliberativa defendida por Jürgen Habermas está aliada ao conceito de justiça ambiental apresentado por Henri Acselrad, em que não se pode desconsiderar o outro, tanto do ponto de vista antropocêntrico quanto do não-antropocêntrico nas tomadas de decisão, de modo que os problemas ambientais não sejam destinados àqueles que podem menos.

Ademais, o devido processo ambiental com a participação popular são os caminhos adequados para se contextualizar do início ao fim a forma com que se poderá proteger o meio ambiente para as gerações presentes e futuras sem comprometer a responsabilidade dos cidadãos de hoje e os de amanhã.

Ajustando-se a esse entendimento, deverão ser garantidos os espaços públicos – formal e informal – para que seja permitida a deliberação efetiva dos indivíduos, sendo o local onde as ideias se entrelaçarão para serem a matéria-prima a ser trabalhada no campo das tomadas de decisão. Entretanto, é necessário que isso se dê sob a égide de um procedimento aberto à discussão e à interpretação que terão como resultado uma aproximação das regras e seus destinatários, possibilitando uma realidade social, jurídica, legítima e sustentável.

# 1

## Participação popular, espaço público e meio ambiente

Pretende-se neste capítulo discutir sobre como o cidadão deve se apresentar para estabelecer uma relação mais ativa na proteção do meio ambiente. Para tanto, ser reconhecido como sujeito e ter condições para a interação social e política no espaço público será uma das condições para a busca do entendimento na sua autodeterminação com a natureza.

### 1.1

#### Cidadania ambiental ativa na democracia deliberativa

A pretensão aqui não é trazer as definições ao longo da história sobre o que vem a ser o cidadão, mas de demonstrar criticamente, em um recorte atual, que essa ideia traduz, tanto aquele que pode ser considerado, simplesmente, como um indivíduo numericamente inserido em um contexto territorial, como o que uma pessoa deve representar para ser considerada parte do processo político de tomada de decisões sobre o rumo da comunidade da qual faz parte no que diz respeito ao meio ambiente.

Na atualidade, “a palavra moderna ‘cidadão’, por exemplo, tem uma conotação principalmente política: define o homem e a mulher com direito a voto e a ocupar um cargo.”<sup>37</sup> Dessa forma, o que mudou da antiguidade para a modernidade, em termos de participação, foi sua ampliação, uma vez que a cidadania era um direito bem restrito, em especial, aos homens de posse.

No entanto, o fator globalização<sup>38</sup> se apresenta como uma questão que tensiona essa ideia de cidadania na modernidade, principalmente, em relação a temas como cultura, economia e meio ambiente. Liszt Vieira destaca que

---

<sup>37</sup> M. Finley (org.): *O legado da Grécia*. Tradução de Yvette Vieira Pinto de Almeida. Brasília, Editora UNB, 1998, p. 18.

<sup>38</sup> De acordo com Vieira, “a globalização implica uma nova configuração espacial da economia mundial, como resultado geral de velhos e novos elementos de internacionalização e integração. Mas se expressa não somente em termos de maiores laços e interações internacionais, como também na difusão de padrões transnacionais de organização econômica e social, consumo, vida ou pensamento, que resultam do jogo das pressões competitivas do mercado, das experiências políticas ou administrativas, da amplitude das comunicações ou da similitude de situações e problemas impostos pelas novas condições internacionais de produção e intercâmbio.” (VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011, p. 73 e 74.)

questões como produção, comércio, capital financeiro, migrações, pobreza, danos ambientais, desemprego, informatização, telecomunicações, enfim, as grandes questões econômicas, sociais, ecológicas e políticas deixaram de ser apenas nacionais, tornaram-se transnacionais.<sup>39</sup>

Segundo o autor, é em razão dessas questões que surge o conceito de cidadão do mundo<sup>40</sup>, visto que tais problemas, em especial os relativos ao meio ambiente, ultrapassaram as fronteiras dos países, fazendo com que Estados Nacionais se comuniquem e dialoguem a respeito deste assunto.

A crítica que surge – considerando um determinado país como o Brasil – é sobre o grau de entendimento que as pessoas têm em relação às práticas sociais e ambientais determinantes, ou seja, o modo de vida dos indivíduos produz sua cultura? Ou, pelo menos, pode influenciá-la?

É necessário que as pessoas, na condição de cidadãos, tenham a consciência do quão importante é a participação delas nas questões que dizem respeito aos rumos coletivos. Só assim serão capazes de identificar se seus papéis estão delineados de maneira correta. Essa situação seria ideal se não fossem as mazelas que os indivíduos têm que suportar para viver.

Muitos não conseguem realizar a manutenção diária de suas vidas e de seus familiares. Como exigir, então, que devam pensar politicamente, economicamente, culturalmente, eticamente e, ainda, no meio ambiente, para ajudar a construir uma sociedade livre, justa e solidária? Infelizmente a maioria das pessoas não consegue e, por consequência, é excluída de todo e qualquer processo da pior forma: tornado-se invisível, ou visível, enquanto a reserva do possível do Estado assim permitir.

De acordo com José Rubens Morato Leite e Patryck de Araujo Ayala, a cidadania clássica diz respeito a uma cidadania civil, política e social, sendo a primeira ligada às liberdades individuais, a segunda ao exercício do poder político e a última reclamando do Estado ações positivas rumo às metas do bem-estar social.<sup>41</sup> No entanto, essa visão de cidadania clássica ou tradicional está vinculada ao modelo liberal, destacado como deficitário no seu trato com o meio ambiente.

---

<sup>39</sup> VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011, p. 32.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo. *O Direito Ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 303-304.

Dessa forma, segundo os autores, não só o Estado de Direito, mas também o Estado Democrático de Direito estão enfrentando sérios problemas relacionados à justiça ambiental.<sup>42</sup>

Henri Acselrad assevera que a concepção de justiça ambiental está ligada à noção de um meio ambiente sadio, seguro e produtivo para todos, abrangendo as questões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas, considerado, portanto, em sua totalidade.<sup>43</sup>

Essa é a ideia que será pensada nesta pesquisa sobre a defesa do meio ambiente na perspectiva da democracia deliberativa<sup>44</sup>, pois ainda é presente o direcionamento dos benefícios desenvolvimentistas para uma minoria privilegiada e, por outro lado, a exposição dos mais pobres e demais excluídos aos riscos ambientais de maneira desproporcional.<sup>45</sup> Por esse motivo, a participação cidadã deve compor a pauta de discussão sobre as questões ambientais com o intuito de evitar desigualdades, a exemplo do *racismo ambiental*.<sup>46</sup>

Acselrad<sup>47</sup> explicita que os movimentos por justiça ambiental se opõem à dinâmica de encurtamento do espaço político e ampliação do espaço relacionado ao econômico sobre o social, que visam economizar *matéria e energia* para se alcançar o bem-estar socioambiental. Assim,

---

<sup>42</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo. *O Direito Ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 307.

<sup>43</sup> ACSELRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acselrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 16.

<sup>44</sup> Conforme Acselrad, “acredita-se ser legítima a discussão ambiental majoritária tendo por base a preocupação com a economia de recursos ambientais – água, solo fértil, florestas. Mas, numa perspectiva de justiça e democracia, agrega-se a essa preocupação um questionamento quanto aos fins pelos quais esses recursos estão sendo usados – são eles usados para produzir o quê, para quem e na satisfação de quais interesses? Para produzir tanques ou arados? Para servir à especulação fundiária ou para produzir alimentos? Para dar prioridade à geração de lucros para as grandes corporações ou para assegurar uma vida digna às maiorias? Eis aí o cerne da discussão que se abre sobre a necessidade de um novo modelo de produção e consumo.” (ACSELRAD, Henri. Op.cit, p. 28.)

<sup>45</sup> ACSELRAD, Henri. Op.cit, p. 14.

<sup>46</sup> Segundo Acselrad, “o Movimento de Justiça Ambiental consolidou-se assim como uma rede multicultural e multirracial nacional, e em seguida internacional, articulando entidades de direitos civis, grupos comunitários, organizações de trabalhadores, igrejas e intelectuais no enfrentamento do “racismo ambiental”, visto como uma forma de racismo institucional. Buscou-se assim fundir direitos civis e preocupações ambientais em uma mesma agenda, superando vinte anos de dissociação e suspeita entre ambientalistas e movimento negro.” (ACSELRAD, Henri. Op.cit, p. 23.)

<sup>47</sup> ACSELRAD, Henri. Op. cit, p. 29-30.



acredita-se que a injustiça ambiental cessará apenas com a contenção do livre-arbítrio dos agentes econômicos com maior poder de causar impactos ambientais, ou seja, pelo exercício mesmo da política, nos marcos de uma democratização permanente.<sup>48</sup>

Nesse contexto, apresenta-se uma crise deflagrada no Estado Democrático de Direito, tendo em vista o novo quadro de complexidades sociais, dentre elas a questão ecológica, que está produzindo uma tensão sobre a democracia representativa, uma vez que a abertura participativa é restrita, evidenciando o abismo existente entre o que deve ser realizado pelo modelo clássico-liberal e as concretas exigências ecológicas, o que configuraria um déficit de justiça ambiental.<sup>49</sup>

A justiça ambiental,<sup>50</sup> nessa abordagem, está associada não só à sua incompletude como modelo regulatório, mas, também, à dificuldade da realização da cidadania ambiental, que “exige a participação efetiva dos sujeitos políticos potencialmente afetados pelas decisões, não só na fiscalização do procedimento, mas na própria formação da vontade decisória.”<sup>51</sup>

Por essa razão, é apresentada a ideia de um Estado de Direito do Ambiente – chamado, também, de Estado Socioambiental de Direito – considerando as questões relacionadas à justiça ambiental e sociedade de risco, ao entender que o Estado Democrático de Direito – fortemente caracterizado pela democracia representativa-liberal – possui limitações para satisfazer a cidadania ambiental.<sup>52</sup>

Observando esse contexto, Leite e Ayala indicam a falência do projeto democrático da representação e a afirmação republicana de uma democracia ambiental, caracterizada por uma nova racionalidade focada em mais participação nas questões ecológicas.<sup>53</sup>

Diante dessa dualidade entre Estado Democrático de Direito e Estado de Direito do Ambiente – ou Estado Socioambiental de Direito – afirmam Leite e Ayala que

---

<sup>48</sup> ACSELRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acselrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 30.

<sup>49</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo. *O Direito Ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 307.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 311.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 307-308.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 311.

o sentido republicano da participação não é satisfeito com a garantia de sua intervenção no procedimento, exigindo que sejam progressivamente proporcionadas condições para que se possa – superado o primeiro momento do regime representativo – não só se posicionar como agente de colaboração na prestação de informações, dados e elementos funcionais à formulação da decisão, mas para que também se possa exercer a atividade de decisão *strictu sensu*.<sup>54</sup>

Desse modo, para uma efetiva proteção do meio ambiente, com vistas à justiça ambiental – que garante a proteção e participação de todos no processo decisório – a participação cidadã deve ser ampla, não sendo somente uma garantia prevista no texto constitucional, mas um dever de todos, pois o meio ambiente é imprescindível para a vida e para o estabelecimento da sociedade e, por consequência, do Estado.

Destacam, ainda, Leite e Ayala que

a democracia ambiental deve permitir que também os interesses e direitos das futuras gerações não sejam lesados, não apenas por meio da fiscalização da idoneidade da representação de seus interessados, mas sobretudo, mediante a reserva da decisão à participação de seus legítimos interessados.<sup>55</sup>

Dessa maneira, deve-se possibilitar ao cidadão pensar de forma ativa seu futuro, todavia, sem perder de vista os direitos difusos da coletividade. Ressalta-se, aqui, o entendimento de que a cidadania ambiental, por não estar adstrita ao limite espacial do território, seria mais ampla do que a cidadania tradicional, podendo, assim, realizar uma proteção intercomunitária do meio ambiente<sup>56</sup>, visto que este, de alguma forma, atinge a todos indiscriminadamente.

A cidadania ambiental ganha, nessa perspectiva, um sentido republicano, tendo em vista a inclusividade e participação integral dos interessados na proteção da natureza e dos possíveis afetados pelas condutas que afrontam a qualidade do meio ambiente de agora e de amanhã. Garante-se que aqueles – os que nunca puderam estar representados e os que nunca poderão estar representados – sejam incluídos e considerados nas tomadas de decisão, demonstrando a ideia de lealdade ecológica.<sup>57</sup>

Segundo Leite e Ayala, a formação do Estado de Direito Ambiental necessita de uma efetiva atuação em conjunto entre o Estado e o cidadão.

---

<sup>54</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo. *O Direito Ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 311-312.

<sup>55</sup> *Ibid*, p. 316.

<sup>56</sup> *Ibid*, p. 317.

<sup>57</sup> *Ibid*, p. 318.

Contudo, a prática ainda é muito conservadora, dando-se preferência à gestão econômica e negligenciando o exercício da responsabilidade compartilhada na preservação ambiental.<sup>58</sup>

Assim, afirmam os autores que “há a necessidade de um Estado menos capitalista e com predominância do dado social sobre o econômico, com transformação dos modos de produção, do conhecimento científico e do consumo.”<sup>59</sup>

No entanto, enquanto não existe, efetivamente, um equilíbrio entre economia e ambiente – a despeito do previsto no inciso VI do art. 170<sup>60</sup> da Constituição Federal de 1988 – a participação se confirma como um dever e um meio para a garantia da construção e concretização de uma sociedade mais justa, solidária e sustentável. Destaca-se que a Carta Magna já previu em seu texto, como princípio e fundamento do dever, a proteção do meio ambiente por parte do Estado e da coletividade, caracterizando-se uma responsabilidade compartilhada.

Contudo, para o exercício desse dever, que é o de participação para proteção do meio ambiente, a informação e a educação são premissas importantes na realização de desse fim.

A educação ambiental é imprescindível, pois conscientiza as pessoas de seus direitos para que possam defendê-los, em todos os níveis, como nas suas casas, trabalho, nas associações civis e também pela via judicial.<sup>61</sup>

E, no que diz respeito ao direito à informação ambiental, Leite e Ayala destacam que “a concretização do direito fundamental à informação ambiental pressupõe, portanto, a satisfação de um *direito de acesso à informação* e de um *direito de ser informado*, de forma, *suficiente, adequada e, sobretudo, oportuna*.”<sup>62</sup>

Porém, a questão da cidadania ambiental tem um caminho árduo pela frente, pois tem a responsabilidade de permitir um despertar individual e coletivo da humanidade sobre a natureza. A educação é um fato importante, para não dizer

---

<sup>58</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo. *O Direito Ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 321.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

<sup>61</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo. Op. cit, p. 324.

<sup>62</sup> Ibid, p, 335.

essencial. Todavia, “a educação não é necessariamente um fator de emancipação.”<sup>63</sup> Isso porque educar pode estar sendo, de uma forma ou de outra, uma manipulação para se atingir determinados fins, que podem, inclusive, estar totalmente contrários aos anseios sociais e ambientais de uma comunidade.

Nesse contexto, para a configuração de uma cidadania ativa e ambiental, a educação política se torna um caminho certo para atingir uma sociedade republicana e democrática.<sup>64</sup>

Cada vez mais os indivíduos têm que despertar o interesse por assuntos que lhes dizem respeito e a buscar informações do contexto em que estão inseridos.<sup>65</sup> Isso porque importa aos governantes um distanciamento dos governados dos órgãos de decisão. A institucionalização de formas de participação e fiscalização popular, que realmente possibilitem o interagir dos cidadãos, implicará uma maior responsabilização dos ocupantes dos cargos públicos.

Para a elaboração de uma ordem jurídica democrática é necessário garantir, formal e substancialmente, a existência de caminhos para a participação dos cidadãos, uma vez que em uma democracia nenhum indivíduo pode dominar o outro, e, tampouco, a natureza, havendo de prevalecer a liberdade e igualdade para garantir a existência de um Estado Democrático de Direito voltado, também, para o meio ambiente.

Desse modo, a ideia de democratização do processo interpretativo das regras possibilita a abertura nos canais de discussão sobre a produção e manutenção das normas, bem como o que estas vêm a ser, tendo em vista as tomadas de decisão no campo ambiental que influenciam a todos.

A autolegislação<sup>66</sup> por parte dos cidadãos destaca o valor de uma maior possibilidade de interação dos atores em relação às normas. Assim, o povo,

---

<sup>63</sup> ADORNO, Theodor W. *Educação e Emancipação*. Tradução de Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 14.

<sup>64</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3 ed. São Paulo: Editora Ática, 2002, p. 194.

<sup>65</sup> *Ibid*, p. 196.

<sup>66</sup> Conforme Jürgen Habermas, “a idéia de autolegislação tem que adquirir por si mesma validade no *médium* do direito. Por isso, têm que ser garantidas pelo direito as condições sob as quais os cidadãos podem avaliar, a luz do princípio do discurso, se o direito que estão criando é legítimo. Para isso, servem os direitos fundamentais legítimos à participação nos processos de formação da opinião e vontade do legislador.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 163 e 164.)

através da deliberação, de forma organizada e em um lugar com garantias de livre comunicação, poderá produzir, modificar e interpretar o seu ordenamento de forma válida e mais legítima.

Afinal, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o poder emana do povo<sup>67</sup>, devendo, no mínimo, ser considerado nas tomadas de decisão e não usado estrategicamente para legitimação das mesmas.

Nessa perspectiva, entende Rodolfo Viana Pereira que “uma das principais implicações da atualização contemporânea da teoria democrática promovida pelo impulso participativo encontra-se no alargamento do foro tradicional da política.”<sup>68</sup>

Isso corresponde a um aumento no desejo das pessoas em discutirem assuntos que dizem respeito às suas vidas e, também, a uma maior disponibilização de espaços públicos de discussão ou facilitação de acesso a estes. Isso permite que os cidadãos deixem de debater somente questões da vida privada e passem a pensar politicamente em temas que dizem respeito a todos, o que os faz experimentar uma autonomia mais ampla.

De acordo com Jürgen Habermas,

os direitos do homem, fundamentados na autonomia moral dos indivíduos, só podem adquirir uma figura positiva através da autonomia política dos cidadãos. O princípio do direito parece realizar uma mediação entre o princípio da moral e o da democracia.<sup>69</sup>

Essa mediação, que realiza a interlocução entre o que se pretende como certo, num determinado ponto de vista, e o diálogo em relação à questão com a possibilidade de discordância, pode gerar conflitos.

O respeito recíproco das partes quando há divergência pode produzir resultados interessantes, que é, justamente, a percepção do todo de forma crítica. É disso que precisa o meio ambiente, ou seja, para uma melhor condução da relação entre humanidade e natureza, a conversa quanto às decisões é fundamental.

---

<sup>67</sup> Art. 1º. (...) Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>68</sup> PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito Constitucional Democrático: Controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 184.

<sup>69</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 127.

Segue afirmando Habermas, observando esse encontro entre os sujeitos para tomadas de decisões que afetam a todos, que

no horizonte de uma fundamentação pós-tradicional, o indivíduo singular forma uma consciência moral dirigida por princípios e orienta seu agir pela idéia da auto-determinação. A isso equivale, no âmbito da constituição de uma sociedade justa, a liberdade política do direito racional, isto é da auto-legislação.<sup>70</sup>

No que diz respeito à questão pós-tradicional, é bom frisar que sua ideia está entrelaçada com o diálogo para busca de soluções, pois está caracterizada por uma forte diferença nos grupos sociais. Por outro lado, nas sociedades tradicionais há um compartilhamento de um projeto comum que é aceito, enquanto que nas pré-tradicionais o que se vislumbra é uma imposição normativa.

Pode-se questionar: em qual desses momentos a sociedade brasileira está agora em termos de proteção ambiental? Ou seja, pautada no debate político ou naquilo que mais interessa aos que efetivamente pensam o projeto comum? Ou, ainda, sendo totalmente desconsiderada em termos das decisões?

Bom seria se as tomadas de decisão das autoridades pudessem levar em consideração o que os cidadãos de um país pensam a respeito das questões decididas por eles. Melhor ainda, se os cidadãos pudessem participar desse processo de tomada de decisão, autodeterminando-se. Ensina Habermas que

argumentos em prol da legitimidade do direito devem ser compatíveis com os princípios morais da justiça e da solidariedade universal – sob pena de dissonâncias cognitivas – bem como com os princípios éticos de uma conduta de vida auto-responsável, projetada conscientemente, tanto de indivíduos, como de coletividades.<sup>71</sup>

As visões individuais e coletivas podem estar ofuscadas por estratégias que visam ao convencimento da população, não pela via mais democrática que é o debate, mas pelos melhores meios de se chegar aos resultados.

Habermas apresenta duas posições: a dos liberais e a dos republicanos, destacando que

os liberais evocam o perigo de uma “tirania da maioria”, postulam o primado de direitos humanos que garantam as liberdades pré-políticas do indivíduo e colocam barreiras à vontade soberana do legislador político. Ao passo que os representantes de um humanismo republicano dão destaque ao valor próprio, não

---

<sup>70</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia*: entre facticidade e validade. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 131.

<sup>71</sup> *Ibid*, p. 133.

instrumentalizável, de auto-organização dos cidadãos, de tal modo que, aos olhos de uma comunidade naturalmente política, os direitos humanos só se tornam obrigatórios enquanto elementos de sua própria tradição, assumida conscientemente.<sup>72</sup>

Ao serem analisadas essas posições pode-se perguntar quanto à possibilidade de conciliação entre elas, se possível ou não. A proteção do meio ambiente pode ser visualizada nas duas maneiras – liberal ou republicana – e se for trabalhada de forma radical haverá um lado sempre pensando que está havendo injustiça.

Observando a teoria habermasiana, percebe-se que a aposta é na capacidade de entendimento do ser humano, o que é colocado da seguinte forma:

a legitimidade do direito apóia-se, em ultima instância, num arranjo comunicativo: enquanto participantes de discursos racionais, os parceiros do direito devem poder examinar se uma norma controversa encontra ou poderia encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos.<sup>73</sup>

Habermas reforça, ainda, que “os argumentos decisivos têm de poder ser aceitos, em princípio, por todos os membros que compartilham ‘nossas’ tradições e valores fortes.”<sup>74</sup> E, também, que “em sociedades complexas, a moral só obtém efetividade em domínios vizinhos, quando é traduzida para o código do direito.”<sup>75</sup>

Contudo, é bom ressaltar que não deve ser qualquer direito, mas um que possa ser construído de forma participativa e inclusiva, observando o outro enquanto pessoa e, porque não, o outro enquanto meio ambiente. É o que se extrai da teoria habermasiana:

a idéia da autolegislação de cidadãos não pode, pois, ser deduzida da autolegislação *moral* de pessoas *singulares*. A autonomia tem que ser entendida de modo mais geral e neutro. Por isso introduzi um princípio do discurso, que é indiferente em relação à moral e ao direito. Esse princípio deve assumir – pela via da institucionalização jurídica – a figura de um princípio da democracia, o qual passa a conferir força legitimadora ao processo de normatização.<sup>76</sup>

Assim, ao se falar em autolegislação, princípio do discurso e democracia, alinha-se e fundamenta-se a teoria habermasiana com o objeto desta pesquisa, que está ligado à proteção do meio ambiente, através de meios de participação

<sup>72</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 134.

<sup>73</sup> *Ibid*, p. 138.

<sup>74</sup> *Ibid*, p. 143.

<sup>75</sup> *Ibid*, p. 145.

<sup>76</sup> *Ibid*, p. 158.

popular, como as audiências e consultas públicas, influenciando as tomadas de decisão. Segundo Habermas,

a liberdade comunicativa está referida, antes de qualquer institucionalização, a condições de uso da linguagem orientado pelo entendimento, ao passo que as autorizações para o *uso público* da liberdade comunicativa dependem de formas de comunicação asseguradas juridicamente e de processos discursivos de consulta e decisão.<sup>77</sup>

Ademais, é mister destacar que a interação entre mundo da vida e sistema deve focar no entendimento e não na manipulação, evitando, na perspectiva habermasiana, a colonização da vida pela sistematização advinda do poder e dinheiro.

É bom que se diga que a colonização do mundo da vida pelo sistema beneficia alguns e, por outro lado, a racionalização deste por aquele pode melhorar a vida de todos, porém é necessário que a esfera pública ou os espaços públicos estejam propostos com a finalidade de servir de ambiente de reflexão e abertos sempre à crítica.

Nesse contexto, Sérgio Costa diz que “o plano do mundo da vida corresponde a um *reservatório de tradições e conteúdos comuns* do qual se nutrem os membros de um grupo social nas suas vidas diárias.”<sup>78</sup> O que corresponde, pelo menos em tese, a uma real possibilidade de percepção da sociedade sobre aquilo que é importante para seus componentes; todavia, a tentativa de manipulação estratégica é uma constante, pois o dominante não quer arriscar perder o controle.

A legitimação das decisões tomadas pelos agentes formais do aparato estatal depende da interação da sociedade civil na esfera pública. No entanto, a manipulação da opinião pública, muito embora aceitável em virtude das ações políticas, tem sido contraditada quando fabricadas ou negociadas publicamente.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 164.

<sup>78</sup> COSTA, Sérgio. *Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil*. In *Novos Estudos*, CEBRAP, no. 38, março de 1994, p 38-52.

<sup>79</sup> *Ibid.*



A participação cidadã precisa ser pensada e construída como um dever fundamental e não como instrumento legitimador de atos contrários à sustentabilidade<sup>80</sup>, considerando a vida em sociedade.

Desse modo, o ordenamento jurídico constituído e interpretado democraticamente, ou seja, com abertura à participação popular, ganha legitimidade, validade, fundamentação e eficácia, uma vez que é justificado em sua criação. A participação cidadã depende de um ordenamento que aponte os caminhos necessários para sua efetiva realização, sob pena dos cidadãos não fazerem parte do processo de elaboração e interpretação das normas, figurando, assim, a manutenção do poder por uma minoria dominante.

É relevante a abertura do campo de interpretação do direito para a atuação dos atores no ordenamento vigente, dando-se ênfase à participação dos cidadãos como coautores e críticos das normas, com o objetivo de uma melhor e, acima de tudo, legítima organização social, política, jurídica e ambiental. No caso, a ideia é evitar que o ordenamento jurídico se torne um instrumento formal de manutenção e opressão interessada com vistas à exploração econômica do meio ambiente pelos que detêm de fato o poder.

A efetividade da democracia depende de uma legitimação por parte dos indivíduos e, para tanto, estes devem possuir autonomia e possibilidade de participação dentro desse contexto para que possam almejar um Estado Democrático de Direito.

O caminho mais adequado para a obtenção de um processo legislativo legítimo seria a garantia de argumentação dos cidadãos, uma vez que é através do discurso, no contexto da formação da vontade coletiva, que a concepção de autorregulamentação é vista como vontade política.

Faz-se necessário discorrer sobre a concepção liberal e republicana da Constituição do país para que seja visualizada qual é a condição do cidadão no contexto político.

---

<sup>80</sup> De acordo com Leonardo Boff, “a concepção de sustentabilidade não pode ser reducionista e aplicar-se apenas ao crescimento/desenvolvimento, como é predominante nos tempos atuais. Ela deve cobrir todos os territórios da realidade, que vão das pessoas, tomadas individualmente, às comunidades, à cultura, à política, à indústria, às cidades e principalmente ao Planeta Terra com seus ecossistemas. Sustentabilidade é um modo de ser e de viver que exige alinhar as práticas humanas às potencialidades limitadas de cada bioma e às necessidades das presentes e futuras gerações.” (BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: O que é: O que não é*. 4. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2015, p. 16.)

Na concepção liberal, a ideia é de que a Constituição garanta aos cidadãos uma proteção, inclusive contra ela mesma ou contra o Estado, de modo que os direitos fundamentais, dentre os quais o meio ambiente, sejam destacados como referência no contexto normativo. Nesse sentido, Gisele Cittadino comenta que “a Constituição deve fixar um âmbito de liberdade imune a interferências indevidas”<sup>81</sup>, de modo a evitar que o próprio sistema possa se voltar contra aquele que, em tese, detém o poder, ou seja, o povo.

Já na outra face, a republicana, o sistema de direitos se contextualiza numa matriz ou num projeto integrado por práticas comuns, com o fim de proporcionar um sentimento compartilhado<sup>82</sup>, o que permite uma visualização da identidade de um povo.

Observando os dois lados, pode-se perceber que o conflito é inerente às posições tomadas, pois no liberal os aspectos particularistas se sobrepõem às possibilidades coletivas, se confrontadas com as individuais. Já no lado republicano, a identidade considerada coletivamente vai se sobressair ao indivíduo. Assim, buscar um caminho que permita um diálogo entre essas posições poderá colaborar com a construção de um ordenamento jurídico que dê conta dessas potencialidades, ou seja, coletivas e individuais. Cittadino frisa que

a teoria discursiva do direito, como vimos, revela a conexão interna entre autonomia privada e autonomia pública, reconstruindo um sistema de direitos que está na origem da associação voluntária de cidadãos que legitimamente elaboram o seu direito positivo.<sup>83</sup>

Assim, através da deliberação, o público e o privado se entrelaçam formando uma comunidade jurídica em prol de todos. Porém, uma crítica pontual a esse posicionamento se apresenta e é, justamente, com relação à possibilidade desse entrelaçamento. Simone Goyard-Fabre ensina que

todo indivíduo possui ‘uma esfera secreta de vida’ que corresponde à sua liberdade interior, à sua intimidade: ela lhe pertence, ela é pessoal e não deve ser violada. Quanto à vida pública, ela adota teoricamente o aspecto daquilo que, dizendo respeito a todos os cidadãos da República, se expõe à vista e ao

---

<sup>81</sup> CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009, p. 183.

<sup>82</sup> Ibid, p. 162.

<sup>83</sup> Ibid, p. 177.

conhecimento de todos, no quadro da legislação em vigor e sem que a vida privada dos agentes tenha de intervir.<sup>84</sup>

Embora pareça ser difícil esse diálogo, em um Estado Democrático de Direito essa possibilidade deve ser garantida sempre.

A vontade do povo deve ser sempre uma referência para a formação dos momentos históricos que serão a essência da Constituição, e esta deverá ser o marco da geração que a coconstituiu. Nesse sentido, ela não deverá ser modificada a toda investida da população e, tampouco, poderá se tornar um dogma absoluto e inalterável. Isso só se efetiva com garantias constitucionais de participação popular em espaços que permitam a ampla discussão política.

A teoria do direito, segundo Habermas, tem o papel de zelar pela validade e efetividade do ordenamento, buscando a legitimidade do sistema social, centrando-se nos fatos e normas. Em razão da tensão existente entre ambos, deve-se buscar a solução no discurso, ou seja, na argumentação reflexiva dos indivíduos em um espaço que garanta a possibilidade de comunicação autônoma para caracterização de um Estado Democrático de Direito.

A relação ou tensão entre fatos e normas parece ser um ciclo que, naturalmente, não tem fim, sendo responsabilidade do ser humano minimizar, ao máximo, os problemas advindos desse embate.

Habermas afirma que “os homens são intrinsecamente compelidos a impor uma ordem significativa à realidade. Esta ordem, contudo, pressupõe a empreitada social de organizar a construção do mundo.”<sup>85</sup> Segundo o autor,

só quando os homens comunicarem sem coação e cada um se puder reconhecer no outro, poderia o gênero humano reconhecer a natureza como um outro sujeito – e não, como queria o Idealismo, reconhecê-la como o seu outro, mas antes reconhecer-se nela como noutro sujeito.<sup>86</sup>

Dessa forma, identifica-se, na teoria habermasiana, o encontro do indivíduo com o meio ambiente, visto que para construção do mundo a natureza

---

<sup>84</sup> GOYARD-FABRE, Simone. *O que é Democracia?* (Tradução Cláudia Berliner) São Paulo: Marins Fontes, 2003, p. 293.

<sup>85</sup> HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. (tradução de Vamireh Chacon). Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980, p. 149.

<sup>86</sup> HABERMAS, Jürgen. *Técnica e ciência como <Ideologia>*. (Tradução de Artur Morão). Edições 70, Lisboa, Portugal, 1968, p. 53.

não pode ser desconsiderada. Assim, o ciclo – relação entre fatos e normas – pode ser rompido, gerando o caos e, porque não, um perigo de extinção imanente.<sup>87</sup>

Segundo o autor, “a função fundamental dos sistemas interpretativos sustentadores do mundo é evitar o caos.”<sup>88</sup> Percebe-se então que é responsabilidade do ser humano pensar os rumos do mundo, em especial, do meio ambiente em que a sociedade está inserida; mas será que é autorizado a ele utilizar estrategicamente a natureza e o seu próximo como se objeto fosse?

Esta indagação traz à tona a preocupação com a defesa e proteção do meio ambiente diante da possibilidade de uma crise anunciada, visto a natureza estar contextualizada como algo que serve, simplesmente, aos desejos e necessidades da humanidade.

Diante disso, Habermas ensina que “as crises surgem quando a estrutura de um sistema social permite menores possibilidades para resolver o problema do que são necessárias para a contínua existência do sistema.”<sup>89</sup> Tal consideração pode ser direcionada para o que está acontecendo no mundo e, especificamente, no Brasil, com relação ao meio ambiente, que é a dificuldade em equilibrar de forma sustentável as necessidades humanas e a escassez dos bens naturais.

De acordo com Habermas, “catástrofes naturais são definidas como acontecimentos sociais mundiais e seus efeitos são atenuados por operações administrativas em grande escala.”<sup>90</sup> Nesse sentido, não há como dissociar a relação causa e efeito entre ser humano e natureza, pois ambos são meio ambiente, embora sejam tratados como se fossem entes diferentes.

Contudo, é importante destacar que existem duas perspectivas – ser humano e natureza – que influenciam essa relação, a antropocêntrica, em que os aspectos sociais estão alinhados e centrados no ser humano, e a não-antropocêntrica, na qual a vida e os demais ecossistemas devem ser observados conjuntamente. Nesse sentido, afirmam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer que

cumpram ao Direito, portanto, a fim de restabelecer o equilíbrio e a segurança nas relações sociais (agora *socioambientais*), a missão de posicionar-se em relação a

---

<sup>87</sup> HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. (tradução de Vamireh Chacon). Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980, p. 149.

<sup>88</sup> *Ibid*, p. 150.

<sup>89</sup> *Ibid*, p. 13.

<sup>90</sup> *Ibid*, p. 151.

essas novas ameaças que fragilizam e colocam em risco a ordem dos valores e os princípios republicanos e do Estado Democrático de Direito, bem como comprometem fortemente a sobrevivência (humana e não humana) e a qualidade de vida.<sup>91</sup>

Por essa razão, o debate sobre esta relação – ser humano e natureza – deve ser pensado e refletido dialogicamente com a meta de se alcançar o equilíbrio necessário para a sustentabilidade do meio ambiente.

O debate antropocêntrico<sup>92</sup> e não-antropocêntrico<sup>93</sup> no Direito brasileiro é analisado, segundo Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamim, como modelos éticos e não somente como estágios temporais, tendo em vista a possibilidade de incursões recíprocas de uma posição sobre a outra.<sup>94</sup>

Benjamim faz uma abordagem sobre como o meio ambiente é pensado numa perspectiva antropocêntrica pura, tendo o homem como medida de todas as coisas; numa forma mitigada ou reformada, que ora tem preocupações com as gerações futuras e situações sentimentais, a exemplo dos animais; e numa não-antropocêntrica, que vê o ser humano como parte da natureza.<sup>95</sup>

Não parece fácil buscar soluções em apontamentos duais como esses que se apresentam, pois haverá sempre dúvidas e críticas daqueles que defendem alguma posição em relação à outra. Todavia, a abertura dos espaços de discussão permitirá o debate entre as ideias, o que ajudará na legitimação das decisões.

<sup>91</sup> SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 3.ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 44.

<sup>92</sup> Vide Antropocentrismo puro; e mitigado ou reformado. (BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso*. In: CARLIN, Volnei (org). *Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009. P. 49-68. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/26184>. p. 9-16)

<sup>93</sup> Conforme Benjamim, “por ‘não-antropocentrismo’, queremos significar todas as correntes que criticam ou rejeitam por insuficiência a doutrina antropocêntrica (inclusive o antropocentrismo mitigado). É uma visão do mundo informada por um modelo ecológico de *inter-relacionamento interno*, um rico sistema de circulação permanente entre o ‘eu’ e o mundo exterior, e que advoga ser a Natureza mais complexa do que a conhecemos e, possivelmente, mais complexa do que poderemos saber (Teoria do Caos).” Como vertentes do contexto não-antropocêntrico tem-se o *biocentrismo* que está voltado para a proteção da vida nas suas múltiplas formas; e o *ecocentrismo*, ligado ao pensamento de que seres vivos e ecossistemas devem ser tratados conjuntamente. (BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso*. In: CARLIN, Volnei (org). *Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009. P. 49-68. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/26184>. p. 16-18.)

<sup>94</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. Op.cit, p. 8.

<sup>95</sup> Ibid. p. 9-18. Oportuno destacar que não serão analisados com profundidade nessa pesquisa os fundamentos éticos da proteção ambiental, podendo haver possíveis discordâncias com a opinião desse autor.

Sobre essa questão, Habermas indica que, “com a crescente complexidade em áreas de coexistência social, uma quantidade nova de contingências ocorreram, sem um proporcional crescimento na habilidade de domar contingências.”<sup>96</sup> O que demonstra que há dificuldade de se encontrar soluções sobre a questão ambiental, mas não uma impossibilidade, sendo necessário debates abertos com o objetivo de se identificar o melhor caminho para as decisões.

Ensina esse autor que os problemas de sobrevivência relacionados à experiência humana de lidar com a natureza, nos primeiros estágios do desenvolvimento social, de tão drásticos, tiveram que ser equilibrados como uma ilusão de ordem, como um mito.<sup>97</sup> Pode-se destacar dessa afirmação que a crença dos indivíduos de que eles são dominantes na relação com a natureza – sendo esta apenas um meio a ser utilizado para a manutenção da vida humana – é muito marcante ainda.

Assim, pode-se interpretar que as sociedades complexas, em razão de seu potencial de produtividade, têm estendido as possibilidades de controlar o meio ambiente e se organizarem.<sup>98</sup> Nesse contexto, pode estar presente aí uma ilusão muito apropriada para a contínua exploração do meio ambiente com vistas à manutenção da vida humana, sem considerar a limitação da natureza, num determinado momento.

É justamente aí que aparece a necessidade de autodeterminação com base no diálogo, participação e entendimento, pois caso contrário o que poderá prevalecer são visões particularistas tidas como universais, voltadas para um determinado fim: o econômico.

Álvaro Luiz Valery Mirra afirma que “participação popular e defesa do meio ambiente são considerados, na atualidade, temas intimamente relacionados.”<sup>99</sup> O que corrobora com a ideia de que é necessária uma atuação intensa dos cidadãos nas discussões que dizem respeito ao meio ambiente de uma maneira geral, pois não é somente a natureza que está envolvida, propriamente dita, mas aspectos políticos, jurídicos e econômicos ligados à questão ambiental.

---

<sup>96</sup> HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. (tradução de Vamireh Chacon). Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980, p. 151.

<sup>97</sup> *Ibid*, p. 150-151.

<sup>98</sup> *Ibid*, p. 164.

<sup>99</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 39.

Esse pensamento é, também, observado e explicado por Cristiane Derani ao apontar que “o conceito de meio ambiente não se reduz a ar, água, terra, mas deve ser definido como o conjunto das condições de *existência humana*, que integra e influencia o relacionamento entre os *homens*, sua saúde e seu desenvolvimento.”<sup>100</sup>

Acompanhando ainda o raciocínio de Mirra, em razão de uma possível crise de representatividade por parte do governo e dos partidos políticos, surge a necessidade da participação popular nos destinos da sociedade pela via da democracia participativa.<sup>101</sup>

O voto é um importante instrumento em uma democracia, mas não pode ser o único elemento para suprir as necessidades populares, visto que é essencial que o cidadão tenha caminhos para transformar, por exemplo, um *habitat* ideal em uma realidade. Esse entendimento é reforçado por Mirra ao destacar que

o Estado da democracia participativa, diversamente, conforme já ressaltado, pressupõe a ampliação da participação política, a qual, por seu turno, conduz, inevitavelmente, ao encorajamento da participação direta de indivíduos e cidadãos e à ampliação da representação política, para além da mera representação eleitoral.<sup>102</sup>

O que se espera é que haja uma abertura de discussão a todos os cidadãos, tendo em vista que estão diretamente envolvidos com o meio ambiente, sendo este, inclusive, o espaço de deliberação que pode estar disponível ou restrito a determinadas pessoas. Destaca-se, assim, um dever fundamental atribuído a toda a coletividade de proteção ao meio ambiente<sup>103</sup>, e por essa razão a participação popular deve ser garantida.

Ao se buscar uma maior participação popular, ganha importância, segundo Mirra, a representação funcional exercida por grupos e instituições, diversos de partidos políticos, que realizam uma mediação entre os indivíduos e seus representantes, influenciando, assim, o processo político.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 52.

<sup>101</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 45 e 46.

<sup>102</sup> Ibid, p. 89.

<sup>103</sup> Ibid, p. 114.

<sup>104</sup> Ibid, p. 90.

Ressalta Mirra, que a tutela jurídica dos direitos difusos, na qual está inserida proteção ao direito ambiental ecologicamente equilibrado, fundamenta do mesmo modo a participação popular como forma de sua concretização.<sup>105</sup>

Isso porque o meio ambiente é direito difuso, transindividual, indivisível, pois está caracterizado como direito fundamental de terceira geração ou dimensão, tendo, assim, como titulares pessoas indeterminadas e sua proteção está direcionada a todos os indivíduos, assim como as lesões a este bem prejudicarão a todos indiscriminadamente.<sup>106</sup>

Portanto, por não estar, o direito ao meio ambiente, adstrito absolutamente a interesses públicos, de modo que o Estado seja o único titular e, tampouco, esteja enquadrado somente como interesses privados disponíveis, sua proteção deve ser de responsabilidade de todos, ou seja, Estado e coletividade.<sup>107</sup>

A construção de uma sociedade justa, livre e solidária é uma orientação essencial que não pode deixar de ser observada pelo poder público e pela comunidade, assim como o respeito ao meio ambiente para o presente e para as gerações futuras.<sup>108</sup> Contudo, não se pode observar tais metas de forma dissociada do sistema capitalista que tem influenciado o modo de vida do ser humano.

Nesse contexto, evidencia-se a relação entre economia e natureza ou desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, interação que está sendo tensionada, ora pela perspectiva antropocêntrica, ora pela não-antropocêntrica.

Sobre essas posições pode-se refletir, segundo Ulrich Beck, que “a natureza não pode mais ser concebida *sem* a sociedade, a sociedade não mais *sem* a natureza.”<sup>109</sup> Como equilibrar essa situação se os indivíduos predominantemente se colocam apenas como destinatários em sua relação com o Estado?

---

<sup>105</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 112.

<sup>106</sup> Ibid, p. 110 e 111.

<sup>107</sup> Ibid, p. 111.

<sup>108</sup> As cidades, onde as pessoas vivem, como exemplo de exploração e utilização do meio ambiente, surgem do desejo e das necessidades dos indivíduos, bem como do trabalho e da exploração da natureza, servindo esta, sempre, como objeto para o ser humano nessa interação. Isso porque, normalmente, são construídas visando à manutenção de alguma vontade ou necessidade particular, sendo utilizada, simplesmente, para um fim, desconsiderando-se, muitas vezes, a ideia de bem-estar para todos, o que pode comprometer sua função social.

<sup>109</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade*. (tradução de Sebastião Nascimento). São Paulo: Ed. 34, 2010, p. 98.



Ainda de acordo Beck, a modernidade tardia<sup>110</sup> está contextualizada pela ideia de que “a produção social de *riqueza* é acompanhada sistematicamente pela produção de *riscos*.”<sup>111</sup> Essa situação, aliada ao comportamento dos cidadãos como meros espectadores das relações com o sistema, os faz, também, se submeterem a essa forma de controle, ou seja, a possibilidade do risco, divulgação do mesmo e, por consequência, a preparação econômica para se proteger, gerando, assim, um ciclo vicioso que tem como destaque o capital.

A possibilidade desse ciclo, de alguma forma, pode conter, segundo o autor, um *efeito bumerangue*<sup>112</sup>, podendo alcançar aqueles que produziram os riscos, comprometendo a divisão tradicional de classes, em razão de atingir a todos indiscriminadamente<sup>113</sup>; porém, é bom lembrar que os mais fracos sentirão primeiro os efeitos da exploração da natureza e da vida.

De outro modo, Ronaldo Coutinho contrapõe Beck afirmando que este

tenta demonstrar que a *política* na sociedade de risco não pode fluir das instituições ‘tradicionais’ da vida política (partidos, sindicatos, parlamento, Estado), na medida em que o significado e a relevância política das classes sociais são superados pela importância do conhecimento do papel daqueles que o produzem, disseminam e interpretam.<sup>114</sup>

Nessa perspectiva, pode-se pensar que, estrategicamente, são criadas situações para os indivíduos comuns e as instituições tradicionais entenderem que não são capazes de agir politicamente nessa sociedade de risco, o que permite uma manobra capitalista e sistemática sobre a sociedade, direcionando-a para o caminho que melhor convém àqueles que realmente produzem, disseminam e interpretam as ideias.

A divisão de classes persevera porque sempre, e de forma estratégica, os dominados são mantidos nesta condição para servir de massa de manobra e de exemplo para as interações sociais no Brasil e no mundo. Dessa forma, as relações trabalhistas, consumelistas, jurídicas, econômicas, políticas e ambientais são marcadas pela simples condição de destinatários dos cidadãos.

<sup>110</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade*. (tradução de Sebastião Nascimento). São Paulo: Ed. 34, 2010, p. 23.

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Ibid, p. 27.

<sup>113</sup> Ibid, p. 23.

<sup>114</sup> COUTINHO, Ronaldo. *Sustentabilidade e Riscos nas Cidades do Capitalismo Periférico*. In FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (orgs.). *Estado de Direito Ambiental: tendências*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 186.

É preciso indagar sobre como é possível pensar o meio ambiente somente na perspectiva do destinatário, visto que nessa condição os indivíduos e, por consequência, a sociedade só podem esperar que a natureza sirva às suas necessidades.

É necessária uma mudança de paradigma, o que corresponde aos cidadãos deixarem de figurar somente como destinatários das decisões, isto é, exercer a cidadania mais ativa e independente, mas com um viés coletivo.

Para se chegar próximo disso, a ênfase no capital deverá ser confrontada de maneira mais contundente, e para isso a sociedade deve contar com o Direito, mas não qualquer Direito, e sim aquele construído através de uma abertura democrática em relação à tomada de decisões e com instrumentos de participação popular, efetivos e acessíveis.

A democratização do processo interpretativo e decisório vai favorecer a efetivação da democracia quanto mais os sujeitos participarem como autores e destinatários na formação e interpretação da legislação. Nessa toada, deve-se garantir a deliberação autônoma no espaço público, um ambiente que possui condições de comunicação, que permite o movimento livre de informações, argumentos e possibilidade de contribuição<sup>115</sup>, destinado a essa atividade que promove a construção de uma sociedade democrática. Como os cidadãos têm que se perceber não só como destinatários, mas também como autores das normas, será necessário disponibilizar aos mesmos a condição de intérpretes.

Há a necessidade de se disponibilizar instrumentos de participação capazes de fomentar a interação dos atores e das normas as quais estão sujeitos. Desse modo, o processo de concretização da Constituição, buscando a efetividade das normas, necessita da atuação por parte da comunidade contra as ações e omissões do Estado.<sup>116</sup>

Os espaços públicos devem permitir que as pessoas experimentem as condições de percepção e se conscientizem que o papel que elas desempenham é de extrema importância.

Uma educação de crítica contínua, que permita essa situação e tempo livre para reflexão, é condição indispensável para uma participação cidadã efetiva.

---

<sup>115</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 142.

<sup>116</sup> CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. p. 21

Destaca-se que a ideia de “tempo livre” aqui trabalhada deve se pautar na ampliação do tempo fora do trabalho sem perda das condições necessárias para se viver com dignidade<sup>117</sup>, o que permitiria momentos de possível criação popular significantes.

Verifica-se que a vontade popular precedida da devida preparação do indivíduo, o tempo livre disponível para a participação, espaços que permitam a disseminação das ideias e instrumentos de participação que permitam a condição de intérprete da lei são ingredientes fundamentais nessa luta por um Estado Democrático de Direito efetivo.

Os cidadãos devem buscar, cada vez mais, o espaço político, se apresentando como intérpretes da lei, com vistas a serem reconhecidos e levados em consideração na relação cotidiana de tomada de decisões.

A postura crítica é o instrumento que pode proporcionar a abertura desse caminho que leva ao Estado Democrático de Direito, ou seja, a construção do ordenamento com uma real participação popular.

A cidadania ambiental ativa e a guarda da Constituição estão diretamente ligadas uma à outra, pois uma sociedade atenta às questões políticas, econômicas, sociais, jurídicas e ambientais tem todas as condições para proteger, responsabilizar e identificar os possíveis deslizes que por ventura possam desvirtuar a Constituição Federal.

Todavia, resta saber quais instrumentos e processos de participação estão à disposição para esse enfrentamento, bem como, se os espaços públicos, formais e informais, estão dispostos de modo a permitir o debate de ideias, ou seja, a deliberação.

## 1.2

### **Estado Democrático de Direito Brasileiro como espaço público e palco da participação cidadã ambiental**

A preocupação que norteia essa discussão foca na tentativa de desnudar a ideia de que uma Constituição que ofereça instrumentos de participação popular possa, necessariamente, garantir a existência de um Estado Democrático de

---

<sup>117</sup> ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho. Ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 9ª. Reimpressão. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 178.

Direito e, por consequência, uma construção, manutenção e interpretação do ordenamento jurídico vigente que garanta, além da justiça social, a justiça ambiental voltada para todos e com previsão de participação como direito e dever fundamental.

Para o alcance de tais fins, visto que ambiente e sociedade se complementam, necessário se faz a liberdade de discutir aquilo que é de interesse da sociedade com todas as garantias democráticas, principalmente a de estar dentro ou fora da discussão.

Chama-se de espaço público ou esfera pública – formal ou informal – o meio em que a interação materializa ou, pelo menos, deveria materializar, de forma crítica, os desejos e necessidades dos cidadãos.

Desse modo, os espaços públicos podem contribuir com a visualização do que é realmente importante para sociedade de um modo geral, servindo como um local em que as discussões reverberam a ponto de influenciar os responsáveis pelas decisões, de forma que estas alcancem a todos.

Ensina Habermas, a respeito da ideia sobre a esfera pública, que “este espaço público foi descrito como uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco.”<sup>118</sup> É o palco adequado para o levantamento e discussão das questões importantes para a vida em sociedade por parte dos cidadãos, de modo que possam influenciar as tomadas de decisão que a todos vinculam.

A esfera pública figura, ainda, como “um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém sensíveis no âmbito de toda a sociedade.”<sup>119</sup> Esse deve ser o papel a ser desempenhado, nesse espaço democrático, pelos cidadãos na proteção do meio ambiente, ou seja, estarem atentos à questão ecológica, demonstrando que devem ser considerados nas decisões ligadas a esse bem fundamental.

Dessa maneira, Habermas destaca que

a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são

---

<sup>118</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 91.

<sup>119</sup> *Ibid.*

filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos.<sup>120</sup>

Verifica-se que a proteção do meio ambiente necessita de espaços de interação para que os assuntos que dizem respeito à natureza e, por consequência, à vida possam ser discutidos, evidenciando-se os problemas que podem advir de decisões que visam somente o acúmulo de capital.

Esses espaços, segundo Habermas, em princípio, estão abertos àqueles que estão presentes ou que podem vir a se juntar ainda<sup>121</sup>, o que garante um debate contínuo e atual sobre, por exemplo, a questão ambiental, pois a todo momento podem surgir interessados com novas indicações.

No que diz respeito à tomada de posição nas discussões, propõe Habermas que “o assentimento a temas e contribuições só *se forma* como resultado de uma controvérsia mais ou menos ampla, na qual propostas, informações e argumentos podem ser elaborados de forma mais ou menos racional.”<sup>122</sup> Desse modo, essa variação de amplitude e racionalidade pode ensejar um acesso menos estratégico, permitindo que qualquer pessoa, havendo interesse, faça suas ponderações buscando influenciar na tomada de decisão.

Ao falar em influência, Habermas observa que “pessoas ou instituições, por exemplo, podem gozar de uma reputação que lhes permite exercer influência sobre as convicções de outras pessoas, sem ter que comprovar competências e sem ter que dar explicações.”<sup>123</sup> Segue ressaltando, Habermas, que

neste sentido, opiniões públicas representam potenciais de influência política, que podem ser utilizados para interferir no comportamento eleitoral das pessoas ou na formação da vontade nas corporações parlamentares, governos e tribunais.<sup>124</sup>

Pode-se perceber que a opinião pública, bem informada, consciente e com condições de participação, pode conduzir a formação da decisão. Todavia, deve haver uma preocupação com a manipulação da informação, pois a conscientização e vontade participativa podem ser estrategicamente orientadas para um determinado fim que não seja em prol da coletividade.

<sup>120</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 92.

<sup>121</sup> Ibid, p. 93.

<sup>122</sup> Ibid, p. 94.

<sup>123</sup> Ibid, p. 95.

<sup>124</sup> Ibid.

Habermas enfatiza que a opinião pública pode ser manipulada, mas não comprada publicamente nem obtida à força<sup>125</sup>, isso porque nem todos os cidadãos estão à mercê dessa prática estratégica de obtenção de resultados que favorecem somente alguns.

Por essa razão, os espaços públicos devem ser acessíveis e democráticos, servindo de palco para a deliberação cidadã na proteção do meio ambiente, para poderem permitir que aqueles que tenham interesse em se manifestar possam fazê-lo. Sendo, assim, considerados nas tomadas de decisão, influenciando os eleitores, governantes, congresso, judiciário e instituições, garantindo-se a possibilidade de um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção da natureza.

Ademais, de acordo com Sérgio Costa, “cabe à esfera pública uma posição central: ela se torna a arena onde se dá tanto a amálgama da ‘vontade coletiva’ quanto a justificação das decisões políticas previamente acertadas.”<sup>126</sup>

Existe uma preocupação com os resultados conquistados nesses espaços destinados à discussão e tomadas de decisão, podendo ser eles produto de uma possível unanimidade arranjada sobre uma determinada questão ou a legitimação de uma situação já previamente definida.

Mais importante que isso talvez seja a possibilidade do enfrentamento de ideias, de modo que os envolvidos possam se permitir sonhar com a mudança quase impossível de uma posição dominante, padrão, ou uma posição já tomada.

Conforme Sérgio Costa, existem dois modelos de funcionamento da esfera pública trabalhados em seu artigo “A democracia e a dinâmica da esfera pública”, um funcionalista e o outro teórico-discursivo.

No modelo funcionalista, a ideia é que a imagem da esfera pública seria um mercado de opiniões onde os diversos atores sociais disputariam um recurso escasso, que é atenção pública.<sup>127</sup> Já no modelo teórico-discursivo, o espaço público, ao invés servir de um simples palco de encenação, com atores estratégicos manipulando contextos, figuraria como um resultado das tentativas sistêmicas e dos fluxos comunicativos da vida cotidiana.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 97.

<sup>126</sup> COSTA, Sérgio. *A democracia e a dinâmica da esfera pública*. In Lua Nova, no. 36, 1995. p. 55.

<sup>127</sup> Ibid, p. 55.

<sup>128</sup> Ibid, p. 58-59.

Assim, a esfera pública será uma instância intermediadora entre as relações geradas no mundo da vida e as estratégias articuladas pelos atores formais de poder.<sup>129</sup> Nesse sentido, indica Sérgio Costa que “os procedimentos democráticos institucionalizados devem assegurar que os processos espontâneos de formação de opinião sejam considerados nas instâncias decisórias.”<sup>130</sup>

Isso tudo para dizer que os acontecimentos da vida cotidiana devem ser levados em consideração nas tomadas de decisão, podendo, inclusive, ser refutados, mas de forma fundamentada para que possam ser entendidas as razões das objeções.

Dessa forma, a possibilidade da crítica em um debate deve ser defendida, pois mesmo que as pessoas não queiram participar, ou não tenham tempo e preparação para tal fim, estar formalmente garantida a presença e participação no espaço de discussão já pode ser considerado um ganho.

É necessário garantir a participação aos sujeitos para que possam expressar seu modo pessoal de pensar, assim como experimentar a forma coletiva de reflexão, em que o outro deve ser sempre considerado.

Entretanto, nem sempre esse encontro individual e coletivo de ideias produz entendimento e por esta razão é necessário a presença de um direito que permita e garanta a divergência. Assim, segundo Sérgio Costa, os atores civis do modelo teórico-discursivo vão se diferenciar dos grupos de interesse que se beneficiam do modelo funcionalista, em que o foco é a disputa por atenção. As diferenças, em especial, serão em relação ao conteúdo do debate, pois as questões a serem discutidas terão relevância para toda a sociedade.<sup>131</sup> Poderão, também, ser observadas quanto às formas de comunicação, visto buscarem uma arena argumentativa e de convencimento.<sup>132</sup> No mesmo sentido, serão presentes no que diz respeito ao tratamento da esfera pública, pois ampliam as fronteiras desta e intensificam as possibilidades comunicacionais, incluindo as minorias e grupos marginalizados.<sup>133</sup> Por fim, serão vislumbradas quanto aos traços identificadores,

---

<sup>129</sup> COSTA, Sérgio. *A democracia e a dinâmica da esfera pública*. In Lua Nova, no. 36, 1995, p. 59.

<sup>130</sup> Ibid, p.59.

<sup>131</sup> Ibid, p. 62-63.

<sup>132</sup> Ibid.

<sup>133</sup> Ibid.

pois os atores civis são oriundos da ação coletiva, enquanto os de grupos de interesse podem ser classificados de acordo com as suas necessidades.<sup>134</sup>

Nesse contexto, os espaços públicos permitem o acesso à participação, o que legitima o Estado legal e permite uma aproximação da ideia de justiça, no sentido amplo, englobando os aspectos sociais e ambientais.

Isso porque há uma distância muito grande entre se denominar um Estado como democrático e se vivenciar uma democracia que possibilite uma participação do povo nas tomadas de decisão.

A participação através do voto direto, por exemplo, é um direito importante que deve sempre ser protegido. Tanto que a Constituição Brasileira de 1988, em seu §4º do artigo 60, elencou-o como cláusula pétrea impossibilitando a proposta de emenda à Constituição sobre esta questão, dentre outras situações.<sup>135</sup>

Porém, a participação popular no Brasil não se resume apenas ao voto nas eleições e nem deve, pois a Constituição do país oferece outras formas de participar do processo legislativo, tais como: a iniciativa popular de lei, o plebiscito, referendo, direito de petição e ação popular. E ainda, pode-se enquadrar nesse rol, o mandado de injunção nos casos de omissão legislativa.

No que se refere a essa participação tem-se, ainda, as audiências e consultas públicas, que a princípio seriam formas de interação do cidadão nos assuntos que dizem respeito à coletividade; no entanto, é vista como mera formalidade a ser cumprida.

Por outro lado, esses instrumentos de participação ganham relevância nas questões ambientais, visto que o direito à audiência sobre essa matéria é considerado como direito fundamental e fase obrigatória no procedimento de licenciamento ambiental<sup>136</sup>, com objetivo de possibilitar uma tomada de decisão

<sup>134</sup> COSTA, Sérgio. *A democracia e a dinâmica da esfera pública*. In Lua Nova, no. 36, 1995, p. 62-63.

<sup>135</sup> Art. 60. (...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;  
 II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
 III - a separação dos Poderes;  
 IV - os direitos e garantias individuais.

<sup>136</sup>Foi aprovado atualmente no Senado Federal o projeto de lei 654, de 2015 que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional, alterando a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, *que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente*. Este projeto de lei - depende, ainda, de votação no plenário do Senado, se aprovado, dependerá de votação na Câmara Federal, se aprovado, dependerá de sancionamento pelo Presidente da República - cria um procedimento



mais legítima frente os interesses em jogo relativos à natureza.<sup>137</sup> Conforme Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer,

o direito à audiência pública está ajustado ao ideal democrático-participativo que permeia a norma constitucional de tutela do meio ambiente (art. 225), já que o objetivo último da audiência, por exemplo, em procedimento de licenciamento ambiental (...) é assegurar o acesso à informação relativa à questão ambiental em causa, bem como possibilitar a intervenção das pessoas interessadas na tomada de decisão de forma qualificada.<sup>138</sup>

É importante verificar se tais instrumentos permitem uma participação efetiva e acessível a todos os cidadãos brasileiros ou se são somente uma aparência democrática no sistema constitucional do país.

Além disso, é necessário indagar se, para a construção de um Estado Democrático de Direito e para a proteção do meio ambiente, os cidadãos possuem tempo para participar desses processos, se existem informações acessíveis oriundas de diversos veículos de mídias independentes, se as condições sociais e econômicas permitem essa interação política e se existe vontade por parte dos destinatários do ordenamento jurídico.

Assim, pode-se perceber a dificuldade em construir um modelo democrático de Estado, pois existem vários interesses em jogo e, dessa forma, buscar o bem comum acaba sendo uma difícil tarefa.

---

sumário de licenciamento ambiental que dispensa, formalmente, a audiência pública, o que compromete a busca por justiça ambiental do ponto de vista motivacional dos atores que tomam a decisão - representantes do povo - e daqueles que sofrerão com a decisão - afetados pelos empreendimentos estratégicos e coletividade. Demonstra-se com essa ação a colonização do mundo da vida pelo sistema apoiado pela legislação e justificado pelo argumento de alcance do bem-estar social, sem, contudo, permitir a discussão. Não obstante, ainda que se retire o requisito formal de participação nesses casos, que é a audiência pública, sob pena de nulidade no licenciamento, não estará impedida a interação informal dos cidadãos. Assim, somente com mais participação popular na defesa do meio ambiente os representantes do povo poderão ser influenciados em suas decisões na promoção de justiça para todos ou, pelo menos, se constrangerem ao provocarem injustiça ambiental. (<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>). Acesso em 12/01/16. Na mesma Casa Legislativa tramita, ainda, o Projeto de Emenda à Constituição Federal nº 65, de 2012, que tem como proposta a não obrigatoriedade do licenciamento ambiental. (<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>). Acesso em 23/06/16. Também está em trâmite na Câmara Federal o Projeto de lei 3729 de 2004 que contempla mais 13 projetos com o objetivo de regulamentar o IV do §1º do art. 225 da CF/88, tratando do licenciamento ambiental, bem como a participação social via audiência pública. ([http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=225810&filename=PL\\_+3729/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=225810&filename=PL_+3729/2004)). Acesso em 18/03/2016.

<sup>137</sup> SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito*. IN Revista de Direito Ambiental (Coordenação Eladio Lecey e Sivia Cappelli), Ano 19, vol. 73, jan-mar /2014. Revista dos Tribunais, p. 65.

<sup>138</sup> Ibid, p. 65-66.

Com relação à inclusão política do povo, Wanderley Guilherme dos Santos, em *Horizonte do desejo: Instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*, observa que houve uma mudança cívica na segunda metade do século passado, isto em função da transformação de habitantes em eleitores sem comparação na história dos modelos de sistemas representativos<sup>139</sup>. Tal acontecimento demonstra o esforço em preparar o Brasil para esse modelo de participação, a democracia representativa.

Segundo Santos, a população eleitoral do Brasil passou de 7,5 milhões em 1945 para 82 milhões em 1989 e para 115 milhões em 2002<sup>140</sup>, destacando, ainda, que “a participação política através de eleições cresce a taxas sem precedentes na história eleitoral de qualquer país.”<sup>141</sup> Desse modo, pode-se verificar que existe um espaço propício a uma maior participação direta no cenário político do país, em razão de um possível desgaste da democracia representativa na atualidade com a população. Para tanto, é importante criar condições para que os milhares de eleitores e cidadãos possam exercer essa prática democrática.

A busca por uma maior democracia está exigindo cada vez mais que a população participe diretamente das decisões no país, o que provocará, ou está provocando, outra mudança cívica, aumentando a procura pela deliberação nas tomadas de decisão por parte dos cidadãos do país. Para isso, é necessário se pensar em instrumentos de participação e uma abertura política que permita essa mudança.

Assim, muito embora a primeira inclusão eleitoral tenha propiciado a participação através do voto, a participação popular pode tornar-se mais ativa no que diz respeito às formas de interação direta.

Por essa razão, os atuais instrumentos de participação direta, a exemplo da iniciativa popular de lei, devem ser repensados na perspectiva de sua formalidade e exigências, assim como outros modelos devem ser repensados e incluídos no ordenamento jurídico, como o *recall* e o veto popular, permitindo uma maior fiscalização dos poderes formais por parte dos cidadãos, e não somente pelos agentes formais do Estado.

---

<sup>139</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Horizonte do desejo: Instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 123.

<sup>140</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Horizonte do desejo: Instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 124-125.

<sup>141</sup> *Ibid*, p. 124.

Somando-se a essas questões, deve haver uma compatibilização do meio ambiente com o desenvolvimento econômico, sendo necessário, no entanto, que os problemas ambientais sejam pensados como um processo de planejamento contínuo.

É bom frisar que esse planejamento, diga-se de passagem, deve se dar em todos os níveis estatais, institucionais e na sociedade para que se possa almejar uma verdadeira defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Isso porque, só haverá qualidade de vida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado. E sem a proteção ambiental não há como cogitar uma vida digna, o que significa exigir do Poder Público prestações positivas para preservação e restauração da natureza.<sup>142</sup>

É imprescindível, portanto, o papel da coletividade com vistas a essa proteção e, por esta razão, a participação da sociedade civil é tão importante, sendo requisito de um regime autenticamente democrático na confecção do planejamento, fiscalização e controle.<sup>143</sup>

Contudo, existe a necessidade de ampliação da participação cidadã nos processos de planejamento, dentre os quais a questão ambiental, devendo-se ressaltar que a implantação de mecanismos de participação popular é uma chamada para uma democracia que se coloca como participativa.<sup>144</sup>

Sobre a ampliação da participação, destaca Piovesan<sup>145</sup> que o controle de constitucionalidade concentrado foi alargado, visto que a legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade era somente do Procurador Geral da República e, atualmente, o rol do artigo 103 da Constituição Federal de 1988<sup>146</sup> contempla representantes da sociedade civil, bem como outros

---

<sup>142</sup> PIOVESAN, Flávia. *O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988*. In BENJAMIM, Antônio Herman, e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito Ambiental e as funções essenciais à justiça: O papel da Advocacia de Estado e da Defensoria Pública na proteção do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 66 e 67.

<sup>143</sup> Ibid, p. 69.

<sup>144</sup> Ibid, p. 70.

<sup>145</sup> Ibid, p. 75.

<sup>146</sup> Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

representantes do povo, o que já é uma aproximação de uma participação mais difusa.

No que tange à ação popular, haveria um avanço caso a legitimidade de sua propositura estivesse além da pessoa do cidadão, como, por exemplo, no mandado de segurança coletivo, em que entidades de classe e associações podem propô-la.<sup>147</sup>

Observadas essas questões relativas à participação cidadã, e no caso específico da atuação dos sujeitos em favor de um equilíbrio e sustentabilidade ecológica, pode-se pensar nos espaços públicos de discussão onde as controvérsias poderão ser confrontadas e ajustadas para o bem-estar da sociedade e, ao mesmo tempo, garantir a proteção do meio ambiente.

Quando se pensa em participação popular, é imprescindível que se discuta sobre as condições dos cidadãos em relação às políticas de reconhecimento e redistribuição social e econômica. Senão, de nada adiantará a inclusão formal da população no cenário político, bem como a existência instrumentos de participação popular acessíveis. A ideia de pertencimento e igualdade faz nascer o compromisso com um futuro melhor. É isso que se espera de um Estado Democrático de Direito.

A sociedade precisa de uma legislação que regule as relações entre os indivíduos e entre estes e o Estado, bem como crie condições para um fortalecimento das instituições jurídicas e sociais. Contudo, não é tarefa fácil pensar na organização desse aparato sem antes verificar qual é a situação dos membros da comunidade em questão, seja relacionado ao reconhecimento legal ou cultural dos indivíduos, ou relativo à redistribuição de suas condições sócio-econômicas.<sup>148</sup>

É importante destacar que para estabelecer formas de participação popular deve-se imaginar a inclusão de todos os interessados e por que não falar, também, em relação a todos os destinatários. Essa ideia é reforçada por Nancy Fraser ao afirmar que “a justiça requer arranjos sociais que permitam que todos participem

---

<sup>147</sup> PIOVESAN, Flávia. *O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988*. In BENJAMIM, Antônio Herman, e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito Ambiental e as funções essenciais à justiça: O papel da Advocacia de Estado e da Defensoria Pública na proteção do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 75.

<sup>148</sup> FRASER, Nancy. *Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado*. In *Lua Nova*, São Paulo, 77: 11-39, 2009. p. 11.

como pares na vida social.”<sup>149</sup> Isso porque, dependendo de qual ou de quem é o interesse, os devidos acessos podem ser, estrategicamente, bloqueados.

Nesse sentido, aparece a questão política para ajudar a compor os processos de inclusão efetiva dos cidadãos nas discussões que estejam relacionadas à vida em sociedade, em especial à proteção ambiental, porém, levando-se em consideração suas condições individuais.

A inclusão eleitoral - apresentada por Wanderley Guilherme dos Santos - permitiu que houvesse uma abertura para a participação, mesmo sendo somente em relação ao voto, e garantiu que as pessoas pudessem de alguma forma opinar na organização da sociedade.

A questão é que essa inclusão eleitoral talvez não tenha permitido à população se organizar como governantes, entretanto essa situação pode estar se alterando. Isso porque, deve-se levar em consideração esse tempo de experiência eleitoral e considerá-la para o momento atual, no qual no mundo e, em especial no Brasil, mais pessoas querem participar ativamente.

No Brasil, especificamente, de acordo com o §1º do artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o voto é obrigatório<sup>150</sup>. Por esta perspectiva pode-se refletir, de forma crítica, que a lógica é que haja um número interessante e formal de cidadãos para legitimar as eleições, em regra, de grupos dominantes. Por outro lado, permite que os excluídos possam experimentar, mesmo que obrigatoriamente, de modos de escolhas, e não só os interessados estrategicamente naqueles resultados.

Desse modo, no que diz respeito ao voto, para exemplificar, as mulheres puderam exercer um papel que era destinado somente aos homens e, a partir daí, começaram a ocupar todos os espaços possíveis, estando cada vez mais incluídas em condições iguais e muitas vezes competindo e conquistando melhores resultados em termos sociais, políticos e econômicos.

Isso ocorreu graças a uma abertura que foi disponibilizada às mulheres e a outras situações que podem ser verificadas em relação a excluídos como os negros, homossexuais e adeptos a religiões diversas da Cristã. Assim, as minorias

---

<sup>149</sup> FRASER, Nancy. *Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado*. In *Lua Nova*, São Paulo, 77: 11-39, 2009, p. 17.

<sup>150</sup> 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:

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

estão cada vez mais presentes nos espaços de discussão e conseguindo resultados que estão mudando a condição em que viviam anteriormente.

Todavia, é preciso observar que para as minorias poderem se apresentar em igualdade de condições em relação ao padrão da maioria será necessário trilhar um longo caminho. Sobre essa questão, destaca-se o reconhecimento do modo de vida das pessoas e a distribuição econômica em que se encontram, pois para haver efetivamente participação, o pertencimento e condições financeiras são imprescindíveis neste mundo individualista e competitivo, ou seja, capitalista.

Ao observar esse ponto, é importante visualizar que caso houvesse uma maior neutralidade daqueles que produzem o Direito, não somente em relação à raça e gênero, mas a todas as possíveis formas de diminuição do ser humano, em especial ao meio ambiente, talvez as questões relativas à participação estariam mais avançadas.

Com relação à visão que se tem do Direito sobre o meio ambiente, José Joaquim Gomes Canotilho sugere um teste, isto é, a partir da descrição do modo como as pessoas enxergam o meio ambiente, pode-se dizer qual Direito do ambiente possuem.<sup>151</sup>

Ademais, não se pode esquecer da falta de tempo, dinheiro, informação, educação, compromisso e vontade dos cidadãos no contexto político, mas essas condições ou a falta delas estão de alguma forma inseridas no campo reconhecimento e redistribuição social e econômica, tão necessários para a democracia.

As pessoas, atualmente, estão preocupadas com suas crises individuais e têm se dedicado exclusivamente a solucioná-las e, por esse motivo, estão totalmente entregues às forças políticas que direcionam o Estado e que manipulam a sociedade.

Nesse contexto, é importante destacar que para estabelecer formas de participação popular os espaços de debate devem promover a inclusão dos cidadãos.

As dificuldades em relação à participação popular estão, também, intimamente ligadas à condição cultural e econômica dos cidadãos. Exige-se das

---

<sup>151</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Juridicização da ecologia ou ecologização do direito*, p. 69-79. In *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. N. 4. Coimbra: IDUAL e Livraria Almedina, 1995, p. 71.

peças que sejam mais participativas, mas não se leva em consideração a vida que elas levam.

Como esperar que sujeitos de direito atuem politicamente em prol do equilíbrio e sustentabilidade do meio ambiente, se não conseguem cuidar da economia de suas casas? Se não conseguem se afirmar como cidadãos em razão das barreiras sociais impostas pela sociedade? Essas indagações sinalizam o quanto é preciso mudar para que os cidadãos se reconheçam como autônomos em um Estado democrático.

O Estado Democrático de Direito não pode se tornar um simples aparato de justificação de um grupo dominante com o objetivo de legitimar uma determinada comunidade. Assim, os espaços públicos que possibilitam o debate devem ser acessíveis aos interessados de agora e para aqueles que em algum momento se coloquem na condição de intérpretes.

Em uma sociedade todos são afetados pelas tomadas de decisão, por isso os espaços de discussão devem permitir, inclusivamente, a participação se o objetivo for a justiça.

A injustiça pode ser compreendida em relação à economia e em relação à cultura, afetando a estrutura político-econômica, a exemplo da expropriação do produto do trabalho para vantagem de outros; trabalho indesejável, mal pago e falta de acesso ao trabalho remunerado; e privação de um padrão de vida adequada.

Nesse sentido, pode-se compreender a dificuldade em se falar em participação política, mesmo em um Estado Democrático de Direito, pois a estrutura é criada para manter afastada uma parcela importante da sociedade.

Não se pode considerar um país como democrático se existem problemas como o desrespeito à pluralidade e justiça social, pois isso resultará em algum tipo de exploração, contribuindo para que o ordenamento jurídico funcione de modo a manter uma condição de favorecimento aos grupos dominantes em detrimento da vontade do povo e dos anseios democráticos.

Somado a isso, as relações políticas, econômicas e ambientais entre os países estão cada vez mais intensas, o que, por consequência, provoca um espaço internacional propício a intempéries em razão das controvérsias que possam existir, como acontecem com frequência nas relações internas de uma comunidade.

De acordo com Mülher, “todo e qualquer sistema político necessita de legitimidade interna bem como externa.”<sup>152</sup> Dessa forma, embora as questões internas de um país estejam organizadas em um ordenamento jurídico, as internacionais estão em uma fase de tentativa de contextualização.

Mas essa situação não impede que as pressões externas direcionem boa parte das questões políticas, jurídicas, econômicas e ambientais de um determinado país. Por isso, parece que as nações, de alguma forma, ficam atentas ao que acontece no mundo para se orientarem e se enquadrarem aos anseios internacionais, assim como as nações dominantes tentam impor seu modo de vida.

Na relação entre cidadãos e o Estado existe uma tensão no que se refere à liberdade daqueles e a potencial segurança a ser gerida por este, o que corresponde a uma interação entre os direitos humanos e a soberania popular. Essa tensão leva em consideração as questões apresentadas sobre autonomia pública e autonomia privada, e por consequência, ao debate sobre direitos subjetivos e direitos objetivos.

Dessa forma, uma questão importante é justamente a percepção se há uma prevalência de uma autonomia sobre a outra na construção do sistema jurídico.

Habermas sustenta que os direitos subjetivos estão relacionados aos espaços de ação individual e fundamentam a proteção de suas pretensões contra intervenções ilícitas sobre os direitos inerentes aos indivíduos<sup>153</sup>.

A garantia desses direitos deve ser contextualizada e reconhecida intersubjetivamente, para garantir a proteção fundamental dos indivíduos em relação ao Estado e também em relação aos demais cidadãos, pois a falta da percepção do outro compromete seriamente a construção de um ordenamento jurídico democrático.

É importante destacar que os direitos subjetivos dependem de uma formatação objetiva para serem considerados e, por outro lado, esse contexto objetivo deve ser uma produção que tem como premissa interesses humanos associados ao meio ambiente sustentável e equilibrado.

---

<sup>152</sup> MÜLLER, Friderich. *Quem é o Povo?: A questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Naumann e revisão de Paulo Bonavides. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 89.

<sup>153</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I. p. 116-117.



Habermas ensina que “os direitos subjetivos são co-originários com o direito objetivo; pois este resulta dos direitos que os sujeitos se atribuem reciprocamente.”<sup>154</sup> Nessa perspectiva, o ordenamento jurídico tem que ser observado como uma *via de mão dupla*, em que os indivíduos produzem as normas que regerão as suas vidas.

Ainda, com relação a esse encontro dos direitos subjetivos e direitos objetivos é importante destacar que “a fonte de toda a legitimidade está no processo da legiferação.”<sup>155</sup> Todavia, é bom lembrar que este processo também é fruto dessa relação entre o público e o privado.

Deve haver uma preocupação se na relação entre direitos humanos e soberania popular estão presentes elementos complementares ou concorrentes, visto que existem posições teóricas que interpretam os direitos humanos como autodeterminação moral e soberania popular como auto-realização ética<sup>156</sup>.

Em razão desse problema sobre as condições do encontro entre direitos humanos e soberania popular deve-se seguir o entendimento de que o sistema jurídico não pode ser direcionado por uma interpretação moral dos direitos, nem a uma interpretação ética da soberania do povo, isso porque a autonomia política não pode estar acima ou abaixo da autonomia privada<sup>157</sup>.

Analisando essa questão, Roberto Basilone Leite ensina que “o problema central da filosofia política é saber onde o direito positivo pode extrair legitimidade”.<sup>158</sup> A aposta deve ser no cidadão, porém, surge a questão de como esse indivíduo se estabelece na sociedade, ou seja, se está emancipado ou totalmente dependente.

Segundo o mesmo autor, “o que garante a legitimidade das liberdades na sociedade fundada contratualmente são as leis”.<sup>159</sup> Contudo, deve-se lembrar que essas leis devem ser oriundas de uma autolegislação ou, no mínimo, contar com uma maior participação de civis.

---

<sup>154</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I., p. 121.

<sup>155</sup> Ibid, p. 122.

<sup>156</sup> Ibid, p. 133.

<sup>157</sup> Ibid, p. 138.

<sup>158</sup> LEITE, Roberto Basilone. *A chave da teoria do direito de Habermas: direitos humanos e soberania popular*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2008. p. 43.

<sup>159</sup> Ibid. p. 59.

Direito e moral, dessa forma, ganham uma dimensão de complementação recíproca<sup>160</sup>, uma vez que são contextualizados com o aspecto subjetivo e objetivo na produção e manutenção do ordenamento jurídico, figurando como uma relação cooriginária.

É bom frisar que, segundo Habermas, “os argumentos decisivos têm de ser aceitos, em princípio, por todos os membros que compartilham ‘nossas’ tradições e valores fortes.”<sup>161</sup> Isso serve para explicar que a necessidade de diálogo e negociação devem ser constantes para a produção de uma orientação normativa que se dirija a todos em uma comunidade.

Nas sociedades complexas, de acordo com Habermas, a moral deve ser traduzida para o direito objetivo para obter efetividade entre estranhos.<sup>162</sup> É o que se espera do princípio da democracia, ou seja, a validade das leis deve encontrar a concordância de todos os envolvidos em um processo jurídico discursivo.<sup>163</sup>

Nessa relação entre os direitos humanos e a soberania popular construída de maneira complementar espera-se que todos os envolvidos possam participar efetivamente da construção do ordenamento jurídico. Habermas afirma que,

os direitos políticos procurados têm que garantir, por isso, a participação em todos os processos de deliberação e de decisão relevantes para a legislação, de modo a que a liberdade comunicativa de cada um possa vir simetricamente à tona, ou seja, a liberdade de tomar posição em relação a pretensões de validade criticáveis.<sup>164</sup>

A ideia de autolegislação dos sujeitos deve pautar-se na condição destes não só como destinatários do direito, mas, também, como autores do ordenamento jurídico.<sup>165</sup> O reconhecimento mútuo é imprescindível, todavia, pode ser o grande problema, principalmente nas sociedades estratificadas e demarcadas, ou seja, complexas.

A tensão entre positividade e legitimidade do direito será operacionalizada, ou seja, organizada quando o sistema de direitos garantirem a autonomia pública e privada<sup>166</sup>.

---

<sup>160</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I., p. 141.

<sup>161</sup> Ibid, p. 143.

<sup>162</sup> Ibid. p. 145.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Ibid. p. 164.

<sup>165</sup> Ibid. p. 157.

<sup>166</sup> Ibid. p. 166.

Existem barreiras a essa participação, pois mesmo pessoas afetadas não são reconhecidas, tampouco têm condições de agirem politicamente, devido à sua situação econômica e social.

Segundo Leite, a esfera pública é um espaço de entendimento em que as pessoas privadas – particulares – devem ser dotadas de competências e habilidades para possibilitar a atuação e uma interação racional discursiva.<sup>167</sup>

Assim, através da deliberação, o público e o privado se entrelaçarão formando uma comunidade jurídica em prol de todos. Porém, uma crítica pontual a esse posicionamento se apresenta e é justamente com relação à possibilidade desse entrelaçamento, pois pode surgir a dúvida sobre quem terá o predomínio: se o público ou o privado.

Desse modo, embora pareça realmente ser difícil esse diálogo, em um Estado Democrático de Direito essa possibilidade deve ser garantida sempre, pois um povo ativo não deve sucumbir-se facilmente às críticas, deve, pelo contrário, ser um crítico delas. Ao analisar essa situação, Gisele Cittadino frisa que

a teoria discursiva do direito, como vimos, revela a conexão interna entre autonomia privada e autonomia pública, reconstruindo um sistema de direitos que está na origem da associação voluntária de cidadãos que legitimamente elaboram o seu direito positivo.<sup>168</sup>

Portanto, pensar em participação é pensar em paridade de condições. Isso inclui redistribuição e reconhecimento, de modo que um não reduza o outro<sup>169</sup>, pois a atuação ativa dos indivíduos é uma maneira de sonhar com perspectivas melhores, visto que poderão se perceber não só como destinatários das normas, mas, também, como autores.<sup>170</sup> Essa é uma aposta habermasiana válida para a construção de um ordenamento jurídico que dê conta das possíveis diferenças na sociedade atual.

Nesse sentido, um ordenamento será considerado legítimo quanto mais os indivíduos puderem participar e influenciar na construção de suas normas, produzindo um Direito capaz de ser reconhecido e aceito por sua comunidade.

---

<sup>167</sup> LEITE, Roberto Basilone. *A chave da teoria do direito de Habermas: direitos humanos e soberania popular*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2008. p. 63.

<sup>168</sup> CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009, p. 177.

<sup>169</sup> Ibid, p. 120.

<sup>170</sup> HABERMAS, Jürgen. *O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização*. In *Novos Estudos no. 43*. São Paulo, novembro de 1995. p. 92.

Nesse contexto, como o Estado chamou para si a responsabilidade da solução das divergências e organização burocrática das relações de um país, deve, segundo Habermas, garantir o respeito às normas, ou seja, a legalidade da conduta, ainda que coercitivamente, sem perder de vista sua legitimidade.<sup>171</sup>

De acordo com Habermas, “deve ser possível, pelo menos, obedecer às normas do direito não porque sejam coercitivas, mas sim porque são legítimas.”<sup>172</sup> Assim, o Direito - que é, em tese, intermediário e referência das relações entre os indivíduos e também em relação ao Estado - deve atuar não só de forma coercitiva, mas legítima se quiser, realmente, alcançar os objetivos aos quais se propõe, isto é, compor os conflitos e direcionar a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e democrática.

No que se refere à política, Habermas trabalha a questão da legitimidade apontando o princípio da soberania popular e os direitos humanos, o primeiro traduzindo os direitos de comunicação e participação, permitindo autonomia pública aos cidadãos; e o segundo assegurando aos indivíduos vida e liberdade privada.<sup>173</sup> E, desse modo, diante da coexistência dessas questões, a política, permite a interação entre o público e o privado ou indivíduo e coletividade.

Essa relação entre soberania popular e direitos humanos, que pode ser apresentada, também, como democracia e constitucionalismo, pode ser entendida como uma tensão permanente entre vontade do povo e vontade do Estado, por às vezes ou quase sempre serem conflituosas. Assim, como ponto de equilíbrio e solução afirma Habermas que

a conexão interna entre democracia e Estado de Direito consiste em que, por um lado, os cidadãos apenas podem fazer um uso adequado de sua autonomia pública se graças a uma autonomia privada assegurada são suficientemente independentes; e, por outro lado, só podem obter um equilibrado exercício de sua autonomia privada, se como cidadãos, fazem um adequado uso de sua autonomia pública.<sup>174</sup>

Isto serve para dizer que na construção de um ordenamento jurídico democrático e legítimo, assim como na proteção ao meio ambiente, não se pode deixar de lado a participação popular, ativa e responsável, permitindo um manejo

---

<sup>171</sup> HABERMAS, Jürgen. *Sobre a legitimidade baseada nos direitos humanos*. In *civilistica.com*, a 2. NI. 2013. p. 3.

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> Ibid, p. 4.

<sup>174</sup> Ibid, p. 6.

político e jurídico com a finalidade apenas de controle social dos dominantes em relação aos dominados. Somente com os indivíduos interagindo, de forma livre e garantida em espaços públicos formais e informais, é que se poderá almejar um Estado voltado para sua população.

Ao tratar da relação entre direito e moral, Habermas destaca que “os direitos humanos têm um rosto de duas faces que está voltado tanto para o direito como para a moral”<sup>175</sup>. E, diante dessa afirmativa surge uma situação interessante que é o alcance do ordenamento jurídico, ou seja, no caso da moral a proteção se propõe a todo ser humano; e no caso do direito a proteção é destinada a uma determinada comunidade, apresentando-se, assim, uma controvérsia entre o sentido universal dos direitos e o local de sua realização.<sup>176</sup>

Diante dessa situação destaca-se a responsabilidade na construção de um ordenamento com vistas a proteger a sustentabilidade do meio ambiente, pois a busca desse sentido universal tem permitido que a discussão sobre direitos extrapole os limites de um território e, por conta disso, há uma tentativa de padronização de condutas e modos de vida muito próprios tem se apresentado com frequência nos debates mundiais.

Surge, então, a preocupação de sobre quem recai esse poder de padronização. Segundo Habermas, “por trás da aspiração de uma validade universal do direito oculta-se, normalmente, a vontade que um determinado coletivo tem de se impor.”<sup>177</sup>

Seguindo esse raciocínio, as questões relativas ao reconhecimento cultural e à redistribuição social e econômica aparecem como um ponto crucial, pois a todo momento haverá discussões sobre o maior e melhor interesse a ser protegido. Por isso, a figura da participação popular é tão importante, uma vez que para se analisar qual o bem a ser protegido não se pode descartar a voz dos indivíduos, mesmo que seja um só. Nesse sentido, ensina Habermas que,

se os sujeitos de direito só podem chegar a ser indivíduos mediante a socialização, a integridade da pessoa apenas pode ser protegida quando se assegura o seu livre acesso às relações interpessoais e às tradições culturais nas quais pode manter e conservar sua própria identidade.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> HABERMAS, Jürgen. *Sobre a legitimidade baseada nos direitos humanos*. In *civilistica.com*, a 2. NI. 2013. p. 6.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Ibid, p. 9.

<sup>178</sup> Ibid, p. 14.

No entanto, vontade e espaços acessíveis permitem uma ocasião oportuna de reclamações que indicam possíveis mudanças nos modos de vidas tradicionais, que privilegiam poucos em detrimento da coletividade, destacando-se, nesse caso, o meio ambiente como ponto específico dessa discussão. Isso porque, o modo de exploração deste está provocando um risco para toda a população, local e mundial. Porém, deve-se levar em conta a noção de *injustiça ambiental* que aponta as classes mais pobres como as mais prejudicadas.<sup>179</sup>

Muitas são as críticas que existem com relação à participação popular, principalmente àquelas genéricas, que dizem respeito à falta de condições, conhecimento, vontade, interesse, maturidade e discernimento.

Por essa razão, deve-se buscar sempre ocupar os espaços abertos à interação social e política, assim como não aceitar as tentativas de minimizar ou desconstruir a importância desse modo ativo de vida. Isto porque “os cidadãos só são autônomos em um sentido político quando dão a si mesmos as suas próprias leis.”<sup>180</sup> Essa deve ser a proteção que os indivíduos têm que buscar, ou seja, sua própria realização, independente das pressões particulares, mascaradas de universais, consideradas por Habermas como desavergonhadas instrumentalizações.<sup>181</sup>

A sociedade é capaz de demonstrar quais são seus desejos e limites na construção normativa, mas é preciso permitir essa perspectiva, sob pena de se vivenciar uma democracia de fachada, fazendo com que haja uma dependência interna do povo em relação ao Estado e à elite, em que os cidadãos são vistos como meros contribuintes, consumidores e mão de obra disponível e carente. E, nas relações internacionais, faz com que o país sirva como fonte de produção e exploração para países dominantes.

Diante dessa relação entre participação popular e o devido reconhecimento cultural e redistribuição social, visualiza-se que o indivíduo só é levado em

---

<sup>179</sup> De acordo com Acsehrad, “definiu-se por *injustiça ambiental* o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis.” ACSELRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acsehrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 40-41.)

<sup>180</sup> HABERMAS, Jürgen. *Sobre a legitimidade baseada nos direitos humanos*. In *civilistica.com*, a 2. NI. 2013. p. 15.

<sup>181</sup> *Ibid*, p. 18.

consideração quando necessário para somar votos em uma eleição, consumir determinado bem ou serviço e, de alguma forma, servir como índice para aprovação de algum projeto de interesse do governo ou de uma elite da sociedade.

Uma proposta interessante para o povo se desvencilhar dessa opressão é cada vez mais buscar os espaços democráticos existentes com o objetivo de abrir os canais de discussão para todos os interessados, buscando caminhos e instrumentos processuais de participação.

De fato, é importante que se garanta o modo de vida dos indivíduos reconhecendo-o como tal, assim como haja uma preocupação com a justiça social, de modo que as pessoas possam, em igualdade de condições, participar efetivamente da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A concretização da Constituição de um país e, por consequência, a proteção do meio ambiente passam pela participação popular, sem a qual se verificará apenas a manutenção do Estado e da sociedade por uma elite dominante que tem como objetivo a imposição de um modo de vida bom somente para alguns e pior, com o esforço e suor do povo.

Diante do que foi exposto, é bom destacar que, mesmo havendo críticas ao Estado Democrático de Direito, não se pretende aqui defender sua substituição pelo Estado de Direito do Ambiente ou Estado Socioambiental de Direito, fundamentado em um déficit democrático na proteção do meio ambiente. Antes de se pensar na implementação de uma *lente verde* sobre o ordenamento jurídico é importante a concretização do atual Estado de Direito, com mais participação popular e espaços de debate à disposição dos cidadãos, seja produzindo normas que garantam a justiça ambiental, seja influenciando nas tomadas de decisão referentes ao meio ambiente.

Acsehrad propõe um conjunto de princípios e práticas para se alcançar a ideia de *justiça ambiental*, tais como: assegurar que nenhum grupo social suporte ações e omissões que gerem consequências ambientais negativas; garantir, também, acesso justo e equitativo aos recursos ambientais, assim como às informações relevantes referentes a estes e aos processos democráticos e participativos nos projetos que lhes dizem respeito; e favorecer o aparecimento de movimentos sociais e organizações populares, possibilitando um protagonismo na

construção e desenvolvimento de modelos que assegurem, democraticamente, o acesso aos recursos ambientais e seu uso sustentável.<sup>182</sup>

Com isso, verifica-se uma aproximação da democracia deliberativa habermasiana – que aponta para um maior acesso e participação ativa dos cidadãos nos espaços públicos de debate – com a *justiça ambiental* proposta por Acselrad, que visa garantir aos menos favorecidos proteção das investidas dos que detêm o poder de decisão. Esse encontro de ideias está presente no Brasil<sup>183</sup>, por isso devem ser garantidas, efetivamente, a informação e a participação para se alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado.

Para tanto, a cidadania ambiental necessita de uma maior interação em espaços públicos democráticos para que se possa promover a defesa do meio ambiente e, desse modo, as audiências públicas e consultas prévias públicas, dentre outras formas de participação, são meios capazes de fomentar as reclamações que poderão ressoar na sociedade.

A democracia deliberativa ou participativa irá fundamentar a discussão sobre a participação popular na defesa do meio ambiente, demonstrando que o Estado Democrático de Direito pode promover a justiça social e a ambiental.

### 1.3

#### **Participação popular e proteção do meio ambiente na perspectiva da teoria habermasiana**

A Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 05 de outubro de 1988<sup>184</sup>, sendo conhecida como a “Constituição Cidadã” por ter

---

<sup>182</sup> ACSELRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acselrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 41.

<sup>183</sup> Conforme Acselrad, “a partir de uma ampla crítica às opções que regeram o modelo de desenvolvimento brasileiro implementado a partir dos anos de 1990, buscou-se assinalar que: a) são os trabalhadores e os grupos sociais marginalizados e de menor renda que estão mais sujeitos aos riscos decorrentes da proximidade de seus locais de moradia dos depósitos de lixo tóxico, das plantas industriais poluentes, das encostas perigosas e dos esgotos a céu aberto, pela ausência de saneamento em seus bairros; b) são esses mesmos grupos que se vêem privados do acesso aos recursos naturais de que dependem para viver ao serem expulsos de seus locais de moradia para a instalação de grandes projetos hidroviários, agropecuários ou de exploração madeireira ou mineral; c) os modos de produção e as formas de organização social não-capitalistas são pouco a pouco destruídos pelo mercado, por não atenderem à dinâmica lucrativa dos capitais, que vão se apropriando das áreas comunais e terras indígenas, aproveitando-se da anuência relativa do Estado e da baixa capacidade de mobilização das populações que possuem menores recursos financeiros e políticos.” (ACSELRAD, Henri. Op.cit, p. 41-42.)

<sup>184</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.



observado os anseios populares durante a Constituinte de 1987 e 1988, além de conter um título sobre a ordem social, no qual está prevista a questão ambiental.

Entretanto, como dito antes<sup>185</sup>, existe um debate sobre a questão ambiental e sua defesa, em que as posições antropocêntrica e não-antropocêntrica parecem divergir, equivocadamente, sobre o que deve predominar, se o ser humano em relação ao meio ambiente ou este em relação àquele.

O debate não deveria ser posto nesses termos, isto é, um contra o outro, mas lado a lado, de forma compartilhada, observando um equilíbrio para a manutenção da vida, o que ajudaria a evitar problemas na produção legislativa e na sua aplicação.

Isso porque, o paradigma não-antropocêntrico não se caracteriza pela ideia *anti-homem*<sup>186</sup> e, segundo Benjamim, “a principal consequência da adoção do pensamento não-antropocêntrico seria um modelo técnico-jurídico muito mais protetório da Terra e dos seus múltiplos sistemas.”<sup>187</sup> O que quer dizer que seres humanos, não humanos, vida e natureza com seus ecossistemas fariam parte do mesmo meio ambiente.<sup>188</sup>

Acrescenta-se a essa situação o apontamento de Acselrad em que “parte-se de uma percepção de que o cumprimento desigual da legislação tem sido uma condição básica para a ocorrência da proteção ambiental desigual.”<sup>189</sup>

Possivelmente, em razão da caracterização de um déficit democrático – em que a representação política dos cidadãos, bem como os instrumentos de participação popular apresentam-se *aquém* de uma defesa da natureza frente à necessidade do desenvolvimento econômico – surgiu a ideia do Estado

<sup>185</sup> Vide subcapítulo 1.1.

<sup>186</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *A natureza no direito brasileiro*: coisa, sujeito ou nada disso. In: CARLIN, Volnei (org). *Grandes temas de direito administrativo*: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009. P. 49-68. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/26184>. p. 18.

<sup>187</sup> Ibid, p. 17.

<sup>188</sup> É bom destacar que fazem parte do contexto não-antropocêntrico, dentre outros, o *biocentrismo* que está voltado para a proteção da vida nas suas múltiplas formas; e o *ecocentrismo*, ligado ao pensamento de que seres vivos e ecossistemas devem ser tratados conjuntamente. (BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *A natureza no direito brasileiro*: coisa, sujeito ou nada disso. In: CARLIN, Volnei (org). *Grandes temas de direito administrativo*: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009. P. 49-68. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/26184>. p. 17-18.)

<sup>189</sup> ACSELRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acselrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 32.

Socioambiental de Direito<sup>190</sup>, com o objetivo de garantir uma justiça ambiental que promova o bem-estar de todos, numa tentativa de substituir o Estado Democrático de Direito.

Todavia, deve-se indagar se a mudança conceitual da Constituição garantiria a justiça ambiental almejada ou, pelo contrário, se o que deve realmente ser alterado é o modo como a sociedade e o Estado atuam em favor da realização de seus direitos, concretizando-os. Sarlet destaca nessa discussão sobre um Estado orientado pelo social e o ambiental que

em regra, a miséria e a pobreza (como projeções da falta de acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, saneamento básico, educação, moradia, alimentação, renda mínima etc.) caminham juntas com a degradação e poluição ambiental, expondo a vida das populações de baixa renda e violando, por duas vias distintas sua dignidade.<sup>191</sup>

Entende, portanto, que além do problema social da pobreza, existe uma exposição da população carente à poluição ambiental, o que reforça a desigualdade entre ricos e pobres, também, na perspectiva da proteção da natureza.

Assim, segundo Sarlet, é necessário um projeto que contemple as dimensões social e ecológica, aliadas à dignidade da pessoa humana para que as questões normativas sejam constitucionalmente aceitas.<sup>192</sup> Segue afirmando o autor que

o Estado de Direito, com o propósito de promover a tutela da dignidade humana em face dos novos riscos ambientais e da insegurança gerados pela *sociedade tecnológica* contemporânea, deve ser capaz de conjugar os valores fundamentais que emergem das relações sociais e, por meio das suas instituições democráticas (e adequada relação jurídica), garantir aos cidadãos a segurança necessária à manutenção e proteção da vida com qualidade ambiental, vislumbrando, inclusive, as conseqüências futuras resultantes da adoção de determinadas tecnologias.<sup>193</sup>

Nesse norte, ao que parece, a crítica feita ao Estado Democrático de Direito indica que, atualmente, não se vislumbra uma proteção das dimensões

---

<sup>190</sup> Termo escolhido por Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental* / Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 28.)

<sup>191</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental* (Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer). São Paulo: Saraiva, 2014, p. 29.

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental* (Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer). São Paulo: Saraiva, 2014, p. 30.

social e ambiental, e que o Estado Socioambiental de Direito contribuiria para a efetivação dessa salvaguarda. Por conseguinte, Sarlet indica que

o Estado contemporâneo, neste sentido, deve ajustar-se (e, se necessário, remodelar-se) a cada novo passo histórico no sentido de enfrentar como tarefa estatal as novas ameaças e riscos ecológicos (como é o caso, por exemplo, do aquecimento global) que fragilizam a existência humana (...)<sup>194</sup>

O que reafirma a posição de superação do Estado Democrático de Direito - na garantia de proteção da sociedade em termos ambientais - visto a necessidade da nova visão socioambiental do Estado de Direito. Seguindo esse raciocínio, Sarlet afirma que

o Estado Socioambiental aponta para a compatibilidade da atividade econômica com a ideia de desenvolvimento (e não apenas crescimento) sustentável, de modo que a 'mão invisível' do mercado seja substituída pela 'mão visível' do Direito.<sup>195</sup>

Contudo, a pergunta que se faz é: qual o significado da análise do art. 170, VI<sup>196</sup> da Constituição Federal de 1988? Não está nele previsto o encontro da atividade econômica com o meio ambiente e o social?

A leitura e interpretação do dispositivo constitucional dizem que sim. Portanto, está presente o Direito. Agora, se a questão é a efetividade da proteção ambiental, resta saber se esta ocorrerá com a mudança de Estado Democrático de Direito para Estado Socioambiental de Direito ou se confirmará com a concretização da Constituição Federal Brasileira em vigor com mais envolvimento do Estado, instituições e coletividade, tendo em vista já estar inserido no ordenamento constitucional o reconhecimento da existência de um Estado Socioambiental de Direitos.

Entende-se aqui, como uma flexibilização dessa mudança, o apontamento de Sarlet ao indicar que

a edificação do Estado Socioambiental de Direito, é importante consignar, não representa uma espécie de 'marco zero' na construção da comunidade política-jurídica estatal, mas apenas mais um passo de uma caminhada contínua, embora marcada por profundas tensões, conflitos, avanços e retrocessos, iniciada sob a

---

<sup>194</sup> Ibid, p. 31.

<sup>195</sup> Ibid, p. 32.

<sup>196</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

égide do Estado Liberal. O novo modelo de Estado de Direito objetiva uma salvaguarda cada vez maior da dignidade humana e de todos os direitos fundamentais (de todas as dimensões), em vista de uma (re) construção histórica permanente dos seus conteúdos normativos<sup>197</sup> (...)

Demonstrou-se aí um movimento, a partir do Estado Liberal, que levou em consideração o Estado Social para se chegar à ideia sobre o Estado socioambiental. Todavia, o que é o Estado Democrático de Direito senão o encontro da questão liberal e social. Portanto, indaga-se, novamente, sobre essa necessidade de mudança conceitual de Estado legal.

Incitando o debate, pode-se indicar o argumento de Acsegrad sobre como buscar a justiça ambiental. Afirma o autor que

a universalização dos benefícios socioambientais via decisões tomadas pelos agentes econômicos mais 'eficientes', apregoada pelos ideólogos da *modernização ecológica*, seria uma falácia comprovada pela própria motivação das lutas por justiça ambiental que vem emergindo.<sup>198</sup>

Acrescenta ainda que a injustiça ambiental só cessará com a contenção da liberdade dos agentes econômicos, através do exercício da política num contexto democrático.<sup>199</sup>

É importante lembrar que o problema da degradação ambiental não deve ficar somente sob a responsabilidade da livre iniciativa, que tem poder de causar impactos ambientais visando o desenvolvimento econômico. Uma vez que o poder público também autoriza práticas desenvolvimentistas que desconsideram a sustentabilidade da natureza.<sup>200</sup> Nessa seara, Acsegrad indica que

a democratização dos processos decisórios implicaria o pleno desenvolvimento informado das comunidades e organizações sociais de base nas decisões acerca da alocação de empreendimentos, sejam eles de infraestrutura, produtivos ou de descartes de substâncias, supondo-se sempre, portanto, a socialização integral das consultas e das informações sobre os riscos que estes empreendimentos geram.<sup>201</sup>

<sup>197</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental*. (Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer). São Paulo: Saraiva, 2014, p. 32.

<sup>198</sup> ACSEGRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acsegrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 30.

<sup>199</sup> Ibid.

<sup>200</sup> Não seria o caso, conforme já indicado, do projeto de lei do Senado 654 de 2015, que atualmente está em trâmite nesta Casa? (<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>). Acesso em 12/01/16. E, também, do Projeto de Emenda à Constituição Federal de 1988 no. 65 de 2012, igualmente em trâmite no Senado Federal? (<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>). Acesso em 12/01/16.

<sup>201</sup> ACSEGRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acsegrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 31.

A defesa do meio ambiente necessita dessa contextualização entre informação e organização para que possa ser assumida sua proteção por parte do Estado e, especialmente, por parte da coletividade. Até porque deve haver uma preocupação em relação às ações sobre a natureza, seja por parte da iniciativa privada ou por parte das ações estatais, sendo ambos possíveis causadores de danos ambientais.

Ademais, segundo Mirra, “deve ser observado que, no concernente à defesa do meio ambiente, a participação pública pode, efetivamente, inibir ou suprimir a ação do Poder Público, nas hipóteses em que este atua de forma ilegal ou ilícita.”<sup>202</sup>

E, ainda, a atuação dos cidadãos pode corrigir os rumos das políticas ambientais e da ação ou omissão do Estado por meio da colaboração dos indivíduos e entidades ambientalistas em consultas e audiências públicas ou, também, em colegiados responsáveis pela gestão ambiental.<sup>203</sup> Do mesmo modo e não menos importante, frisa o citado autor, que

nunca é demais insistir no fato de que a participação pública na defesa do meio ambiente pressupõe ampla e permanente informação da sociedade e exige, para ser tida como completa, o acesso à justiça, seja para assegurar a tutela da qualidade ambiental em si mesma, seja para garantir a obtenção de informações pela coletividade, seja para viabilizar a própria participação.<sup>204</sup>

Em razão desse entendimento é que os diretamente afetados pela degradação do ambiente e os críticos ecológicos mais ativos devem ser os *inquietos* na busca de canais formais de acesso à justiça ambiental. E, caso não os encontrem, que reclamem a falta das vias participativas, concretizando a máxima do Estado Democrático de Direito, que funda um Estado legal com participação popular.

Com isso, quem sabe os menos atentos, alienados, desinformados, desiguais, desesperançosos e vítimas em geral de um sistema complexo de manutenção do poder econômico e estratégico de controle e exploração da natureza possam se unir, ainda que silenciosamente, à defesa do meio ambiente.

---

<sup>202</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 73.

<sup>203</sup> Ibid.

<sup>204</sup> Ibid, p. 75.

Uma democracia não pode desprezar os indivíduos mais quietos, reservados e distanciados; deve, pelo contrário, estar acessível aos movimentos que despertam uma atitude mais cidadã, por exemplo, as ações voltadas para a proteção da natureza.

Segundo Rachel Biderman Furriela, “o exercício da cidadania nos diferentes espaços públicos de gestão ambiental depende de motivação, capacitação, organização e mobilização dos cidadãos para participação na gestão da coisa pública.”<sup>205</sup> Essa participação deve atender as necessidades atuais e futuras da sociedade, não bastando, simplesmente, a legislação garantir a participação na gestão ambiental. É importante sua motivação de forma eficaz, buscando uma melhor forma de gerenciar os recursos ambientais.<sup>206</sup>

Ainda conforme a autora, “a ampliação da participação dependerá também de mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento.”<sup>207</sup> Os gestores privados devem ter o compromisso de melhor servir a sociedade, não visando somente obtenção de lucro à custa da exploração do meio ambiente.

Furriela acredita, tendo em vista a ordem jurídica nacional e internacional, que há um estímulo à participação popular na defesa do meio ambiente, seja formulando políticas e normas, seja avaliando os estudos de impacto ambiental ou, ainda, opinando nas questões ambientais.<sup>208</sup> Destaca, também, que a informação é fundamental para os cidadãos buscarem uma melhoria na qualidade nas decisões tomadas, bem como suas contribuições em prol do meio ambiente. Além do mais, afirma que é necessário haver uma sensibilização sobre os problemas relativos a este bem para que haja engajamento e participação nas soluções.<sup>209</sup>

No entanto, de acordo com a autora, existem problemas que influem na quantidade e qualidade da participação da sociedade civil, tais como a falta de capacitação, tempo, recursos, problemas de ordem estrutural e financeira, burocracia, excessos de formalidades, desigualdades socioeconômicas e, ainda, os

---

<sup>205</sup> FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, Cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002, p. 169.

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> Ibid.

<sup>208</sup> Ibid, p. 170.

<sup>209</sup> FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, Cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002, p. 171.

relacionados com corrupção, cooptação, manipulação de informação e desequilíbrios nos poderes.<sup>210</sup>

Sinaliza, por fim, que enquanto os direitos à educação ambiental, de acesso à informação e de participação estiverem somente nos dispositivos legais e discursos políticos, sem a incorporação dos mesmos na prática das instituições do governo e não governamentais, a efetividade da participação dos segmentos representativos da sociedade estará comprometida.<sup>211</sup> O que se pode esperar, então, da participação popular, num contexto como esse?

É importante ressaltar que as instituições democráticas devem, mais do que nunca, ser fortalecidas para a defesa ambiental, em especial os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de modo que possam cumprir com aquilo que lhes é incumbido e para que Estado e a coletividade possam exercer, também, sua função nessa proteção específica na Constituição.

Desse modo, para entender a importância da participação popular é necessário discorrer um pouco sobre a necessidade de o cidadão assumir essa responsabilidade sobre o meio ambiente.

De acordo com Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros, “o papel da sociedade civil e da esfera pública no cenário político se atualiza por intermédio de um efetivo exercício da democracia no que concerne à defesa dos interesses difusos do cidadão.”<sup>212</sup>

Portanto, a interpretação que se deve fazer com relação à participação popular é que ela é imprescindível para esse movimento em prol do meio ambiente e, de um modo geral, dos direitos difusos, pois permite transparecer as pretensões da sociedade que devem ser captadas pelo poder público para promoção da justiça para todos.

Reforçando o comentário, Medeiros ressalta que “o meio ambiente pode ser traduzido por um interesse difuso e por um direito-dever fundamental de todo e qualquer cidadão.”<sup>213</sup> O que faz com que seja uma obrigação do indivíduo e da sociedade civil mantê-lo saudável.<sup>214</sup> Argumenta, ainda, que

---

<sup>210</sup> Ibid, p. 173-174.

<sup>211</sup> Ibid, p. 177.

<sup>212</sup> MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: Direito e Dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 153.

<sup>213</sup> MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: Direito e Dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 159.

<sup>214</sup> Ibid, p. 159.

a preocupação com o meio ambiente é decorrente de alteração dos processos de formação de opinião, alterações que alcançam uma maior preocupação com o público, com o universal em sua processualidade e busca permanente, com o que é de todos.<sup>215</sup>

Isso porque, segundo Leonardo Boff, “não é possível garantir a sustentabilidade de uma porção do planeta deixando de elevar, na medida do possível, as outras partes ao mesmo nível ou próximo a ele.”<sup>216</sup>

Ainda, de acordo com o Boff, a partir da revolução científica do século XVI e, mais tarde, com a revolução industrial mais tarde, o ocidente buscou o grande ideal da modernidade, promovendo o progresso ilimitado sem considerar o limite da natureza, explorando sistematicamente a Terra ao bel prazer do ser humano.<sup>217</sup>

É o que ensina François Ost a respeito da ideia de meio ambiente na modernidade: “a modernidade ocidental transformou a natureza em <<ambiente>>: simples cenário no centro do qual reina o homem, que se autoproclama <<dono e senhor>>.”<sup>218</sup> O que pode justificar o tratamento de posse de um em relação ao outro.

E, diante dos resultados bem degradantes dessa relação de exploração do meio ambiente na atualidade, afirma Ost que “alguns defendem hoje uma inversão completa de perspectiva: não é a terra que pertence ao homem, é o homem que, pelo contrário, pertence à terra, como acreditavam os antigos.”<sup>219</sup>

Considerando o meio ambiente na modernidade pode-se perceber, então, que esse bem sempre foi explorado para a manutenção do ser humano, centrando-se, assim, na posição antropocêntrica, sendo esta situação, inclusive, sinal de avanço social, pois a natureza foi utilizada da maneira que quis a humanidade. Este fato está sendo refutado na contemporaneidade, o que direciona a uma mudança.

---

<sup>215</sup> Ibid, p. 160.

<sup>216</sup> BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: O que é: O que não é*. 4. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2015, p. 17.

<sup>217</sup> Ibid, p. 41.

<sup>218</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. (tradução de Joana Chaves). Instituto Piaget, 1995, p. 10.

<sup>219</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. (tradução de Joana Chaves). Instituto Piaget, 1995, p. 13.



Ainda, segundo Ost, “o homem deixa então de ser a <<medida de todas as coisas>>: esta alarga-se, com efeito, ao universo inteiro (*widening the circle*, <<alargar o círculo>>, é uma das palavras de ordem constantes do movimento.”<sup>220</sup>

O que significa que para o processo inicial de formação de uma Constituição atenta às questões ambientais é necessário se ter noção do contexto histórico no qual está inserida, bem como do que se quer construir para o futuro. Neste sentido, conforme Ost,

o direito surge particularmente adaptado para a tarefa que consiste em ligar vínculos e demarcar os limites. O direito articula o vínculo social e procede dele. Impõe uma lei comum, que atribui a cada coisa o seu lugar e a cada pessoa o seu papel.<sup>221</sup>

Observando essas lições, percebe-se que no Brasil, especificamente, a história demonstra que este solo e suas riquezas, desde o início de sua colonização, serviram para abastecer a Europa, América do Norte e países mais ricos de outros continentes.

Há muito tempo o ser humano degrada o meio ambiente, poluindo e transformando o mundo que o rodeia, com o intuito de se manter vivo e forte. Todavia, a ideia de vida está atrelada, atualmente, como visto, ao equilíbrio e sustentabilidade da natureza.

Boff enxerga, no que diz respeito à sustentabilidade, uma contradição, pois a define como um modo de vida que exige um alinhamento entre as práticas sociais e as possibilidades finitas da natureza para o hoje e o amanhã.<sup>222</sup>

Entretanto, o modo de vida atual se orienta pelo consumo, o que exige uma produção crescente que desconsidera as externalidades ligadas à degradação do meio ambiente e a geração de desigualdades sociais.<sup>223</sup>

Necessário se faz, então, equilibrar os desejos e necessidades sociais com as possibilidades da natureza para que se possa visualizar certa harmonia no convívio na sociedade.

Todavia, alerta Boff sobre uma contraposição entre desenvolvimento e sustentabilidade, visto que estes obedecem lógicas diferentes<sup>224</sup>, e adverte que

---

<sup>220</sup> Ibid, p. 14.

<sup>221</sup> Ibid, p. 22.

<sup>222</sup> BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: O que é: O que não é*. 4. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2015, p. 16.

<sup>223</sup> Ibid, p. 41.

<sup>224</sup> Ibid, p. 45.

o *verde* pode servir de elemento despistador, colocando o foco, por exemplo, na Amazônia verde, em detrimento de outros biomas e das zonas urbanas, onde vive grande parte da população com problemas graves de poluição, de segurança e transporte.<sup>225</sup>

Desse modo, para se buscar uma sustentabilidade aceitável deve-se reduzir as desigualdades sociais, promover uma cidadania participativa no jogo democrático, respeitar as diferenças culturais e destacar os valores éticos para a vida, incluindo o meio ambiente.<sup>226</sup>

Acsehrad assevera que “há uma significativa associação entre famílias e domicílios expostos a risco ambiental e más condições de moradia e habitabilidade no ambiente doméstico ou má qualidade ambiental do domicílio.”<sup>227</sup> O que o faz verificar que as pessoas mais carentes, menos escolarizadas e com diversos problemas ligados às questões públicas vivem próximas dos cursos d’água.<sup>228</sup>

Percebe-se, assim, que a justiça ambiental ou injustiça ambiental está completamente associada à questão social e política, sendo destacado por Acsehrad que

se há diferença nos graus de exposição das populações aos males ambientais, isso não decorre de nenhuma condição natural, determinação geográfica ou causalidade histórica, mas de processos sociais e políticos que distribuem de forma desigual a proteção ambiental.<sup>229</sup>

Continua o autor indicando que “a desigualdade ambiental pode manifestar-se tanto sob a forma de proteção ambiental desigual como de acesso desigual aos recursos ambientais.”<sup>230</sup>

Deve haver uma preocupação se a defesa do meio ambiente está voltada para todos ou se é somente para àqueles que possuem uma posição de destaque.

A participação popular deve ser viável, pois assim as possibilidades de interferência e influência nas tomadas de decisão ampliam-se de modo que fique

---

<sup>225</sup> Ibid, p. 55-56.

<sup>226</sup> Ibid, p. 58.

<sup>227</sup> ACSELRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acsehrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 63.

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> ACSELRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acsehrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 73.

<sup>230</sup> Ibid.

mais difícil deixar alguém de fora e, ainda, que alguém não fique em uma situação tão privilegiada a ponto de ser um intocável.

Dessa maneira, pode-se perceber que a ação de participar juntos, como iguais, permite que interesses e desejos particulares não se sobreponham aos dos outros.

Sarlet aponta que a participação cidadã no campo ecológico não pode se dar somente de forma representada, mas, também, de forma direta, o que acarreta uma responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade.<sup>231</sup>

E reforça que nesse cenário a participação direta tem um papel fundamental, pois confere legitimidade às decisões em relação à matéria ambiental.<sup>232</sup>

No entanto, segundo o autor, o Estado deve propiciar condições concretas para a participação cidadã qualificada nas tomadas de decisão, o que depende da prévia disponibilização de informação sobre as questões ambientais pelos órgãos públicos.<sup>233</sup>

Assim, destaca-se que somente através desse exercício democrático, possibilitando voz e oportunidade efetiva à sociedade civil na defesa do meio ambiente para a presente e futura gerações, é que se poderá atender plenamente os dispositivos constitucionais relativos a esse bem fundamental.<sup>234</sup>

Visto isso, Sarlet argumenta que

a 'maioridade' política e democrática passa, então, pela concepção de um sujeito político capaz de construir o seu próprio mundo e identidade, e não mais como mero objeto e instrumento manipulável por interesses dominantes.<sup>235</sup>

Fica nítida a importância da maturidade política na defesa do meio ambiente, contudo, não se pode perder de vista que o alcance dessa condição necessita de espaços acessíveis para que os cidadãos possam experimentar a tomada de decisões. É o que se pode concluir da afirmação de Sarlet ao ressaltar que

---

<sup>231</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental*. (Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer). São Paulo: Saraiva, 2014, p. 115.

<sup>232</sup> Ibid, p. 117.

<sup>233</sup> Ibid, p. 119.

<sup>234</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental*. (Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer). São Paulo: Saraiva, 2014, p. 119.

<sup>235</sup> Ibid, p. 120.

a democracia impõe a criação de condições políticas, econômicas, educacionais, culturais e etc. que permitam a participação de todos na vida pública em condições de igualdade, o que é fundamental para conferir efetividade às normas ambientais.<sup>236</sup>

Para tanto, é importante estabelecer um ponto de partida, um projeto que oriente os caminhos a serem seguidos para se chegar a resultados satisfatórios, destacando-se aqui a questão ambiental. No caso do Brasil esse ponto é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A Constituição Brasileira estabeleceu as diretrizes para a defesa do meio ambiente, ressaltando, inclusive que esta prerrogativa é dever do Estado e coletividade, com o objetivo de garantir a presente geração e às futuras condições de vida digna, aliando-se a ideia de sustentabilidade desse importante bem. Nesse contexto, afirma Patryck de Araujo Ayala, que

a consideração de um princípio de sustentabilidade enfatiza um padrão de justiça plural, que integra necessidades humanas e um imperativo de proteção dos recursos naturais, além de proporcionar a afirmação de uma moralidade plural, que agrega uma noção de justiça inter-espécies, e intergeracional.<sup>237</sup>

Verifica-se, então, que a lei estabelecerá os limites da sociedade e do Estado em relação ao meio ambiente, mas não qualquer lei. Será necessária a busca de um equilíbrio oriundo dos poderes formais do Estado, das instituições e do povo. Este deve ser participativo não só como destinatário, mas como autor das normas, sendo possível, inclusive, a criação e modificação da ordem constitucional. É o que se espera de uma Constituição.

A elaboração de uma Constituição para um Estado é uma tarefa complexa, uma vez que uma sociedade precisa de uma legislação que regule as relações entre os indivíduos e entre estes e o Estado, sem perder de vista a natureza, bem como crie condições para um fortalecimento das instituições jurídicas e sociais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê em seu texto a importância do meio ambiente e a necessidade de sua proteção pelo Estado e pela coletividade, sendo inclusive, um dever.

Abre-se um parêntese, aqui, para refletir sobre essa visão recíproca que deve haver entre lei fundamental e realidade, em que José Joaquim Gomes

---

<sup>236</sup> Ibid, p. 159.

<sup>237</sup> AYALA, Patryck de Araujo. *O devido processo ambiental nos espaços de deliberação coletiva da Política Nacional do Meio Ambiente*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, 2014. Revista dos Tribunais., p. 107.

Canotilho, sobre o Estado de direito de ambiente, irá alertar que “as soluções extremas conduzem inevitavelmente a resultados jurídicos e políticos inaceitáveis.”<sup>238</sup> E ainda, que “um Estado de ambiente quimicamente puro conduzirá a um ‘ecoxiismo’ que, em prol do ambiente, corre o risco de se ver rodeado por uma legião de esfomeados.”<sup>239</sup> Portanto, o radicalismo deve ser evitado, visto que os problemas sociais e ambientais permanecem.

E, para se evitar os radicalismos, o melhor caminho é o do diálogo, a deliberação, onde o debate poderá indicar a melhor decisão a ser seguida observando um contexto.

Seguindo esse raciocínio sobre a participação popular e defesa do meio ambiente, pode-se depreender da teoria habermasiana que “a legitimidade do Estado mede-se objetivamente no reconhecimento fático por parte dos que estão submetidos à sua autoridade.”<sup>240</sup> O que indica a necessidade da aproximação dos cidadãos das tomadas de decisão, visto que “são os próprios indivíduos que produzem a validade normativa, através de um ato de livre assentimento.”<sup>241</sup> Tudo isso justifica a importância da participação popular.

Gisele Cittadino comenta que é através da participação no campo político e jurídico, como o alargamento do círculo de intérpretes da Constituição, que acontece o entrelaçamento dos direitos fundamentais e democracia participativa<sup>242</sup>.

Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no contexto do Estado Democrático de Direito têm um papel essencial, pois organizam o Estado na tarefa de realizar a gestão política, social e ambiental da comunidade que representa. Todavia, não se pode desprezar a percepção popular para influenciar as decisões que se dirigem a todos.

---

<sup>238</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Juridicização da ecologia ou ecologização do direito*, p. 69-79. In Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente. N. 4. Coimbra: IDUAL e Livraria Almedina, 1995, p. 73.

<sup>239</sup> Ibid.

<sup>240</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II, p. 12.

<sup>241</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II, p. 14.

<sup>242</sup> CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. p. 19

O destaque com relação ao Estado Democrático de Direito é necessário, porque estes Poderes podem, em conjunto ou isoladamente, deturpar a ordem e fazer com que uma sociedade sofra os efeitos de uma ditadura velada.

Nesse ínterim, muito embora estejam previstos na Constituição Federal instrumentos de participação popular, será que é oferecido condições efetivas do cidadão demonstrar qual a Constituição que é a ideal? Será que o povo ajudou a pensar e produzir os instrumentos de participação? Por que o veto popular e o *recall* político não estão presentes na legislação brasileira? Será que esses mecanismos de participação foram pensados, pelos representantes do povo, para realmente permitir a interação dos cidadãos nas questões políticas? Estas indagações apenas indicam algumas dúvidas em relação aos objetivos de quem detém o poder da representação política.

O Poder Legislativo no Brasil age por representação, através do voto e decide por maioria. O Poder Judiciário, especificamente, o Supremo Tribunal Federal, também decide por maioria, contudo seus membros são indicados pelo Executivo. Com esse sistema de organização do Estado e sociedade, pode-se indagar se é pacífica a questão de quem tem ou deve ter a palavra final sobre a Constituição.

O Estado Democrático de Direito no Brasil utiliza o critério da maioria para fundamentar suas decisões, porém não se pode perder de vista o reconhecimento das minorias, ou, pelo menos, daqueles que divergem da posição dominante. Quanto a isso adverte Habermas que

é preciso evitar o risco de uma perpetuação de maiorias tirânicas, pois tanto a maioria, como a minoria, têm que ser motivadas a ater-se às regras do jogo estabelecidas – a maioria, através do medo de perder seu poder, e a minoria, através da perspectiva de uma mudança de poder.<sup>243</sup>

Sobre essa questão Habermas aponta que “de acordo com o resultado de nossas considerações sobre a teoria do direito, o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático.”<sup>244</sup>

Assim, a ideia de autolegislação e abertura interpretativa da Constituição se reforçam, uma vez que participar desse contexto exige, cada vez mais, que os

---

<sup>243</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II, p. 15,

<sup>244</sup> *Ibid*, p. 18.

cidadãos se dediquem ativamente ao processo de tomada de decisões. Habermas destaca, também, que

na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre as deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal.<sup>245</sup>

No entanto, a participação ativa do sujeito nos espaços formais e informais não depende somente dele, pois existem obstáculos que, além de subjugar-lo a uma passividade natural, impedem, também, os indivíduos de reagirem a essa situação imposta, estrategicamente, para manutenção tranquila da ordem sob a ótica dos dominantes, o que pode ser chamado de *direitos humanos*, o que negligencia ou confunde qualquer possibilidade de justiça, seja social ou ambiental.

A relação entre soberania popular e direitos humanos, como dito antes, pode ser entendida como uma tensão permanente e conflituosa entre vontade do povo e vontade do Estado. Entretanto, não se pode perder de vista que as tomadas de decisão em relação ao ordenamento jurídico e, especificamente, quanto à proteção do meio ambiente sofrem pressão das concepções liberal e republicana.

Habermas pensa que “na perspectiva liberal, o processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos e interesses.”<sup>246</sup> E, por outro lado, segue indicando que

ao passo que a interpretação republicana vê a formação democrática da vontade realizando-se na forma de um auto-entendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter um respaldo de um consenso entre os sujeitos privados, e ser exercido pelas vias culturais; essa precompreensão socialmente integradora pode renovar-se através da recordação ritualizada do ato de fundação da república.<sup>247</sup>

Observando essas posições, a teoria do discurso aproveita elementos de ambas, integrando-os ao procedimento de deliberação e tomada de decisão para que se possa alcançar resultados racionais e equitativos.<sup>248</sup> Continua afirmando Habermas que

---

<sup>245</sup> Ibid, p. 21.

<sup>246</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II., p. 19

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> Ibid

a política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma *qualidade* racional de seus resultados. Por isso, o nível discursivo do debate público constitui a variável mais importante. Ela não pode desaparecer na caixa preta de uma operacionalização que se satisfaz com indicadores amplos.<sup>249</sup>

Esse nível discursivo, longe de ser uma forma de afastar as pessoas do debate, deve ser um convite à participação, pois é da expectativa de melhora das decisões que os indivíduos devem cada vez mais se colocar ativos nesse processo de tomada de decisão, reconhecendo-se e aos outros, inclusive o meio ambiente como bem fundamental para a vida em sociedade.

Nessa ótica os indivíduos devem aprender uns com os outros, praticando em igualdade de condições, a produzir seu Direito com vistas à vida digna, mesmo em uma sociedade ou mundo caracterizado pela estranheza. Assim, conforme Habermas,

a cidadania democrática desenvolve sua força de integração social – isto é, sua capacidade de gerar solidariedade entre estranhos – se puder ser reconhecida e valorizada como o mecanismo efetivo pelo qual a infra-estrutura legal e material das formas de vida escolhidas é assegurada.<sup>250</sup>

Sobre a estranheza na sociedade, Habermas destaca que

numa sociedade secularizada, que aprendeu a enfrentar conscientemente a sua complexidade, a solução comunicativa *desses* conflitos forma a única fonte possível para uma solidariedade entre estranhos – entre estranhos que renunciam à violência e que, ao regularem cooperativamente sua convivência, também se reconhecem mutuamente o direito de *permanecer* estranhos entre si.<sup>251</sup>

Deverão ser garantidos espaços públicos formais e informais para que as pessoas, se quiserem, possam manifestar suas posições com o objetivo de se colocarem, também, na condição de autores do ordenamento jurídico, através da multiplicação de ideias ali pensadas e discutidas.

A paridade participativa deve ser uma realidade, ou seja, os indivíduos devem poder participar da vida política com iguais condições, tendo como

<sup>249</sup> Ibid, p. 27 e 28.

<sup>250</sup> HABERMAS, Jürgen. *O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização*. In *Novos Estudos no. 43*. São Paulo, novembro de 1995. p. 97.

<sup>251</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II, p. 33.



premissas o seu reconhecimento, como parte de sua comunidade, e sua posição econômica, de forma equilibrada e segura.

Desse modo, pode-se imaginar uma deliberação no espaço público confiável, pois as pessoas que ali estiverem, poderão participar apresentando suas ideias e - porque não - influenciando nas tomadas de decisão. É o que se pode esperar quando cidadãos desejam opinar e participar sem restrições culturais e econômicas.

Contudo, este é o problema marcante em termos de participação: ou as pessoas não são consideradas no processo de tomada de decisão ou não têm condições de pensar em tais questões.

Nessa linha, observa Habermas que “um entendimento discursivo garante um tratamento racional de temas, argumentos e informações; todavia ele depende de contextos de uma cultura e de pessoas capazes de aprender.”<sup>252</sup>

Ao destacar a participação não se quer afirmar que a deliberação quanto às questões ali postas se resolverão pelo consenso. A ideia é que a participação se dê em um espaço que permita a discussão sem exclusões, de modo que os embates dialógicos possam influenciar os responsáveis pelas tomadas de decisão.

Isso já seria muita coisa nos dias de hoje, ou seja, os detentores do poder de decisão precisariam justificar ou fundamentar suas decisões considerando o que está sendo discutido nos espaços públicos.

A garantia de uma maior participação paritária é necessária, pois quanto mais os cidadãos estiverem em condições de igualdade, mais a deliberação alcançará níveis de debate, a ponto das discussões, ali iniciadas, serem consideradas nas tomadas de decisão por parte dos que detêm tal responsabilidade.

Dessa forma, contextualizando os processos deliberativos de tomada de decisão em relação à proteção da natureza, destaca-se que o bem ambiental não é só responsabilidade do Estado, mas de toda a coletividade, em que todos, solidariamente, devem protegê-lo para o hoje e para o amanhã.<sup>253</sup> Isso porque os cidadãos devem sair da condição de simples destinatários da legislação para uma

---

<sup>252</sup> Ibid, p. 53.

<sup>253</sup> HERANI, Renato Gugliano. *A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, abr.-jun./2014. Revista dos Tribunais, p. 48.

condição mais ativa, o que contribuirá para uma efetiva e concreta proteção ao meio ambiente.

A mudança conceitual de Estado Democrático de Direito para Estado socioambiental de Direito não garantirá maior proteção ao meio ambiente. O que permitirá o alcance desse objetivo é a participação ativa dos cidadãos, de modo que se coloquem na condição de protagonistas do que entendem ser o mais correto na relação entre desenvolvimento econômico e preservação da natureza.

Contextualiza-se aqui o encontro entre participação popular e defesa do meio ambiente nos marcos da teoria habermasiana, pois através de uma interação cidadã nos espaços públicos acessíveis, a possibilidade da deliberação influenciará as tomadas de decisão por parte das autoridades responsáveis pela questão ambiental com vistas à proteção da natureza.

Entretanto, é necessário – além dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal Brasileira, o que já é muito importante – um efetivo envolvimento da sociedade e do Estado na proteção do meio ambiente visando sua fiscalização e responsabilização, de modo que a *vida* sobreviva às investidas estratégicas do sistema econômico.

Observa Renato Gugliano Herani que “falar em participação cidadã na avaliação ambiental diante das práticas atentatórias ao equilíbrio ecológico e à vida sustentável não implica a invocação de um direito, mas antes de tudo, de um dever constitucional de participação.”<sup>254</sup>

Isso porque a vida humana, em um processo de evolução, não pode estar dissociada das demais formas de vida<sup>255</sup>, devendo os indivíduos e a sociedade estar bem atentos às práticas sociais relativas ao meio ambiente. Nesse contexto, Habermas ensina que

a produção de direito legítimo através da política deliberativa configura, pois um processo destinado a solucionar problemas, o qual trabalha com saber, ao mesmo tempo em que o elabora, a fim de programar a regulação de conflitos e a persecução de fins coletivos.<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> HERANI, Renato Gugliano. *A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, abr.-jun./2014. Revista dos Tribunais, p. 48.

<sup>255</sup> AYALA, Patryck de Araujo. *O devido processo ambiental nos espaços de deliberação coletiva da Política Nacional do Meio Ambiente*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, 2014. Revista dos Tribunais, p. 111.

<sup>256</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II, p. 45.

O compromisso dos cidadãos com a proteção ao meio ambiente é e deve ser ativo, pois cada vez mais está claro que todos os desdobramentos relativos a esse bem fundamental repercutem diretamente na sustentabilidade da vida no Brasil e no planeta.

## 2

### **Meio ambiente como direito-dever fundamental na Constituição e sua proteção**

Neste capítulo, propõe-se a compreensão do meio ambiente como um direito-dever fundamental, que tem na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a previsão de sua proteção não só pelo Estado, mas também pela coletividade. Assim, com vistas à concretização do Estado Democrático de Direito face às alegações de injustiças sociais e ambientais, fruto de um déficit de democracia representativa, aponta-se a participação popular na defesa ambiental como forma de promoção da sustentabilidade da vida.

#### 2.1

##### **Estado Democrático Socioambiental como retórica particularista com viés universalista**

O ser humano também é natureza, dessa forma, ambos devem estar protegidos em suas relações cotidianas, pois a vida em todos seus aspectos, biológicos e de valores - como a dignidade - devem ser levados em consideração nas tomadas de decisões.

O Direito ambiental não serve somente para resguardar a natureza, o verde, mas toda forma de vida, inclusive o que a humanidade criou para facilitar sua interação aqui no planeta Terra, pois o avanço científico permitiu que os indivíduos se organizassem racionalmente para poder melhor desfrutar de seu espaço.

O grande problema, talvez, esteja ligado a como mensurar necessidades, desejos e disponibilidade suficiente da natureza em relação à humanidade. Essa interação, se não organizada, pode fazer com que indivíduos e ambiente se apresentem como concorrentes na busca pela vida.

Evidencia-se, acima, a posição antropocêntrica, em que a referência é o ser humano, ou seja, o meio ambiente servindo aos interesses da humanidade.

Noutro sentido, contrapondo essa posição é ressaltado o paradigma não-antropocêntrico, como o ecocentrismo e biocentrismo, em que a natureza e a vida passam a ser a posição de referência como forma de garantir um equilíbrio de todas as formas de vida para atualidade e para as futuras gerações.

Em razão desse debate, o direito e o meio ambiente sustentável se encontram como forma de organização dessa relação tensionada pela tentativa de um maior avanço social, científico e econômico por parte de alguns e o desejo de proteção por parte de outros que esperam que a natureza seja tratada de forma predominante para garantia da vida de um modo geral.

Dessa forma, é essencial um ordenamento jurídico que dê conta de garantir um equilíbrio social, cultural, político, econômico e ambiental, permitindo à coletividade o exercício dos direitos fundamentais, assim como a promoção da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

De acordo com Rogério Portanova, o Direito Ambiental não deve se restringir a ser apenas uma disciplina no processo educacional, com objetos dogmáticos e doutrinários, deve, ao contrário, perpassar transversalmente todas as demais disciplinas, buscando, inclusive, ultrapassá-las.<sup>257</sup> Evita-se, desse modo, uma visão muito tradicional no estudo do Direito ambiental.

A novidade em relação à questão ambiental, segundo o autor, deve corresponder a uma crítica sob um enfoque em que os acontecimentos sociais, jurídicos e ambientais façam parte de um mesmo universo de ações, com vistas à sustentabilidade para as atuais e futuras gerações. É o que Portanova chama de ecologia jurídica.<sup>258</sup>

O autor ensina, ainda, que a sua abordagem do paradigma emergente, que transita do Direito ambiental para a ecologia jurídica, questiona o funcionamento da sociedade e, por consequência, do direito, da economia e da própria civilização, tendo em vista a evolução histórica dos direitos humanos com vistas à sua superação.<sup>259</sup>

A esse respeito Bobbio ensina que o reconhecimento dos direitos humanos e sua defesa alicerçam as constituições democráticas, que têm como pressuposto a paz em cada país e no sistema internacional.<sup>260</sup> Esclarece, também, que os

direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e efetivamente

---

<sup>257</sup> PORTANOVA, Rogério. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: Uma Revolução de Paradigma para o Século XXI*. In *Direito Ambiental Contemporâneo*. (Organização de José Rubens Morato Leite e Ney Barros Belo Filho). Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p. 622.

<sup>258</sup> *Ibid*, p. 622 e 623.

<sup>259</sup> *Ibid*, p. 624.

<sup>260</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. (tradução de Carlos Nelson Coutinho). Nova ed. Rio de Janeiro : Elsevier, 2004, p. 223.

protegidos não existe democracia, sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos que surgem entre os indivíduos, entre grupos e entre grandes coletividades tradicionalmente indóceis e tendencialmente autocráticas que são os Estados, apesar de serem democráticas com os próprios cidadãos.<sup>261</sup>

Percebe-se, então, que o campo de proteção ambiental foi sendo preparado para que se pudesse chegar ao que se tem hoje – previsão constitucional do meio ambiente sadio e equilibrado como direito fundamental. É o que Bobbio realça ao indicar que os direitos não foram dados de uma única vez e de uma vez por todas e, ainda, conjuntamente.<sup>262</sup> Prossegue afirmando que os direitos da nova geração nascem dos perigos ligados à vida, liberdade e segurança que surgem com o progresso tecnológico, tais como: o direito de viver em um ambiente não poluído, o direito à privacidade e o direito à integridade do próprio patrimônio genético, tidos como centrais nos debates atuais.<sup>263</sup>

De maneira direta Bobbio mostra as bases da evolução dos direitos fundamentais ao dizer sobre a anterioridade dos direitos de liberdade, no sentido negativo, bem como em relação aos direitos sociais a favor do trabalho para os excluídos que não podem tê-lo. Isso fundamentou a complementaridade desses direitos com os de liberdade, integrando-os, de forma que aqueles são a própria condição para o exercício deste, só podendo ser assegurados se garantido um mínimo de bem-estar econômico, o que proporciona a dignidade na vida.<sup>264</sup>

Nesse sentido, Portanova parte de uma análise do direito ambiental como direito fundamental do *Ancien Regime* – em que prevalecia o poder divino e o rei era o enviado de Deus – para o *Nouveau Regime* – em que já não mais prevalecia o domínio divino.<sup>265</sup>

A partir daí, segundo o autor, houve uma ruptura que permitiu ao ser humano determinar seu destino como um artesão em relação à sua obra. Segue

<sup>261</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. (tradução de Carlos Nelson Coutinho). Nova ed. Rio de Janeiro : Elsevier, 2004, p. 223.

<sup>262</sup> Conforme Bobbio, “os direitos do homem, apesar de terem sido considerados naturais desde o início, não foram dados de uma vez por todas. Basta pensar nas vicissitudes da extensão dos direitos políticos. Durante séculos não se considerou de forma alguma natural que as mulheres votassem. Agora podemos também dizer que não foram dados todos de uma vez e nem conjuntamente. Todavia, não há dúvida de que as várias tradições estão se aproximando e formando juntas um único grande desenho da defesa do homem, que compreende os três bem supremos da vida, liberdade e da segurança social.” (BOBBIO, Norberto. Op. cit, p. 229.)

<sup>263</sup> BOBBIO, Norberto. Op.cit, p. 229-230.

<sup>264</sup> Ibid, p. 226-227.

<sup>265</sup> PORTANOVA, Rogério. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: Uma Revolução de Paradigma para o Século XXI*. In *Direito Ambiental Contemporâneo*. (Organização de José Rubens Morato Leite e Ney Barros Belo Filho). Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p. 624 a 626.

afirmando, dentro desse contexto, que “a participação popular decidiria a forma pela qual deveríamos moldar o futuro da civilização, portanto, estávamos dando os primeiros passos em direção à cidadania.”<sup>266</sup>

Destacam-se aí, os direitos de primeira geração, fortemente ligados à ideia de liberdade, caracterizados pela afirmação dos valores liberais e que, ao mesmo tempo em que garantiam esta condição, permitiam uma desigualdade econômica entre as classes, gerando um descontentamento popular<sup>267</sup>, porém, num regime liberal, isto é, em tese, não autoritário.

Esse descontentamento popular se dava em razão da acumulação de riqueza por parte de um grupo em detrimento da exploração da grande maioria, o que provocou nova ruptura fazendo emergir os direitos de segunda geração, caracterizados pela ideia de igualdade.

De acordo com Portanova, “a imensa riqueza que fez florescer a primeira civilização rompeu as limitações que existiam por parte do homem pela natureza.”<sup>268</sup> Isso porque, o ser humano, ao ser reconhecido como cidadão livre num período caracterizado como liberal, acabou aproveitando-se da desigualdade do seu próximo, devido à necessidade de mão de obra para o trabalho na produção e, também, do meio ambiente, onde estavam os bens necessários para a produção.

Assim, quanto à exploração da capacidade de trabalho dos indivíduos, evidenciaram-se os direitos sociais como garantia de proteção contra a exploração econômica dos grupos dominantes em relação aos desprivilegiados social e economicamente.

Essa proteção se estendeu à questão ambiental, do Estado para indivíduo e deste para seu par, pois a natureza tem sido, desde então, explorada como se inesgotável fosse. Dessa maneira, Portanova alerta que

é impossível manter o mesmo nível de produção para toda a humanidade sem que haja um colapso ecológico, uma vez que a capacidade científica e tecnológica de processar as matérias é infinitamente superior à capacidade que a natureza tem de se regenerar ou de ofertar matéria prima para seu processamento.<sup>269</sup>

---

<sup>266</sup> PORTANOVA, Rogério. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: Uma Revolução de Paradigma para o Século XXI*. In *Direito Ambiental Contemporâneo*. (Organização de José Rubens Morato Leite e Ney Barros Belo Filho). Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p. 626.

<sup>267</sup> Ibid, p. 627.

<sup>268</sup> Ibid, p. 628.

<sup>269</sup> Ibid, p. 623.

Diante dessa possibilidade de um colapso ambiental, uma série de problemas pode surgir tanto na esfera natural – como, por exemplo, a falta de alimento e poluição – quanto na política, isto é, nas tomadas de decisões que podem repercutir no âmbito social, econômico e jurídico.

É muito importante que os limites do desenvolvimento não comprometam o equilíbrio da natureza, assim como o desenvolvimento da ciência não deve ir além da criação da vida.<sup>270</sup>

Esses são marcos em direção aos direitos de terceira geração, voltados a todos indistintamente, sendo difusos, portanto. Dessa maneira, a proteção ao meio ambiente é um exemplo direto dessa garantia, destacando-se como um direito-dever fundamental<sup>271</sup>, pois além das normas existentes para sua defesa, exige da coletividade uma participação para tal finalidade.

Nesse desdobramento das gerações ou dimensões do direito, Tiago Fensterseifer ressalta que a característica principal dos direitos fundamentais de primeira dimensão – que tem como marco a Revolução Francesa – é sua natureza negativa ou defensiva<sup>272</sup>.

No que diz respeito aos direitos fundamentais de segunda dimensão – princípio da igualdade – o seu marco é a Constituição de Weimer, destacando aqui a mudança de postura do Estado, de abstencionista para prestacionista, ou seja, interventiva.<sup>273</sup>

E, em relação aos direitos fundamentais de terceira dimensão, Fensterseifer irá associá-los à configuração do Estado Socioambiental de Direito, visto que considera ser o novo modelo capaz de resolver os desafios existenciais humanos de natureza transindividual. Dentre estes está a questão ambiental, que

<sup>270</sup> PORTANOVA, Rogério. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: Uma Revolução de Paradigma para o Século XXI*. In *Direito Ambiental Contemporâneo*. (Organização de José Rubens Morato Leite e Ney Barros Belo Filho). Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p. 632.

<sup>271</sup> Vide Acórdãos do Supremo Tribunal Federal – STF – que destacam o meio ambiente como direito de 3ª. geração e metaindividuais: MS 22164-0 SP/1995, p. 235-240 e 254. (<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>). Acesso em 13/05/16; ADI 3540-1 DF/2005, p. 416-424 e 472-475. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2311268>). Ver peças eletrônicas: tópico 33 (inteiro teor do acórdão). Acesso em 13/05/16; ADI 1856 RJ/2011, p. 179-184 e 225-227. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1718892>). Ver peças eletrônicas: tópico 20 (ACÓRDÃO). Acesso em 13/05/16.

<sup>272</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos 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: 2010, p. 145.

<sup>273</sup> *Ibid*, p. 146.



impulsiona novos valores para as relações sociais e um novo paradigma de direitos e deveres, num contexto de decisões que desafiam o jurista atual nas circunstâncias históricas, culturais e naturais<sup>274</sup>.

Discorrendo, ainda, sobre as gerações ou dimensões dos direitos fundamentais assevera Vasco Pereira da Silva que

as gerações representariam, assim, a dimensão da historicidade dos direitos humanos, mostrando como a matriz comum dessas posições subjectivas se vai concretizando ao longo do tempo, conduzindo ao progressivo aprofundamento e desenvolvimento das formas de realização da dignidade da pessoa humana.<sup>275</sup>

Na concepção desse autor não haveria uma substituição de uma geração pela outra, mas sim um convívio<sup>276</sup>, o que permite entender que existe um diálogo constante entre os direitos nelas destacados, e, por conseguinte a questão ambiental, também um direito fundamental, é algo a ser tratado com muita responsabilidade, visto ser oriunda da relação imanente entre natureza e ser humano. Seguindo o raciocínio da relação entre as gerações de direitos, o autor indica que

chegados ao presente estágio de evolução, verifica-se assim que, do ponto de vista dogmático, todos os direitos fundamentais possuem uma vertente negativa, que impede a existência de agressões estaduais no domínio constitucionalmente protegido, ao mesmo tempo que possuem uma vertente positiva, que obriga à colaboração dos poderes públicos para sua realização. Ficando assim aberto o caminho para a reconstrução da teoria dos direitos fundamentais, tanto em razão do alargamento e do enriquecimento da figura como em razão da unificação jurídica do respectivo conceito.<sup>277</sup>

Portanto, a visão sobre os direitos fundamentais deve ser ampla, de modo que o ordenamento jurídico constitucional possa ser preenchido de valores universais que promovam o desenvolvimento dos objetivos nele propostos, dentre eles a questão ambiental e sua proteção. Isto para evitar que posições particularistas, mascaradas de universais, possam servir de referência nas tomadas de decisão que a todos vinculam.

---

<sup>274</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos 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: 2010. p. 146-148.

<sup>275</sup> SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Direito: o direito fundamental ao ambiente*. In DAIBERT, Arlindo. *Direito Ambiental Comparado*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 22.

<sup>276</sup> Ibid.

<sup>277</sup> Ibid, p. 30.

Importante destacar, a partir da discussão sobre as gerações ou dimensões do direito e os direitos fundamentais, a análise sobre os três modelos normativos de democracia apresentados por Habermas, em que os aspectos liberais e sociais devem ser contextualizados, observando uma política deliberativa, para que se garanta liberdade e proteção numa sociedade.

Segundo o autor, na concepção liberal “determina-se o status dos cidadãos conforme a medida dos direitos individuais de que eles dispõem em face do Estado e dos demais cidadãos”.<sup>278</sup> Ao passo que na concepção republicana, o *status* dos cidadãos não se origina de acordo com o modelo das liberdades negativas, mas sim dos direitos positivos.<sup>279</sup>

Habermas compreende, nesta análise, que “esses conceitos dicotômicos certamente não atingem o teor *intersubjetivo* dos direitos, que exigem a consideração recíproca de direitos e deveres, em proporções simétricas de reconhecimento.”<sup>280</sup>

A proteção do meio ambiente deve observar esse debate, pois a exploração da natureza não pode ser realizada, apenas, para cumprir os fins, desejos e necessidades humanas. Pelo contrário, a proteção e a exploração devem levar em consideração a vida da sociedade e do planeta em conjunto.

Entretanto, para que isso ocorra um terceiro modelo é apresentado por Habermas, que é o da política deliberativa, em que se busca não só um auto-entendimento mútuo de caráter ético, mas também um equilíbrio nos interesses divergentes e nos acordos para uma fundamentação moral.<sup>281</sup>

Habermas ensina, ao observar as concepções liberal e republicana, que a teoria do discurso acolherá os elementos de ambas para integrá-los num procedimento democrático ideal para o aconselhamento e tomada de decisões.<sup>282</sup>

Com efeito, segue orientando o autor que

a teoria do discurso não torna a efetivação de uma política deliberativa dependente de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas sim da institucionalização dos procedimentos que lhe digam respeito.<sup>283</sup>

<sup>278</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. (Tradução de Paulo Asthor Soethe). Edições Loyola, São Paulo, 2002, p. 271.

<sup>279</sup> Ibid, p. 272.

<sup>280</sup> Ibid, p. 273.

<sup>281</sup> Ibid, p. 277.

<sup>282</sup> Ibid, p. 278.

<sup>283</sup> Ibid, p. 280.

E, por causa disso, a teoria do discurso apresenta uma intersubjetividade avançada, pois os processos de entendimento mútuo contam com uma forma institucionalizada e também com uma comunicação formada pela opinião pública.<sup>284</sup> Sobre isso Habermas aponta que

a formação de opinião que se dá de maneira informal desemboca em decisões coletivas institucionalizadas e em resoluções legislativas pelas quais o poder criado por via comunicativa é transformado em poder administrativamente aplicável.<sup>285</sup>

Assim, quando se diz sobre o Estado Democrático de Direito brasileiro que o poder emana do povo, sendo este exercido de forma representada e diretamente, a interpretação é de que esse Estado de Direito foi constituído com participação, inclusão e pluralidade, sendo, portanto, democrático.

Deve, também, ser visualizado que no Estado Democrático de Direito do Brasil houve o encontro das concepções liberal e social, estando presentes as liberdades negativas e positivas no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade.

A ordem econômica e a ordem social estão bem definidas na atual Constituição do Brasil. Sendo previsto em seu art. 170 o encontro entre a livre iniciativa e a justiça social, bem como a defesa do meio ambiente sustentável, que está prevista nesse dispositivo e no art. 225.

Portanto, estão presentes as características que promovem o Estado Democrático de Direito a ser um Estado Legal organizado para servir de projeto para as questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, à justiça social e à proteção ambiental.

Porém, é necessária uma atenção constante para que o econômico, o social e o ambiental mantenham-se em equilíbrio, de modo que não ocorram déficits que propiciem crises ao Estado e à sociedade.

A crítica em relação ao Estado Democrático de Direito e à proteção do meio ambiente, atualmente, é apresentada sob a justificativa de que através do modelo de tomadas de decisão pelas autoridades formais, caracterizados pelo sistema representativo e restrita participação popular, permite-se um déficit em relação a essa questão.

---

<sup>284</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. (Tradução de Paulo Asthor Soethe). Edições Loyola, São Paulo, 2002, p. 280.

<sup>285</sup> *Ibid*, p. 281.

Por essa razão, surgiram posições que defendem o estabelecimento de um Estado Ambiental, Estado Socioambiental de Direito, Estado Pós-social, Estado de Direito Ambiental, dentre outras denominações,<sup>286</sup> em substituição ao Estado Democrático de Direito.

No entanto, não se pode perder de vista que a Constituição Federal de 1988 prevê em seus dispositivos normativos destaques em relação à proposta do Estado Democrático de Direito, que possui, também, como fundamento constitucional a proteção do meio ambiente, pois a natureza está totalmente contextualizada com as questões econômicas e sociais.<sup>287</sup>

O problema em questão pode estar voltado para a concretização dos direitos sociais e ambientais, uma vez que as desigualdades existentes em ambos os contextos estão bem evidentes e, muitas vezes, de forma associada. Isso porque a pobreza – em todos os sentidos, por exemplo, de educação, saúde, informação e economia – está, também, relacionada à exploração indevida do meio ambiente.

Ao se falar em concretização pode-se verificar que as previsões legais de proteção ao meio ambiente já existem, devendo, no entanto, ser efetivadas. Contudo, é pertinente dizer que a mudança de paradigma – Estado Democrático de Direito para outra expressão – focará somente na nomenclatura, ao ser inserido o termo ambiental, verde, ecológico ou socioambiental.

Isso parece ser retórica, não sendo, pois, determinante que tais argumentos e expressões promoverão a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

É claro que as ideias que inserem a questão ambiental no Estado de Direito são muito fortes e chamam muita atenção, mas não iniciam ou fundam um movimento<sup>288</sup>, pelo contrário, fazem parte da mudança das gerações ou dimensões do direito, através das reações aos fatos sociais e experiências vividas pelo Estado e sociedade dentro do Brasil e observando o que acontece no mundo.

Destaca-se, ainda, que essa inserção argumentativa do meio ambiente no Estado de Direito como se ali nunca tivesse sido previsto, pode ser considerada

---

<sup>286</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental*. (Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer). São Paulo: Saraiva, 2014, p. 27-28.

<sup>287</sup> O meio ambiente foi alçado à condição de direito fundamental desde a promulgação da Constituição por ser considerado um bem pertencente à coletividade imprescindível para a vida e se, houve, em algum momento, dúvidas quanto a esta interpretação, hoje isso não prevalece, pois os dispositivos legais e constitucionais estão focados nessa direção.

<sup>288</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Op.cit.*, p. 32

uma retórica particularista com viés universalista, pois os que defendem essa tese, com certeza, pretendem ter suas análises sendo estudadas e aplicadas num nível mais amplo de discussão.

Leite e Ayala explicam, sobre o Estado de Direito do Ambiente, que o art. 225 da Constituição Federal brasileira de 1988 demonstra que o Estado de Direito está atento à preservação do meio ambiente para o futuro, sendo um dever de todos.<sup>289</sup>

Confirma-se, desse modo, que, muito embora a discussão sobre a necessidade da passagem para um Estado de Direito do Ambiente seja interessante, o ordenamento jurídico brasileiro está totalmente envolto sob o manto de proteção constitucional do meio ambiente.

Leite e Ayala, na mesma direção de raciocínio, afirmam que “a concretização do Estado de Direito do Ambiente converge obrigatoriamente para mudanças radicais nas estruturas existentes da sociedade organizada”.<sup>290</sup> Entretanto, essas mudanças nas estruturas, talvez, não dependam dessa alteração de nomenclatura, mas podem implicar autoritarismo, pois os possíveis radicalismos podem desconsiderar outros direitos fundamentais, o que não deve ser a pretensão de um Estado de Direito plural e democrático.

Por essa razão, defende-se a manutenção do Estado Democrático de Direito que tem como objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e dentro desse projeto constitucional está presente o meio ambiente equilibrado e sua proteção.

Salienta-se que a defesa do meio ambiente no Estado Democrático de Direito não fica diminuída ou fragilizada em relação ao que é apresentado sob o manto do Estado de Direito do Ambiente, mas apresenta-se com a mesma força.

Leite e Ayala indicam e defendem uma participação ativa por parte dos cidadãos de forma conjunta com o Estado, pois não se pode adotar posições individualistas e desprovidas de solidariedade em relação à proteção do meio ambiente.<sup>291</sup>

Subentende-se, assim, que na proteção do meio ambiente as liberdades fundamentais e as questões sociais devem ser observadas, sob pena de se permitir

---

<sup>289</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo. *O Direito Ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 35.

<sup>290</sup> Ibid, p. 37.

<sup>291</sup> Ibid, p. 37.

excessos. É o que pensam os autores ao dizerem que “somente com a mudança para a responsabilização solidária e participativa dos Estados e dos cidadãos com os ideais de preservação ecológica é que se achará uma luz no fim do túnel.”<sup>292</sup>

Isso porque através da participação cidadã e da atuação do Estado indicando os limites legais é que se poderá visualizar uma maior efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, dentre eles, os individuais e coletivos, bem como os da livre iniciativa, solidariedade e meio ambiente.

Sobre a conformação do Estado de Direito Ambiental, indaga Canotilho se os espaços públicos e privados estão alinhados com os princípios e regras ambientais? Se o Estado de Ambiente deve edificar sob a perspectiva do Estado Liberal garantista face à intervenção estatal? Se, ao contrário, deve o direito de ambiente adicionar limites às liberdades, propriedade e iniciativa econômica, por exemplo?<sup>293</sup>

Nesse norte, ensina Canotilho que é normal fazer uma dessas escolhas, entretanto, ao conformar o Estado de Ambiente a limites e liberdades cria-se um minimalismo ambiental, o que contribuiria para uma economia coletivista ou dirigista, a pretexto da defesa ambiental, provocando consequências extremas.<sup>294</sup>

Sugere, então, Canotilho que “se queremos um Estado de direito de ambiente devemos ter em conta as experiências históricas e rejeitar as explicações monocausais num mundo de complexidade.”<sup>295</sup>

Deve-se evitar, portanto, as ideias particularistas esperançosas por um alcance universal, visto que sob o pretexto de proteção do meio ambiente podem estar transvestidas de interesses econômicos, seja para privilégios individuais, utilizando a natureza como recursos para a satisfação de desejos e necessidades humanas, seja para uma maior intervenção do Estado, fazendo do meio ambiente uma coisa pública e não um bem de interesse público.

Percebe-se, assim, que a participação popular é essencial para a defesa do meio ambiente, pois os cidadãos, ao assumirem uma postura responsável

---

<sup>292</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo. *O Direito Ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 37-38.

<sup>293</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Juridicização da ecologia ou ecologização do direito*, p. 69-79. In *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. N. 4. Coimbra: IDUAL e Livraria Almedina, 1995, p. 73.

<sup>294</sup> *Ibid*, p. 73.

<sup>295</sup> *Ibid*.

juntamente com o Estado nas tomadas de decisão em relação à natureza, identificarão com mais frequência as omissões e abusos contra esse bem fundamental para a vida, que deve ser destacado como bem de interesse público e não, simplesmente, uma coisa pública.

Assim, o meio ambiente é caracterizado como um bem jurídico autônomo, pois sua sustentabilidade e equilíbrio alcançam a todos indistintamente, sendo, portanto, sua proteção de interesse do Estado e coletividade e, ao mesmo tempo, é um dever, uma vez que, se a natureza envolve a todos, é necessária uma obrigação de zelo, por parte de todos, o que irá garantir à geração de hoje e de amanhã as condições para uma vida saudável.

Desse modo, justifica-se a condição do meio ambiente como um bem jurídico fundamental na Constituição Federal brasileira, o que garante uma atenção de todos – Estado e coletividade – e, também, um respeito em relação a modos de vida sustentáveis.

Contudo, deve-se frisar que a relação entre ser humano e natureza sempre foi conflituosa no que diz respeito à grandeza e complexidade desta, assim como os desejos e necessidades daquele em sobreviver.

Sérgio Barreira de Faria Tavolaro salienta que “distanciamo-nos para que depois nos reaproximássemos da natureza, exatamente em um momento em que os últimos laços que nos uniam pareciam já ter sido rompidos.”<sup>296</sup>

Isso porque, segundo o autor, a natureza que antes era temida pelo seu gigantismo, hoje se apresenta bem fragilizada, visto a grande intervenção humana, o que tem tornado incerta a própria sobrevivência no planeta.<sup>297</sup> Segue afirmando Tavolaro sobre essa relação que

de fato, o ser humano, esse animal particularmente interessante, detentor de uma capacidade cognitiva até então sem par entre os demais seres vivos, tem procurado, ao longo de sua existência, definir e redefinir limites entre ele e o mundo natural, em alguns momentos sacralizando-o, em outros profanando-o, em certas circunstâncias identificando-se com ele, em outras marcando implacavelmente suas diferenças.<sup>298</sup>

---

<sup>296</sup> TAVOLARO, Sérgio Barreira de Faria. *Movimento ambientalista e modernidade: sociabilidade, risco e moral*. São Paulo : Annablume/Fapesp, 2001, p. 17.

<sup>297</sup> Ibid.

<sup>298</sup> Ibid, p. 27.

Denota-se desses apontamentos que a posição antropocêntrica e a não-antropocêntrica são paradigmas estratégicos em busca de sobrevivência, em que o ser humano busca racionalmente criar e recriar seus limites em relação ao mundo natural e, da mesma forma, com o mundo artificial.

Daí a crítica com relação à ênfase no Estado Socioambiental de Direito em substituição ao Estado Democrático de Direito, tendo em vista que a procura por uma maior proteção ao meio ambiente faz parte do próprio movimento de definição e redefinição dos limites da vida. Dessa forma, não haveria nenhuma alteração em relação ao conteúdo, visto já estar o meio ambiente e sua defesa fundamentados constitucionalmente, e, por outro lado, havendo alteração referente à nomenclatura seria apenas retórica, pois em nada mudaria.

Deve-se, assim, evitar retóricas e buscar verdadeiras soluções, pois a prevalência dos interesses dos seres humanos e natureza, que devem ser considerados conjuntamente, dependem do caso concreto em discussão, e o debate em espaços públicos formais e informais terá que observar qual é a melhor decisão tendo em vista as possíveis consequências para a vida de um modo geral.

Nesse debate, a participação popular tem assumido um papel de destaque, pois os cidadãos têm percebido que não podem ficar inertes no que diz respeito às tomadas de decisão. Devem, pelo contrário, se colocar de forma ativa.

Essa é uma importante contribuição da teoria habermasiana ao meio ambiente e sua defesa, ou seja, aclarar a ideia de que os indivíduos não podem, somente, esperar as decisões sobre esse bem fundamental. Desloca-se, então, essa condição para um maior protagonismo em prol da proteção ambiental.

Nessa vertente, Tavolaro, ressalta que “surpreendentemente, agora, os processos de ajustamento e de adaptação, próprios do processo de autopreservação humana, tornam-se mais deliberativos.”<sup>299</sup> O que permite uma maior diversidade e dissenso de ideias sobre o que é melhor para a vida em sociedade, o que contribui para uma decisão que leve em consideração o interesse de todos e não só de uma minoria.

Tavolaro traz à tona, ainda, um debate sobre a sociedade civil falante, destacando que a associação voluntária dos indivíduos proporcionou novas formas

---

<sup>299</sup> TAVOLARO, Sérgio Barreira de Faria. *Movimento ambientalista e modernidade: sociabilidade, risco e moral*. São Paulo : Annablume/Fapesp, 2001, p. 69.



de socialibilidade, permitindo que os excluídos também pudessem participar das discussões.<sup>300</sup>

Essa ampliação nos debates fez surgir outras causas que, até então, não eram consideradas nas tomadas de decisão. É o que ensina Tavolaro ao dizer que

as “carências” em torno das quais os novos atores emergem são, por isso, próprias de uma situação em que mulheres, homossexuais, negros e ambientalistas querem ver suas reivindicações respeitadas como sendo de importância central no mundo em que vivem.<sup>301</sup>

Esse entendimento faz com que, cada vez mais, posições particularistas tentem alçar sua condição a um universalismo, sem levar em consideração que isso pode ser uma imposição, o que ensejaria um distanciamento de um Estado caracterizado como democrático, provocando, por vezes, debates complexos. Sobre isso, Tavolaro aponta que

fica mais fácil, então, entender o porquê de, no Brasil, movimentos ambientalistas se definirem como defensores de reservas florestais, da qualidade do ar dos centros urbanos, ao mesmo tempo em que reivindicam saneamento básico para bairros inteiros de grandes cidades. Aqui o *entrelaçamento* entre questões ligadas à distribuição de riquezas e questões ligadas à gramática das formas de vida fica evidente.<sup>302</sup>

Percebe-se, assim, o quanto é complexa essa relação entre o ambiente natural e o artificial, não podendo posições particulares, que defendem a intervenção e exploração do meio ambiente somente quando lhes interessa e beneficia, se sobreporem às coletivas e tampouco estas desconsiderarem aquelas sem entender os motivos da demanda.

A participação popular pode contribuir com as tomadas de decisão, pois permite o confronto de temas, de modo que as possíveis incongruências apareçam para serem notadas e afastadas, propiciando uma decisão mais acertada para o momento.

Entretanto, no que diz respeito à participação nas tomadas de decisão, Carlos Frederico B. Loureiro chama a atenção para o fato de que não basta querer só estar nas mesas de discussão, aprendendo a ouvir o outro, é necessário que o diálogo leve em consideração as divergências e contradições que marcam as

---

<sup>300</sup> TAVOLARO, Sérgio Barreira de Faria. *Movimento ambientalista e modernidade: sociabilidade, risco e moral*. São Paulo : Annablume/Fapesp, 2001, p. 86-87.

<sup>301</sup> Ibid, p. 91.

<sup>302</sup> Ibid, p. 91-92.

visões antagônicas do mundo.<sup>303</sup> Isto é, as visões sobre a proteção da natureza são diversas e, por vezes, particulares, o que tem que ser levado em consideração, pois caso contrário a injustiça pode continuar a ser a realidade ambiental. O autor reforça a crítica ao entendimento sobre uma participação mais direta e a representada ao apontar que

apenas o voluntarismo, o idealismo e o reconhecimento da urgência da problemática ambiental e da justiça social, em um contexto de iniciativas pulverizadas e de desmobilização coletiva, num misto de *cidadania heróica e autocrática* – poucos que querem falar em nome de muitos e que buscam a ação cidadã plena – são incapazes de estabelecer políticas públicas transformadoras da base estrutural da sociedade.<sup>304</sup>

A dificuldade na busca de soluções nas tomadas de decisão sobre o meio ambiente se apresenta para ambas as formas de participação, direta ou indireta, pois a questão está focada em como a natureza é vista para a sociedade, ou seja, como objeto ou como sujeito. É o que Loureiro destaca ao afirmar que

em uma perspectiva de análise ambientalista e crítica, o projeto de emancipação humana se associa ao projeto de redefinição de nossa inserção na natureza, já que um sem o outro implica a perpetuação dos modelos vigentes e panoramas fascistas de defesa da espécie humana ou, no extremo oposto, de defesa das espécies compreendidas como naturais.<sup>305</sup>

Percebe-se, assim, que a melhor forma de conduzir a relação entre ser humano e natureza é levar em consideração que ambos estão resguardados pela condição de sujeitos sob a proteção dos direitos fundamentais e, portanto, estão protegidos na perspectiva das liberdades negativas e positivas em relação ao Estado, sem esquecer a característica horizontal e plena de sua aplicação.

Nesse sentido, se a dignidade humana e o meio ambiente estão resguardados como direitos fundamentais é importante frisar o estabelecimento dos deveres fundamentais que o Estado e a coletividade devem observar para garantir a possibilidade da vida para o presente e para o futuro.

Desse modo, nota-se que o meio ambiente está envolvido pelo manto da Constituição Federal de 1988, pelo Estado Democrático de Direito e, da mesma forma, é visualizado como um direito e um dever fundamentais, o que lhe garante a condição de essencialidade para a vida de um modo geral.

<sup>303</sup> LOUREIRO, Carlos Frederico B. *O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política*. Rio de Janeiro : Quartet, 2ª. ed., 2006, p. 40-41.

<sup>304</sup> Ibid, p. 16.

<sup>305</sup> Ibid, p. 13.

É bom que se diga, ao afirmar essa essencialidade da natureza, que sua proteção deve estar voltada para todos, visto que, segundo Loureiro,

o discurso de que estamos todos ‘em uma mesma aeronave que deve ser salva’ tem que ser cuidadosamente analisado, pois em última instância, se é verdade que estamos em uma ‘mesma aeronave’ também o é que esta é composta em sua base por desigualdades socioeconômicas profundas e intoleráveis.<sup>306</sup>

Senão, uns podem achar que têm mais direitos que outros, aproveitando de uma situação social e econômica privilegiada e daí se resguardarem, ambientalmente, de forma desigual, o que faz distanciar da justiça pretendida no ordenamento constitucional, mesmo falando-se em proteção ambiental.

Loureiro destaca, sobre a questão econômica e social, que “uma organização social e econômica que oprime e promove a alienação, materializada na subjugação pelo capital e *coisificação* de tudo e de todos, estabelece a dicotomia na relação sociedade-natureza.<sup>307</sup>

É o que se verifica na disputa por sobrevivência na sociedade, em que alguns privilegiados utilizam estrategicamente de meios que estão à sua disposição para subjugarem outros humanos, dentre os quais, trabalhadores, consumidores e formas diversas de exploração, tal qual o meio ambiente como mero objeto para uso próprio. Sobre isso, sustenta o autor, ainda, que

o processo de desdobramento do capitalismo mundial, cuja base se assenta na produção de mercadorias para sua reprodução e não para satisfação das necessidades materiais básicas socialmente definidas, conduziu ao ápice de nossa história de rompimento e degradação da qualidade de vida e do ambiente.<sup>308</sup>

Assim, embora a questão ambiental seja notada como de suma importância para a vida, sua proteção é vista de modos bem particulares, nos quais cada um ou grupo busca o que é melhor para si, tentando justificar, inclusive, que o seu modo de pensar é o melhor para todos, quando na verdade não é.

A proteção do meio ambiente na perspectiva da participação popular, fundada na teoria habermasiana, propõe um caminho em que a deliberação em espaços públicos democráticos e inclusivos poderá oferecer uma maior exposição

<sup>306</sup> LOUREIRO, Carlos Frederico B. *O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política*. Rio de Janeiro : Quartet, 2ª. ed., 2006, p. 13.

<sup>307</sup> Ibid, p. 28.

<sup>308</sup> Ibid.

das ideias e, por consequência, haverá mais críticas, o que poderá proporcionar debates que indicarão as melhores decisões sobre esse importante bem.

Entretanto, deve-se evitar que a motivação para a proteção do meio ambiente fique somente no campo subjetivo, pois segundo Loureiro há um destaque sobre o plano moral como se a solução dos problemas dependesse da ética e consciência ambiental das pessoas.<sup>309</sup>

Sobre consciência ambiental, Canotilho enfatiza indagando se essa condição forma-se a partir do povo ou das elites políticas. Como resposta argumenta que essa não pode ser igual para todos os países e que no Estado Alemão, por exemplo, surgiu primeiro como uma proposta política do Governo, antes de se tornar uma bandeira na sociedade civil.<sup>310</sup>

Dessa maneira, verifica-se que a temática sobre a proteção da natureza numa perspectiva antropocêntrica ou não-antropocêntrica pode ser uma pauta estratégica, sistematicamente organizada com fins específicos, levadas à sociedade em busca de legitimidade, o que favorece aos que têm o poder de decisão. É o que parece, mas poderia não ser, se o pressuposto for o ganho de consciência por parte da sociedade.

Canotilho, tomando como base Portugal, indica a dificuldade em dar repostas, propõe as seguintes perguntas:

*Como e quando o ambiente se converteu entre nós num tópico político? Quem e por que meios deu o ‘tiro de partida’ para uma verdadeira política de ambiente? Em que medida a política do ambiente em Portugal é um processo endogenamente autosustentado e em que medida ela é uma simples refração político-normativa da política comunitária do meio ambiente?*<sup>311</sup>

Essas indagações, se realizadas no Brasil, teriam as mesmas dificuldades com relação às repostas, todavia, o que resta saber é se existe consciência por parte do Governo e da sociedade civil sobre a questão desse debate original sobre o meio ambiente, ou seja, quem está induzindo a proteção da natureza nesse país? Ou, quem ganha com essa proteção? E, ainda, os benefícios quanto a esta guarda são ambientais? Sociais? Econômicos?

<sup>309</sup> LOUREIRO, Carlos Frederico B. *O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política*. Rio de Janeiro : Quartet, 2ª. ed., 2006, p. 37.

<sup>310</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Democracia e ambiente: em torno da formação da consciência ambiental*. Revista do Centro de Direitos do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: CEDOUA, v.1, 1998, p. 93-95, p. 93.

<sup>311</sup> Ibid.

A proposta deste trabalho não é tentar responder a essas perguntas, mas, sim, de destacar que há um debate que impacta na tutela do meio ambiente entre o mundo da vida<sup>312</sup> e sistema<sup>313</sup>, em que o campo relacional da sociedade civil e dos que compõem o Governo estão à mercê de uma colonização dos espaços públicos de participação, o que impede a racionalização das estruturas burocráticas através da interação social com objetivos de melhor servir a todos.

Canotilho pensa a consciência ambiental observando quatro elementos, quais sejam, o momento intelectual, que aponta para o saber; o momento afectivo-existencial, que se liga ao viver; o momento ético que, é voltado para o valor; e o momento voluntarista, que exige o agir.<sup>314</sup>

No entanto, embora todos esses momentos sejam importantes para a formação da consciência, o autor ressalta que “na nossa área tentemos, pelo menos, *saber o ambiente*.”<sup>315</sup>

Isso faz toda a diferença para a participação cidadã, pois ajuda a entender que existem formas manipuladoras e incentivadoras de comportamentos que interessam somente a alguns, seja por parte do Estado, seja por parte da própria sociedade civil.

Por essa razão, *saber o ambiente*, realmente, pode contribuir com a participação na proteção desse bem, que é um dever de todos, do Estado e da

---

<sup>312</sup>Conforme Habermas, “o mundo da vida configura-se como uma rede ramificada de ações comunicativas que se difundem em espaços sociais e épocas históricas; e as ações comunicativas, não somente se alimentam das fontes das tradições culturais e das ordens legítimas, como também dependem das identidades de indivíduos socializados.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 111.) “O mundo da vida, do qual as instituições são uma parte, manifesta-se como um complexo de tradições entrelaçadas, de ordens legítimas e de identidades pessoais – tudo reproduzido pelo agir comunicativo.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 42.)

<sup>313</sup> Segundo Habermas, “a teoria dos sistemas abandona o nível dos sujeitos da ação, sejam eles indivíduos ou coletividades, e, amparada na densificação dos complexos organizatórios, chega à conclusão de que a sociedade constitui uma rede de sistemas parciais autônomos, que se fecham uns em relação aos outros através de semânticas próprias, formando ambientes uns para os outros.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 63.) “A teoria dos sistemas atribui a formação política da opinião e da vontade, dominada pela concorrência entre os partidos, a um público de cidadãos e de clientes incorporados ao sistema político, porém desligados das raízes que os prendem ao mundo da vida, isto é, da sociedade civil, a cultura política e a socialização.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 64.)

<sup>314</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Democracia e ambiente: em torno da formação da consciência ambiental*. Revista do Centro de Direitos do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: CEDOUA, v.1, 1998, p. 93-95, p. 93.

<sup>315</sup> Ibid.

coletividade, mas de forma consciente, evitando-se a manipulação nas tomadas de decisão.

Contudo, há uma crítica do autor no que se refere à forma de participação, representada ou direta. Segundo Canotilho,

estavam os representantes da Nação postos em sossego quando na 'rua', nos 'campos', nas 'cidades', nas 'centrais nucleares', nas 'lixeiros', nos 'oceanos', os 'verdes', os 'alternativos', os 'paz-verdes' contestavam a inconsciência ambiental da democracia representativa e defendiam a ação directa.<sup>316</sup>

Talvez seja essa a discussão sobre a existência do déficit da democracia representativa, ou seja, os representantes do povo focaram somente em alguns, esquecendo-se de outros, que cansaram de ficar nessa condição e começaram a reclamar e clamar por justiça, em todos os sentidos, social, econômica, racial, de gênero e ambiental.

Resta saber, se a luta por esses excluídos é fomentada, estrategicamente, para o alcance de determinados fins ou metas, ou se é fruto das liberdades individuais e coletivas, através do fluxo comunicacional nos espaços públicos que almejam a melhor decisão diante dos debates de ideias.

A sustentabilidade ambiental é uma dessas ideias que devem ser debatidas nos espaços públicos e inclusivos, formais e informais, visto ser um direito-dever fundamental, tendo o Estado e coletividade como reais interessados na harmonia dos desejos e das necessidades humanas com um meio ambiente protegido e equilibrado.

Surge aí a divergência entre meio ambiente e economia, ou seja, mundo da vida e sistema, pois a sustentabilidade de um pode provocar o desequilíbrio do outro. Sendo assim, a prevalência de um sobre o outro dependerá de deliberação, em que os cidadãos devem assumir sua condição de protagonistas nas tomadas de decisão e não só figurar como sujeitos passivos, aguardando, sem questionar, os resultados obtidos nas arenas de discussão.

---

<sup>316</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Democracia e ambiente: em torno da formação da consciência ambiental*. Revista do Centro de Direitos do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: CEDOUA, v.1, 1998, p. 93-95, p. 94.

## 2.2

### Sustentabilidade do meio ambiente: um embate entre mundo da vida e sistema

A relação entre mundo da vida e sistema será associada nesta discussão à interação entre meio ambiente e economia, tendo em vista as implicações existentes e estratégicas – dos aspectos sistêmico e econômico – sobre o campo relacional e tradicional dos indivíduos, coletividade e natureza.

O meio ambiente se caracteriza como mundo da vida por ser o local em que as reflexões e experiências se dão a partir do encontro e desencontro de ideias numa perspectiva dialógica, sendo o outro uma referência para o entendimento, tanto na posição antropocêntrica quanto na não-antropocêntrica. Já o sistema se apresenta como formas institucionalizadas capazes de obter resultados a partir de estratégias que podem submeter o outro, em ambas as posições, a seguir determinados caminhos ou tomar certas decisões, involuntariamente ou sem a possibilidade de intervenção efetiva no debate, se este existir.

Desse modo, o tema sustentabilidade poderá contribuir para a organização da relação entre os seres humanos com o meio ambiente, evitando que um se sobreponha ao outro de modo a inviabilizar a vida humana, pois nele está contido um encontro da controvérsia entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

No entanto, a partir de Habermas, pode-se identificar um problema ao se tratar a sustentabilidade nessa relação, que é o *interesse*, pois sendo este o único dominador haverá uma guerra constante, uma vez que nada é capaz de frear particularismos contrapostos e, tampouco impedir esse conflito por muito tempo.<sup>317</sup>

As posições antropocêntricas e não-antropocêntricas irão contribuir com suas justificativas, tentando provar sua importância nessa relação que, até então, tem como centro o ser humano, mas que já é acompanhada de perto pelos defensores de um socioambientalismo como referência nas tomadas de decisão que implicarem qualquer consequência sobre o meio ambiente.

É o que explica Mark J. Smith ao indicar que “as abordagens antropocêntricas partem do princípio que, sim, que a natureza só é valiosa

---

<sup>317</sup> HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo 2: sobre a crítica da razão funcionalista*. (Tradução de Flávio Beno Siebeneichler). São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 212.

enquanto os seres humanos possuírem utilização para a mesma.”<sup>318</sup> Sobre essa questão, Smith, ainda, associa a posição antropocêntrica ao tecnocentrismo, o que faz com que os seres humanos, possuidores de conhecimentos científicos, tenham a compreensão e controle sobre os processos naturais, inclusive, acreditando poder resolver os problemas ambientais através da tecnologia.<sup>319</sup>

Noutro sentido, o autor aponta que “o ecocentrismo coloca os seres humanos numa relação diferente com o ambiente natural.”<sup>320</sup> Essa diferença – a favor da natureza – corresponde à ideia de ecossistema, em que todas as coisas vivas e o que as sustentam estão em interconexão.<sup>321</sup>

Por essa razão, a teoria habermasiana está presente no debate ao ser destacada a ideia da democracia deliberativa nos espaços públicos, permitindo uma ampliação na participação, tendo os cidadãos como protagonistas nas tomadas de decisão em que o meio ambiente é o destinatário ou, pelo menos, influenciando as autoridades responsáveis por essas decisões.

Dessa forma, partindo do pressuposto que o meio ambiente equilibrado e saudável é um direito-dever fundamental, é essencial que seja protegido nas esferas pública e privada. Sendo resguardado, assim, no plano vertical, das ações do Estado, ao visar sua utilização para determinados fins e, da mesma forma, no plano horizontal, protegido das intervenções da iniciativa privada, que busca garantir seus interesses particulares.

A defesa do meio ambiente tem como responsável não só o Estado, mas, também, a coletividade, o que faz com que exista uma autolimitação nas tomadas de decisão, visto que, como os direitos fundamentais são autoaplicáveis, devem ser observados em conjunto, ou seja, um tendo como referência o outro.

Dessa forma, vida, liberdade, igualdade e meio ambiente, por exemplo, por serem direitos fundamentais não podem sobrepor-se ao outro, a não ser através de uma ponderação que indique, no caso concreto, qual irá prevalecer.

Todavia, de acordo com Solange Teles da Silva, não há possibilidade de concretização dos demais direitos fundamentais sem a salvaguarda do meio ambiente. A autora o considera como o próprio direito à vida e o destaca como a

---

<sup>318</sup> SMITH, Mark J. *Manual de ecologismo: Rumo à cidadania ecológica*. (Tradução de Lígia Teopisto). Instituto PIAGET, 1998, p. 17.

<sup>319</sup> Ibid.

<sup>320</sup> Ibid, p. 18.

<sup>321</sup> Ibid.



matriz dos direitos fundamentais.<sup>322</sup> Assim, em uma colisão de direitos com o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, atribuir-se-ia maior peso a este.<sup>323</sup>

Portanto, ao se falar em sustentabilidade ambiental, a ideia é que haja um equilíbrio, de modo que a vida digna prevaleça sempre. Sobre essa questão ensina José Carlos Barbieri que

considerando que o conceito de desenvolvimento sustentável sugere um legado permanente de uma geração a outra, para que todas possam prover suas necessidades, a sustentabilidade, ou seja, a qualidade daquilo que é sustentável passa a incorporar o significado de manutenção e conservação *ab aeterno* dos recursos naturais.<sup>324</sup>

Verifica-se, então, o compromisso com as gerações futuras, sem perder de vista a atual, o que aumenta a responsabilidade daqueles que vivem hoje, pois não podem e nem devem viver como se fossem os únicos no planeta Terra.

Segundo o autor, em razão do legado a ser deixado de uma geração para a outra, há que se pensar em melhorias científicas e tecnológicas para manutenção e conservação dos recursos, assim como, novos conceitos sobre as necessidades humanas sobre esses bens.<sup>325</sup>

Entretanto, Barbieri afirma existir um problema com relação aos bens não renováveis, uma vez que “a sustentabilidade será sempre uma questão de tempo, pois os limites físicos das suas fontes serão alcançados em algum momento, caso se mantenha uma exploração continuada.”<sup>326</sup>

Dessa forma, percebe-se que a relação entre ser humano e meio ambiente deveria ser de complementação, pois a vida engloba ambas as posições, devendo, portanto, ser o parâmetro para se refletir sobre a estada do ser humano no planeta.

Leonardo Boff falando, ainda, sobre sustentabilidade, aponta para a definição deste conceito como sendo

o conjunto de processos e ações que se destinam a manter a vitalidade e a integridade da Mãe Terra, a preservação de seus ecossistemas com todos os elementos físicos, químicos e ecológicos que possibilitam a existência e a reprodução da vida, o atendimento das necessidades da presente e das futuras

<sup>322</sup> SILVA, Solange Teles da. *Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente controlado: avanços e desafios*. Revista de Direito Ambiental. Editora Revista dos Tribunais, ano 12, n. 48, out. -dez. 2007, p. 225-245, p. 230.

<sup>323</sup> Ibid.

<sup>324</sup> BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da AGENDA 21*. Petrópolis. RJ: Vozes, 1997, p. 31.

<sup>325</sup> Ibid.

<sup>326</sup> Ibid, p. 33.

gerações, e a continuidade, a expansão e a realização das potencialidades da civilização humana em suas várias expressões.<sup>327</sup>

A sustentabilidade pensada dessa forma é um ideal a ser alcançado, no entanto, existem obstáculos a serem superados na vida real. O fator econômico com foco no progresso do país, por exemplo, é um deles, já que o Estado e a iniciativa privada estão a postos visando o desenvolvimento e gestão da sociedade.

Segundo Boff, “as estratégias dos poderosos é salvar o sistema financeiro e não salvar nossa civilização e garantir a vitalidade da Terra.”<sup>328</sup>

Associa-se a esse entendimento Henrique Leff ao destacar que

a racionalidade econômica que se instaura no mundo como o núcleo duro da racionalidade da Modernidade, se expressa em um modo de produção fundado no consumo destrutivo da natureza que vai degradando o ordenamento ecológico do planeta Terra e minando suas próprias condições de sustentabilidade.<sup>329</sup>

Assim, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento econômico aparecem como concorrentes, buscando cada um a melhor prática para seus objetivos.

Seguindo essa linha, Habermas ensina que o sistema de mercados, caracterizado pela complexidade, destrói as formas tradicionais de solidariedade<sup>330</sup>, o que permite que o ambiente, natural e artificial, fique à mercê dos interesses e razões humanos.

Leff reforça, sobre o fator econômico, que “o sistema capitalista rompeu a harmonia entre os sistemas naturais e as formações sociais.”<sup>331</sup>

Ademais, Félix Guattari, sobre essa relação do sistema capitalista com a natureza - observando o que ele chama de três ecologias, a ambiental, a social e a da subjetividade humana - ensina que “não é possível pretender se opor a ele apenas por fora, através de práticas sindicais e políticas tradicionais.”<sup>332</sup> Isso

<sup>327</sup> BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: O que é: O que não é*. 4. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2015, p. 14.

<sup>328</sup> Ibid, p. 19.

<sup>329</sup> LEFF, Henrique. *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*. (Tradução do texto da primeira edição: Jorge E. Silva e Revisão técnica desta edição: Carlos Walter Porto-Gonçalves). Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 27.

<sup>330</sup> HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo 2: sobre a crítica da razão funcionalista*. (Tradução de Flávio Beno Siebeneichler). São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 213.

<sup>331</sup> LEFF, Henrique. Op.cit., p. 33.

<sup>332</sup> GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. (Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt e revisão de Suely Rolnik). 21ª. ed. Campinas, SP : Papirus, 2012, p. 33.

porque há um espectro de dependência do Estado e coletividade em relação à estrutura econômica, o que dificulta ou impede a proteção do meio ambiente.

De acordo com o autor, “tornou-se imperativo encarar seus efeitos no domínio da ecologia mental, no seio da vida cotidiana individual, doméstica, conjugal, de vizinhança, de criação e ética pessoal.”<sup>333</sup> Para isso, não se pode perder de vista a necessidade de busca de consciência e autonomia por parte dos indivíduos, tão necessárias para um maior ânimo participativo.

No que se refere às relações sociais, Guattari destaca que “a ecosofia social consistirá, portanto, em desenvolver práticas específicas que tendam a modificar e reinventar maneiras de ser no seio do casal, da família, do contexto urbano, do trabalho e etc.”<sup>334</sup>

Essa perspectiva social aliada com a individual com o objetivo de garantir a sustentabilidade do meio ambiente aproxima o ser humano e o meio ambiente, o que pode determinar medidas que garantam o equilíbrio da vida no planeta Terra e, em especial, nos locais onde as pessoas vivem, como o Brasil.

Guattari indica, também, tendo por referência o conhecimento científico e tecnológico, fruto da racionalidade humana, que “não podemos nos deixar guiar cegamente pelos tecnocratas dos aparelhos de Estado para controlar as evoluções e conjurar os riscos nesses domínios, regidos no essencial pelos princípios da economia do lucro.”<sup>335</sup>

Observando essa sobreposição do econômico e administrativo nas interações sociais, Leonardo Avritzer argumenta que

a teoria habermasiana liga o processo de democratização à transformação da sociedade em um local de produção de poder. Consequentemente, seu parâmetro para democratização é a capacidade da sociedade de se constituir em uma arena autônoma e limitar o poder dos subsistemas econômico e administrativo.<sup>336</sup>

Nesse contexto, identifica-se o debate entre mundo da vida – ambiente – e o sistema – aqui representado pelo poder econômico – pois a forma como um se coloca em relação ao outro pode determinar o quanto a sociedade pode influenciar nas tomadas de decisão em relação à proteção do meio ambiente.

<sup>333</sup> GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. (Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt e revisão de Suely Rolnik). 21ª. ed. Campinas, SP : Papirus, 2012, p. 33.

<sup>334</sup> Ibid, p. 15.

<sup>335</sup> Ibid, p. 24.

<sup>336</sup> AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo : Perspectiva; Belo Horizonte : Editora da UFMG, 1996, p. 148.

É o que aponta Cristiane Derani ao visualizar, através do ordenamento jurídico, formas de tratamento da relação econômica e meio ambiente com um enfoque instrumental e outro estrutural.<sup>337</sup>

Segundo a autora, da perspectiva instrumental chega-se à indústria da proteção ambiental, visto a exigência de novas tecnologias que visam à produção limpa e otimização da agricultura. Por outro lado, o aspecto estrutural se orienta em busca de uma produção econômica aliada à distribuição equitativa de bem estar, que tem como base a proteção ambiental.<sup>338</sup>

Assim, Derani indica que a oposição entre economia e natureza deveria deixar de existir, possibilitando um relacionamento integrado e não somente de exploração.<sup>339</sup>

Por este motivo, cabe destacar novamente a importância da participação popular na proteção do meio ambiente, uma vez que a coletividade está sendo provocada a interagir ativamente nesses processos de tomada de decisão, pois esse bem, além de ser imprescindível para a vida em todos os sentidos, é considerado um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, sendo de interesse público.

Segundo Guattari, “a conotação da ecologia deveria deixar de ser vinculada à imagem de uma pequena minoria de amantes da natureza ou de especialistas diplomados.”<sup>340</sup> O que pode ser entendido como um chamado para que as pessoas comuns, nas suas relações cotidianas e culturais, possam ter consciência e autonomia sobre as questões que ligam a vida delas à natureza.

Por outro lado, Tavolaro destaca a condição dos cidadãos em relação à sua emancipação ao comentar que “a gaiola de ferro está criada, e o homem, aprisionado em seu interior.”<sup>341</sup> O que pode indicar o cenário onde se pretende a participação popular na defesa do meio ambiente.

Isso porque, segundo o autor, os meios tornaram-se fins, o que determina ou limita a vida dos indivíduos que se relacionam uns com os outros de forma

---

<sup>337</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 67.

<sup>338</sup> Ibid.

<sup>339</sup> Ibid.

<sup>340</sup> GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. (Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt e revisão de Suely Rolnik). 21ª. ed. Campinas, SP : Papirus, 2012, p. 36.

<sup>341</sup> TAVOLARO, Sérgio Barreira de Faria. *Movimento ambientalista e modernidade: sociabilidade, risco e moral*. São Paulo : Annablume/Fapesp, 2001, p. 61.

estratégica para a conquista de determinados objetivos.<sup>342</sup> Observando essa análise, percebe-se que a relação com o meio ambiente não é diferente, o que corresponde à submissão das interações socioambientais ao sistema econômico. Diante dessa argumentação, Tavolaro aponta que

a dinâmica dos subsistemas economia e administração transborda os âmbitos sociais que são regidos pelos meios dinheiro e poder, passando a instrumentalizar, a subjugar a seus imperativos âmbitos encarregados pela reprodução cultural, integração social e socialização, caracterizando processos de burocratização e monetarização.<sup>343</sup>

Com isso, caso as ações de proteção do meio ambiente sejam resultado somente daqueles que, estrategicamente, tenham interesses em fins específicos, porque se aproveitam disso, o meio ambiente ainda estará em risco. Observando essa questão, Tavolaro compreende que

ao resgatar a natureza, ao reconciliar homem e natureza, os membros das organizações, munidos de flexibilidade, discutem valores sociais, reinventam tradições, compartilham concepções de mundo, trazendo a natureza para o interior de sua normatividade.<sup>344</sup>

Nesse sentido, Tavolaro considera que a relação dos seres humanos e ambiente será percebida como estratégico-instrumental, de ambos os lados, se a racionalização desse encontro visar somente os fins<sup>345</sup>, ou seja, resultados específicos, desconsiderando os meios que serviram de caminho para as tomadas de decisão.

Em função disso, deve-se ampliar as possibilidades de discussão sobre a questão ambiental, para que as pessoas possam acompanhar, influenciando, as decisões que a todos vinculam, em especial, aquelas ligadas à vida e ao meio ambiente. Desse modo, segundo Guattari,

desde sempre a ‘natureza’ esteve em guerra contra a vida! Mas a aceleração dos ‘progressos’ técnico-científicos conjugada ao enorme crescimento demográfico faz com que se deva compreender, sem tardar, uma espécie de corrida para dominar a mecosfera.<sup>346</sup>

<sup>342</sup> TAVOLARO, Sérgio Barreira de Faria. *Movimento ambientalista e modernidade: sociabilidade, risco e moral*. São Paulo : Annablume/Fapesp, 2001, p. 61

<sup>343</sup> Ibid, p. 43.

<sup>344</sup> Ibid, p. 168.

<sup>345</sup> Ibid, p. 211.

<sup>346</sup> GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. (Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt e revisão de Suely Rolnik). 21ª. ed. Campinas, SP : Papirus, 2012, p. 52.

Pode-se perceber, então, que a partir de uma relação que deveria ser harmoniosa e que se apresenta na realidade como conflituosa – vida humana e natureza – o ser humano, buscando viver, pode acabar com o que sustenta sua condição aqui na Terra.

Acsehrad atribui essa crise ambiental ao tipo de ordem estabelecida atualmente na sociedade, que coloca o próprio modo de organização social e as leis que regem sua reprodução em questão.<sup>347</sup>

Entretanto, segundo o autor, “o movimento social contra a degradação do meio ambiente vem se articulando crescentemente com as lutas democráticas pela implantação de um novo modelo de cidadania.”<sup>348</sup> Modelo que se baseia em uma maior participação dos cidadãos na proteção desse bem fundamental, que é o meio ambiente, tendo em vista que a coletividade está sujeita às consequências das ações que tem a natureza como referência.

Acsehrad entende por meio ambiente a base natural sobre a qual a sociedade se estrutura, mas destaca que essa base pode ser alterada pela atuação dos indivíduos e sua regeneração está sujeita às expectativas de lucro no mercado, passando, assim, as leis da natureza a ter sua vigência condicionada às leis da economia e produção do lucro<sup>349</sup>.

Segundo o autor, essa situação, somada ao quadro precário da cidadania no Brasil<sup>350</sup>, em que as pessoas vivem e trabalham sob condições adversas em vários sentidos, proporciona uma atuação cidadã frágil<sup>351</sup>, o que compromete muito a busca por um meio ambiente sadio, equilibrado e sustentável.

<sup>347</sup> ACSELRAD, Henri. *Cidadania e Meio ambiente*. In: *Meio ambiente e democracia* (organizado por Henri Acsehrad). IBASE, 1992, p. 18 – 31, p. 18.

<sup>348</sup> Ibid, p. 19.

<sup>349</sup> Ibid, p. 20-22.

<sup>350</sup> De acordo com Acsehrad, “os moradores da Vila Socó, por exemplo, desprovidos de condições apropriadas de moradia, e compelidos a viver entre os oleodutos de Cubatão (SP), não puderam usufruir de seus direitos civis básicos, submetendo-se aos riscos do terrível acidente que vitimou, em 1984, dezenas de membros daquela comunidade. Naquela ocasião, centenas de famílias de trabalhadores foram surpreendidas à noite por explosões e incêndios nas tubulações em torno das quais viviam, por falta de moradia adequada. A mesma cidadania precária decorre das condições ambientais de existência em que estão inseridos os moradores de encostas perigosas, as comunidades compulsoriamente deslocadas de seu ambiente sócio-cultural para a construção de hidroelétricas, os moradores de áreas onde houve lançamento incontrolado de lixo químico e outros resíduos tóxicos, os trabalhadores vitimados pelo benzeno na indústria petroquímica, pela silicose na construção naval e etc.” (ACSELRAD, Henri. *Cidadania e Meio ambiente*. In: *Meio ambiente e democracia* (organizado por Henri Acsehrad). IBASE, 1992, p. 18 – 31, p. 24).

<sup>351</sup> ACSELRAD, Henri. Op.cit, p. 24.

Sobre o que seria o meio ambiente, Benjamim apresenta o conceito de função<sup>352</sup>, esclarecendo-o, neste tema, como um fato jurídico recente que surgiu com as transformações do processo de desenvolvimento, muito embora o fenômeno ambiental anteceda ao próprio ser humano.<sup>353</sup>

Esse autor desdobra a função ambiental em pública e privada em razão do conteúdo e não só em relação ao *status* de seu titular. Sendo assim, como aquela possui dentre suas missões o dever de garantir a saúde e o bem-estar de todos, incluído aí, a proteção do meio ambiente<sup>354</sup>; esta, a privada, se orienta por uma perspectiva que não mais se contenta com um comportamento *negativo* de não poluir, requisitando um atuar *positivo* com deveres de defender, reparar e preservar, o que caracteriza sua função ambiental.<sup>355</sup>

Seguindo esse rumo, Acselrad ressalta que a Constituição Federal de 1988 ao definir o meio ambiente como “bem de uso comum do povo” estabeleceu que o bem - *meio ambiente* - não está à disposição do Estado ou dos particulares de forma que seja impedido o seu usufruto coletivo<sup>356</sup>, tendo em vista sua caracterização como macrobem ou macroconceito, ou seja, pertencente à coletividade.<sup>357</sup>

Afirma, também, o autor, que “a crise ambiental resulta, com efeito, da invasão da esfera pública pela esfera privada,”<sup>358</sup> o que deturpa a ideia de direito-dever fundamental, em que figuram os direitos transindividuais, ou seja, de todos.

E, neste aspecto, indica Acselrad que as agressões ao meio ambiente são imposições de poucos sobre a coletividade, e que as lutas contra as degradações ambientais são em prol da construção da esfera pública da natureza, com a politização na gestão do meio ambiente<sup>359</sup>, incluindo aqui a participação popular.

<sup>352</sup> Conforme Benjamim, “*para nós, enfim, função seria a atividade finalisticamente dirigida à tutela de interesse de outrem, caracterizando-se pela relevância global, homogeneidade de regime e manifestação de um dever-poder.*” (BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *Função Ambiental*. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord). *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8754>. p. 23.)

<sup>353</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *Função Ambiental*. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord). *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8754>. p. 45.

<sup>354</sup> Ibid. p. 48.

<sup>355</sup> Ibid. p. 55.

<sup>356</sup> ACSELRAD, Henri. *Cidadania e Meio ambiente*. In: *Meio ambiente e democracia* (organizado por Henri Acselrad). IBASE, 1992, p. 18 – 31, p. 30.

<sup>357</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. Op.cit. p. 70-71.

<sup>358</sup> ACSELRAD, Henri. Op.cit., p. 30.

<sup>359</sup> Ibid, p. 31.

O meio ambiente carece de reconhecimento, pois a racionalidade ainda está centrada no sujeito, ser humano, e em tudo que advém dele. Por esse motivo não se concebe sua inclusão no debate de maneira a contextualizar as necessidades das pessoas e a defesa de uma vida equilibrada em todas as suas formas.

No mesmo sentido, pode-se dizer que o problema não é o meio ambiente ser incluído na discussão como um sujeito de direitos, mas sim, de fazer os indivíduos entenderem a necessidade das decisões serem dialogadas, ou seja, centradas no *entendimento*<sup>360</sup>.

Habermas propõe, então, uma sociedade capaz de englobar mundo da vida e sistema. Para isso, associa o conceito de sociedade<sup>361</sup> com a forma de entendimento.<sup>362</sup>

Seguindo essa linha de raciocínio, Daniela Miranda e Cláudia Hansel ressaltam que em Habermas há uma mudança da razão instrumental e monológica para a razão comunicativa e dialógica, o que permite o consenso ou o entendimento entre os sujeitos.<sup>363</sup>

Novamente aqui se destaca a teoria habermasiana em consonância com a defesa do meio ambiente, ao demonstrar que a razão deve estar na ação comunicativa<sup>364</sup>. Isso pode parecer óbvio quando se imagina que todos conversam entre si sobre uma diversidade de assuntos, mas não é, pois quando se trata de

<sup>360</sup> Conforme Habermas, “Entendimento” (*Verstandigung*) significa a união dos participantes da comunicação sobre a validade de uma exteriorização; ao passo que “acordo” ou “consenso” (*Einverständnis*) tem a ver com o reconhecimento intersubjetivo da pretensão de validade que o falante une a uma exteriorização. HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo 2: sobre a crítica da razão funcionalista*. (Tradução de Flávio Beno Siebeneichler). São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 221.

<sup>361</sup> De acordo com Habermas, “o importante é salientar que em ambos os casos, isto é, tanto na linha da interação social, de Mead, quanto na dos conceitos da representação coletiva, de Durkheim, a sociedade é concebida na perspectiva participante de sujeitos que agem, isto é, do ponto de vista do *mundo da vida de um grupo social*. Já na perspectiva não participante do observador, a sociedade é entendida como um sistema de ações que adquirem valor posicional funcional de acordo com sua contribuição para a manutenção do sistema.” (HABERMAS, Jürgen. Op.cit, p. 215.)

<sup>362</sup> HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo 2: sobre a crítica da razão funcionalista*. (Tradução de Flávio Beno Siebeneichler). São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 217.

<sup>363</sup> MIRANDA, Daniela e HANSEL, Cláudia. *Direito ambiental, política e democracia: a política deliberativa em Habermas como condição de possibilidade de se pensarem novos caminhos democráticos*. In: *Direito Ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. (organização de Raquel Fabiana Lopes Sparemberger e Jayme Paviane). Caxias do Sul, RS : Educ, 2006, p. 191-212, p. 205.

<sup>364</sup> Conforme Habermas, “o agir comunicativo depende de um processo de interpretação cooperativo em que os participantes se referem simultaneamente a algo no mundo subjetivo, no mundo social e no mundo objetivo; mesmo que no ato de sua manifestação ele consiga *ênfaticamente apenas um* dos três componentes.” HABERMAS, Jürgen. Op.cit. p. 221.



tomada de decisão existe uma sistematização estratégica que pode dificultar a inclusão democrática nos devidos espaços de discussão. Entretanto, ensina o autor que

quando um dia a fortaleza da razão centrada no sujeito for demolida, também desabará o logos, que sustentou por muito tempo a interioridade protegida pelo poder, oca por dentro e agressiva por fora. O logos terá então, de render-se ao seu outro, seja este qual for.<sup>365</sup>

Dessa forma, o meio ambiente poderá ser considerado como um outro, mas se existe exclusão dos próprios cidadãos dos espaços públicos de fala, como imaginar dar voz à natureza? Na verdade, pode-se verificar, talvez, que tanto a posição antropocêntrica como a posição não-antropocêntrica podem estar sendo pensadas na perspectiva humana e muito provavelmente, numa vertente particularista que visa lograr um conceito universalista. É um desafio perceber o outro nas tomadas de decisão, seja considerando o ser humano, seja considerando o meio ambiente.

Isso se deve pela falta de comunicação nas reflexões sobre os assuntos de um modo geral, dentre eles, a questão ambiental, tão necessária para a vida em sociedade.

Numa democracia, os cidadãos comuns e os que se encontram em posição de liderança têm que se acostumar com a divergência e com a crítica, não podendo buscar somente a unanimidade a todo custo ou se esconder atrás da regra da decisão por maioria. Reforçando essa análise sobre o entendimento a partir da comunicação, Loureiro destaca que

o diálogo é sempre desejável, em uma perspectiva democrática, contudo, ao se pretender concretizá-lo minimamente no atual marco histórico, devemos ter claro que os consensos obtidos são pontuais e transitórios, em decorrência de interesses de classe e necessidades imediatas, sendo assim a resultante da gestão democrática dos conflitos e não de sua negação.<sup>366</sup>

Nesse contexto, observando a teoria habermasiana, os movimentos sociais atuais são uma resposta à colonização do mundo da vida, pois constituem

<sup>365</sup> HABERMAS, Jürgen. *Discurso filosófico da modernidade*. (Tradução de Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento). São Paulo : Martins Fontes, 2002, p. 432.

<sup>366</sup> LOUREIRO, Carlos Frederico B. *O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política*. Rio de Janeiro : Quartet, 2ª. ed., 2006, p. 56.

instâncias de diálogo e intersubjetividade que focam na democracia, cidadania e qualidade de vida.<sup>367</sup>

Isso em detrimento à alienação dos seres humanos que se realiza através de seus interesses particularistas, no entanto, sendo vistos como coisas e mercadorias no mercado.<sup>368</sup>

Percebe-se, então, uma total dominação do econômico sobre o social e o ambiental, pois as relações são pensadas somente em termos de riqueza material, estando, inclusive, a dignidade das pessoas ligadas ao conceito do *ter* e não do *ser*. Loureiro indica, ainda, que

o aumento das desigualdades sociais, o desemprego crescente e estrutural, a angústia existencial e a acentuação dos problemas ecológicos apontam para a necessidade de construção de outras soluções democráticas em direção oposta à universalização da cultura hegemônica e à expansão do mercado.<sup>369</sup>

Essa situação reforça a necessidade de uma maior participação popular na defesa do meio ambiente, pois assim as controvérsias sobre as possíveis decisões poderão ficar em evidência, estando livres para as críticas e debates.

Isso porque, segundo Loureiro, interpretando o mercado global, “o mercado só é livre para os que já possuem o poder econômico, os demais funcionam segundo as regras já instituídas pelo ‘poder central’.”<sup>370</sup> O que dificulta as relações sociais cotidianas do mundo da vida racionalizarem as ações que visam o desenvolvimento da sociedade, desenvolvimento este que é atrelado ao contexto econômico.

Nessa seara, o autor aponta um caminho ao destacar que se deve “colocar o mundo tecnológico à disposição das lutas e conquistas democráticas locais e globais e não instituir mecanismos que reproduzam a lógica hierarquizada e a fragmentação preponderante na prática social.”<sup>371</sup>

Essa é uma forma do mundo da vida racionalizar o sistema, ou seja, empregando o resultado das relações humanas a favor da sociedade e do meio ambiente, natural e artificial, e, não somente, para salvaguardar interesses particulares e estratégicos.

<sup>367</sup> LOUREIRO, Carlos Frederico B. *O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política*. Rio de Janeiro : Quartet, 2ª. ed., 2006, p. 56.

<sup>368</sup> Ibid, p. 60.

<sup>369</sup> Ibid, p. 72.

<sup>370</sup> Ibid, p. 84.

<sup>371</sup> Ibid, p. 97.

Sobre a manutenção dessas posições parciais, Habermas chama atenção para o fato de

o soberano e os estamentos políticos que possuem as prerrogativas de mando gozam de autoridade em virtude de cargos, os quais, entretanto, continuam pressupondo a unidade entre as esferas privada e pública, pois são interpretados como um direito próprio e pessoal.<sup>372</sup>

Isto é, as decisões voltadas para a exploração e preservação do meio ambiente podem ser resultado de ações particulares que visam a atender os objetivos de quem tem poder para decidir.

Nesse sentido, Raimundo de Jesus Coelho Morais especifica essa relação dos desejos e necessidades humanas com a preservação da natureza apontando que o desenvolvimento sustentável é uma síntese dessas posições, uma tentando erradicar a pobreza e outra garantindo os recursos naturais para a geração de hoje e do amanhã, o que, segundo ele seria excludente ou, pelo menos, antagonico.<sup>373</sup>

Essa contradição, segundo Morais, é proposital justamente para se tentar uma rota alternativa que supere os efeitos negativos do desenvolvimento econômico. Para tanto, é necessário uma perspectiva plural ética, política, de planejamento jurídico e econômico que instrumentalize a superação da realidade injusta, tendo como limite as bases naturais.<sup>374</sup>

Na abordagem de um caminho diverso desse que intervém e explora o meio ambiente com finalidades específicas, Miranda e Hansel indicam que

não sabemos qual é o futuro da humanidade, mas sabemos que a exploração desenfreada dos recursos naturais levará ao fim da possibilidade da existência humana em um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Acreditamos também que o entendimento e a desmistificação podem ser o caminho para a construção de novas perspectivas.<sup>375</sup>

Essas novas perspectivas estão voltadas para uma maior participação cidadã, visto que o direito ambiental é um direito-dever fundamental, sendo

<sup>372</sup> HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo 2: sobre a crítica da razão funcionalista*. (Tradução de Flávio Beno Siebeneichler). São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 302.

<sup>373</sup> MORAIS, Raimundo de Jesus Coelho. *Participação política e gestão ambiental: análises dos processos de licenciamento ambiental das empresas de caulim no nordeste do Estado do Pará – 1990-1996*. Belém : Paka-Tatu, 2003, p. 50.

<sup>374</sup> Ibid, p. 51.

<sup>375</sup> MIRANDA, Daniela e HANSEL, Cláudia. *Direito ambiental, política e democracia: a política deliberativa em Habermas como condição de possibilidade de se pensarem novos caminhos democráticos*. In: *Direito Ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. (organização de Raquel Fabiana Lopes Sparemberger e Jayme Paviane). Caxias do Sul, RS : Educs, 2006, p. 191-212, p. 211.

necessária a interação da coletividade para que se possa falar em concretização desse bem essencial para a vida em todos os sentidos.

A respeito dessa interação, Avritzer entende pela necessidade da separação do *homo economicus* do *homo politicus*, em que este prima pela argumentação e não pela barganha, o que envolve o entendimento do outro como o qual se tem algo em comum.<sup>376</sup>

Entretanto, Cristiane Derani argumenta que “não é possível uma política econômica sem a devida política de proteção dos recursos naturais.”<sup>377</sup> O que demonstra a necessidade desses temas serem pensados conjuntamente mesmo com toda a dificuldade.

De acordo com a autora, por não haver um desenvolvimento sustentável matematicamente visualizável, o que deveria ocorrer é a observação de um conjunto complexo de fatores, através de uma mediação política comunicativa, com vistas a obter um equilíbrio econômico, ambiental e social.<sup>378</sup>

Com base nessa afirmativa, Derani frisa que “a *essência* da ordem econômica, a sua finalidade máxima, está em assegurar a todos existência digna.”<sup>379</sup> O que obriga a livre iniciativa, no contexto da Constituição Federal, a atender este fim<sup>380</sup>, o que se estende, também, às ações que têm o Estado como protagonista.

Assim, muito embora haja um embate entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade do meio ambiente, a prevalência é no sentido de se proteger a natureza, garantindo-se a vida de forma ampla. Isso porque “não há atividade econômica sem influência no meio ambiente.”<sup>381</sup>

Dessa forma, conforme Derani, “existência digna, em termos de meio ambiente, é aquela obtida quando os fatores ambientais contribuem para o bem-estar físico e psíquico do ser humano.”<sup>382</sup>

<sup>376</sup> AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo : Perspectiva; Belo Horizonte : Editora da UFMG, 1996, p. 156.

<sup>377</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 63.

<sup>378</sup> Ibid, p. 139.

<sup>379</sup> Ibid, p. 221.

<sup>380</sup> Ibid.

<sup>381</sup> Ibid, p. 244.

<sup>382</sup> Ibid.

Portanto, muito embora se fale na proteção do meio ambiente, tanto na ótica antropocêntrica quanto na não-antropocêntrica, o que se vê é uma perspectiva humana, sempre.

Entrando na discussão, David Goldblatt explica que “Habermas declarou que o desenvolvimento das sociedades humanas devia ser considerado segundo dois pólos autônomos, mas interdependentes: sucesso na reprodução material e progresso na evolução moral.”<sup>383</sup>

No entanto, é importante ressaltar, segundo o autor, a crescente capacidade de assumir a posição dos outros participantes para reflexão sobre os próprios interesses e de concordância através da discussão e consenso.<sup>384</sup>

Demonstrando, assim, que a proteção ambiental se dará, cada vez mais, a partir da interação dos indivíduos nas questões relacionadas ao coletivo. Isso porque, ao se enxergar os outros participantes e, de igual modo, perceber o meio ambiente de forma interconectada com a vida, o caminho para a sustentabilidade começará a ser acessível. Sobre essa interação popular, Goldblatt aponta que

o protesto político informal subverte e ridiculariza a qualidade predominantemente estratégica da participação política convencional e rejeita a fórmula de democracia representativa / partidos de massas em benefício de uma organização política e democracia participativa mais soltas.<sup>385</sup>

O que remete à crise da representação política, e por consequência, ao déficit de democracia como um indicativo das injustiças sociais e ambientais, provocando o desejo de uma ecologização do sistema jurídico de modo a preservar a vida.

Segundo o autor, “o movimento ambientalista faz parte de uma faixa mais alargada de novas actividades políticas, ligadas pela partilha da defesa do mundo natural e articuladas segundo uma crítica do crescimento.”<sup>386</sup>

Ao atribuir-se ao meio ambiente e sua defesa a condição de direito-dever fundamental é de se esperar esse alargamento das possibilidades de sua proteção, inclusive, com a crítica relacionada ao déficit democrático. Goldblatt propõe, ainda, que

---

<sup>383</sup> GOLDBLATT, David. *Teoria Social e Ambiente*. (Tradução de Ana Maria André). Lisboa: Instituto Piaget, 1998, p. 173.

<sup>384</sup> Ibid.

<sup>385</sup> Ibid, p. 187.

<sup>386</sup> Ibid, p. 188.

os pré-requisitos estruturais de uma sociedade sustentável são, pois, a expansão da sociedade civil e a esfera mais reduzida de autoridade do Estado; mais democracia participativa e menos democracia representativa e menos espírito de iniciativa e menos assistência social; e o desenvolvimento de um sistema econômico informal, antimonetário, embora sem o abandono total de uma esfera econômica formal.<sup>387</sup>

Todavia, é importante destacar nesse debate a posição de Habermas ao considerar que

o Estado democrático de direito não se apresenta como uma configuração pronta, e sim, como um empreendimento arriscado, delicado e, especialmente, falível e carente de revisão, o qual tende a *reatualizar*, em circunstâncias precárias, o sistema de direitos, o que equivale a interpretá-los melhor e institucionalizá-los de modo mais apropriado e a esgotar de modo mais radical seu conteúdo.<sup>388</sup>

Isso se deve ao fato de não ser interessante desconsiderar o que as formas de participação, direta e indireta, podem proporcionar à defesa do meio ambiente, pois o Estado Democrático de Direito permite ambas as formas de interação política.

É salutar ao Estado e à sociedade civil concretizar as possibilidades de participação, de modo que todos os direitos previstos na Constituição, em especial os fundamentais, como o meio ambiente, sejam considerados nas tomadas de decisão.

Contudo, existem problemas quanto à participação, por exemplo, o levantado por Goldblatt ao indicar que pode ser baseada em interesses, sendo orientada para negociações, conhecidas como *lobbies*, bem como se caracterizar como simbólica.<sup>389</sup>

Porém, contra esses problemas relacionados à participação o melhor caminho é mais participação, pois assim as contradições ficarão mais evidentes, o que em algum momento poderá causar constrangimentos ao se desconsiderar uma demanda que tenha por protagonistas grupos populares.

Por conseguinte, em tempos de insinuações de déficit de representação democrática<sup>390</sup>, sob o argumento de que as decisões dos representantes da

<sup>387</sup> GOLDBLATT, David. *Teoria Social e Ambiente*. (Tradução de Ana Maria André). Lisboa: Instituto Piaget, 1998, p. 188.

<sup>388</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 118.

<sup>389</sup> GOLDBLATT, David. *Op.cit*, p. 198.

<sup>390</sup> Segundo Benevides, “a escolha do tema deve-se à verificação de que a representação política – legítima e indispensável nas democracias modernas – é uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, a vontade popular e a realização dos interesses do povo, na multiplicidade de suas

sociedade não estão promovendo justiça social e ambiental, fica fortalecido o tema sobre a participação direta.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o poder emana do povo que, além de exercê-lo através de seus representantes, também podem exercê-lo diretamente. Dentre os instrumentos de participação popular comumente lembrados e previstos no ordenamento jurídico brasileiro estão o voto, a iniciativa popular de lei, o referendo, plebiscito, ação popular, mandado de segurança, mandado de injunção, direito de petição, *amicus curiae*, audiências públicas e consultas públicas.

Especificamente, as audiências públicas e consultas prévias públicas serão objeto de análise neste trabalho com vistas à proteção do meio ambiente, uma vez que ao associá-las ao licenciamento ambiental e à criação e ampliação de unidades de conservação elas se destacam como fase obrigatória antes das decisões em relação a essas ações. Do mesmo modo, está previsto realização de audiência pública nos julgamentos de ações perante o Supremo Tribunal Federal.

A ênfase na audiência pública e consulta pública prévia se dá em razão de seu potencial de promoção de discussões em espaços destinados ao esclarecimento de ideias, influência nos resultados e, porque não, nas tomadas de decisão. O destaque em relação a essa forma de participação também se apresenta porque, em tese, é mais amplo e está aberto a todas as pessoas.

Por outro lado, as outras formas de participação direta estão voltadas para o âmbito legislativo – voto, iniciativa popular de lei, referendo e plebiscito –, para o administrativo – direito de petição e obtenção de informação, assim como as audiências e consultas públicas – e para o judiciário, como a ação popular.

De todo modo, é importante frisar que todas as formas de participação são caminhos a serem seguidos como meio de concretização dos direitos previstos na constituição e, aliados às tomadas de decisão por parte dos representantes do povo, a ideia é que sejam em prol do bem comum.

Conforme Mirra, a proteção do meio ambiente se dará nas esferas legislativa, administrativa e judiciária, o que é fundamental para demonstrar que é

---

manifestações.” (BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3 ed. São Paulo: Editora Ática, 2002, p. 13).

nesses espaços institucionais que a defesa da natureza irá se manifestar, considerando a particularidade de cada um, tendo em vistas suas funções.<sup>391</sup>

Lembra, ainda, que o objetivo, independentemente da forma de expressão, é aproximar o exercício do poder à vontade do povo, também sob o aspecto da legitimidade e não só da legalidade.<sup>392</sup>

Desse modo, a abordagem de destaque se apresentará em relação à audiência pública e consulta pública prévia no âmbito administrativo, tendo em vista o acompanhamento nesta fase sobre o estudo de impacto ambiental e criação e ampliação de unidades de conservação, aproximando a população das tomadas de decisão.

Da mesma forma, haverá, também, uma abordagem na proteção ambiental no âmbito do controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, ou seja, numa perspectiva legislativa e judicial, considerada uma abertura interpretativa da Justiça Constitucional, sendo a audiência pública um importante instituto de participação popular.<sup>393</sup>

Segundo Renato Giugliano Herani<sup>394</sup>, um dos principais efeitos da audiência pública é a abertura democrática da Justiça Constitucional e, assim, a participação cidadã nas tomadas de decisão com relação ao meio ambiente.<sup>395</sup>

Assim, diante da importância da participação popular numa democracia e a necessidade da proteção do meio ambiente, direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988 com o objetivo de alcance de justiça social e ambiental, passa-se a discutir os instrumentos de participação popular. Em especial, a indicação das audiências públicas e consultas públicas prévias como

<sup>391</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca digital USP. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php). Acesso em 23 out. 2015, p. 128.

<sup>392</sup> Ibid.

<sup>393</sup> HERANI, Renato Gugliano. *A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, abr.-jun./2014. Revista dos Tribunais, p. 49.

<sup>394</sup> Conforme Herani, “a abertura cognitiva e democrática do processo de decisão dos conflitos constitucionais, tal como se dá nos principais debates em torno da proteção ambiental, ao menos em âmbito legislativo, é sentida a partir de 1999, quando da publicação das leis 9.868, de 10.11.1999, e 9.882, de 03.12.99. Ambas dispõem sobre o processo constitucional objetivo, aquela para servir às ações de inconstitucionalidade e declaratória de inconstitucionalidade, e essa à ação de descumprimento de preceito fundamental, para regulamentar, respectivamente, o art. 102, I, a, e § 1º., da CF/1988.” (HERANI, Renato Gugliano. *A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, abr.-jun./2014. Revista dos Tribunais, p. 48).

<sup>395</sup> HERANI, Renato Gugliano. Op. cit, p. 49.



meio de promover acesso a espaços públicos que possam influenciar as tomadas de decisão que tenham como foco o encontro do desenvolvimento econômico e a sustentabilidade da natureza e, porque não, da vida.

Nesse sentido, e com o objetivo de proteger o meio ambiente via participação cidadã, depreende-se que através da teoria habermasiana, leia-se teoria discursiva do direito e democracia deliberativa, propõe-se como forma de interação popular as audiências públicas e consultas prévias públicas, sendo importante contextualizar essa forma participativa com as demais.

## 2.3

### **Instrumentos de participação popular na defesa do meio ambiente**

O poder emana do povo, conforme já destacado, que o exerce, diretamente, considerando a forma indireta ou intermediária de participação, realizada através da representação.

Assim, os instrumentos de participação popular previstos no Brasil – voto, iniciativa popular de lei, referendo, plebiscito, ação popular, mandado de segurança, mandado de injunção, direito de petição, *amicus curiae*, audiências públicas e consultas prévias públicas – ainda que de forma sutil, têm oportunizado aos cidadãos a experiência nas tomadas de decisão, seja demandando, decidindo ou influenciando alguma questão.

O Estado Democrático de Direito é visualizado numa perspectiva liberal e social, englobando a questão ambiental, com vistas à construção de uma sociedade justa, livre e solidária. Portanto, justiça, liberdade e fraternidade são pontos-chave nas agendas de discussão sobre os rumos do país.

Por essa razão, os direitos relacionados à sociedade devem buscar promover a justiça para todos e para isso defender um meio ambiente sadio e equilibrado poderá garantir que a vida, de um modo geral, seja respeitada.

No entanto, a questão ambiental, por ser pensada ainda na ótica humana – posição antropocêntrica pura – mesmo que com objetivos preservacionistas – posição antropocêntrica mitigada – é confrontada a todo o momento pela busca do desenvolvimento econômico.<sup>396</sup> Assim, meio ambiente e economia são assuntos frequentes nos espaços públicos decisórios.

---

<sup>396</sup> Benjamim contextualiza a expressão *antropocentrismo puro* à ideia do ser humano como a medida de todas as coisas, bem como o termo *antropocentrismo mitigado* a uma deferência às

Desse modo, por estar previsto no art. 225 da Constituição Federal Brasileira de 1988 que a defesa de um meio ambiente sustentável é dever não só do Estado, mas, também, da coletividade, a participação popular deve ser uma realidade para os cidadãos.

Benjamim<sup>397</sup>, como dito antes, ao destacar a função ambiental, a contextualizou em pública e privada, enfatizando que aquela pode ser exercida como função ambiental legislativa, jurisdicional e administrativa. Segundo o autor, as funções ambientais legislativas e jurisdicionais levam seus órgãos a especificarem suas atuações em relação às questões pertinentes ao meio ambiente, como a criação de comissões encarregadas de analisar projetos ambientais, no caso da legislativa e na jurisdicional, o estabelecimento de varas especializadas nos conflitos ambientais.

Lado outro, o autor dá uma atenção especial à função ambiental administrativa em razão da possibilidade de exercício integrado pelos órgãos da administração pública e participação popular no processo decisório. Não sendo somente na decisão em si, pois o meio ambiente está conectado com as atividades humanas, não podendo um único órgão concentrar as decisões.<sup>398</sup>

Salienta o autor, no que se refere à função ambiental privada, que o cidadão tem o direito ao meio ambiente equilibrado, mas por ser este um patrimônio de toda a coletividade, conforme orientação constitucional tem, também, o dever de protegê-lo, o que lhe impõe um *mínus* público.<sup>399</sup> Porém, pede para não confundir a participação com o exercício da função ambiental privada, alertando que

a participação popular que aqui se fala ocorre necessariamente no âmbito da própria Administração e é simples modo de exercício da função ambiental privada, que pode ou não manifestar-se *sobre* ou *na* Administração Pública. Em outras palavras, há entre uma e outra relação de gênero e espécie, não havendo mera sinonímia entre participação popular e função ambiental privada.<sup>400</sup>

---

gerações futuras. (BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso*. In: CARLIN, Volnei (org). *Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009. P. 49-68. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/26184>. p. 9-10).

<sup>397</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *Função Ambiental*. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord). *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8754>. p. 52.

<sup>398</sup> Ibid. p. 53.

<sup>399</sup> Ibid. p. 56-57.

<sup>400</sup> Ibid. p. 54.

Isso corresponde ao ensinamento de Habermas sobre a necessidade dos indivíduos não serem somente destinatários das leis e decisões, mas autores que se colocam ativamente nos assuntos que dizem respeito à vida em sociedade, o que os faz cidadãos, pois, assim, vida privada e pública se contextualizam.

O problema surge quando não se quer o ônus de pensar no coletivo, pois o que interessa são somente os objetivos particulares, ou quando só se pensa no público para benefícios privados.

Então, o que se vê é a não preocupação de proteger o meio ambiente, pois parece inexistir ganho imediato, particularmente falando, e quando há o interesse, é porque algo é pretendido sob o ponto de vista privado.

É necessário, para a proteção da natureza, que todos estejam envolvidos, discutindo e influenciando as tomadas de decisão a esse respeito, o que ajuda a evitar que somente os interesses privados sejam contemplados.

A crítica apresentada neste trabalho com relação ao déficit de representação democrática indica que os representantes do povo, ao decidirem, não estão promovendo justiça social e ambiental, o que ensejaria o estabelecimento do Estado Socioambiental de Direito, em que o meio ambiente seria a premissa.

Dessa forma, sustenta-se, a partir da teoria habermasiana, que uma democracia mais participativa poderá promover mais justiça em todos os aspectos, o que legitimaria as decisões de cunho socioambiental, concretizando o Estado Democrático de Direito.

O caminho para uma maior participação da sociedade nas tomadas de decisão passa pela informação e educação, sendo essa a primeira demanda a partir da qual sobrevêm as outras, em especial, a questão ambiental.

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado, informação é transmissão de conhecimento, dando-se, através dela, ciência ou notícia de um fato<sup>401</sup>, o que permite que se conheça qual o objeto da possível demanda.

Ainda segundo o autor, a intensidade da participação social e política é resultado da qualidade e quantidade de informação, o que não impede ninguém de

---

<sup>401</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 26.

participar caso esta não seja acessível. Entretanto, haverá prejuízo na interação, pois a ignorância pode gerar apatia e inércia dos que têm legitimidade para agir.<sup>402</sup>

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 5º, XXXIII<sup>403</sup>, garante o direito à informação e sendo a matéria ambiental de interesse público, deve estar à disposição ou pelo menos ser prestada quando solicitada.

Ademais, a informação ambiental, segundo Machado, tem que ser prestada observando a tecnicidade, compreensibilidade e rapidez, tendo em vista o acesso às normas de emissão e padrões de qualidade, clareza e tempestividade para ser utilizável.<sup>404</sup>

Para a defesa do meio ambiente é previsto, também, na Carta Magna, em seu artigo 225, §1º, IV<sup>405</sup> a publicidade do estudo prévio de impacto ambiental. Isso para que a coletividade tenha acesso às informações ambientais sobre fatos que possam intervir em suas vidas e da sociedade.

Em relação à educação ambiental é importante destacar que existe previsão constitucional deste direito, no artigo 225, §1º, VI<sup>406</sup>, exigindo-se o ensino sobre da matéria em todos os níveis, bem como a conscientização pública.

É importante dizer, ainda, que não se pode perder de vista a situação econômica e o tempo para se preocupar com os bens de interesse público, pois existem muitas preocupações e ocupações que impedem a coletividade de exercer seu papel público, como a situação financeira e o trabalho.

A observação dessas premissas, ou seja, informação, educação, situação financeira e tempo contribuem para o desfecho da defesa da natureza. Assim,

<sup>402</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 26, p. 34.

<sup>403</sup> Art. 5º, 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;

<sup>404</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op.cit*, p. 91-93.

<sup>405</sup> 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;

<sup>406</sup> 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: VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

quanto mais próxima a sociedade puder estar dessas situações ideais, mais se poderá fazer pelo meio ambiente, através da participação.

É importante ressaltar que o destaque à participação popular se dá em função do dever da coletividade na defesa do meio ambiente, previsto na Constituição Federal de 1988. Soma-se a isso a crítica de déficit da democracia representativa, tendo em vista as alegações de que com esse modelo de tomada de decisão não se está alcançando justiça social e ambiental.

Dessa forma, é interessante confrontar a ideia de democracia direta e democracia representativa para se observar como deve ser pensada a proteção ambiental no Brasil.

Norberto Bobbio apresenta uma constatação, nos últimos tempos, de uma exigência por mais democracia, fazendo com que a forma representativa esteja ladeada pela forma direta, ou quem sabe, seja substituída pela mesma.<sup>407</sup> Essa fala esta associada ao entendimento sobre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos, a primeira relacionada à participação direta que tem como referência as assembleias na Grécia antiga. E a segunda está relacionada à representatividade, tendo como base o pensamento liberal na modernidade, pois em razão da dificuldade na tomada de decisões em sociedades mais complexas, surgiu a necessidade de escolha de representantes do povo para este fim.

Conforme Bobbio, a democracia representativa significa que nas deliberações coletivas as decisões não são tomadas diretamente por aqueles que fazem parte dela, mas por pessoas eleitas para este fim.<sup>408</sup>

Por outro lado, o autor aponta que para haver democracia direta, no sentido próprio da expressão, não poderia haver intermediários entre os indivíduos deliberantes e a deliberação.<sup>409</sup>

Bobbio, então, indica uma síntese em que as duas formas de democracia são necessárias, porém não suficientes se consideradas em si mesmas<sup>410</sup>, o que destaca ambas como importantes num Estado Democrático de Direito.

Paulo Bonavides, reforçando a posição a favor da democracia direta, aduz que “a democracia é como a liberdade, que, aliás, constitui seu pressuposto

---

<sup>407</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. (Tradução de Marco Aurélio Nogueira). São Paulo : Paz e Terra, 2000, p. 53.

<sup>408</sup> Ibid, p. 56.

<sup>409</sup> Ibid, p. 63.

<sup>410</sup> Ibid, p. 65.

básico: não sobrevive sem o oxigênio do debate que os pulmões do homem político respiram.”<sup>411</sup>

Desse modo, segundo o autor, é preciso um exercício político para que se possa iniciar o percurso para a liberdade do ser humano e o fortalecimento das instituições, pois a posição passiva faz súditos e não cidadãos.<sup>412</sup> Nesse norte, Bonavides aponta que

a cidadania manifesta-se pela via participativa, pelas exteriorizações da vontade de cada membro da sociedade política, legitimamente habilitado a intervir no processo decisório e governativo, mediante o qual se conduzem os negócios públicos debaixo do interesse da coletividade.<sup>413</sup>

E faz uma crítica aguda à democracia indireta ao afirmar que “só a democracia direta poderá, pelo exposto, restaurar a legitimidade do Estado brasileiro, que passa por uma crise de representatividade sem paralelo em toda a história republicana.”<sup>414</sup>

Enfatiza, ainda, o autor sobre a necessidade de abertura interpretativa convertendo a realidade do poder soberano à vontade do povo, passando da esfera da crença para a esfera do concreto com o povo conduzindo seu destino e senhor de suas faculdades decisórias.<sup>415</sup>

Sobre essa questão, Maria Victória de Mesquita Benevides afirma que uma das maiores deficiências da democracia representativa no Brasil é a ausência de responsabilidade efetiva dos representantes perante o povo, o que segundo a autora ocorre em função dos poucos mecanismos jurídicos de responsabilização.<sup>416</sup>

Acrescenta-se a isso o coronelismo, o clientelismo, a problemática dos partidos, assim como, a do sistema eleitoral<sup>417</sup>, o que faz com que cada vez mais se pense no déficit de democracia representativa no que diz respeito à justiça social e ambiental.

<sup>411</sup> BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade*, com ênfase no Federalismo das Regiões. São Paulo : Malheiros Editora, 3ª. ed., 2006, p. 20.

<sup>412</sup> Ibid, p. 20-21.

<sup>413</sup> Ibid, p. 21.

<sup>414</sup> Ibid, p. 28.

<sup>415</sup> Ibid, p. 31.

<sup>416</sup> BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo : Editora Ática, 3ª. ed., 2002, p. 25.

<sup>417</sup> Ibid, p. 28.

No entanto, críticas, também, são comuns em relação à democracia direta, como, dentre outras, o enfraquecimento dos partidos e do próprio parlamento, o risco do apelo ao povo, supremacia dos grupos de pressão e apatia do eleitorado.<sup>418</sup>

Embora a autora opte pela complementaridade entre representação e formas de participação direta, apresenta algumas vantagens à última, dentre elas, um processo permanente de educação para a cidadania, o que torna o povo corresponsável no destino da coisa pública; fortalecimento do regime democrático; fonte de recuperação de legitimidade; e formas de aferição da vontade popular, identificando tanto os desagradados como as aspirações populares.<sup>419</sup>

Por esse motivo, não se pretende nesta pesquisa defender a substituição da democracia representativa pela direta, o que se propõe é que a partir de uma democracia deliberativa – teoria habermasiana – seja possível o acesso das pessoas, afetadas ou não, aos espaços públicos de discussão para a defesa do meio ambiente, de modo que as ideias sejam debatidas e os resultados dessas discussões possam influenciar as autoridades responsáveis pelas tomadas de decisão que a todos vinculam.

Nesse sentido, as audiências públicas e consultas prévias públicas ambientais, objeto de análise desta pesquisa no próximo capítulo, são as formas que podem promover a aproximação da população com as demandas relacionadas à intervenção no meio ambiente.

Mas, antes de adentrarmos nesta discussão, é pertinente apresentar os principais instrumentos de participação popular previstos na Constituição Federal Brasileira de 1988 que podem ser utilizados na defesa do meio ambiente, dentre eles: o referendo, o plebiscito, iniciativa popular de lei, ação popular e direito de petição. Isso para que se possa compreender a escolha, aqui, das audiências públicas e consultas prévias públicas na proteção da natureza.

Ressalta-se, ainda, que a ação civil pública é um importante instrumento de proteção ambiental que se alia às formas de participação popular, indicadas acima, para a defesa do meio ambiente, as quais permitem que o cidadão busque a

---

<sup>418</sup> BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo : Editora Ática, 3ª. ed., 2002, p. 46-47.

<sup>419</sup> *Ibid*, p. 47-48.

defesa desse bem sem intermediários. Isso porque no caso da ação civil pública, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entes federativos, as autarquias, as empresas públicas, as fundações, as sociedades de economia mista e as associações são os legitimados ativos para sua propositura e, nesse caso, muito embora prevista a legitimidade de intervenção de terceiros, os cidadãos não são contemplados com essa garantia.<sup>420</sup>

Assim, de forma geral, segundo Dalmo de Abreu Dallari, existem diversos institutos de participação popular, tais como, o referendo, plebiscito, iniciativa popular de lei, veto popular e *recall*, característicos da democracia direta. No entanto, não é permitida à população a possibilidade de ampla discussão antes da deliberação, o que os caracteriza como mecanismos de uma democracia *semidireta*.<sup>421</sup>

O referendo corresponde a uma consulta à opinião pública após uma tomada de decisão para confirmá-la ou rejeitá-la, sendo conhecido, também, como plebiscito confirmatório. Já o plebiscito consiste em uma consulta anterior à população e dependendo do resultado é que poderão ser tomadas as medidas legislativas, sendo considerado um referendo consultivo.<sup>422</sup>

A iniciativa popular de lei, adotada no Brasil, se refere apenas para projetos de lei ordinária ou complementar, sem qualquer recurso caso rejeitado pelo legislativo.<sup>423</sup> É bom destacar que de acordo com o art. 61, §2º<sup>424</sup>, é exigido, dentre outros requisitos, para apresentação da iniciativa popular de lei a assinatura

<sup>420</sup> Lei 7347/85 - Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

<sup>421</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Direito*. São Paulo : Editora Saraiva, 29ª. ed., 2010, p. 153.

<sup>422</sup> Ibid, p. 153-154.

<sup>423</sup> Ibid, p. 155.

<sup>424</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.



de pelo menos um por cento do eleitorado, em no mínimo cinco Estados da Federação.

O veto popular e o *recall*, muito embora não previstos na Constituição Federal Brasileira, são considerados importantes instrumentos de participação na contenção à atividade legislativa pela população – veto – e fiscalização, bem como, retirada dos representantes do povo – *recall*.

Dallari assemelha o veto ao referendo, pois se dá ao povo, após aprovação de um projeto pelo legislativo, um prazo para solicitarem a sua confirmação.<sup>425</sup> E o *recall* corresponde a um instituto americano que serve para revogar a eleição de um legislador ou reformar decisão judicial relacionada ao controle de constitucionalidade.<sup>426</sup>

Diogo de Figueiredo Moreira Neto apresenta uma divisão em relação à participação popular, indicando três perspectivas, a legislativa, a administrativa e a judicial.<sup>427</sup>

Seguindo essa orientação, Álvaro Luiz Valery Mirra as destaca para a defesa do meio ambiente, apontando a legislativa para a participação nos processos de criação do direito ambiental; a administrativa para a formulação e execução de políticas ambientais, bem como nos processos decisórios relacionados à questão ambiental; e a judicial na implementação do direito ambiental, controle das ações e omissões relacionadas aos problemas do meio ambiente.<sup>428</sup>

Conforme Mirra, “a participação legislativa na defesa do meio ambiente diz respeito à participação pública na elaboração de normas protetivas da qualidade ambiental e definidoras das linhas gerais da política ambiental do país.”<sup>429</sup> No entanto, não há na análise dele consenso quanto à importância dessa

<sup>425</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Direito*. São Paulo : Editora Saraiva, 29ª. ed., 2010, p. 155.

<sup>426</sup> Ibid.

<sup>427</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política – legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de democracia*. Rio de Janeiro : Renovar, 1992, p. 76.

<sup>428</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca digital USP. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php). Acesso em 23 out. 2015, p. 128.

<sup>429</sup> Ibid, p. 129.

modalidade de participação, ou seja, entre as demais, pode ser considerada de maior ou menor valor.<sup>430</sup>

Quanto à participação legislativa na defesa do meio ambiente, por relevância e interesse, o autor menciona que no direito brasileiro a iniciativa popular de lei, o plebiscito e o referendo são formas tidas como interação direta. E como participação semidireta aponta a dos entes intermediários em colegiados ambientais com poderes de normatização infra-regulamentar.<sup>431</sup>

Sobre esta participação, Mirra chama a atenção por sua aplicação prática na edição de normas protetivas da qualidade ambiental, tendo como exemplo a atribuição de poder normativo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – pela lei 6.938/81, que através de resoluções tem editado normas de grande importância para o meio ambiente, podendo ser mencionadas às relativas ao licenciamento ambiental, estudo de impacto ambiental e audiências públicas.<sup>432</sup>

Destaca-se que no próximo capítulo as audiências públicas serão analisadas como forma de participação popular na defesa do meio ambiente, tendo em vista seu potencial de discussão acerca dos temas relevantes à intervenção humana na natureza, o que concretiza a teoria habermasiana no ordenamento jurídico brasileiro.

Isso se dá em razão da possibilidade de os cidadãos se verem na condição de protagonistas na proteção ambiental através da deliberação nos espaços públicos de discussão e não somente como sujeitos passivos aguardando as decisões.

Desse modo, o CONAMA tem se destacado como importante meio de participação na proteção ambiental, em função da falta de efetividade da iniciativa popular, plebiscito e referendo.<sup>433</sup>

No que se refere à participação pela via administrativa, a análise de Mirra passa por sua expansão em razão da própria democratização da Administração

---

<sup>430</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca digital USP. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php). Acesso em 23 out. 2015, p. 129-130.

<sup>431</sup> Ibid, p. 130-131.

<sup>432</sup> Ibid, p. 134-135.

<sup>433</sup> Ibid, p. 136.

Pública, o que propicia uma aproximação dos administrados das decisões dos poderes públicos e as legitima.<sup>434</sup>

Ressalta o autor, ainda, que a visão moderna da participação administrativa ambiental está associada aos processos decisórios relacionados ao licenciamento e autorizações ambientais, assim como na elaboração de projetos que influenciem na qualidade do meio ambiente e na formulação e execução das políticas ambientais.<sup>435</sup>

Ademais, é importante frisar, conforme Mirra, que essa participação ambiental deve ocorrer desde o início do procedimento a fim de que o público possa realmente influenciar a tomada de decisão, caso contrário, a atuação será um artifício para o alcance da legitimidade. Isso engloba prazos razoáveis para os participantes se informarem e se prepararem para o processo decisório.<sup>436</sup>

Evidencia-se nessa forma de participação em defesa da questão ambiental o exercício do direito de petição e de representação; a interação nos licenciamentos ambientais, assim como, nos plebiscitos e referendos administrativos; as audiências públicas; e os órgãos colegiados ambientais encarregados de propositura e acompanhamento dos programas e políticas públicas.<sup>437</sup>

Frisa-se novamente que a ênfase aqui é em relação à participação popular nas audiências públicas ambientais e consultas públicas, tendo em vista a possibilidade de influenciar o tomador de decisão quanto à esta matéria referente ao meio ambiente, considerada um direito fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988.

Nesse sentido, enfatiza Mirra, que as audiências públicas ambientais, previstas nas resoluções do CONAMA 01/1986 e 09/1987, estão voltadas para a elaboração, discussão e aprovação do Estudo de impacto ambiental – EIA, o que as liga não só ao licenciamento ambiental, mas, também, à outras situações diversas.<sup>438</sup>

---

<sup>434</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca digital USP. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php). Acesso em 23 out. 2015, p. 137.

<sup>435</sup> Ibid, p. 138.

<sup>436</sup> Ibid, p. 139.

<sup>437</sup> Ibid.

<sup>438</sup> Ibid, p. 144

Entretanto, embora o art. 2º. da resolução 09/1987 do CONAMA indique, nos processos submetidos ao EIA, a possibilidade de solicitação automática de sua discussão em audiência pública, ela é meramente consultiva, ou seja, sem caráter deliberativo<sup>439</sup> ou vinculativo.

É bom que se reafirme o destaque nas audiências públicas ambientais, mesmo sem o caráter vinculativo, pois ainda assim os participantes poderão influenciar a tomada de decisão.

Esse enfoque é referendado por Benjamim ao entender que o estudo prévio de impacto ambiental é o melhor exemplo de participação cidadã no processo decisório administrativo, sendo a audiência pública o ponto alto a que se pode chegar nos procedimentos de decisão ambiental.<sup>440</sup> O autor afirma, ainda, que

*a participação do cidadão no processo decisório administrativo ambiental é uma grande conquista democrática dos últimos anos. A ela já fazia referência a lei 6.938/81 ao elencar, entre seus princípios, a “educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio-ambiente.”<sup>441</sup>*

Assim, a escolha da audiência pública como meio de defesa do meio ambiente se dá em razão da integração entre o exercício da função ambiental pública e da privada, caracterizando a observância do direito-dever fundamental de proteção desse bem de interesse da coletividade.

A respeito da participação judicial na defesa do meio ambiente, frisa-se a sua importância no atual Estado democrático-participativo, visando assegurar a vigilância e o controle mais amplo sobre as ações e omissões do Estado e de outras representações.<sup>442</sup> Dessa maneira, em relação à proteção ao meio ambiente, assim como as demais formas de participação, será realmente útil, pois irá contribuir para impedir os abusos contra esse bem fundamental.

Porém, há uma menção especial de Mirra no que se refere ao modo de participação judicial em relação à legislativa e administrativa. Segundo o autor, estas têm um caráter consultivo, e aquela, um controle mais efetivo, isto é,

---

<sup>439</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca digital USP. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php). Acesso em 23 out. 2015, p. 145.

<sup>440</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *Função Ambiental*. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord). *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8754>. p. 54.

<sup>441</sup> Ibid.

<sup>442</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Op.cit*, p. 149.

vinculativo, podendo a participação judicial ser considerada mais relevante que às demais.<sup>443</sup>

Com isso, percebem-se particularidades entre as formas de participação, já que cada uma tem potencialidades e deficiências na busca por resultados satisfatórios para suas atuações.

A ênfase dada por Mirra à participação judicial em matéria ambiental, a exemplo das ações civis públicas, mandados de segurança e ações populares, se apresenta com a potencial vinculação das autoridades responsáveis pelas tomadas de decisão à sentença de um juiz.

No entanto, o que ocorre é a promoção de mais uma judicialização, a ambiental, concentrando a decisão em um único órgão estatal, o que pode comprometer a busca de resultados satisfatórios para o momento, visto que a duração razoável dos processos judiciais está associada à morosidade e, assim, a injustiças.

Isso porque, é necessário refletir sobre quantas ações populares, ações civis públicas e mandados de segurança serão necessários para colocar o Estado e coletividade atentos à proteção ambiental.

Os processos judiciais de proteção ambiental realmente definirão lides e controvérsias sobre essa questão, mas isso será feito com legitimidade, reconhecimento e em tempo hábil? Ou pior, não serão utilizados como formas de abreviar ou postergar formalidades referentes ao meio ambiente?

A legitimidade sobre a qual dispõe o ordenamento jurídico constitucional passa por uma aproximação dos cidadãos com a coisa pública, em que o reconhecimento pelo outro, enquanto indivíduo e natureza, visam à promoção do bem estar de todos.

Por esse motivo, a escolha das modalidades de participação, audiências e consultas públicas ambientais se dá em razão da possibilidade de os cidadãos se colocarem como protagonistas da gestão pública, assumindo sua responsabilidade no dever de proteção do meio ambiente saudável e equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal Brasileira.

---

<sup>443</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca digital USP. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php). Acesso em 23 out. 2015, p. 150-151.

Nas formas legislativa e judicial de participação popular na proteção da natureza, os cidadãos dependem, no primeiro caso, de pré-requisitos para poderem interagir, como serem convocados para os plebiscitos e referendos; percentual de assinaturas para apresentarem projeto de lei, o que não necessariamente leva a discussão aos plenários das Câmaras e Assembleias legislativas para votação, pois dependem de sua aprovação. Já no segundo caso é preciso destacar que nem todos querem enfrentar uma contenda judicial que pode durar anos ou, ainda, ter esperança na atuação do Ministério Público na propositura de ações, sem falar na contratação de advogados e outras despesas processuais.

Não se quer aqui desconsiderar a importância dessas formas de participação, mas somente destacar que através das audiências e consultas públicas ambientais os cidadãos podem, sem grandes formalidades e sem intermediários, interagir nos locais públicos apresentando suas críticas e cobrando soluções, influenciando, assim, os tomadores de decisão.

A perspectiva da democracia participativa ou deliberativa habermasiana fundamenta essa possibilidade de interação popular nos espaços públicos de discussão em prol do meio ambiente, que poderão servir como uma caixa de ressonância que influenciará as autoridades responsáveis por finalizar uma questão.

De toda sorte, pode-se afirmar que quanto mais os cidadãos estiverem informados, tiverem consciência da controvérsia; dispuserem tempo e condições para destinar as causas e puderem discutir aberta e democraticamente nos espaços públicos formais e informais, mais próximos da realidade da proteção ambiental que visa o equilíbrio e sustentabilidade da natureza se estará.

É importante frisar que, ao se explorar cada vez mais os instrumentos de participação popular na defesa do meio ambiente, em especial, as audiências e consultas públicas, mais se concretizará a proteção ambiental no Estado Democrático de Direito no Brasil, devido à aproximação dos cidadãos com a gestão pública, o que poderá promover uma maior legitimidade quanto às decisões, além de alcançar a justiça social e a justiça ambiental.

Portanto, por meio da teoria habermasiana, que posiciona os cidadãos de forma mais ativa na construção democrática do Estado de Direito via entendimento e através dos instrumentos de participação popular, a coletividade assume sua responsabilidade na proteção ambiental. Especificamente, por meio

das audiências nos licenciamentos ambientais, consultas públicas na criação de unidades de conservação e do alargamento do círculo de intérpretes no Supremo Tribunal Federal, os indivíduos poderão ocupar os espaços de discussão para interagir, buscando equilíbrio e sustentabilidade nas intervenções feitas na natureza, garantindo vida digna não só para as pessoas, mas, também, para o meio ambiente e tudo que nele está contido.

### 3

## **Um retrato da participação popular na defesa do meio ambiente sob a ótica da teoria habermasiana: alguns casos e a inclusão dos cidadãos nos processos de tomada de decisão**

No presente capítulo, demonstrar-se-á que a participação popular por meio de audiências e consultas públicas poderá concretizar o dever fundamental de proteção ambiental, sendo, inclusive, um direito-dever. O cidadão brasileiro, não obstante encontre dificuldades para essa efetiva interação, deve-se apresentar, assim, não só como um sujeito passivo à espera das decisões do Estado, mas como um indivíduo ativo nos processos de tomada de decisão, contribuindo, dessa forma, com a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e sustentável do ponto de vista ambiental.

### 3.1

#### **Audiências públicas nos procedimentos de licenciamento ambiental**

O Estado Democrático de Direito no Brasil se constrói numa perspectiva participativa, seja de forma indireta, através de seus representantes, seja num movimento mais atento do cidadão em buscar uma atuação mais direta, através da ocupação de espaços democráticos que promovam o debate e o entendimento.

A preocupação com o meio ambiente no atual Estado de Direito no Brasil ganha destaque quando da percepção de uma geral exploração da natureza com vistas ao desenvolvimento do país no campo econômico e, por consequência, no social.

Por essa razão, entendeu-se, nesta busca por desenvolvimento no Brasil, que estava – ou está – havendo um distanciamento da questão ambiental, muito embora o objetivo fosse - ou seja - melhorar a economia e a sociedade.

Para a promoção da justiça ambiental surgiu a ideia sobre o Estado socioambiental de Direito, em que o meio ambiente ganharia uma posição de destaque na busca do desenvolvimento, o que não estaria ocorrendo no Estado Democrático de Direito sob a alegação de um déficit de representação.

Acontece que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz em seu bojo não só a questão econômica e social, mas, também, a ambiental, de modo que a justiça seja alcançada em todos os sentidos.



Dessa forma, Estado, coletividade e seus representantes estão contextualizados para buscarem a promoção dos objetivos da Carta Constitucional, dentre eles, a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, o que corresponde à ideia de bem-estar de um modo geral.

Para se buscar justiça ambiental não basta uma mudança retórica de uma nomenclatura, mas, sim, uma atenção em relação àquilo que está contido no projeto constitucional do Brasil, em que estão previstas formas de proteção do meio ambiente, através do Executivo, Legislativo e Judiciário.

É bom que se diga que o cidadão está ligado a todos esses Poderes, sendo este o foco deste trabalho, ou seja, de como os indivíduos podem, de alguma forma, influenciar as tomadas de decisão, em especial, àquelas que digam respeito à proteção ambiental.

Entretanto, Furriela faz um alerta ao lembrar que na maioria das vezes as políticas de participação têm como convidados pessoas nomeadas pelo chefe do Executivo ou estão abertas somente a grupos definidos em listas pelo próprio governo e, em raras ocasiões, as assembleias são realizadas abertamente com livre envolvimento dos interessados.<sup>444</sup>

Mas isso não pode servir de desestímulo à participação, pois numa democracia a possibilidade de se buscar informação e espaços de discussão deve ser uma realidade sob pena de se estar a passos largos de um Estado legal legítimo.

Furriela<sup>445</sup> aponta que a simples previsão legal dos instrumentos de participação popular nas instâncias Legislativa, Executiva e Judiciária não significa que estão sendo observados e aplicados de forma democrática. Contudo, deve-se buscar informar os menos avisados, procurando capacitá-los para o efetivo exercício desse direito.

A concretização do Estado Democrático de Direito no Brasil passa por uma maior participação da sociedade nas questões políticas, sociais e ambientais, devendo-se permitir, cada vez mais, que a população possa entender aonde se quer chegar em termos de decisão.

---

<sup>444</sup> FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, Cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002, p. 34.

<sup>445</sup> *Ibid*, p. 42.

A teoria habermasiana conduz a esse caminho, pois chama a atenção para a necessidade de um deslocamento da posição passiva dos indivíduos, figurando apenas como espectadores das decisões para uma posição mais ativa, colocando-se, também, como protagonistas das mesmas.<sup>446</sup>

Do mesmo modo, destaca a necessidade da busca do entendimento que pode ser alcançado com a participação nos espaços públicos de debate, formais e informais, onde as controvérsias sobre o meio ambiente podem ser captadas para uma melhor discussão.

Desse modo, com uma maior democratização da informação e dos acessos a esses espaços de debate imagina-se uma ampliação na capacidade de argumentação dos cidadãos, o que poderá influenciar as autoridades responsáveis pelas tomadas de decisão.

Com isso, há que se verificar se esta interação entre cidadãos e Estado na defesa do meio ambiente é efetiva e possível no Brasil, de modo que as ações relativas ao desenvolvimento sustentável - que têm como premissa as questões econômicas, sociais e ambientais - sejam debatidas ao ponto de influenciarem as autoridades responsáveis pelas decisões e chegar a um entendimento que promova a justiça e o bem-estar para todos.

A aposta aqui é que por meio das audiências públicas se alcance a possibilidade de acesso às informações e aos espaços de discussão para que os interessados e os possíveis afetados pelas decisões, que digam respeito ao meio ambiente, possam manifestar-se e contribuir com a defesa desse direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988.

Os procedimentos de licenciamento ambiental visam a assegurar que as tomadas de decisão em relação às intervenções no meio ambiente estejam aliadas à sua sustentabilidade.

O entrelaçamento dos aspectos econômicos, sociais e ambientais exige estudos que permitam certo equilíbrio nas ações que visam ao desenvolvimento em cada uma dessas áreas, sendo a Constituição Federal de 1988 o projeto que direciona para o referido fim.

---

<sup>446</sup> Segundo Habermas, “um entendimento discursivo garante o tratamento racional de temas, argumentos e informações; todavia ele depende de contextos de uma cultura e de pessoas capazes de aprender.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 53).

Ao ser trabalhado o contexto do mundo da vida – meio ambiente – e sistema – econômico – verificou-se que existem tentativas de persuasão de um sobre o outro, seja na perspectiva da racionalização do segundo pelo primeiro, seja da colonização deste por aquele.

A Carta Constitucional do Brasil prevê essa abordagem através de seus princípios e direitos fundamentais, como a livre iniciativa, solidariedade, informação, participação e meio ambiente equilibrado. Do mesmo modo nos artigos 170 e 225, que tratam da finalidade econômica e da proteção ambiental, respectivamente.

No entanto, se os procedimentos ligados ao licenciamento ambiental distanciarem-se daquilo que é previsto na Constituição do Brasil, pode ocorrer uma condução estratégica para fins estritamente particulares, embora sejam interesse público.

O licenciamento ambiental<sup>447</sup> é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, tido como condição para construção, instalação, ampliação e funcionamento das atividades voltadas para a exploração dos recursos ambientais, visto a capacidade poluidora e de degradação da natureza.

Trata-se de um processo administrativo que possui três fases, em que se analisa a possibilidade de concessão ao final delas das licenças prévia, de instalação e de operação, garantindo-se, assim, um acompanhamento do empreendimento sob o foco socioambiental e não só econômico.

Mirra destaca sobre o licenciamento ambiental que, apesar da Resolução do CONAMA 237/1997 não prever a participação pública, é contemplado em seu artigo 10, V<sup>448</sup> a ocorrência de audiência pública.<sup>449</sup>

Somado a isso, o autor aponta a publicidade do fornecimento das licenças prévia, de instalação e de operação, como garantia de transparência dos atos

---

<sup>447</sup> Lei 6.938/1981 - Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

<sup>448</sup> Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

<sup>449</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca digital USP. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php). Acesso em 23 out. 2015, p. 142.

administrativos e, por consequência, da possibilidade de acompanhamento e participação popular.<sup>450</sup>

Caso o empreendimento não seja apenas degradador, mas de *significativa* degradação ambiental, será necessário o estudo de impacto ambiental (EIA), um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente previsto no art. 9º, III da lei 6.938/1981<sup>451</sup>, que necessita da mesma forma de publicidade, conforme preceitua o inciso IV do §1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Diversos diplomas normativos preveem a possibilidade de participação pública e acompanhamento como, por exemplo, a lei 10.650 de 2003 em seu inciso VII do art. 4º, que prevê publicidade dos estudos de impacto, bem como as Resoluções do CONAMA 01/1986, que garante acessibilidade ao público para entenderem as vantagens e desvantagens do projeto, e a 09/1987, a qual permite solicitação das audiências públicas para análises dos estudos de impacto ambiental.

Percebe-se que a participação popular e, em especial, a audiência pública, pode se destacar como forma de interação do cidadão nas tomadas de decisão. A ideia é que os indivíduos figurem como autores ou coautores das propostas que a todos vinculam e não somente como meros espectadores.

Agindo assim, a disposição expressa no art. 225 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que prevê o dever, não só do Estado, mas também da coletividade na proteção do meio ambiente, se concretiza.

A audiência pública no licenciamento ambiental pode expressar esse dever de participação por parte da coletividade, bem como do Estado. Aquela participando das discussões e este promovendo o espaço público de debate, que tem, de acordo com o art. 1º da Resolução nº 9 de 1987 do CONAMA, a finalidade de expor aos interessados o conteúdo da análise do empreendimento ambiental e o relatório de impacto ambiental – RIMA, esclarecendo as dúvidas e observando as críticas e sugestões.

De acordo com Paulo Afonso Leme Machado, a Resolução nº 9 de 1987 do CONAMA deve ser interpretada à luz da Constituição Federal e assim, não só

---

<sup>450</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca digital USP. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php). Acesso em 23 out. 2015, p. 142.

<sup>451</sup> Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: III - a avaliação de impactos ambientais;

o RIMA, mas também o Estudo prévio de impacto ambiental – EPIA devem ser analisados na audiência pública.<sup>452</sup>

A audiência pública será dirigida, segundo o art. 3º da Resolução nº 9 de 1987 do CONAMA, pelo órgão licenciador, que abrirá as discussões após a exposição objetiva do projeto e do seu relatório de impacto ambiental – RIMA, devendo ao final, conforme o art. 4º da referida Resolução, ser lavrada uma ata sucinta, sem, no entanto, prejudicar sua veracidade, fazendo constar a exposição e posicionamento dos oradores, além de registrar os incidentes ocorridos na sessão.<sup>453</sup>

Conforme o art. 5º da Resolução acima, a ata da audiência, os documentos anexos e o RIMA servirão de esteio para o parecer do licenciador, o que faz desse momento de debate imprescindível para a proteção do meio ambiente, pois o mesmo tem que ser levado em consideração, embora não tenha o caráter vinculativo formal.

Isso porque, ainda que o responsável pela decisão não seja obrigado a seguir um parecer favorável da coletividade à proteção ambiental ou à instalação do empreendimento poluidor, este estará à disposição para servir de contraponto à sua decisão, o que poderá expô-lo a uma ilegalidade e suas possíveis consequências.

A audiência pública seria, então, conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinado em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.<sup>454</sup>

Portanto, uma forma de interação entre cidadãos e Estado que tem como objetivo a legitimidade das decisões, fazendo com que haja uma aproximação da sociedade civil com os entes estatais.

---

<sup>452</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20 ed. São Paulo : Malheiros Editores, 2012, p. 304.

<sup>453</sup> *Ibid*, p. 308.

<sup>454</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política – legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de democracia*. Rio de Janeiro : Renovar, 1992, p. 129.

Segundo o autor, as audiências públicas caracterizam-se pela formalidade de seu procedimento e vinculação de seus resultados, no entanto, ressalta que esses pontos carecem de regulamentação.<sup>455</sup> Contudo, este entendimento sobre a vinculação aos resultados, bem como a obrigatoriedade da audiência pública não é absoluto.

Isso porque, atualmente, o que prevalece é o caráter consultivo nas audiências públicas, o que permite à autoridade acompanhar ou não o resultado das discussões nela realizadas.

Eduardo Fortunato Bim em sua obra *Licenciamento ambiental* afirma que “não há previsão no ordenamento jurídico brasileiro vigente de um direito à audiência pública em face de decisão que possa afetar alguma coletividade, exceto em alguns casos de agências reguladoras.”<sup>456</sup>

Contraditando Moreira Neto, Bim aponta que a audiência pública não tem eficácia vinculatória mesmo mediante lei específica de iniciativa do Poder Executivo nos termos da Constituição.<sup>457</sup> O que existe, segundo Bim, é o dever da administração pública de considerar o debate realizado na audiência pública, mas sem isso se traduzir em vinculação.<sup>458</sup>

Aduz o autor, ainda, no que se refere ao debate, que apesar de haver a necessidade da oralidade, esta não seria bilateral e, tampouco imanente à audiência pública, servindo apenas para a condução dos trabalhos, como explicações e respostas durante o encontro.<sup>459</sup>

Afirma, também, que nas audiências públicas pode haver restrição ao uso da palavra pelos cidadãos, o que explicaria a falta de imanência da *oralidade bilateral* em relação a esta forma de participação.<sup>460</sup>

Verifica-se, então, a partir do entendimento de Bim sobre as audiências públicas, que estas serviriam apenas de uma abertura formal de espaço com restrições de interação aos interessados, tendo em vista a não vinculação sobre o

---

<sup>455</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política – legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de democracia*. Rio de Janeiro : Renovar, 1992, p. 128-129.

<sup>456</sup> BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental*. 2ª. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2015, p. 296.

<sup>457</sup> Ibid, p. 314.

<sup>458</sup> Ibid.

<sup>459</sup> Ibid, p. 318.

<sup>460</sup> Ibid, p. 321.

que foi debatido, bem como a inobservância quanto ao contraditório ou, porque não, *oralidade bilateral*.

Essa situação, por si só, demonstra a importância das audiências públicas nas questões relacionadas ao interesse da sociedade, pois se existe de maneira embrionária uma tentativa de restringir seus efeitos, é porque essa forma de participação possui um potencial enorme de pressionar aqueles que têm a responsabilidade de por fim a uma questão.

Isso porque os argumentos expostos nas audiências públicas, de acordo com a teoria habermasiana, poderão ressoar a partir do espaço público formal para as outras esferas que estão à disposição dos cidadãos, de modo que as pressões populares possam provocar incômodo aos agentes responsáveis pelas decisões quando estas não observarem os preceitos constitucionais, bem como a razoabilidade e proporcionalidade em relação à defesa do meio ambiente.

A publicidade sobre o que está acontecendo em um debate pode trazer uma preocupação com as consequências de uma decisão, fazendo com que se pense e fundamente muito bem os argumentos finais de um processo de discussão, em especial, naqueles que se dizem democráticos.

Moreira Neto, ao tratar o tema deste instituto de participação política, a audiência pública, o associa aos fundamentos principiológicos da Constituição Federal de 1988, dentre eles, o princípio democrático, tendo em vista a legitimidade e legalidade consubstanciada no Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º, *caput*.<sup>461</sup>

Salienta, ainda, que o princípio democrático se desdobra no da cidadania, previsto no art. 1º, II, assim como no da participação política, contido no art. 1º, parágrafo único, o que remete à possibilidade tanto de escolha dos dirigentes públicos como para escolha de conteúdos de decisões públicas.<sup>462</sup>

O autor traz à baila, também, o princípio da igualdade (art. 5º, *caput*), que não permite o tratamento diferente dos participantes em uma audiência pública, e da reserva legal (art. 5º, II), que destaca o reconhecimento do Direito.<sup>463</sup>

Da mesma forma, enfatiza, dentre outros, o princípio da publicidade, que resguarda o direito à informação (art. 5º, XXXIII), e o do devido processo legal

---

<sup>461</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Audiências Públicas*. In Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 210: 11-23, out./dez., 1997, p. 15.

<sup>462</sup> Ibid, p. 15-16.

<sup>463</sup> Ibid, p. 16.

(art. 5º, LIV), garantindo-se o contraditório e a ampla defesa, dando à audiência pública uma condição processual.<sup>464</sup>

Nesse sentido, o tratamento à audiência pública deve observar as garantias fundamentais previstas na Carta Constitucional e, ao contrário de restringir o acesso e seus efeitos, deve-se permitir uma abertura de modo que a participação popular possa contribuir com o desfecho das decisões de forma democrática.

A Resolução do CONAMA nº 9 de 1987 está em harmonia com a Constituição Federal de 1988, pois garante aos interessados o acesso ao relatório de impacto ambiental – RIMA, assim como a publicidade do estudo de impacto ambiental, prevista no art. 225, §1º, IV da Carta Magna. A audiência pública ambiental pode ser requerida por entidade civil, pelo Ministério Público e por 50 (cinquenta) cidadãos, devendo ser realizada em local acessível aos interessados e, dependendo da localidade geográfica do solicitante, bem como da complexidade do tema, poderão ser realizadas mais de uma. Impedir a realização de audiências públicas ambientais ou desconsiderar as discussões nela ocorridas é uma afronta à democracia e à Constituição. Destaca-se, ainda, que após o requerimento da audiência pública sua realização é obrigatória, conforme a Resolução nº 9/1987 do CONAMA.

A contribuição da participação em audiências públicas ambientais se concretiza através da deliberação – teoria habermasiana – nos espaços públicos, onde, de acordo com Cláudia Feres Faria, as decisões devem ser sustentadas por meio de debate racionais em fóruns amplos, em que se apresenta uma oportunidade de compatibilizar o ideal de participação com os problemas existentes na sociedade, atual, complexa e plural.<sup>465</sup>

Ressalta Faria que “as decisões referentes às políticas públicas, para gozar de legitimidade, devem, portanto, refletir a vontade coletiva organizada através da participação política em fóruns públicos de debate.”<sup>466</sup> E, ainda, aponta que “uma expressão pública deve ser inteligível e capaz de responder às objeções do outro para que o público permaneça aberto.”<sup>467</sup>

---

<sup>464</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Audiências Públicas*. In Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 210: 11-23, out./dez., 1997, p. 16-18.

<sup>465</sup> FARIA, Cláudia Feres. *Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. In Lua Nova no. 49: 47-68, 2000, p. 47-48.

<sup>466</sup> Ibid, p. 53.

<sup>467</sup> Ibid, p. 62.



Assim, ganha destaque a ideia sobre a oralidade bilateral, em que se pretende um compromisso com a superação dos argumentos apresentados de forma justificada e fundamentada.

Dessa forma, mesmo que os argumentos apresentados em uma audiência pública não vinculem a tomada de decisão, esta pode, ao menos, ser influenciada, pois a *caixa de ressonância* – Habermas – estará ativada, reverberando o que foi discutido e decidido no espaço público destinado a tal fim. É o que se pode entender da afirmação de Faria em seu artigo sobre Democracia Deliberativa, em que indica que “a opinião pública crítica pode influenciar as decisões daqueles que ocupam posições institucionais.”<sup>468</sup>

Destaca-se, ainda, que a influência popular nas tomadas de decisão, mesmo que não vinculativa do ponto de vista formal, tem a força de expor a autoridade ou autoridades responsáveis e seus atos à avaliação pública, o que pode ou deve trazer fundamentações mais razoáveis nas decisões.

Não se pode perder de vista o compromisso da administração pública direta e indireta, também, com o art. 37 da Constituição Federal de 1988 que dispõe sobre os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade. Desse modo, não entendendo pela vinculação da posição tomada em uma audiência pública, o responsável pela decisão deve se ater ao que orienta a Constituição, sob pena de incorrer em alguma irregularidade.

Dito isso sobre as audiências públicas, de um modo geral, verifica-se que este instrumento de participação na defesa do meio ambiente proporcionará um acompanhamento mais próximo, não só dos interessados no assunto, mas dos afetados, garantindo a busca pelo melhor argumento, o que promoverá uma decisão mais legítima.

A partir daí, é necessário refletir sobre a crítica apresentada às audiências públicas nos procedimentos de licenciamento ambiental, objeto específico desta pesquisa, no que se refere à sua obrigatoriedade e caráter não vinculativo.

Isso porque, essas análises são apresentadas por Bim desde o momento que trata o tema das audiências e, portanto, não seria diferente ao se referir às audiências no licenciamento ambiental. Assim, coloca essa forma de participação

---

<sup>468</sup> FARIA, Cláudia Feres. *Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. In Lua Nova no. 49: 47-68, 2000, p. 65.

como sendo facultativa e sem caráter vinculativo, dizendo, inclusive, que não existe obrigação, também, quanto à oralidade bilateral. Todavia, é bom realçar que após o requerimento da audiência pública, conforme a Resolução nº 9/1987 do CONAMA, sua realização não será facultativa.

Ademais, no que se refere à obrigatoriedade da realização de audiência pública nos procedimentos de licenciamento ambiental que dependem de estudos de impacto ambiental, nota-se uma diferença de abordagem entre Bim e Mirra, em que aquele faz uma interpretação de que essa forma de participação não é obrigatória, fundamentando-se no argumento de que “atualmente não existe base para que a resolução do CONAMA torne obrigatória a realização da audiência.”<sup>469</sup> Isso porque, segundo o autor, a realização da audiência pública ficaria a juízo da autoridade.

Por outro lado, a partir de Mirra, as audiências públicas ambientais podem ser interpretadas como essenciais, pois qualquer que seja o processo decisório em relação ao meio ambiente, é importante que a interação aconteça desde o início, uma vez que se ocorrer ao final do processo ou quando já definida a questão não se estará falando em autêntica participação pública ambiental, mas sim de mero artifício de legitimação popular.<sup>470</sup>

É o que se depreende, por exemplo, do Decreto nº 44.820 de 02/06/2014 do Estado do Rio de Janeiro que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental (SLAM), em que determina no seu art. 2º que estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados de forma efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental. No art. 9º do referido Decreto está disposto, ainda a necessidade de obtenção da licença prévia e de instalação antes de iniciar-se a implantação do empreendimento, o que permite proteção desde a origem do projeto.

No art. 36 das disposições finais do referido Decreto é destacado que para a realização do licenciamento ambiental, o órgão competente editará regulamentos específicos sem prejuízo das competências do Conselho Estadual do Meio

---

<sup>469</sup> BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental*. 2ª. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2015, p. 325.

<sup>470</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca digital USP. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php). Acesso em 23 out. 2015, p. 139.

Ambiente (CONEMA). No caso do Estado do Rio de Janeiro, a Resolução nº 35, de 15/08/2011 do CONEMA, estabelece o procedimento para realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental de obras, empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados de forma efetiva ou potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental, a serem licenciados com base em Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Nessa Resolução do CONEMA, em seu art. 2º ressalta-se o papel das audiências públicas, qual seja, de fomentar e permitir a participação pública das comunidades interessadas e afetadas pelos impactos ambientais de empreendimentos voltados para este fim, bem como dar transparência e publicidade ao processo de licenciamento.

Presentes, então, os fundamentos para a realização da audiência pública nos casos de empreendimentos com efetiva ou potencial capacidade de provocar danos ao meio ambiente, desde o início do projeto.

Assim, ao ser estudada a democracia deliberativa na perspectiva habermasiana<sup>471</sup> como fundamento da proteção do meio ambiente através da participação popular, o que se pretende é possibilitar aos cidadãos espaços públicos de discussão, formais e informais, para que possam discutir os assuntos que lhes sejam importantes, passando, assim, de sujeitos passivos a ativos nos processos de tomada de decisão.

Dessa maneira, não restam dúvidas quanto à importância do meio ambiente para a vida de um modo geral. Nesse contexto, o Estado Democrático de Direito, mesmo com problemas, como o déficit de representação e dificuldades com relação à participação direta e semidireta, é capaz de promover a justiça ao garantir formas de acesso à informação e aos espaços públicos de discussão.

Portanto, ainda que se possa justificar a não instalação de audiências públicas ambientais requeridas e a não vinculação aos debates ali ocorridos para a tomada de decisão, deve-se considerar o que está previsto na Constituição Federal de 1988 nos seus princípios constitucionais, como participação, publicidade e

---

<sup>471</sup> Conforme Habermas, “a estabilidade vale como medida para a legitimidade. Pois a legitimidade do Estado mede-se objetivamente no reconhecimento fático por parte dos que estão submetidos à sua autoridade. (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 12.

devido processo legal; e direitos fundamentais, como a vida, liberdade, igualdade e meio ambiente.

Isso porque, a Constituição Federal Brasileira está clamando por uma deliberação ampla nos assuntos relacionados ao meio ambiente, tanto que impõe à coletividade um dever de proteção. É uma chamada à participação popular e embora a competência para decidir seja de um determinado órgão, este deverá prestar atenção no que está reverberando da *caixa de ressonância* – Habermas – para não destoar do que se espera de um Estado Democrático de Direito, ou seja, justiça, igualdade, solidariedade e sustentabilidade ambiental.

Esse movimento constitucional, que pode ser considerado como uma *onda democrática*, está ficando cada vez mais difícil de ser contido, visto a necessidade de fundamentação ao se decidir uma demanda, pois a falta de justificativa plausível não está mais sendo aceita pacificamente.

E, portanto, a ausência da realização da audiência pública nas questões ambientais, considerada por Vasco Pereira da Silva, obrigatória, pois ensejaria a nulidade do procedimento administrativo<sup>472</sup>, iria demonstrar, no mínimo, a falta de compromisso com os princípios da participação, informação e devido processo legal previstos constitucionalmente. No Brasil, de acordo com o §2º do art. 2º da Resolução nº 9 de 1987 do CONAMA, a licença ambiental não terá validade caso a audiência pública requerida não seja realizada pelo órgão responsável.

Sarlet e Fensterseifer reforçam a importância da realização da audiência pública na defesa do meio ambiente em função do caráter exemplar de não só servir de espaço para a participação pública, mas para franquear aos interessados o acesso ao estudo de impacto ambiental quando da pretensão de instalação de atividade causadora ou potencialmente causadora de danos.<sup>473</sup>

Ayala, ao argumentar sobre a possibilidade de boas escolhas, as condiciona ao grau de informação disponível e ao alcance da autoridade decisória, impondo um ônus reforçado de explicação àqueles que desenvolvem atividades de risco para a garantia da segurança do meio ambiente. Assim, segundo o autor, as estruturas participativas com decisões abertas demonstram seu valor na

---

<sup>472</sup> SILVA, Vasco Pereira da. Verde Direito: o direito fundamental ao ambiente. In DAIBERT, Arlindo. *Direito Ambiental Comparado*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 152.

<sup>473</sup> SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito*. IN Revista de Direito Ambiental (Coordenação Eladio Lecey e Sivia Cappelli), Ano 19, vol. 73, jan-mar /2014. Revista dos Tribunais, p. 71.

compreensão das controvérsias socioambientais. E as iniciativas regulatórias que impliquem qualquer restrição de informação aos responsáveis pela tomada de decisão deverão ser consideradas contrárias ao ordenamento jurídico brasileiro.<sup>474</sup>

Justifica-se, então, a importância e obrigatoriedade das audiências públicas em matéria ambiental quando as intervenções forem causadoras de danos ou consideradas de significativa e potencial degradação, uma vez que essas audiências estão em consonância com a ordem jurídica constitucional. Desse modo, Ayala pressupõe que

a previsão de modelos socialmente abertos de formação de decisões se apresenta como um instrumento que permite o alargamento da fixação dos interesses e das variáveis relevantes, e desse modo, também permite o alargamento das opções e das escolhas que podem ser realizadas, proporcionando (em tese), melhores condições de se gerir conflitos socioambientais em uma sociedade em transformação.<sup>475</sup>

Com isso, o autor afirma estar comprometido com a Constituição e com os acordos internacionais de um Estado que confere à coletividade o papel de colaboração nas estruturas decisórias com o fim de melhorias dos níveis de proteção esperados.<sup>476</sup> Esse é o avanço que pode ser percebido no Brasil com a previsão na ordem jurídica de possibilidades de participação, a exemplo da audiência pública ambiental, que permite a todos a condição de partícipe nos processos decisórios, ainda que não vinculante, fazendo desse instrumento uma prática da democracia deliberativa nos marcos da teoria habermasiana.

Entretanto, segundo Klaus Bosselmann, uma crise ambiental silente se apresenta de forma singular nos locais se espalhando por regiões, ecossistemas e em todo o planeta, com a observância da lei<sup>477</sup>, o que caracteriza a possibilidade de criação e instalação de atividades degradantes, de forma estratégica, para o alcance de fins econômicos próprios sem sua ampla divulgação e acesso à participação.

É o destaque que Roxana Cardoso Brasileiro Borges apresenta ao afirmar que se trata de “um direito que é ambiental e todo um sistema jurídico não

---

<sup>474</sup> AYALA, Patryck de Araujo. *O devido processo ambiental nos espaços de deliberação coletiva da Política Nacional do Meio Ambiente*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, 2014. Revista dos Tribunais, p. 122-123.

<sup>475</sup> Ibid, p. 126.

<sup>476</sup> Ibid.

<sup>477</sup> BOSSELMANN, Klaus. *Direitos Humanos, Meio Ambiente e Sustentabilidade*. In SARLET, Ingo Wolfgang (org.) Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais. Porto Alegre : Livraria do Advogado editora, 2010, p. 73-109, p. 84.

ambiental.”<sup>478</sup> Demonstrando, assim, a necessidade de concretização do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado no ordenamento jurídico brasileiro, sendo a participação nos espaços de debate, uma opção necessária para a proteção e alcance da justiça ambiental para todos.

Acsehrad identifica, como já visto, que a universalização dos benefícios socioambientais através da dinâmica dos agentes econômicos mais eficientes em prol de uma modernização ecológica é uma falácia comprovada pelo desejo por justiça ambiental.<sup>479</sup> Diante disso, conforme o autor, a injustiça ambiental causada pelo tratamento desigual somente cessará com a limitação da vontade dos que detêm o poder de exploração do meio ambiente, o que deve ocorrer pela via da política e democracia.<sup>480</sup>

Esse clamor aproxima o debate por justiça ambiental da teoria habermasiana que orienta justamente no sentido de participação e deliberação dos sujeitos da construção do direito de forma a alcançar a legitimidade de um sistema que afeta a todos. Por essa razão ninguém deve ficar de fora e todos têm o direito de dizer não, o que caracteriza a pretensão por justiça.<sup>481</sup>

Isso porque Acsehrad afirma que se parte “de uma percepção de que o cumprimento desigual da legislação tem sido uma condição básica para a ocorrência da proteção ambiental desigual.”<sup>482</sup> Essa situação oferece uma oportunidade de reflexão sobre qual defesa ambiental se quer fazer, se a que privilegia um indivíduo ou um grupo ou a que garante o bem-estar de todos, indiscriminadamente.

A opção aqui é, e não poderia ser diferente, por uma justiça ambiental que impeça, segundo Acsehrad, o deslocamento dos *males ambientais* para o *quintal*

<sup>478</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX*. In VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (orgs.) *O novo em Direito Ambiental*. Belo Horizonte : Del Rey, 1998, p. 11-32, p. 15.

<sup>479</sup> ACSELRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acsehrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 30.

<sup>480</sup> Ibid.

<sup>481</sup> De acordo com Habermas, “a motivação racional para o acordo, que se apóia sobre o “poder dizer não”, tem certamente a vantagem de uma estabilização *não-violenta* de expectativas de comportamento. (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 40).

<sup>482</sup> ACSELRAD, Henri. Op.cit, p. 32.

*dos outros*, especialmente e sempre, *no quintal dos pobres e negros*, de modo que a politização do debate proponha *poluição tóxica para ninguém*.<sup>483</sup>

É o que Habermas propõe em sua teoria ao pensar em espaços de deliberação onde os indivíduos ao pensarem e discutirem o *direito* – como autores e destinatários ao mesmo tempo – têm suas ideias confrontadas a ponto de não ser possível uma ordem que não sirva para todos.

É a partir daí que se promove a audiência pública como o meio pelo qual a sociedade de um modo geral pode atuar na defesa do meio ambiente e para fundamentá-la nesta condição Moreira Neto destaca que

em *matéria ambiental*, a ampla previsão participativa constitucional, do art. 225, *caput*, se regula através de dispositivo legal, o art. 8º, II, da lei 6.938, de 31 de agosto de 1931, que autoriza o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão por ela instituído, a determinar, sempre que necessário, a convocação de entidades privadas para atuar informativamente para apreciação de estudos de impacto ambiental.<sup>484</sup>

E para não haver dúvida com relação à previsão legal da audiência pública em matéria ambiental acima apresentada indica o autor que

o CONAMA regulou, por seu turno, essa previsão na Resolução no. 009/87, dispondo no seu art. 2º, *caput*, que a providência acima autorizada seria processada como audiência pública, “sempre que julgar necessário ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos”, cominando como inválida a licença ambiental que vier a ser outorgada no caso de, tendo sido regularmente solicitada, não for realizada.<sup>485</sup>

Verifica-se, pois, além da existência da fundamentação legal da audiência pública nos procedimentos ambientais, sua condição de destaque, como bem dito por Benjamin<sup>486</sup> e já citado no capítulo anterior, ao considerá-la o clímax da intervenção popular na esfera decisória ambiental.

Na verdade, isso se dá em razão da abertura do processo administrativo àqueles que tenham interesse e, também, ao desenvolvimento de instrumentos consensuais da gestão pública em que essa consensualidade não apenas substitui as expressões de poder tradicionais, mas as complementa de forma vantajosa, a exemplo da necessidade de atendimento aos interesses públicos nos quais é muito

<sup>483</sup> ACSELRAD, Henri. *O que é justiça ambiental*. (Henri Acselrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 27.

<sup>484</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Audiências Públicas*. In Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 210: 11-23, out./dez., 1997, p. 21.

<sup>485</sup> Ibid.

<sup>486</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *Função Ambiental*. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord). *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8754>. p. 54.

mais conveniente o Estado agir como parceiro do que órgão de coerção.<sup>487</sup>

Moreira Neto realça, ainda que

assim é que existe participação no sentido juspolítico sempre que seja *reconhecida* pela ordem jurídica a possibilidade de atuação, mais ou menos formal, de indivíduos ou de grupos (poder individual ou grupal), na ação do Estado (poder estatal).<sup>488</sup>

Presente, portanto, um campo amplo para o instituto da audiência pública prosperar e se realizar na gestão dos interesses públicos na afirmação do Estado Democrático de Direito, pois este está fundado na legalidade e legitimidade de suas decisões.<sup>489</sup>

Deste modo, o argumento de falta de vinculação ao resultado da audiência pública não retira desse meio de participação sua importância, muito pelo contrário, concretiza o que Habermas apresenta como deliberação, pois se disponibiliza um espaço público de interação em que o debate ali ocorrido ganha amplitude e ressonância nas esferas decisórias, fazendo com que o responsável pela tomada de decisão se exponha ao público ao desconsiderar a defesa do meio ambiente.

Eis aí um retrato da teoria habermasiana no Brasil em que se visualiza um espaço público de debate com o objetivo de confrontar posições em busca de entendimento, o que poderá ser aproveitado diretamente pelos agentes formais do Estado ou pelo menos influenciá-los nas tomadas de decisão relacionadas, dentre outras situações, mas especificamente, nas questões ambientais que dependam de licenciamento.<sup>490</sup>

Essa visão pode ser estendida à ideia de consulta pública prévia à criação e ampliação das unidades de conservação, sem prejuízo da realização de audiências públicas para tratar dessas questões ambientais, tendo em vista a necessidade, também, de participação popular na definição de tais espaços.

Furriela destaca a interação cidadã como um *envolvimento público* que se apresenta como *participação*, nos casos em que há uma implicação ativa de tomada de decisão, e como *consulta*, com o fim de propiciar tomadas de decisão

---

<sup>487</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Audiências Públicas*. In Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 210: 11-23, out./dez., 1997, p. 12.

<sup>488</sup> Ibid, p. 13.

<sup>489</sup> Ibid, p. 15.

<sup>490</sup> A Resolução nº 1 do CONAMA de 1986 elenca uma relação de empreendimentos que necessitam do Estudo de impacto ambiental – EIA e o relatório de impacto ambiental – RIMA.



adequadas através de educação, informação, partilha e negociação.<sup>491</sup> Isso irá configurar uma atuação consultiva, pois não vincula o responsável pela decisão, podendo apenas influenciá-lo. De outro lado seria uma atuação deliberativa<sup>492</sup> se houvesse um dever de observação daquilo que foi debatido por parte da autoridade.

Tanto as audiências públicas ambientais quanto as consultas prévias à criação e ampliação das unidades de conservação não obrigam as autoridades responsáveis pela tomada de decisão a acatar o que nelas foi definido, mas podem realizar pressões exigindo justificativas e fundamentos dos atos praticados em relação à defesa do meio ambiente.

Percebe-se em ambas as situações que a proposta é no sentido de as pessoas poderem estar presentes e participar das discussões de modo a contribuir com um desfecho mais democrático e legítimo, sem interferências que retirem do cidadão essa condição.

Entretanto, o Congresso Nacional tem discutido a matéria referente ao licenciamento ambiental em suas duas Casas Legislativas, a saber: o Projeto de Lei 654 de 2015<sup>493</sup> que trata dos licenciamentos ambientais especiais no Senado Federal; o Projeto de Emenda à Constituição de 1988 nº 65<sup>494</sup> de 2012, também, em trâmite no Senado Federal, que tem como proposta a não obrigatoriedade do licenciamento ambiental; e o Projeto de Lei 3729 de 2004 que regulamenta o inciso IV do §1º do art. 225 da CF/88<sup>495</sup>. O primeiro, grosso modo, visando uma

<sup>491</sup> FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, Cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002, p. 35.

<sup>492</sup> Esta atuação deliberativa ou vinculativa, conforme já apresentado na introdução, não se confunde com o conceito de deliberação em Habermas utilizado ao longo do trabalho.

<sup>493</sup> Texto final pronto para deliberação no Plenário do Senado Federal. (<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/183980.pdf>). Acesso em 23/06/2016.

<sup>494</sup> Projeto de Emenda à Constituição incluído na pauta de Reunião na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. (<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>). Acesso em 23/06/16.

<sup>495</sup> Em seu parecer sobre esse projeto de lei, o Deputado Ricardo Tripoli indicou que a participação social foi assegurada ao ser previsto a realização de audiência pública antes da decisão final sobre a emissão da LP (licença prévia), bem como realização de consultas públicas via *internet* antes da solicitação do EIA (estudo de impacto ambiental) e antes da renovação da LO (licença de operação), p. 12. Segundo o Relator, observando essa situação, além de assegurar a eficácia, eficiência e coerência técnica do licenciamento ambiental, atinge-se uma maior transparência e controle social dos efeitos do empreendimento durante todo o processo licenciatório, p. 13. O Relator apontou a participação no grupo de trabalho não só de especialistas, mas, também, de representantes de organizações, sendo realizadas diversas consultas em 2015 em que foram destacados o fortalecimento e aprimoramento das audiências públicas para uma maior transparência e participação no processo de licenciamento ambiental, p. 15-20. O Relator conclui seu parecer afirmando que o que se espera dessa Lei Geral é que o licenciamento ambiental não

maior celeridade nas aprovações das licenças ambientais que tenham por objetivo o interesse Nacional, desconsiderando a realização da audiência pública nestes casos e afastando a sociedade das tomadas de decisão. O segundo, dispondo que a partir da apresentação do estudo de impacto ambiental pode se dar continuidade à obra, não podendo ser suspensa ou cancelada. E o terceiro, objetivando a estabelecer uma lei geral sobre o licenciamento ambiental, regulamentando essa questão no Brasil.

O direito à informação deve se concretizar pela obrigatoriedade da transparência, pois não basta a notícia estar à disposição do público, é necessário levá-la à sociedade. Isso porque enquanto os cidadãos rumam para uma maior participação, já existem investidas, como é o caso do Projeto de lei do Senado 654 de 2015 e o projeto de emenda à Constituição nº 65 de 2012, reduzindo, retirando ou desconsiderando seus espaços de interação, sendo necessário, portanto, a obediência às leis em vigor, bem como a produção de normas que garantam a participação social, o que corresponde aos anseios da Constituição Federal Brasileira.

Assim, continua o debate sobre a participação popular na defesa do meio ambiente, mas agora em relação à criação e ampliação das unidades de conservação, tema tão caro à Constituição brasileira em razão de se manter a atenção na questão ambiental e econômica, prevista em seus artigos 170 e 225.

### 3.2

#### **Consultas públicas prévias à criação e ampliação de unidades de conservação no Brasil**

A criação e ampliação de unidades de conservação no Brasil deve observar o contexto no qual está inserida a defesa do meio ambiente na Constituição Federal de 1988, em que o poder público e a coletividade possuem não só o direito, mas o dever de proteção em relação a esse bem fundamental. Assim, a participação popular tem seu lugar na discussão sobre o estabelecimento e

---

seja mais considerado uma limitação burocrática e impeditiva do desenvolvimento, assim como, não seja um simples meio de obter legitimidade social e política para implantação de empreendimento com potencial de degradação ambiental. Pelo contrário, busca-se com essa futura lei que haja legitimidade no planejamento econômico, social e ambiental com transparência para que se possa trilhar o caminho do desenvolvimento sustentável, p. 20-21. ([http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9F9DA18FF979857B02D8C1C391A03D89.proposicoesWeb1?codteor=1389995&filename=Tramitacao-PL+3729/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9F9DA18FF979857B02D8C1C391A03D89.proposicoesWeb1?codteor=1389995&filename=Tramitacao-PL+3729/2004)). Acesso em 18/03/2016.

extensão desses espaços de preservação ambiental, bem como na construção normativa que irá orientar o tratamento dado ao local delimitado.

A Constituição Federal de 1988 no inciso III do §1º do art. 225<sup>496</sup> dispõe sobre essa responsabilidade compartilhada que o Estado e os indivíduos devem assumir e cumprir. Ao Estado e seus agentes cabe respeitar a legalidade, cumprindo as determinações normativas, já dos cidadãos espera-se que busquem uma maior participação, reclamando quando faltarem as premissas para essa ação mais ativa, a exemplo, da falta de oportunidade, de informação e de publicidade.

A Lei 9.985/2000 (Lei do Snuc) que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação<sup>497</sup>, compõe o quadro normativo de proteção e definição dessas áreas juntamente com seguintes dispositivos: Lei 12.651/2012 (que revogou, dentre outras legislações, a Lei 4.771/65 - Código Florestal), Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Regulamentações que se orientam pela Constituição Federal e seus princípios, dentre eles, o da participação e informação, o que caracteriza a necessidade de aproximação da sociedade para que as decisões a respeito do meio ambiente sejam legítimas.

No que se refere à Lei 6.938/81 e às resoluções do CONAMA, já foi visto nesta pesquisa os seus aportes na obrigatoriedade da audiência pública para proteção ambiental, em especial nos licenciamentos ambientais. Em relação à Lei 12.651/12 e à Lei 9.985/00, Paulo de Bessa Antunes indica que a Constituição Federal estabeleceu uma diferença de amplitude em suas proteções, aquela destinada, de forma geral, a todas as áreas indicadas em seu conteúdo legislativo e esta destinada aos espaços com singularidades ecológicas<sup>498</sup>, sendo, portanto, uma lei de caráter geral e a outra especial, respectivamente.

<sup>496</sup> 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:

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;

<sup>497</sup> Regulamenta o art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc.

<sup>498</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Código Florestal e Lei do Sistema Nacional de Conservação: normatividades autônomas*. In RDA – Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 265, p. 87-109, jan./abr. 2014, p. 98.

Em relação à Lei 9.985/00, a definição de Unidade de Conservação está contida em seu art. 2º, I, apresentando-se como um espaço territorial com recursos ambientais de natureza relevante, devendo ser instituída pelo Poder Público com objetivos de preservação, à qual devem ser aplicadas garantias de proteção.

É bom que se diga que a Constituição Federal de 1988<sup>499</sup> não utiliza o termo *Unidade de Conservação*, mas sim *Espaços Territoriais Especialmente Protegidos*, sendo considerada por Benjamim uma inadequação terminológica a utilizada pelo legislador infraconstitucional, pois, afirmando regulamentar o art. 225, 1º, III, instituiu *o Sistema nacional de Unidades de Conservação*.<sup>500</sup>

Observando a definição legal e constitucional de unidade de conservação, Benjamim destaca cinco pressupostos à sua configuração jurídico-ecológica, quais sejam: relevância natural, oficialismo, delimitação territorial, objetivo conservacionista e regime especial de proteção e administração.<sup>501</sup>

Nesse sentido, indica, especificamente, em relação à *relevância natural*, que esta não se traduz em raridade ou singularidade do bem, podendo ser composta de características comuns, sem um particularismo notável<sup>502</sup>, o que garante um meio ambiente equilibrado e diverso. No que se refere ao seu *oficialismo*, o que se exige é um pronunciamento público inequívoco, sendo uma criação do Direito e uma manifestação estatal.<sup>503</sup> Em relação ao pressuposto da *delimitação territorial*, a demanda é quanto à especificação do espaço da unidade de conservação a ser resguardado.<sup>504</sup> Já o *objetivo conservacionista* busca assegurar a integridade e a função ecológica da flora, fauna e *habitats*.<sup>505</sup> Por fim, tem sua caracterização como um regime administrativo e protetório especial.<sup>506</sup>

Dito isso, o que importa destacar é a questão da participação popular na criação e ampliação das unidades de conservação através das consultas públicas, o

<sup>499</sup> Art. 225, § 1º, 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; (grifo nosso).

<sup>500</sup> BENJAMIM, Antonio Herman de Vasconcellos e. *O regime brasileiro de unidades de conservação*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 27-56, jan./ mar. 2001. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27906>>. Acesso em: 18 mai. 2016, p. 14.

<sup>501</sup> Ibid, p. 17.

<sup>502</sup> Ibid, p. 19.

<sup>503</sup> Ibid, p. 20.

<sup>504</sup> Ibid, p. 22.

<sup>505</sup> Ibid, p. 23.

<sup>506</sup> Ibid.

que faz da Lei 9.985/00 objeto principal de análise neste capítulo, tendo em vista ser a que trata especificamente da matéria.

A importância da Lei 9.985/00 para a proteção do meio ambiente e, por consequência, o atendimento ao que está previsto na Constituição Federal do Brasil são os alvos de análise de Antunes ao apontar que

o tema é relevante, pois o reconhecimento da Lei do Snuc como norma especial, expressão da proteção constitucional especialmente dedicada aos espaços territoriais dotados de valor ecológico, é fundamental para que se aprimore no Brasil e, sobretudo, para que se possa fazer a tão necessária conservação da diversidade biológica nacional.<sup>507</sup>

Esse aprimoramento, que depende não só das ações do Estado, mas, também, da participação dos cidadãos, possibilita uma agenda de interesses comuns, pois o meio ambiente sadio e equilibrado garante dignidade em todos os sentidos ao conceito de vida, antropocêntrico e não-antropocêntrico.

Antunes reforça a ideia de proteção ambiental ao mencionar que para a elaboração dos instrumentos técnicos de gestão estabelecidos pela Lei do Snuc, a exemplo do plano de manejo, é necessária a participação comunitária.<sup>508</sup>

Com isso, o debate sobre desenvolvimento econômico e sustentabilidade do meio ambiente se faz presente aqui também, pois se é necessário conservar<sup>509</sup> a diversidade biológica no Brasil, a razão é que há muito tempo já se atua sobre esse bem com fins econômicos sem considerar a possibilidade de esgotamento das reservas naturais. Mesmo após o advento da Constituição de 1988 houve sérias degradações como, por exemplo, desmatamentos, poluição, desastres e desequilíbrios ambientais.

A Lei do Snuc, orientada pela Constituição Federal, faz uma abordagem que contempla esse encontro do meio ambiente com o econômico ao dividir as

---

<sup>507</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Código Florestal e Lei do Sistema Nacional de Conservação: normatividades autônomas*. In RDA – Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 265, p. 87-109, jan./abr. 2014, p. 90.

<sup>508</sup> Ibid, p. 90-91.

<sup>509</sup> De acordo com Benjamim este termo, *conservar*, está ligado ao conceito antropocêntrico puro ou mitigado, enquanto o termo *preservar* está direcionado ao não-antropocêntrico. Assim, conforme este autor, os conservacionistas veem o meio ambiente como recurso e os preservacionistas querem manter áreas naturais fora da exploração econômica direta. (BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso*. In: CARLIN, Volnei (org). *Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009. P. 49-68. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/26184>. p. 18-19).

unidades de conservação em dois grupos: de proteção integral<sup>510</sup> e de uso sustentável<sup>511</sup>. A primeira não permite intervenções diretas em suas áreas e a última compatibiliza o uso sustentável dos recursos naturais, respeitando a possibilidade de renovação dos bens e a biodiversidade.

É importante continuar neste debate entre a sustentabilidade do meio ambiente e desenvolvimento econômico, pois não é simples a escolha dessas áreas e nem pacífica sua aceitação. Ao fazê-la, podem ser colocados de lados opostos tais interesses, ou seja, preservar, conservar ou somente explorar os recursos naturais.<sup>512</sup>

Permitir ou impedir que se crie ou se amplie uma unidade de conservação sem a participação popular pode distanciar essa decisão do conceito de justiça ambiental defendido nesta pesquisa, que está voltado para a cessação do tratamento desigual no momento de indicação do que deve ser preservado ou conservado ou, ainda, o que deve ser explorado e onde.

Isso porque podem existir estratégias para delimitar áreas que impeçam populações tradicionais de permanecerem em certos locais sob o argumento de

---

<sup>510</sup> Lei 9.985/00 - Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral; II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre.

<sup>511</sup> Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

<sup>512</sup> Segundo Maurício Mercadante existem dois modelos de criação e gestão de Unidades de Conservação, um conservacionista e o outro socioambiental. Para os conservacionistas qualquer intervenção humana na natureza é degradadora e, por esta razão, os seres humanos devem ser mantidos fora das áreas naturais delimitadas, salvo pesquisas técnicas e científicas em prol da própria conservação. Já os socioambientalistas discordam desse modelo argumentando que não existe natureza intocada, sendo o homem parte da natureza e, portanto, necessário conciliar sua presença com a conservação do meio ambiente. (MERCADANTE, Maurício. *Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza*: a lei 9.985, de 18 de julho de 2000. In Revista de Direitos Difusos vol. V – Florestas e Unidades de Conservação. São Paulo : Editora Esplanada – ADCOAS, 2001, p. 560-561.)

conservação da área, o que possivelmente atingirá pessoas sem condições sociais e econômicas para suportarem tais ônus, ou pior, o objetivo pode ser o de violação de direitos dessas comunidades vulneráveis, por conta da condição em que se encontram. Essa situação se assemelha às licenças ambientais para empreendimentos potencialmente degradantes que se estabelecem em áreas com populações carentes.

A participação popular através das audiências e consultas públicas permite um alerta a esses abusos, garantindo-se a possibilidade de apontamento do problema num primeiro momento e após, quem sabe, uma discussão e influência nas tomadas de decisão.

Com efeito, Maurício Mercadante destaca que um amplo processo de consulta e negociação deve preceder a criação de uma unidade de conservação, não devendo se tratar de uma simples oitiva da comunidade envolvida – o que é considerado pelo autor um avanço – mas sim de se buscar na discussão com a população o melhor caminho para a conservação da natureza e o respeito às condições de vida locais.<sup>513</sup>

Nesse debate incluem-se, ainda, os direitos fundamentais que podem ser superados no confronto com a proteção de um meio ambiente sadio equilibrado, a exemplo da propriedade, livre iniciativa, moradia, cultura, dentre outros. Por esse motivo, deve-se ter uma preocupação com o todo, evitando-se a alegação de injustiça por inobservância de determinados direitos tidos como fundamentais. Marcelo Buzaglo Dantas enfatiza nessa discussão que

de fato, para nós, se, de um lado, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é altamente digno de tutela, isto não significa, em absoluto, que o direito que com ele colida, não importe qual seja, deva ceder passo para a realização daquele.<sup>514</sup>

Entretanto, adianta o autor que com isso não quer dizer que o meio ambiente não deva prevalecer, pelo contrário, admite que caso ocorra as colisões esse será o provável resultado, tendo em vista ser um direito de terceira geração,

---

<sup>513</sup> MERCADANTE, Maurício. *Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a lei 9.985, de 18 de julho de 2000*. In *Revista de Direitos Difusos* vol. V – Florestas e Unidades de Conservação. São Paulo : Editora Esplanada – ADCOAS, 2001, p. 561.

<sup>514</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Direito Ambiental de Conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2015, p. 310.

um bem de uso comum do povo e pertencente à coletividade, assim como às futuras gerações. Todavia, o autor entende que não poder ser admissível uma concepção preestabelecida de que um direito fundamental seja superior a outro.<sup>515</sup>

Extrai-se, então, do apontamento de Dantas que

a criação de unidades de conservação no Brasil tem se revelado bastante controversa em virtude da circunstância de que os locais em geral escolhidos para a implantação do espaço territorial protegido são ocupados por populações tradicionais que ali residem e exercem atividades de subsistência.<sup>516</sup>

Esse ponto de vista de Dantas leva em consideração o argumento de Mercadante ao considerar o modo como são criadas as unidades de conservação no Brasil, em que

os técnicos do órgão competente elaboram os estudos básicos, os limites das áreas são definidos no mapa, o Presidente decreta a criação da UC e começa a novela em busca de recursos para cercar a área, desapropriar, indenizar e pôr a população para fora. Para a comunidade local, alijada do processo, a criação da UC é uma imposição, um ato de força, uma medida autoritária, ‘urdida dos gabinetes refrigerados dos tecnocratas de Brasília’. Na perspectiva da gente do lugar, a criação da UC pode ser benéfica para o Brasil e a humanidade, mas é ela quem paga a conta. Não existe forma mais eficaz de fazer a população local uma adversária da conservação.<sup>517</sup>

Esse é um exemplo contundente, pois envolve a proteção ambiental e o modo de vida de pessoas que estão fixadas em uma área há muito tempo, o que caracteriza o encontro da posição antropocêntrica e da não-antropocêntrica de forma direta. Segundo Dantas, uma questão como esta deve ser resolvida com a máxima observância da proporcionalidade no caso concreto através da argumentação.<sup>518</sup>

A teoria habermasiana por via da democracia deliberativa orienta nesse sentido ao apresentar os sujeitos na condição de participantes na produção normativa e busca de soluções. Desse modo, a informação e o acesso aos espaços públicos de discussão irão possibilitar a crítica aos argumentos utilizados para a tomada de decisão, bem como influenciar as autoridades responsáveis por tal ato,

<sup>515</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Direito Ambiental de Conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2015, p. 310.

<sup>516</sup> Ibid, p. 298.

<sup>517</sup> MERCADANTE, Maurício. *Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a lei 9.985, de 18 de julho de 2000*. In Revista de Direitos Difusos vol. V – Florestas e Unidades de Conservação. São Paulo : Editora Esplanada – ADCOAS, 2001, p. 561.

<sup>518</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo. Op.cit, p. 305.



concedendo aos menos favorecidos uma chance de discordar de decisões que não os consideram no momento em que se permite um empreendimento que degradará a área em que vivem ou uma limitará seu modo de vida.<sup>519</sup>

Do ponto de vista econômico é difícil não levar em consideração que a intervenção e exploração de áreas ou de recursos podem melhorar as condições de vida de uma comunidade ou o país, o que contribui para um ganho social. E, da mesma forma, na ótica ambientalista, ao se almejar a preservação e conservação de áreas serão alcançados resultados de melhora social também.

Reafirma-se assim que não é tarefa fácil a decisão, mas ela terá que ser tomada. O que é defendido aqui é a oportunidade de participação da população na escolha, pois serão essas pessoas que terão que suportar as consequências da decisão tomada. Dessa forma, nada mais justo que possam ter o acesso à informação e aos espaços de debate, assim como educação ambiental, conforme previsto na Constituição Federal.

O que se pretende é o respeito ao ordenamento jurídico, pois neste é prevista a participação da coletividade na defesa do meio ambiente não só como um direito, mas como um dever, sendo a Constituição e seus princípios o norte a ser seguido.

Por essa razão, a Carta Magna já traz em seu texto áreas que devem ser protegidas<sup>520</sup>, sem prejuízo de a legislação infraconstitucional definir outras, a exemplo da Lei Snuc, que instituiu as unidades de conservação, e da Lei 12.651/12, que substituiu o Código Florestal. Assim, a Constituição cumpre seu papel na defesa do meio ambiente indicando, inclusive, o dever do Estado e da coletividade nesta proteção. Ao mesmo tempo proporciona a livre iniciativa na atividade econômica, preceituando, todavia, que sua finalidade é a justiça social.

---

<sup>519</sup> De acordo com Habermas, “a proteção jurídica fornece exemplos para os novos bens coletivos da sociedade de alto risco: a proteção contra a destruição do meio ambiente, contra a contaminação atômica ou a modificação letal da herança genética e, em geral, a proteção contra os efeitos colaterais e não controlados que podem ser causados por grandes instalações técnicas, produtos farmacêuticos, experimentos científicos, etc.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 76-77).

<sup>520</sup> § 4º do Art. 225. A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

A participação popular é um estágio que pode ajudar a evitar o problema deste encontro do meio ambiente e o econômico, pois pode impedir que a lei, por meio dos agentes do Estado ou por ela própria, promova injustiças. Isso porque, ainda que a interação cidadã possa eventualmente, estar mal educada, desinformada, deturpada e, porque não, eivada de má-fé, não se pode presumir que todos que forem participar estarão nestas condições, o que permite um atuar democrático em prol da justiça ambiental e bem-estar de todos.

A dominação do mundo da vida – meio ambiente – pelo sistema econômico é clara, pois as investidas sobre os recursos naturais com o objetivo de desenvolvimento são presentes e marcam o noticiário diariamente com informações sobre como o país deve agir para aumentar produção, importação e exportação, buscando um equilíbrio financeiro. Assim, indaga-se, como defender o meio ambiente se esse é o recurso para a melhora econômica do Brasil? A racionalização do sistema – econômico – pelo mundo da vida poderá contribuir para um equilíbrio sadio e sustentável, ambientalmente falando. Para isso a participação cidadã nos processos de tomada de decisão é imprescindível, pois caso contrário a sociedade estará à mercê de seus representantes políticos e terá que confiar que o caminho que estão preparando visa o seu bem-estar. *Você* pode assumir essa postura participativa e a responsabilidade, mas terá que se inteirar sobre o que está acontecendo à sua volta sobre política, economia e meio ambiente.

As consultas públicas prévias à criação e ampliação das unidades de conservação e as audiências públicas ambientais são meios de interação popular que servem para as pessoas se envolverem nos processos de decisão que tenham como foco a proteção e sustentabilidade do meio ambiente, tendo em vista as investidas econômicas em relação a ele.

As consultas públicas, em referência, estão previstas na Lei do Snuc no §2º e seguintes do art. 22<sup>521</sup>, devendo, com exceção da criação de Estação Ecológica

---

<sup>521</sup> Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

ou Reserva Biológica<sup>522</sup>, anteceder a criação e ampliação das unidades de conservação, que devem ser instituídas por ato do poder público, para identificação da localização, dimensão e limites para a área.<sup>523</sup>

Deve-se, no entanto, tomar cuidado com as razões em que se fundam a necessidade das audiências e consultas públicas nas questões ambientais, visto que os fundamentos podem ser muito particulares em relação ao meio ambiente, bem de interesse da coletividade. Isso porque se pode pleitear ou usar uma audiência pública para evitar um investimento numa área que possa trazer benefícios sociais. Da mesma forma, pode-se permitir, através de consulta pública, uma limitação integral de área com potencial para melhoria social por mero capricho e interesse do proprietário ou, ainda, uma limitação parcial em áreas que necessitam de uma maior proteção, tendo em vista a riqueza de sua biodiversidade, o que pode configurar, inclusive, ilegalidade.<sup>524</sup>

No comentário doutrinário de Elton M. C. Leme sobre o julgamento do Recurso em Mandado de Segurança n. 20.281/MT (2005/0105652-0), muito embora tenha sido destacada a necessidade de estudos técnicos e consulta prévia

---

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

<sup>522</sup> Antônio F. G. Betrão apresenta uma crítica a não obrigatoriedade da consulta pública para criação de Estação Ecológica e Reserva Biológica sob o argumento de que esta posição não é compatível com a Constituição Federal de 1988. Destaca-se, assim, que esse entendimento está alinhado com esta pesquisa. (BETRÃO, Antonio F. G. *Unidades de uso sustentável e de proteção integral: diferenças, semelhanças e adequação na escolha*. In AHMED, Flávio e COUTINHO, Ronaldo (coordenadores). *Tutela jurídica das áreas protegidas: (Lei no. 9985/2000)*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2011, p. 01-12, p. 7.)

<sup>523</sup> Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 – Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. § 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. § 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

<sup>524</sup> De acordo com José Eduardo Ramos Rodrigues, “O procedimento de consulta pode ainda servir de instrumento de política para dificultar a criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral de maior porte, especialmente na esfera municipal e nas regiões economicamente mais atrasadas do país, sendo estas exatamente aquelas normalmente mais ricas em biodiversidade. Ou ainda favorecer, ilegalmente, a implantação em seu lugar de algumas Unidades de Conservação de Uso Sustentável de pequeno porte, cujos manejos sejam menos restritivos possíveis, portanto insuficientes para preservar adequadamente a biodiversidade, com evidentes e irreversíveis danos ao meio ambiente.” (RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 95.)

para a criação e ampliação de unidades de conservação, no que se refere à consulta pública, neste julgamento, o entendimento não foi por sua obrigatoriedade nos casos de Estação Ecológica e Reserva Biológica, como já previsto no §2º do art. 22 da Lei 6.938/81, em função de que nessas unidades não se admite a interferência humana direta, o que afasta, na visão do legislador, o interesse público de manifestação. Da mesma forma, nas áreas despovoadas ou com população rarefeita foi considerado que há uma perda de instrumentalidade legal da consulta pública e sua relevância, tendo em vista a finalidade desta forma participativa prevista no art. 4º e 5º do Decreto 4.340/2002, que é a de definir a localização, dimensão e limites mais adequados da Unidade de Conservação na visão da população local e interessados. Assim, essas ponderações foram consideradas para confirmar em sede de recurso a denegação da segurança no presente caso concreto pela 1ª. Turma do Superior Tribunal de Justiça - STJ, considerando a consulta pública facultativa por esses motivos.<sup>525</sup>

Desse modo, ou seja, pela presença de desejos e necessidades de poucos ou de muitos populares em relação aos recursos naturais é que a participação deve ser garantida, pois ainda que se justifique a dispensa da consulta pública em razão de não se admitir interferência humana direta ou não haver população local, a possibilidade de deliberação nos espaços públicos e a população do entorno devem ser consideradas na decisão.<sup>526</sup> A presença cidadã nos espaços de decisão traz à tona os reais pressupostos das razões defendidas, contribuindo para o debate e superação de ideias por outras mais razoáveis e justas, proporcionando uma análise sistemática dos direitos fundamentais envolvidos, o que enseja a concretização da defesa ambiental na Constituição Federal de 1988.

<sup>525</sup> Vide comentário doutrinário na Revista Eletrônica do Superior Tribunal de Justiça - STJ. p. 581-585. ([https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2015\\_239\\_1.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2015_239_1.pdf)). Acesso em 20/05/16.

<sup>526</sup> O Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Carlos Ayres Brito, em seu voto no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.184-5/DF sobre criação e ampliação de Unidades de Conservação, indicou que “é verdade que a Constituição de 1988 não trata de consulta pública, por si mesma, em matéria de meio-ambiente. No entanto, é claro que a lei pode instituir esse procedimento eminentemente democrático, abrir espaços de participação popular para decisões administrativas, e homenagear, em última análise, a própria democracia, significando, exatamente, prestígio das bases e, não, das cúpulas. A democracia é cada vez mais compreendida como movimento que o poder político assume, não de cima para baixo, mas de baixo para cima. Metaforicamente falando, que dizer “tirando o povo da platéia e o colocando no palco das decisões que lhe digam respeito.” p.741. (<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>). Acesso em 20/05/16.

Não obstante a importância da participação popular na composição da democracia, Bim aponta para uma possível deturpação no uso das audiências e consultas públicas, visto que estão se transformando em mecanismos de nulidades de ações governamentais quando alguma decisão não agrada quem as condena, aduzindo, ainda, que essas formas de participação têm fomentado querelas judiciais, o que as distancia do propósito de participação.<sup>527</sup>

A despeito dessa crítica, é bom salientar que a solução dos problemas que afligem o Brasil em relação ao meio ambiente não pode ser colocada na responsabilidade do povo, simplesmente. Isso porque o ponto forte em relação às decisões está sob a responsabilidade de seus representantes, que não querem compartilhar esse poder a não ser quando a busca por legitimidade lhes der uma posição de destaque.

Dizer que as audiências e consultas públicas têm prejudicado o processo de decisão ambiental é no mínimo retórica, para não dizer que é uso demagógico, com fins de destacar que quem tem competência e habilidade de decisão são única e exclusivamente os representantes do povo.

Quisera o povo ter, realmente, este poder de travar um processo em que se discute um bem tão fundamental para vida, como é o meio ambiente, na tentativa de esclarecer ao máximo o potencial de degradação e suas consequências para esta geração e as futuras.<sup>528</sup>

A criação de unidades de conservação pode se dar em áreas públicas e privadas, o que reforça o debate sobre aquilo que pode ser explorado e o que deve ser conservado ou preservado, uma vez que está presente a possibilidade do ganho econômico em relação ao bem-estar de todos, além de envolver outros direitos fundamentais, tais como a propriedade e a cultura.

A legislação exige que as unidades de conservação tenham um plano de manejo<sup>529</sup> com o objetivo de manter a integridade ambiental, econômica e social

---

<sup>527</sup> BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências Públicas*. 1ª. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2014, p. 21-22.

<sup>528</sup> A título de exemplo, ver a discussão sobre o acidente ambiental de Mariana/MG – rompimento da barragem do Fundão - já considerado um dos maiores desastres ambientais do mundo em que o Poder Público e a iniciativa econômica privada estiveram na real condução de todo o processo de decisão.

<sup>529</sup> Lei 9.985/2000 – Lei do Snuc. Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: XVII - plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade; e Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano

da comunidade envolvida, sendo necessária para sua implementação a ampla participação da população residente, uma vez que irá figurar como uma *lei* interna para os que vivem à sua volta. Percebe-se, então, a atenção com a orientação constitucional, pois deve haver uma análise sistêmica em que o meio ambiente dialoga com os aspectos sociais e econômicos e, o mais importante, que a população possa pensar conjuntamente com o Poder público um plano de referência, evitando-se desequilíbrios.<sup>530</sup>

Evidencia-se a importância da participação popular na proteção ambiental nos marcos da teoria habermasiana, pois a constituição do plano de manejo deve se orientar a partir de debates em espaços públicos, em que os cidadãos possam se enxergar não só como espectadores, mas atores principais na construção do *direito* que irá regê-los naquele determinado local, o que trará um maior respeito às regras e legitimidade, uma vez que terá havido por parte dos interessados um envolvimento com o bem a ser tutelado.

Isso para evitar a criação de unidades de conservação de cima para baixo e sem participação social, dificultando o sentido de pertencimento e confiança na obediência das normas acordadas no grupo<sup>531</sup>, o que impede a concretização da defesa do meio ambiente na perspectiva constitucional.

Além da participação do cidadão, que deve estar aberta aos interessados e afetados, há a previsão de um conselho consultivo no caso das unidades de

---

de Manejo. § 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. § 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.

<sup>530</sup> As UCs do grupo de uso sustentável têm como uma de suas principais características a possibilidade de convivência entre o regime administrativo de proteção ao meio ambiente e o regime de propriedade privada. É, portanto, um regime apto, pelo menos em tese, a tutelar valores constitucionais amplos que vão desde o direito de propriedade privada, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado até o direito do cidadão ao Estado administrado de forma eficiente e com menores custos para a sociedade. Todavia, muitas vezes, são estabelecidas normas de gestão sem estudos específicos e, ao arrepio dos planos de manejo, supostamente com bases em normas que, na prática, esvaziam o conteúdo econômico da propriedade. (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Código Florestal e Lei do Sistema Nacional de Conservação: normatividades autônomas*. In RDA – Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 265, p. 87-109, jan./abr. 2014, p. 102.)

<sup>531</sup> LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo e CUNHA, Cláudia Conceição. *Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática*. In Ambiente e Sociedade. Campinas/SP, v.XI, n. 2, p. 237-253, jul.-dez. 2008, p. 246. (<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a03.pdf>) Acesso em 15/12/20015.

conservação integral<sup>532</sup>, composto por representantes dos órgãos públicos, da sociedade civil, por proprietários de terras da região e das populações residentes. Entretanto, nessa composição dos conselhos deve-se atentar para as indicações estratégicas com o objetivo de obter resultados que satisfaçam o interesse e desejo de alguns, levando-se em consideração que o interesse a ser defendido é o da coletividade, em especial, dos afetados diretamente pelo empreendimento ou limitação. Nesse sentido, assevera Carlos Frederico Bernardo Loureiro e Cláudia Conceição Cunha que

a palavra participação diz respeito a tomar parte, mas é preciso entender que isso não é algo espontâneo ou dado e sim aprendido e conquistado, pois participar remete necessariamente à distribuição de poder, a quem ganha e a quem perde na sociedade quando se define algo que regula as práticas coletivas. Assim sendo, para se assegurar um processo participativo é preciso desenvolver ações de mobilização e envolvimento, garantir as presenças nas reuniões e disponibilizar formação que possibilite aos membros do conselho uma intervenção qualificada, sobretudo, daqueles em condições de maior vulnerabilidade socioambiental.<sup>533</sup>

Essa é uma dificuldade presente quando se fala em participação, pois os afetados podem não ter condições de interagir; os interessados na questão socioambiental podem ter os acessos restringidos; e os privilegiados na questão econômica podem ser postos nos espaços de debate para o alcance de resultados desejosos.

Mercadante reforça esse entendimento sobre a importância da participação ao realçar que “o Conselho Consultivo institucionaliza o processo de consulta, diálogo e negociação dentre os atores interessados e afetados pelas decisões referentes à gestão da UC, em benefício da conservação.”<sup>534</sup>

A abertura participativa pode descortinar os arranjos estratégicos para obtenção de determinados resultados que favorecem somente alguns, em especial

<sup>532</sup> Lei 9.985/2000 – Lei do Snuc. Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

<sup>533</sup> LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo e CUNHA, Cláudia Conceição. *Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação*: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. In *Ambiente e Sociedade*. Campinas/SP, v.XI, n. 2, p. 237-253, jul.-dez. 2008, p. 248. (<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a03.pdf>) Acesso em 15/12/20015.

<sup>534</sup> MERCADANTE, Maurício. *Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza*: a lei 9.985, de 18 de julho de 2000. In *Revista de Direitos Difusos* vol. V – Florestas e Unidades de Conservação. São Paulo : Editora Esplanada – ADCOAS, 2001, p. 576.

no que se refere ao ganho econômico. Essa é a via que se quer defender nesta pesquisa, pois para a defesa do meio ambiente o chamado foi para toda a coletividade, assim, os que querem participar deverão poder fazê-lo em condições de igualdade.

Nessa relação do econômico com o meio ambiente a pressão é uma constante, mas isso não pode ser uma surpresa, pois a própria Constituição já prevendo essa situação tratou desses assuntos de modo que a sociedade pudesse se desenvolver rumo à justiça e solidariedade, incluindo nessa busca a participação cidadã. Segundo Derani,

com vistas à solução dos problemas ecológicos, as estruturas sociais devem ser mobilizadas, para uma participação efetiva nas normas de organização. Sobretudo, a chamada sociedade civil, organizações que se colocariam entre o Estado e mercado, responderiam pela realização da cidadania, ao agir para um comprometimento das funções do Estado e para uma maior flexibilidade do mercado, visando ao assentamento de finalidades coerentes com um novo padrão de relacionamento com o meio ambiente.<sup>535</sup>

O meio ambiente se tornou uma referência direta nos rumos do país tendo em vista sua essencialidade para o desenvolvimento em todos os sentidos, em especial, a salvaguarda da vida, e, conforme a autora,

a participação da sociedade nos programas decisórios, de planejamento e licença de atividades geradoras de grande impacto no ambiente é um avanço no sentido da democratização da realização de políticas de conservação ambiental – ou realização de estratégias de sustentabilidade.<sup>536</sup>

As audiências e consultas públicas permitem uma reflexão sobre a sociedade, economia, meio ambiente e Estado, de modo que os objetivos da Constituição Federal brasileira sejam alcançados através de uma concreta discussão sobre os problemas e pressões que possam surgir da relação econômica e ambiental. O caminho para a defesa do meio ambiente deve ser traçado numa perspectiva participativa, pois só assim as desigualdades poderão ser apontadas e protegidas de um sistema que, ainda, tem como referência o poder econômico em detrimento de um bem-estar coletivo.

E, para não correr o risco de uma interpretação equivocada a favor de um – economia – e outro – ambiente – a autora argumenta que

---

<sup>535</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 71.

<sup>536</sup> *Ibid.*



a afinidade de valores na relação entre os homens e destes com a natureza permite afirmar a subsunção tanto do art. 170 como do art. 225 aos princípios-essência da Constituição Federal prescritos nos arts. 1º e 3º. Estes princípios são o esteio necessário, capaz de manter o encadeamento e os vínculos dos atos privados e públicos, sem os quais se desintegraria uma sociedade.<sup>537</sup>

O desdobramento concreto da defesa do meio ambiente via participação popular corresponde ao ideal constitucional que orienta o Brasil, pois está previsto explicitamente a necessidade da presença da sociedade nas tomadas de decisão. Ainda que não houvesse a previsão legal expressa das audiências e consultas públicas no ordenamento jurídico, estas estariam fundamentadas naquilo que orienta a legalidade, que são seus princípios e a busca pela justiça socioambiental.

Uma maior participação do cidadão possibilita o surgimento de mais críticas, o que faz elevar a atenção quanto aos fundamentos dos argumentos utilizados nos debates sobre a defesa do meio ambiente. Ao se falar em proteção percebe-se que esse bem está ainda numa condição de alvo, mas, segundo a opinião de Benjamim, já existe uma mudança no paradigma predominante, de antropocentrismo puro para um antropocentrismo intergeracional com tendências pontuais para o não-antropocentrismo.<sup>538</sup>

Não se quer enfatizar aqui que o predomínio deve se restringir à posição não-antropocêntrica, mas, sim, que a defesa do meio ambiente possa ter a população como partícipe nas discussões a respeito da vida para a atualidade e para o futuro. É o que salienta Benjamim ao afirmar que do ponto de vista do Direito a posição antropocêntrica e não-antropocêntrica não devem ser excludentes, podendo haver uma complementação entre ambas.<sup>539</sup>

Até porque, se os direitos fundamentais não forem analisados de forma integrada serão ressaltados argumentos que contrapõem de forma direta a posição não-antropocêntrica como o realizado por Betão ao afirmar que “a visão biocêntrica é claramente incompatível com a Constituição Federal de 1988, que

---

<sup>537</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 248.

<sup>538</sup> BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. *A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso*. In: CARLIN, Volnei (org). *Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009. p. 49-68. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/26184>. p. 22.

<sup>539</sup> *Ibid.* p. 27.

expressamente estabelece que a República Federativa do Brasil fundamenta-se, entre outros, na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).”<sup>540</sup>

Por essa razão, ou seja, pela controvérsia existente quanto ao que é melhor para um país e sua população é que a participação não pode ser desconsiderada, sendo as audiências e consultas públicas formas consensuais de interação entre a sociedade e Estado. Betrão reforça esse entendimento ao realçar que

a consulta pública consiste, pois, em importante instrumento para identificação dos principais impactos, positivos e negativos, gerados pela criação da unidade de conservação, considerando-se os aspectos naturais, sociais, econômicos, dentre outros, razão pela qual não pode ser desprezada pelo Poder Público.<sup>541</sup>

A observação integral desses aspectos demonstra uma atenção com o conceito de dignidade e solidariedade em que a figura do outro – da atual geração e das gerações futuras – é considerada nas interações e decisões sobre os sentidos da vida, devendo estas serem visualizadas da forma mais ampla possível para que se possa enxergar os pontos críticos e, assim, buscar uma solução viável que proteja o meio ambiente, garantindo, dessa forma, a ideia de sustentabilidade e equilíbrio.

É nesse rumo que se apresenta a defesa do meio ambiente pela via participativa, pois segundo argumenta Smith

no pensamento ecológico, os seres humanos têm obrigações para com os animais, as árvores, as montanhas, os oceanos e outros membros da comunidade biótica. Isto significa que os seres humanos têm que ser extremamente prudentes antes de embarcarem em qualquer projecto, que poderá encerrar efeitos adversos sobre os ecossistemas em questão.<sup>542</sup>

Isso levará, segundo o autor, os seres humanos a reavaliarem suas capacidades de agir e pensar o meio ambiente, caracterizando, assim, a necessidade de uma cidadania ecológica, tendo vista a complexidade, incerteza e interconexão de todas as coisas vivas com os sistemas que as mantêm.<sup>543</sup> Nesse sentido, Smith sustenta que

<sup>540</sup> BETRÃO, Antonio F. G. *Unidades de uso sustentável e de proteção integral: diferenças, semelhanças e adequação na escolha*. In AHMED, Flávio e COUTINHO, Ronaldo (coordenadores). *Tutela jurídica das áreas protegidas*: (Lei no. 9985/2000). Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2011, p. 01-12, p. 6.

<sup>541</sup> Ibid, p. 7.

<sup>542</sup> SMITH, Mark J. *Manual de ecologismo: Rumo à cidadania ecológica*. (Tradução de Lígia Teopisto). Instituto PIAGET, 1998, p. 130.

<sup>543</sup> Ibid, p. 130-131.

as gerações atuais não devem agir de formas que coloquem em risco a existência das gerações futuras, bem como a capacidade destas viverem com dignidade e, caso ajamos de formas que contenham a possibilidade de consequências futuras adversas, devemos minimizar esses riscos.<sup>544</sup>

A abertura participativa através das consultas públicas para criação e ampliação das unidades de conservação permite essa ação e pensamento da coletividade sobre as diversidades existentes de forma dialogada, seja evitando os riscos ambientais, seja minimizando-os ou pelo menos conversando sobre as possíveis consequências.

Sobre essa questão, aponta José Eduardo Ramos Rodrigues que o expediente legal de consulta pública para criação e ampliação de unidades de conservação com a oitiva da população local e outras partes interessadas é passível de crítica, pois ao subordinar um tema de grande relevância para o país a um debate com locais, evidencia-se uma escuta de caráter plebiscitário e demagógico.<sup>545</sup>

Do mesmo modo, Rodrigues enfatiza de maneira crítica que para haver uma efetiva participação nessas consultas públicas seria necessário não apenas informação, mas uma educação que promovesse a consciência e valores ambientais.<sup>546</sup>

É verdade que a criação e a ampliação das unidades de conservação não é tarefa fácil e nem poderia ser diante da importância dos direitos fundamentais envolvidos e previstos no ordenamento jurídico do Brasil, dentre os quais estão o meio ambiente e a dignidade humana, direitos esses que não devem se sobrepor um sobre o outro, mas se complementarem.

Pior será se a definição dessas áreas não for pensada de forma compartilhada como preceitua a Constituição Federal ao dispor sobre a participação da coletividade na defesa de um meio ambiente sadio e equilibrado, especificamente falando, e ao fundamentar a República do Brasil em um Estado Democrático de Direito em que a participação é a premissa da legitimidade popular.

---

<sup>544</sup> SMITH, Mark J. *Manual de ecologismo: Rumo à cidadania ecológica*. (Tradução de Lígia Teopisto). Instituto PIAGET, 1998, p. 128.

<sup>545</sup> RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 93.

<sup>546</sup> *Ibid*, p. 94.

O objetivo das consultas públicas prévias é, então, impedir que as unidades de conservação existam somente no *papel*, fazendo dessas áreas uma realidade pensada numa perspectiva democrática e não autoritária que visa resultados que favorecem economicamente ou ambientalmente alguns diante de uma situação de desigualdade de outros.

Com efeito, como o direito fundamental a um meio ambiente saudável está contextualizado às ordens econômica e social sob a égide de um Estado Democrático de Direito e protegidos por uma Constituição devem ser legitimados pela população. A interpretação do ordenamento jurídico deve ser realizada de maneira integrada e constitucional para que se evitem injustiças.<sup>547</sup>

Assim, a teoria habermasiana está presente nos procedimentos de criação e ampliação das unidades de conservação, ainda que não vinculante, pois é destacado o papel das consultas públicas e, portanto, resguardada a possibilidade de deliberação como substância e procedimento formal a ser atendido. O descumprimento desse requisito pode ensejar a anulação do ato, a exemplo, do julgamento do Mandado de Segurança nº 24.665-1/DF referenciado na nota anterior. E mais, com essa decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), demonstra-se a observância do Estado Democrático de Direito, no que se refere à proteção ambiental, bem como do princípio da participação, o que permite a coletividade cumprir com seu dever de defesa do meio ambiente.

Para tanto, o controle de constitucionalidade realizado pelos Poderes tem no Supremo Tribunal Federal (STF) sua referência e limite, devendo, por esse motivo ser visualizado qual tem sido a importância da abertura interpretativa nesta corte Constitucional, a exemplo da defesa ambiental nas audiências públicas convocadas para o esclarecimento e debates sobre essa questão.

---

<sup>547</sup> O Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Marco Aurélio de Melo, em seu voto como relator no Mandado de Segurança nº 24.665 /DF, que tem como objeto a discussão a ampliação dos limites originais da Estação Ecológica do Tain no Rio Grande do Sul, muito embora não tenha admitido o Mandado de Segurança, tendo em vista os limites dessa ação e valores em jogo destaca que “o art. 225 encerra o direito dos cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, revelando-o de uso comum do povo e imprescindível à qualidade de vida. Mais do que isso, impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (p.242-244). Entretanto, por maioria, foi concedida a segurança, ficando certo que a ampliação dos limites de Estação Ecológica não pode ser feita sem a observância dos requisitos prévios de estudos técnicos e consulta pública, embora não seja exigida para a sua criação a consulta pública (p. 233). (<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>). Acesso em 20/05/16.

Abrindo essa discussão, Sarlet e Fensterseifer destacam que o STF, desde 2007, considerando o relevante interesse público, tem permitido a participação de partes interessadas, através de audiências públicas judiciais nas questões socioambientais consideradas complexas, tais como: as pesquisas de células-tronco (ação direta de inconstitucionalidade - ADI 3.510); importação de pneus usados (arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF 101); judicialização do direito à saúde (casos de suspensão de liminar, suspensão de tutela antecipada e suspensão de segurança); proibição do uso de amianto (ação direta de inconstitucionalidade - ADI 3.937); Campo Eletromagnético de linhas de transmissão de energia (recurso extraordinário - RE 627.189); queima da palha de cana-de-açúcar (recurso extraordinário - RE 586.224)<sup>548</sup>; e do Código Florestal (ADI nº 4.901, ADI nº 4.902, ADI nº 4.903, ADI nº 4.937).

Ademais, é importante saber que as discussões sobre a defesa do meio ambiente já estão na Corte Superior do Brasil e que esta tem privilegiado o debate via audiência pública judicial nas tomadas de decisão. Isso porque, a produção de leis, decisões administrativas e judiciais estarão sujeitas ao Supremo Tribunal Federal se estiverem em dissonância com a Constituição Federal de 1988 e o que a fundamenta, como o princípio da participação.

### 3.3

#### **Audiências públicas e a proteção do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal**

A previsão das audiências públicas nas ações e recursos julgados no Supremo Tribunal Federal (STF) se fundamenta no Estado Democrático de Direito através do princípio da participação, que promove a interação dos cidadãos com o Estado na formação e aplicação do ordenamento que os regem.

A participação popular na defesa do meio ambiente deve ser fomentada em todas as esferas de poder. No legislativo, por exemplo, esta participação pode ser realizada em seus projetos de lei em matéria ambiental, concedendo aos interessados a oportunidade de manifestação, dentre outras formas, por meio de audiências públicas no âmbito municipal, estadual e federal.<sup>549</sup>

---

<sup>548</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental* / Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 148.

<sup>549</sup> *Ibid*, p. 130.

Na administração pública, como visto anteriormente, a participação popular pode se apresentar por via das audiências públicas e consultas públicas para a proteção do meio ambiente, sendo que se destacam como uma forma consensual e compartilhada de tomada de decisão em que o Poder Público se alinha à sociedade. Conforme a legislação, esses meios de participação são fases obrigatórias nos procedimentos de licenciamento ambiental que dependam de Estudos de Impacto Ambiental e criação e ampliação de unidades de conservação.

No Judiciário, a partir de 1999, houve uma abertura para novas perspectivas de racionalização democrática da Constituição com a publicação das leis 9.868 e 9.882, a primeira tratando da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e declaratória de constitucionalidade (ADC); e a segunda voltada para a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF); ambas regulamentando o art. 102, I, *a*, e §1º da Constituição Federal de 1988.<sup>550</sup>

Essa abertura interpretativa no Judiciário ajusta-se ao fundamento teórico de Peter Häberle em que é apresentado o debate sobre a sociedade aberta de intérpretes, ao argumentar que todo aquele que é regulado por uma regra e que se sujeita a este contexto é direta ou indiretamente, um intérprete da mesma.<sup>551</sup> Desse modo, por não serem somente os agentes jurídicos da Constituição que se sujeitam às normas, não podem, também, serem eles os únicos intérpretes.<sup>552</sup>

Nesse sentido, com o advento das leis 9.868 e 9.882<sup>553</sup> inseriu-se no STF a audiência pública, o que propiciou, segundo Herani, uma abertura democrática da

<sup>550</sup> HERANI, Renato Gugliano. *A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, abr.-jun./2014. Revista dos Tribunais, p. 48.

<sup>551</sup> HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A Sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. (Tradução de Gilmar Ferreira Mendes) Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 15.

<sup>552</sup> Ibid.

<sup>553</sup> **Lei 9.868/99** - Art. 8º Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de quinze dias. Art. 9º Vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento. § 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em **audiência pública**, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria. (grifo nosso) § 3º As informações, perícias e **audiências** a que se referem os parágrafos anteriores serão realizadas no prazo de trinta dias, contado da solicitação do relator. (grifo nosso); art. 20 (com mesma redação do art. 9º.) e **Lei 9.882/99** - Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias. § 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que

Justiça Constitucional com a participação popular em decisões, a exemplo da proteção do meio ambiente.<sup>554</sup>

Herani argumenta sobre as audiências públicas no STF que nessa forma de interação autoriza-se a participação de pessoas especializadas e com experiência no assunto quando convocadas pelo Presidente da Corte Suprema ou pelo relator do caso para esclarecimento de questões com repercussão geral e de interesse público relevante.<sup>555</sup> Aponta, ainda, o autor, que não se deve confundir as audiências públicas no STF com o *amicus curiae*<sup>556</sup>, pois neste caso a legitimidade é mais extensa, podendo a manifestação ser na forma escrita, enquanto que naquela modalidade de participação somente pessoas com experiência ou autoridade no assunto prestam esclarecimentos para o deslinde da controvérsia.<sup>557</sup>

Contudo, mesmo com formalidades que impedem a ampla participação cidadã nas audiências públicas, está caracterizada a abertura do julgamento, fundamentada no Estado Democrático de Direito, o que garante a possibilidade de exposição de alguma circunstância que provoque uma reflexão na decisão por qualquer pessoa, simplesmente por causa da publicidade do encontro.<sup>558</sup>

No sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal<sup>559</sup> verifica-se a realização de audiências públicas de 2007 até 2015 e dentre elas identifica-se aquelas

---

emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, **em audiência pública**, de pessoas com experiência e autoridade na matéria. (grifo nosso)

<sup>554</sup> HERANI, Renato Gugliano. *A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, abr.-jun./2014. Revista dos Tribunais, p. 49.

<sup>555</sup> Ibid, p. 52-53.

<sup>556</sup> O instituto do *amicus curiae*, de modo similar ao que tem ocorrido nas audiências públicas judiciais promovidas no STF, também tem tido a sua utilização crescente no plano judicial, permitindo que um terceiro interessado (por exemplo, uma entidade ambientalista ou entidade de cunho acadêmico ou científico) intervenha no processo de tomada de decisão judicial, frequentemente, em defesa dos interesses de grupos por ele representados, lançando informações por meio de parecer acerca da questão jurídica controvertida (além da possibilidade de sustentação oral perante a Corte). (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito*. IN Revista de Direito Ambiental (Coordenação Eladio Lecey e Sivia Cappelli), Ano 19, vol. 73, jan-mar /2014. Revista dos Tribunais, p. 80-81.)

<sup>557</sup> HERANI, Renato Gugliano. Op.cit, p. 53.

<sup>558</sup> Notícias. Quinta-feira, 20 de setembro de 2012. Audiência pública simboliza a democracia, afirma ministro Marco Aurélio. No encerramento da audiência pública no Supremo Tribunal Federal sobre o uso do amianto no Brasil, o ministro Marco Aurélio destacou que a iniciativa da Corte de debater o tema “é um símbolo marcante da própria democracia”. (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=218651>. Acesso em 05/02/2016.)

<sup>559</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em 05/02/2016.

diretamente voltadas para a questão socioambiental como já exemplificado ao final do subcapítulo anterior. Pode-se destacar, então, a importância do alargamento do círculo interpretativo dessas discussões postas perante a Corte Constitucional do país, tendo vista que as inconstitucionalidades normativas afetam sempre a boa qualidade de vida.<sup>560</sup> De acordo com Herani, a abertura democrática nas discussões sobre a proteção do meio ambiente possibilita que as decisões sobre o tema não fiquem restritas ao debate entre juristas, podendo ser influenciadas por outras áreas de conhecimento.<sup>561</sup> Segue afirmando, ainda, que “todos, sem exceção – dos cidadãos às autoridades – são potenciais atores do jogo argumentativo, com plena capacidade de influir no resultado decisório.”<sup>562</sup>

Com efeito, a tendência atual é que haja um aumento de demandas relacionadas à constitucionalidade de decisões que têm os direitos fundamentais como foco, a exemplo do meio ambiente, em que o STF terá que cumprir seu papel de guardião da Constituição. As questões ligadas ao meio ambiente abrangem não só a natureza, o verde, mas, também, os aspectos culturais e artificiais que se desdobram na proteção da saúde, trabalho e patrimônio genético, ou seja, para a proteção da qualidade de vida. Isso tudo associado ao contexto econômico que tende financiar a exploração do meio ambiente e, porque não, a defesa ambiental com a finalidade organizar os fatores de produção, a exemplo da empregabilidade, matéria-prima e capital. Reafirma-se, portanto, o choque do econômico sobre o ambiente, tendo como justificativa das ações daquele a melhoria dos aspectos socioambientais, entretanto, o que se verifica são políticas desenvolvimentistas com a finalidade de ganho e acúmulo de capital.

Dessa maneira, situações relacionadas a uma colisão entre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e outros direitos de igual estirpe trarão dificuldades na solução de controvérsias, como as práticas culturais denominadas de *farra do boi* e *vaquejada*; o encontro da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico. Assim como debates em relação ao direito de propriedade, direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada; a garantia da ordem jurídica com a separação dos poderes, pois as decisões no Legislativo,

---

<sup>560</sup> HERANI, Renato Gugliano. *A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, abr.-jun./2014. Revista dos Tribunais, p. 55.

<sup>561</sup> Ibid, p. 63.

<sup>562</sup> Ibid, p. 71.



Executivo e Judiciário podem restabelecer a qualquer momento os debates sobre a questão ambiental; o direito à moradia; e o direito das populações tradicionais nas unidades de conservação.<sup>563</sup>

Essas situações dizem respeito ao modo de vida e conquistas da sociedade que poderão ser levadas ao STF para o controle de constitucionalidade, vinculando a todos. Assim, quando se promove uma abertura para o debate em um nível como este, que é o espaço público do Supremo Tribunal Federal, percebe-se que o processo de democratização está ocorrendo, ainda que com todas as dificuldades formais exigidas.

A participação cidadã ambiental pode estar sendo considerada ínfima em todos os seus sentidos devido à falta de preparação; falta de condições econômicas e sociais dos participantes; falta de informação e educação; e falta de tempo; mas ela está ocorrendo e, para ser aprimorada, é importante que educação, informação, publicidade e mais acesso aos espaços de discussão sejam premissas para a concretização do Estado Democrático de Direito.

O Judiciário, o Legislativo e o Executivo não alcançarão a legitimidade necessária para a configuração desse Estado democrático se não se abrirem à participação dos cidadãos, permitindo que seja exposto aquilo que é realmente fundamental para o bem-estar de todos, exigindo-se, para tanto, que os espaços públicos estejam acessíveis. Esta é a realidade que está sendo visualizada a partir da teoria habermasiana<sup>564</sup>, pois no Brasil, ainda que de maneira embrionária, a participação tem sido buscada nas esferas Municipais, Estaduais e Federal, bem como nas funções legislativa, administrativa e judicial; e ainda na iniciativa privada, pois esta está cada vez mais imbricada com o público.

A difusão da teoria habermasiana, por meio do alicerce da democracia participativa ou deliberativa e não somente com o foco na representação política do povo, tem se prestado, ao menos, para indicar que existe, na maioria das vezes,

---

<sup>563</sup> Ver a respeito em DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Direito Ambiental de Conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2015, p. 133 e ss.

<sup>564</sup> Conforme Habermas, “antes de ser assumida por atores que agem estrategicamente, a esfera pública tem que reproduzir-se a partir de si mesma e configurar-se como uma estrutura autônoma.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 97).

insatisfação popular no que se refere às tomadas de decisão em todos os níveis.<sup>565</sup> O caminho para se alcançar legitimidade nas decisões não é limitar, desmotivar ou desobrigar a participação dos cidadãos, pelo contrário, é incentivar e vincular a decisão a procedimentos que garantam uma interação, como é o caso das audiências públicas ambientais, abrangendo também as decisões no STF.

O cidadão deve se sentir confortável ao se manifestar sobre uma questão que implique consequências as quais não quer suportar ou, pelo menos, poder entender as razões que o obriguem a respeitar a ordem. No mesmo sentido, as autoridades públicas não podem se considerar desrespeitadas quando confrontadas pelo poder popular, mas devem, com toda transparência, demonstrar o caminho que percorreram para tomar a decisão questionada. Afinal de contas, o Brasil é um Estado Democrático de Direito voltado para as questões sociais, econômicas e ambientais.

A abertura democrática nas tomadas de decisão, a exemplo das audiências públicas ambientais nas esferas legislativa, executiva e judiciária, possibilita a indicação de polêmicas, mesmo com os limites formais que afastam o cidadão do fronte de discussão, como é o caso da participação no STF em que se permite somente a autoridades no assunto a possibilidade de se inscreverem no debate.

A voz do povo está ganhando vez e tem chegado aos debates ambientais, o que está chamando a atenção e exigindo dos responsáveis pelas decisões uma preocupação quanto às suas justificativas. O melhor argumento deve trazer consigo suas razões de modo que todos entendam razoavelmente o que se pretende para, assim, poderem apoiar ou contraditar a ideia.

O objetivo da deliberação não é impedir a tomada de decisão com debates intermináveis, pois esta tem que ocorrer e é salutar que as regulamentações aconteçam. O que se defende é o encontro de entendimentos sobre a questão ambiental, por exemplo, com vistas a evitar imposições particularistas em detrimento do coletivo.

De fato, mesmo que os Ministros do Supremo Tribunal sejam considerados idôneos, com enorme saber jurídico e tenham sido sabatinados pelo Senado Federal, como preceitua a Constituição e, ainda, que tenham franqueado a

---

<sup>565</sup> De acordo com Habermas, “com muita frequência o direito confere a aparência de legitimidade ao poder ilegítimo.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 62.)

análise interpretativa em seus julgamentos a outras manifestações de autoridades na questão socioambiental para entenderem melhor a discussão, ainda assim surgirão tentativas de restrição ao processo de democratização do Estado de Direito Brasileiro. Essa situação se aplica, também, ao Executivo e Legislativo, pois se o poder emana do povo este deve ser considerado a todo o momento nas funções decisórias do Estado.

É o que destaca Augusto Cesar Leite de Rezende sobre as audiências públicas ambientais no Supremo Tribunal Federal ao apontar que não é permitida uma maior aproximação desta instituição com a sociedade em razão da mesma se abrir somente a *experts* com experiência e especialidade na matéria.<sup>566</sup> Defende o autor, ainda, uma urgência por parte do STF em garantir que entidades civis de proteção da natureza participem efetivamente dos debates e não só os especialistas no assunto, assim como se aproxime mais da sociedade realizando encontros públicos em outras localidades fora da Capital Federal<sup>567</sup>, permitindo, assim, um contato mais real com a demanda socioambiental.

Isso porque o cidadão tem que ser parte do processo decisório, podendo não só ser representado nos espaços públicos de discussão, mas podendo se manifestar, apresentando sua polêmica, que poderá ser aceita ou não.

As Leis 9.868 e 9.882, ambas de 1999, previram a realização da audiência pública, mas sem regulamentar seu procedimento, situação que foi apresentada no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a partir da emenda regimental 29/2009, em seus artigos 13, inciso XVII<sup>568</sup> e 21, inciso XVII<sup>569</sup>. Percebe-se neste caso a inexistência de previsão para a convocação da audiência pública no STF

<sup>566</sup> RESENDE, Augusto Cesar Leite de. *Audiências Públicas Ambientais no âmbito do Supremo Tribunal Federal: Verdadeiros espaços públicos de exercício da cidadania? In Direitos Humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos* (organização CONPEDI / UFMG / FUMEC / Dom Helder Câmara); (Coord. Alexandre Veronese, Fabiana de Menezes Soares, Vladimir Oliveira da Silveira). Florianópolis : CONPEDI, 2015, p. 371.

<sup>567</sup> Ibid.

<sup>568</sup> Art. 13. São atribuições do Presidente: XVII – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal. ([http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF\\_Setembro\\_2015versoeletrnica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Setembro_2015versoeletrnica.pdf)). Acesso em 12/02/16.

<sup>569</sup> Art. 21. São atribuições do Relator: XVII – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante. ([http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF\\_Setembro\\_2015versoeletrnica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Setembro_2015versoeletrnica.pdf)). Acesso em 12/02/16.

por parte de interessados que não sejam o Presidente e o Relator do processo, podendo, então, ser considerada essa democratização interpretativa ocasional, pois restrita à decisão de uma autoridade. Entretanto, deve-se comemorar a formalização do procedimento, pois as pressões populares poderão incitar a realização dos encontros públicos quando a matéria a ser discutida for relacionada à questão socioambiental.

Ademais, o Regimento Interno do STF prevê em seu texto através do art. 154, seus incisos e parágrafo<sup>570</sup> e art. 155 e parágrafos<sup>571</sup>, dentre outros destaques, que, havendo defensores e opositores em relação a um tema, será garantida a participação das diversas correntes de opinião, o que indica um compromisso com o exercício da cidadania<sup>572</sup>, pelo menos, uma expectativa.

Nem sempre os direitos e garantias são disponibilizados de uma só vez, dessa forma, os cidadãos têm que ocupar os espaços que estão sendo disponibilizados e exigir que esta presença seja formal e legal para que possa ocorrer sempre que necessário. É importante, também, ter atenção com as tentativas de se retirar do ordenamento jurídico as conquistas que promovem a participação, a exemplo do projeto de lei do Senado Federal 654 de 2015, atualmente em trâmite nesta casa legislativa, que pretende autorizar licenciamentos ambientais especiais sem audiência pública sob o argumento de

<sup>570</sup> Art. 154. Serão públicas as audiências: I – (Suprimido); II – para instrução de processo, salvo motivo relevante. III – para ouvir o depoimento das pessoas de que tratam os arts. 13, inciso XVII, e 21, inciso XVII, deste Regimento. Parágrafo único. A audiência prevista no inciso III observará o seguinte procedimento: I – o despacho que a convocar será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas; II – havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência, será garantida a participação das diversas correntes de opinião; III – caberá ao Ministro que presidir a audiência pública selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinando a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar; IV – o depoente deverá limitar-se ao tema ou questão em debate; V – a audiência pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça; VI – os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência; VII – os casos omissos serão resolvidos pelo Ministro que convocar a audiência. ([http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF\\_Setembro\\_2015versoeletrnica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Setembro_2015versoeletrnica.pdf)). Acesso em 12/02/2016.

<sup>571</sup> Art. 155. O Ministro que presidir a audiência deliberará sobre o que lhe for requerido. § 1º Respeitada a prerrogativa dos advogados, nenhum dos presentes se dirigirá ao presidente da audiência, a não ser de pé e com sua licença. § 2º O secretário da audiência fará constar em ata o que nela ocorrer. ([http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF\\_Setembro\\_2015versoeletrnica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Setembro_2015versoeletrnica.pdf)). Acesso em 12/02/2016.

<sup>572</sup> RESENDE, Augusto Cesar Leite de. *Audiências Públicas Ambientais no âmbito do Supremo Tribunal Federal: Verdadeiros espaços públicos de exercício da cidadania?* In *Direitos Humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos* (organização CONPEDI / UFMG / FUMEC / Dom Helder Câmara); (Coord. Alexandre Veronese, Fabiana de Menezes Soares, Vladimir Oliveira da Silveira). Florianópolis : CONPEDI, 2015, p. 370.

interesse nacional e do projeto de emenda à Constituição nº 65 de 2012, que tem como objetivo retirar a obrigatoriedade do licenciamento ambiental.

Curioso ressaltar que sendo esses projetos de lei sancionados poderá ser proposta uma ação direta de inconstitucionalidade para analisar abstratamente no STF se a supressão da obrigatoriedade da audiência pública nos casos de licenciamento ambiental está em desacordo com a Constituição Federal e, paradoxalmente, os debates poderão ocorrer num encontro público formal em que as posições deverão ser confrontadas. Verifica-se, portanto, a imprescindibilidade da participação popular para a tomada de decisão, inclusive, quando ela própria é o alvo da discussão.

Constata-se, nessa perspectiva, a presença da teoria habermasiana<sup>573</sup> nas análises de casos no Supremo Tribunal Federal, ainda que de forma pontual e ocasional, em que a deliberação é vivenciada não só pelo círculo formal dos intérpretes - os Ministros deste Colegiado; o Procurador Geral da República; o Advogado Geral da União; os legitimados no rol previsto no art. 103 da Carta Constitucional de 1988 para a ação direta; as partes através de seus advogados no controle difuso e o *amicus curiae* - mas, também, pelos interessados e afetados na questão a ser discutida e decidida pela Corte Superior.

Mesmo não sendo explícita a ideia da democracia deliberativa, há um desejo por praticá-la, principalmente nos casos em que existe uma repercussão direta na vida das pessoas, como é a defesa do meio ambiente. A população tem sentido os reversos de ações contra esse bem fundamental e tem se manifestado quando pode a respeito do assunto, buscando melhorias para seu bem-estar, o que gera resultados conscientes para a coletividade.

Como demonstração desse aumento de participação em temas ambientais no período de 2007 a maio de 2013 perante o STF, Herani aponta que

a primeira audiência pública foi em 2007 no caso que se discutiu as pesquisas com células-tronco embrionárias, ou seja, mais de sete anos de introduzido esse instituto no sistema jurídico brasileiro. De 2008 até meados de 2013, ou seja, em pouco mais de 5 anos, foram realizadas 10 audiências. Os anos de 2012 e 2013

---

<sup>573</sup> Conforme Habermas, “as garantias dos direitos fundamentais não conseguem proteger por si mesmas a esfera pública e a sociedade civil contra deformações. Por isso, as estruturas comunicacionais da esfera pública têm que ser mantidas intactas por uma sociedade de sujeitos privados viva e atuante.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 102).

concentraram o maior número delas, 6, o que representa 54, 55%. Em 2011, não houve; em 2010 e 2009, apenas uma em cada ano; e 2008, duas.<sup>574</sup>

A partir desse período, de acordo com o sítio eletrônico do STF, foram realizadas audiências públicas, diversas das questões ambientais, relativas às seguintes ações: Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5072 que trata do uso de depósito judicial; ADI 4439 que trata do ensino religioso em escolas públicas; Recurso extraordinário – RE 581.488 que trata da internação hospitalar com diferença de classe no SUS; ADI 5062 e ADI 5065 que tratam dos direitos autorais no Brasil; ADI 5037 e ADI 5035 que tratam do programa “mais médicos”; ADI 4815 que trata das biografias não autorizadas; e ADI 4650 que trata do financiamento das campanhas eleitorais.<sup>575</sup>

Verifica-se uma tendência para realização de audiências públicas nas demandas postas diante do STF, no entanto, não se pode garantir uma participação efetiva durante a realização do encontro, podendo estar sendo utilizada, simplesmente, como um processo de legitimidade formal como acontece com os demais modelos de participação direta. O que não retira seu valor, pois está prevista sua realização e a qualquer momento pode ser indicado e comprovado o seu mau uso, visto sua publicidade, especialmente nas questões socioambientais.

A teoria habermasiana tem sido aplicada no Brasil considerando não só uma maior procura por parte do cidadão nas tomadas de decisão, como também, a partir da formalização legal da necessidade da presença popular nos espaços decisórios.<sup>576</sup> Essa associação entre vontade popular e espaços públicos acessíveis é uma realidade que tem proporcionado a concretização do Estado Democrático de Direito brasileiro, garantindo um flerte com a justiça socioambiental, pois desenvolvimento econômico, solidariedade e um meio ambiente sadio são fundamentais para a sustentabilidade da vida.

Demonstra-se nos votos de relatoria de alguns casos levados ao STF que tratam da questão socioambiental que a participação popular tem sido considerada

---

<sup>574</sup> HERANI, Renato Gugliano. *A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, abr.-jun./2014. Revista dos Tribunais, p. 52.

<sup>575</sup> (<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>). Acesso em 12/02/2016.

<sup>576</sup> De acordo com Habermas, “a sociedade civil compõem-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 99).

nas tomadas de decisão. Por exemplo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3510 (pesquisas de célula-tronco embrionária) o Relator Carlos Ayres Britto aponta o advento do constitucionalismo fraternal às relações humanas, tendo em vista a comunhão da vida social, em busca de equilíbrio e saúde, com os acasos da natureza.<sup>577</sup>

Nesse voto, o Ministro Ayres Britto destaca seu convencimento quanto à relevância social da matéria e já no início determina a realização da audiência pública motivado pela provocação do professor Cláudio Fonteles e com base no §1º do art. 9º da lei 9.868/99, considerando-a um notável mecanismo de democracia direta e participativa.<sup>578</sup> A questão é saber se o faria não fosse a previsão legal e o momento propício à busca por legitimidade. Todavia, essa decisão inaugura a abertura constitucional no processo interpretativo no STF.

Logo em seguida é realçado o que pode ser considerado um debate de *ilustres*, ao ser apontado pelo Ministro Ayres Britto a presença de vinte e duas autoridades científicas do Brasil que tomaram lugar na tribuna para debater o tema que lhe coube julgar durante oito horas, sendo lavrado em ata, assim como gravados o som e imagem do desenrolar da audiência pública.<sup>579</sup> A crítica que se faz aqui é em relação à presença no debate somente de autoridades no assunto, mas reconhece-se a importância dessa abertura relativa, ainda que reservada a *experts*, pois é necessário o esclarecimento de posições conflitantes para uma decisão.

Contudo, no mesmo voto, vislumbra-se o compromisso do Ministro Ayres Britto com a realidade e não somente com o que ele entende e o que sabem os conhecedores do assunto, o que faz a audiência pública ganhar um espaço verdadeiramente público, ou seja, a sociedade. O Relator do processo se coloca na seguinte posição: “Como o juiz não deve se resignar em ser uma traça ou um

---

<sup>577</sup> Voto do Relator Ministro Carlos Ayres Britto no acórdão da ADI 3.510, p. 135-136. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2299631>). Ver peças eletrônicas: tópico 86 (ACÓRDÃO – improcedente). Acesso em 19/02/2016.

<sup>578</sup> Voto do Relator Ministro Carlos Ayres Britto no acórdão da ADI 3.510, p. 145. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2299631>). Ver peças eletrônicas: tópico 86 (ACÓRDÃO – improcedente). Acesso em 19/02/2016.

<sup>579</sup> Voto do Relator Ministro Carlos Ayres Britto no acórdão da ADI 3.510, p. 146. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2299631>). Ver peças eletrônicas: tópico 86 (ACÓRDÃO – improcedente). Acesso em 19/02/2016.

ácaro de processo, mas um ser do mundo, abro minhas vistas para o cotidiano existencial do país e o que se me depara?”<sup>580</sup> Em seguida, faz alusão, a partir de revistas de circulação no país, aos casos da atriz Isabel Fillardis e, também, o jornalista e escritor Diogo Mainardi, ambos com filhos com desenvolvimento neurológico diverso do considerado como normal.<sup>581</sup>

Apesar desses dois casos ainda serem ligados a personalidades famosas, nota-se a consideração de informações fora de um círculo de autoridades, o que permite verificar a potencialidade da ampliação interpretativa de casos complexos, fazendo da audiência pública um espaço que não comporta limitações, visto que sua publicidade faz extrapolar a um maior número de pessoas os comentários dos responsáveis pela decisão.

A Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha em sua relatoria na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 101 que tratou da importação de pneus usados também aponta em seu voto a necessidade de realização de audiência pública, tendo em vista a repercussão do tema e a necessidade de um estudo mais acurado do exposto na ação para uma melhor compreensão da questão.<sup>582</sup>

Nesse voto foi considerado, dentre outros pontos importantes, o princípio da precaução, equidade e responsabilidade intergeracional, sendo aberto o debate para a relevância da atuação do Poder Judiciário na efetivação do direito ambiental, tendo em vista as diversas decisões judiciais em contrariedade a inúmeros atos da administração que impediam a importação de bens de consumo usados.<sup>583</sup>

A Ministra Cármen Lúcia indica em seu voto várias decisões judiciais referentes à importação de pneus usados, algumas permitindo e outras negando o

<sup>580</sup> Voto do Relator Ministro Carlos Ayres Britto no acórdão da ADI 3.510, p. 200. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2299631>). Ver peças eletrônicas: tópico 86 (ACÓRDÃO – improcedente). Acesso em 19/02/2016.

<sup>581</sup> Voto do Relator Ministro Carlos Ayres Britto no acórdão da ADI 3.510, p. 200. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2299631>). Ver peças eletrônicas: tópico 86 (ACÓRDÃO – improcedente). Acesso em 19/02/2016.

<sup>582</sup> Voto da Relatora Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha no acórdão da ADPF 101, p. 40. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2416537>). Ver peças eletrônicas: tópico 36 (Inteiro teor do acórdão). Acesso em 19/02/2016.

<sup>583</sup> HERANI, Renato Gugliano. *A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, abr.-jun./2014. Revista dos Tribunais, p. 58.



direito.<sup>584</sup> Esta situação, levando em consideração o meio ambiente como direito fundamental, ensejou a propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental, não havendo, contudo, salvo a decisão determinando a realização de audiência pública destaques expressos em relação a esta.

A controvérsia da ADPF 101 teve como foco a proteção aos preceitos fundamentais ao direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado afetados pelas decisões judiciais conflitantes e, por outro lado, o desenvolvimento econômico sustentável.<sup>585</sup> Portanto, presente o embate do mundo da vida e sistema ou meio ambiente e economia. Assim, é muito interessante o enfrentamento das posições para que haja um esclarecimento razoável da questão para a tomada de decisão.

O Ministro Marco Aurélio esteve à frente da relatoria da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3937, em que se discutiu a proibição do uso de amianto, outra questão que envolve diretamente o meio ambiente e a economia. Da mesma forma, foi realizada audiência pública e conforme se depreende de sua transcrição<sup>586</sup> houve o debate entre as posições a favor da saúde e de um meio ambiente equilibrado e, de outro lado, a questão econômica e seu desenvolvimento, sendo destacado pelo Ministro Marco Aurélio que a audiência pública é uma discussão democrática que se irradia além dos muros subjetivos processuais<sup>587</sup>.

Segundo Herani, o objeto de discussão na presente ação é a impugnação da lei 12.684/2007 do Estado de São Paulo que impede o uso de produtos que contenham amianto ou asbesto em sua fórmula. Sustenta-se, dentre as teses de

<sup>584</sup> Voto da Relatora Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha no acórdão da ADPF 101, p. 25-37. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2416537>). Ver peças eletrônicas: tópico 36 (Inteiro teor do acórdão). Acesso em 19/02/2016.

<sup>585</sup> Voto da Relatora Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha no acórdão da ADPF 101, p. 41. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2416537>). Ver peças eletrônicas: tópico 36 (Inteiro teor do acórdão). Acesso em 19/02/2016.

<sup>586</sup> Transcrição da audiência pública realizada em 24/08/2012 no julgamento da ADI 3937, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, parte 01 e parte 02. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2544561>). Ver peças eletrônicas: tópicos 151 e 152 (Outras peças – transcrição ref. à Audiência Pública – parte 01 e 02). Acesso em 19/02/2016.

<sup>587</sup> Transcrição da audiência pública realizada em 24/08/2012 no julgamento da ADI 3937, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, parte 01 e parte 02. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2544561>). Ver peças eletrônicas: tópicos 151 (Outras peças – transcrição ref. à Audiência Pública – parte 01). p. 3934. Acesso em 20/05/2016.

inconstitucionalidade da referida lei, a afronta ao princípio da livre iniciativa e, lado outro, discute-se a constitucionalidade da lei indagando-se se o legislador estadual tem competência sobre esta matéria, observando o art. 225 da CF/1988.<sup>588</sup>

Pode-se observar, nessa situação, um debate técnico que carece de explicações formais sobre a matéria para uma decisão que tem que considerar a livre iniciativa e a proteção ao meio ambiente, dentre outras questões fundamentais. Não obstante, o debate público permitirá explicitar os reais interesses de quem defende as posições antagônicas. O Ministro Marco Aurélio, ao final da audiência pública a destacou como um símbolo marcante da democracia.<sup>589</sup>

Os demais casos de audiências públicas que envolvem o tema ambiental têm como referência o encontro da questão do desenvolvimento econômico e a defesa ambiental, o que exige uma atenção nas tomadas de decisão, tendo em vista suas consequências para a sociedade e, também, para a proteção da vida em todos os seus sentidos.

Pontua-se nesse caso, a discussão sobre o campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia realizada no Recurso Extraordinário 627.189, que trouxe à tona de um lado o interesse na manutenção e expansão dessas linhas e, de outro, a preocupação por parte da sociedade civil com relação aos danos à saúde. De acordo com a transcrição da audiência pública, percebe-se da fala do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, que diante da dinâmica do encontro, os técnicos indicados pelas partes teriam 15 minutos de exposição, sem possibilidade de debate ou perguntas, salvo as realizadas pela Mesa, ficando o protocolo aberto às partes e o *e-mail* da audiência pública para receber os pontos de vista relativos às exposições. O Subprocurador Geral da República, Mário José Gisi, ao se manifestar, destacou a distância abissal entre o poder econômico dos empreendedores e a sociedade representada, ou não, pelos moradores das favelas por onde passam os cabos de energia, bem como pela comunidade escolar que

---

<sup>588</sup> HERANI, Renato Gugliano. *A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil*. In Revista de Direito Ambiental, ano 19, vol. 74, abr.-jun./2014. Revista dos Tribunais, p. 58-59.

<sup>589</sup> Transcrição da audiência pública realizada em 24/08/2012 no julgamento da ADI 3937, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, parte 02, p. 4.226. (<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2544561>). Ver peças eletrônicas: tópico 152 (Outras peças – transcrição ref. à Audiência Pública – parte 02). Acesso em 19/02/2016.

possivelmente não souberam da realização da audiência pública que teve como tema uma situação que afetaria diretamente a vida e saúde daquelas pessoas. Desse modo, pugnou pela inversão do ônus da prova, ou seja, quem deveria provar que tais linhas de energia não causariam problemas à saúde eram os empreendedores e não a sociedade.<sup>590</sup>

Embora expositiva, as manifestações dos inúmeros representantes de um lado e do outro da controvérsia, não é o que se espera de um debate público de ideias. Entretanto, está presente aí uma condição importante da deliberação, que é a exposição dos argumentos. A partir daí a caixa de ressonância habermasiana pode realizar o seu papel de fazer ressoar os fundamentos de uns e outros, de modo que os razoáveis sejam levados em consideração na decisão e os que se distanciam dos objetivos da Constituição Federal de 1988, dentre eles, a defesa de um meio ambiente sadio e equilibrado, sejam confrontados. É o que se pode fazer, ainda, mesmo considerando o resultado no recente julgamento do STF que julgou procedente o Recurso Extraordinário<sup>591</sup>, favorecendo o econômico em detrimento da proteção ambiental. Contudo, o debate deve continuar nos demais espaços públicos e, porque não, novamente, neste.

Em relação à audiência pública do caso da queima da palha da cana-de-açúcar, Recurso Extraordinário 586.224, o Ministro do STF, Luiz Fux enfatizou que se vivencia a égide de uma nova Constituição, cidadã, que estabelece com clareza os parâmetros do Estado Democrático de Direito, apontando que esse

<sup>590</sup> Vide transcrição da audiência pública sobre o campo eletromagnético de linhas de energia realizada em entre os dias 06 a 08/03/13. RE 627.189, p. 5-8. (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/TrancricaoCampoEletromagnetico.pdf>). Acesso em 20/05/16.

<sup>591</sup> Em 08/06/2016 foi proferida a seguinte decisão em relação a este Recurso Extraordinário: “Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 479 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, para o fim de se julgarem improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência, firmando a seguinte tese: ‘No atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009’, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Marco Aurélio e Celso de Mello, que negavam provimento ao recurso. Impedido o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Falaram, pela recorrente Eletropaulo Metropolitana - Eletricidade de São Paulo S/A, o Dr. Rodrigo Kaufmann; pelas recorridas Sociedade Amigos do Bairro City Boaçava e Sociedade Amigos dos Altos de Pinheiros, o Dr. Fernando Netto Boiteux; pelo amicus curiae União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União, e, pelo amicus curiae Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADDEE, o Dr. Henry Lummertz. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 08.06.2016.” (<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>). Acesso em 24/06/2016.

momento participativo na formação e solução das decisões judiciais não era usual antes do seu advento. Expõe, ainda, que, o Direito, o Juiz conhece de ofício, mas para as questões interdisciplinares, como a que ocorreu no recurso extraordinário em tela e em outros julgamentos que necessitaram de audiência pública, a oitiva de especialistas é fundamental para o momento em que se deve enfrentar as questões jurídicas para poder considerar a interdisciplinaridade e saber se existem alternativas ou não. Afirma, então, que o papel do juiz não é só julgar, mas também ouvir, pois, assim, legitima-se democraticamente o processo judicial em análise, tendo em vista estarem presentes os interesses da coletividade.<sup>592</sup>

O Ministro Luiz Fux, ressalta, em relação à plantação da cana-de-açúcar, que, por ser de repercussão geral, onde houver esse plantio a decisão tomada irá se reproduzir, pois alcança a saúde do trabalhador, o meio ambiente, a dignidade das pessoas que moram nesses lugares e o consumo de água em razão dos efeitos da queimada dos canaviais.<sup>593</sup> Esse julgamento se encerrou, sendo declarada a inconstitucionalidade da lei municipal 1.952/95, do Município de Paulínia/SP, que proibia a queima da palha da cana-de-açúcar, sendo, portanto, provido o recurso extraordinário. No relatório foram destacados as manifestações dos participantes da audiência pública e ao final, por unanimidade, ficou decidido que o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).<sup>594</sup> Uma decisão técnica, portanto.

No que tange à audiência pública sobre o Código Florestal (Lei 12.651/12), o Ministro Luiz Fux fez a abertura demonstrando que sua convocação tem o objetivo de resolver as questões de natureza interdisciplinar, destaque similar ao que foi feito na audiência pública sobre a queima da palha da cana-de-açúcar. No caso do Código Florestal, as discussões também transcendem o ponto

<sup>592</sup> Vide transcrição da audiência pública sobre a queima da palha da cana-de-açúcar realizada no dia 22/04/13. RE 586.224, p. 4-8. (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/NotasTaquiograficasQueimadasCanaviais.pdf>). Acesso em 20/05/16.

<sup>593</sup> Vide transcrição da audiência pública sobre a queima da palha da cana-de-açúcar realizada no dia 22/04/13. RE 586.224, p. 6. (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/NotasTaquiograficasQueimadasCanaviais.pdf>). Acesso em 20/05/16.

<sup>594</sup> Vide Acórdão do RE 586.224 ([file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/texto\\_306750595%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/texto_306750595%20(1).pdf)). Acesso em 20/05/16.

de vista jurídico, o que faz necessário o judiciário se abrir para as análises científicas, acadêmicas e para a sociedade em geral. Essa colaboração, segundo o Ministro Luiz Fux, aproxima a decisão do Supremo Tribunal Federal da realidade ambiental, legitimando-a democraticamente. Durante a sessão, que foi transmitida ao vivo pela TV Justiça, Rádio Justiça e pelo canal do STF no *youtube*, falaram aproximadamente 22 participantes, dentre os quais, pesquisadores, acadêmicos e representantes do governo federal, dos movimentos sociais e produtores rurais.<sup>595</sup> Entretanto, pode-se perceber da fala do Ministro Luiz Fux<sup>596</sup> que a dinâmica da audiência pública é somente para exposição das controvérsias com estrita observância dos 10 (dez) minutos que cada expoente tem e sem possibilidade de intervenções, o que faz deste encontro público uma realidade um pouco distante de uma deliberação, uma vez que esta tem como premissa um embate racional de argumentos com vistas ao entendimento. Mas, não se pode deixar de reconhecer o potencial deliberativo a ser explorado no espaço público demarcado formalmente e previsto em lei. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4901, 4902, 4903 e 4937 aguardam o julgamento, cuja decisão final está sujeita à caixa de ressonância habermasiana, podendo, ainda, os interessados e afetados fazerem reverberar aquilo que entendem ser razoável para o convencimento dos julgadores nos espaços públicos possíveis.

Por essa razão, a simples inclusão dos cidadãos nos espaços decisórios ou o conhecimento sobre o que está acontecendo ali já pode permitir o acesso a todos aqueles que se sujeitam ao ordenamento jurídico, intérpretes formais, instituições democráticas e população, cumprindo, assim, com o objetivo constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária que contempla as questões econômicas e ambientais.

A teoria habermasiana encontra-se nesse contexto, em que os cidadãos podem se enxergar como atores principais na construção dos sentidos de sua Constituição e não como meros sujeitos passivos que só aguardam o comando para agirem. É justamente no confronto de ideias e na possibilidade de

<sup>595</sup> *Vide* notícias do STF (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=314613>). Acesso em 20/05/16.

<sup>596</sup> *Vide* apresentação do Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Luiz Fux no vídeo inicial da audiência pública sobre o Código Florestal realizada no dia 18/04/16. (<https://www.youtube.com/watch?v=4vNShGMtMwo&list=PLippyY19Z47umiCsmKJ7I7CNjrqpCzYP&index=1>). Acesso em 23/05/16.

deliberação entre as posições que o melhor caminho, no momento, poderá surgir, devendo-se compreender que a decisão é um processo que deve zelar pelo contraditório, e, assim, considerar o outro é uma maneira de se enxergar na relação entre sociedade e Estado.

A participação popular na defesa do meio ambiente não retira dos poderes institucionais sua importância nas tomadas de decisão e de forma destacada está fundamentada no art. 225 da Constituição Federal de 1988 ao ser expresso o dever do Estado e da coletividade em proteger o bem ambiental. Ayres Britto ensina que

numa palavra, a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares (individual, ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano da sua criação, que se pode entender a locução ‘Estado democrático’ (figurante no preâmbulo da Carta de outubro) como sinônimo de ‘Estado participativo’.<sup>597</sup>

Os cidadãos de acordo com Estado Democrático de Direito não são coadjuvantes e por isso seus representantes e autoridades públicas não podem reservar a eles somente esta condição. Na matéria ambiental foi atribuído a coletividade não só o direito a esse bem fundamental, mas um dever de proteção. Desse modo, Canotilho aponta que

a orientação mais razoável é a de dizer que existe um *consenso fundamental* relativamente aos princípios da constituição do ambiente. Coisa diferente é saber quem é ou quais são os *guardiões do consenso*. Colocar a dúvida é obter a resposta. Exigir um *defensor do ambiente* significa, também aqui, a existência de intranquilidade perante as questões de ambiente. Significa ainda que o *processo de formação de consenso* deixará de apelar a qualquer “patriotismo ambiental” para radicar sobretudo na consciência ambiental formada de baixo para cima.<sup>598</sup>

O ordenamento jurídico brasileiro deve ser interpretado e aplicado à luz da Constituição Federal de 1988, tendo em vista sua configuração como Estado Democrático e, portanto, participativo. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são os meios pelos quais se concretiza a Carta Constitucional e o Supremo Tribunal Federal como seu guardião deve se abrir à sociedade indicando que a premissa das decisões em todas as esferas é sua legitimidade.

<sup>597</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”*. In Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./set., 1992, p. 120-121.

<sup>598</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Democracia e ambiente: em torno da formação da consciência ambiental*. Revista do Centro de Direitos do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: CEDOUA, v.1, 1998, p. 93-95, p. 95.

Portanto, a teoria habermasiana no Brasil se concretiza a partir da participação popular na defesa do meio ambiente ao promover a democracia deliberativa como expressão da interação dos cidadãos nas tomadas de decisão que visam à proteção ambiental, fundamentada no Estado Democrático de Direito, tendo vista estar resguardado na Constituição Federal o Estado liberal, o Estado Social e o Estado Ambiental, de modo que a geração de hoje e de amanhã possam viver de maneira equilibrada e sadia.

Os cidadãos brasileiros, ao buscarem a condição de protagonistas nos espaços públicos de discussão, saindo da posição passiva de espera, estão assumindo a responsabilidade dos rumos do país. O retrato da participação popular na proteção ambiental no Brasil nos marcos da democracia deliberativa já é uma realidade, pois é garantida no ordenamento jurídico, bastando agora que os ajustes e o enquadramento não sejam refeitos em desfavor da coletividade, de modo que o foco volte a ser interessante somente aos detentores do poder econômico, que desconsideram os aspectos socioambientais, promovendo a injustiça ambiental.

## 4 Conclusão

A participação popular na defesa do meio ambiente no Brasil tem sido efetivada nos marcos da democracia deliberativa ao se observar a previsão constitucional de um direito-dever fundamental de proteção ambiental, assim como de espaços públicos formais e informais em que o cidadão, querendo, pode interagir. Portanto, vem sendo propiciada a concretização do Estado Democrático de Direito brasileiro através de um processo contínuo que cada vez mais necessita da coletividade e do indivíduo presente e ativo nas tomadas de decisão não só em relação à temática ambiental, mas também em todas as questões que envolvem seus direitos fundamentais.

O alinhamento da defesa do meio ambiente com a democracia deliberativa ocorreu em razão da necessidade de se cumprir a orientação constitucional de construção de uma sociedade justa, livre e solidária com a garantia de existência de um meio ambiente sadio e equilibrado para as gerações do presente e do futuro.

Com efeito, a participação popular tem um papel essencial nos processos decisórios relativos ao meio ambiente, pois faz dos cidadãos coautores de seu ordenamento jurídico, realizando juntamente com o Estado a gestão do país nos níveis municipal, estadual e federal, bem como nas esferas legislativa, administrativa e judicial.

Essa interação da população com o Estado vai ao encontro, como dito, da previsão constitucional de dever de proteção do meio ambiente, caracterizado não só como um direito fundamental de todos, mas também um dever de defesa a este bem vital.

Sob o marco da teoria habermasiana pode-se identificar a possibilidade de transformação dos cidadãos de meros espectadores para sujeitos ativos e principais nas decisões que importam a proteção do meio ambiente, sendo necessário, para tanto, buscarem os espaços públicos de discussão para apresentarem a sua posição e defendê-la.

O direito fundamental ao meio ambiente é transindividual, sendo deste modo, destinado a todos, o que enseja uma reprimenda em relação aos objetivos particularistas que aproveitam poucos. Assim, o que deve ser visado é o bem-estar da coletividade e da vida em todos os seus sentidos.



Nessa esteira, pode-se concluir dos argumentos esposados no primeiro capítulo que o cidadão ao estabelecer-se de forma mais ativa na proteção do meio ambiente, ocupando seu espaço nas arenas de discussão e procurando o entendimento, poderá legitimar de forma efetiva as decisões tomadas a respeito do meio ambiente, autodeterminando-se juntamente com a natureza.

Da mesma forma, visualiza-se que a compreensão do meio ambiente como um direito-dever fundamental diante das injustiças socioambientais e do possível déficit de representação realça o debate entre o econômico e a natureza – sistema e mundo da vida – fazendo com que os conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade se choquem. O caminho para a solução deste embate deve ser a deliberação, com a possibilidade de discordância e não somente a obediência pacífica, em que o cidadão se encontra na simples condição de destinatário da ordem.

O Estado Democrático de Direito se concretiza com participação popular e a Constituição Federal Brasileira de 1988 contemplou em seu texto diversas formas de interação cidadã, que permitem a aproximação do cidadão no processo de tomada de decisão. Não obstante a isso, é importante frisar que o modelo da representação política do poder tem sido prevalente nas decisões importantes no país, fazendo da interação popular somente um meio de legitimação das questões já decididas de modo muito particular e que interessam a poucos.

Por esse motivo, foram analisados nesta pesquisa, como desdobramento concreto da participação popular na defesa do meio ambiente, a audiência e consulta pública nos licenciamentos ambientais; as consultas públicas para criação e ampliação de unidades de conservação; bem como as audiências públicas ambientais no Supremo Tribunal Federal; como formas de demonstrar que antes de uma decisão referente ao meio ambiente é importante e necessário o debate com os interessados e afetados, ou seja, a população. Isso revela um retrato da defesa ambiental nos marcos da teoria habermasiana no Brasil.

Desse modo, ao se demonstrar os instrumentos de participação popular que poderiam contribuir com a defesa do meio ambiente, chegou-se às audiências e consultas públicas, como sendo a forma participativa que aliada à gestão administrativa e judicial, promove uma consensualidade e um compartilhar na proteção ambiental, seja acompanhando as intervenções humanas no meio ambiente, que visam o desenvolvimento econômico do país, mas que sempre

degradam o meio ambiente; seja nas ações estratégicas nas unidades de conservação que podem atender somente ao interesse econômico em descompasso com as questões socioambientais; e seja na interpretação do guardião da Constituição (Supremo Tribunal Federal) sobre os assuntos ligados ao meio ambiente, o que pode contribuir para o alcance da justiça ambiental ou, pelo menos, para o distanciamento de práticas que ensejam a desigualdade socioambiental.

As audiências e consultas públicas podem, a partir desse estudo, ser consideradas um retrato da teoria habermasiana no Brasil, pois são instrumentos participativos que permitem aos interessados e afetados se colocarem também na condição de intérpretes e coautores das tomadas de decisão que tem o meio ambiente como alvo. Como esse bem é um direito fundamental da coletividade, as ações dos cidadãos alcançarão a ideia de dignidade da vida e bem-estar, tanto nas perspectivas antropocêntricas como nas não-antropocêntricas, de forma equilibrada. Essa é a aposta que deve ser feita, pois garante a possibilidade de se tentar construir uma sociedade justa, livre e socioambientalmente protegida.

O alcance da justiça socioambiental exige que o direito-dever fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado seja destinado a todos, de modo que aquilo que é prejudicial ao outro não seja destinado aos pobres em todos os sentidos, social, econômico e ambiental. Não se pode utilizar estrategicamente dos que podem menos para alcançar resultados que melhoram a vida de privilegiados.

Assim, quanto mais os cidadãos participarem dos processos decisórios ambientais, mais se promoverá a justiça socioambiental, legitimando o ordenamento jurídico relativo a esta matéria, bem como concretizará a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 naquilo que ela orienta.

O Estado Democrático de Direito, fundamento da Constituição Federal do Brasil, não carece de alteração nominal para um Estado chamado de Socioambiental de Direito, sob o argumento de existência de um déficit democrático e injustiça ambiental, pois naquele já é contemplado tanto o Estado Liberal e Social quanto o meio ambiente. O que é necessário, nesta seara, é a acessibilidade aos espaços públicos decisórios para que os cidadãos possam defender seus direitos.

Portanto, o Estado Democrático brasileiro necessita que seu povo assuma o poder que já é seu de direito, devendo exercê-lo ativamente na proteção

ambiental e na busca de todos os outros direitos previstos no ordenamento jurídico, tendo em vista o princípio da participação pública fundamentar a construção da legalidade no país envolta de justiça, solidariedade e sustentabilidade para a geração de hoje e a de amanhã.

Deve-se fazer um alerta, aqui, para os casos em que se observar o afastamento dos cidadãos dos espaços públicos de discussão e do ordenamento jurídico, bem como se as decisões administrativas e judiciais forem orientadas simplesmente pelo desenvolvimento econômico sem qualquer preocupação com as questões socioambientais, pois assim o futuro do almejado meio ambiente sadio e equilibrado, destacado na Constituição Federal de 1988, terá de forma ampliada o retrato da degradação ambiental com consequências graves no Brasil. Como exemplo dessas consequências, pode-se destacar as crises climática, hídrica, de saneamento, da saúde, de alimento, de acúmulo dos resíduos sólidos, de mobilidade urbana, de falta de moradia, de moradia de risco, de poluição, além dos desastres ambientais, como o recente rompimento das barragens de rejeitos de minério em Mariana/MG. No mesmo sentido, não se pode esquecer dos grandes empreendimentos ambientais, como a hidrelétrica de Belo Monte, em que o descaso com o meio ambiente e o objetivo de obtenção de poderes econômico, político e jurídico têm promovido uma evidente e danosa desconstrução do Estado Democrático de Direito.

Tudo isso se contrapõe à Constituição Cidadã bradada em 1988, não sendo esse o modo de vida que foi pensado ao se promulgar a Carta Magna, que tem entre seus objetivos o compromisso com a construção de uma sociedade justa, livre e solidária. Da mesma forma, não é esse o meio ambiente sadio e equilibrado que se quer deixar para as gerações futuras e, tampouco, a realidade que se quer viver agora.

Rumo à efetiva participação popular na defesa do meio ambiente, pois esta é uma ação que a comunidade brasileira pode buscar no momento, ainda que seja de forma silente ou ruidosa demais. O importante neste agir é demonstrar o sentimento de desconforto com todas as decisões que afrontam a justiça socioambiental.

## 5 Bibliografia

ACSERALD, Henri. **O que é justiça ambiental.** (Henri Acselrad, Cecília Campello A. de Mello, Gustavo das Neves Bezerra). Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e Meio ambiente. In: Meio ambiente e democracia.** (organizado por Henri Acselrad). IBASE, 1992, p. 18 – 31.

ADORNO, Theodor W. **Educação e Emancipação.** Tradução de Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995,

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Código Florestal e Lei do Sistema Nacional de Conservação: normatividades autônomas.** *In* RDA – Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 265, p. 87-109, jan./abr. 2014.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** 9ª. Reimpressão. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática.** São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

AYALA, Patrick de Araújo. **O devido processo ambiental nos espaços de deliberação coletiva da Política Nacional do Meio Ambiente.** *In:* Revista de Direito Ambiental. Revista dos Tribunais, ano 19, vol. 74, abr./jun. 2014.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da agenda 21.** 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade.** (tradução de Sebastião Nascimento). São Paulo: Ed. 34, 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcelos. **A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso**. In: CARLIN, Volnei (org). **Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi**. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009. P. 49-68. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/26184>.

\_\_\_\_\_. **O regime brasileiro de unidades de conservação**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 27-56, jan./ mar. 2001. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27906>

\_\_\_\_\_. **Função Ambiental**. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord). *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8754>.

BETRÃO, Antonio F. G. **Unidades de uso sustentável e de proteção integral: diferenças, semelhanças e adequação na escolha**. In AHMED, Flávio e COUTINHO, Ronaldo (coordenadores). *Tutela jurídica das áreas protegidas: (Lei no. 9985/2000)*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2011.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. 2ª. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. (Tradução de Marco Aurélio Nogueira). São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. (tradução de Carlos Nelson Coutinho). Nova ed. Rio de Janeiro : Elsevier, 2004.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: O que é: O que não é**. 4. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. São Paulo : Malheiros Editora, 3<sup>a</sup>. ed., 2006.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Direito Ambiental e Teoria Jurídica no final do século XX**. In VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso (orgs.). **O novo em Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BOSELTMANN, Klaus. **Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade**. In SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. In Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./set., 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Democracia e ambiente: em torno da formação da consciência ambiental**. Revista do Centro de Direitos do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: CEDOUA, v.1, 1998, p. 93-95.

\_\_\_\_\_. **Juridicização da ecologia ou ecologização do direito**. In *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. N. 4. Coimbra: IDUAL e Livraria Almedina, 1995. p. 69-79.

CATTONI, Marcelo. **Devido processo legislativo**. 2<sup>a</sup>. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 39. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/11970>. Acesso em fevereiro/2015.

COSTA, Sérgio. **A democracia e a dinâmica da esfera pública.** In Lua Nova, no. 36, 1995.

\_\_\_\_\_. **Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil.** In Novos Estudos, CEBRAP, no. 38, março de 1994, PP 38-52.

COUTINHO, Ronaldo. **Sustentabilidade e Riscos nas Cidades do Capitalismo Periférico.** In FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (orgs.). **Estado de Direito Ambiental: tendências.** 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Direito.** São Paulo : Editora Saraiva, 29ª. ed., 2010.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais.** Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2015.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman.** In Lua Nova no. 49: 47-68, 2000.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos 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: 2010.

FRASER, Nancy. **Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado.** *In Lua Nova*, São Paulo, 77: 11-39, 2009.

FURRIELA, Rachel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente.** São Paulo: Annblume; Fapesp, 2002.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é Democracia?** (Tradução Cláudia Berliner) São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUATTARI, Félix. **As três ecologias.** (Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt e revisão de Suely Rolnik). 21<sup>a</sup>. ed. Campinas, SP : Papyrus, 2012.

GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiente.** (Tradução de Ana Maria André). Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A Sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição.** (Tradução de Gilmar Ferreira Mendes) Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo 2: sobre a crítica da razão funcionalista.** (Tradução de Flávio Beno Siebeneichler). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II.



\_\_\_\_\_. **Discurso filosófico da modernidade.** (Tradução de Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento). São Paulo : Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro – estudos de teoria política.** (Tradução George Sperber e Paulo Astor Soethe) São Paulo: Edições Loyola, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Soberania Popular como forma de procedimento.** (Tradução de Márcio Suzuki). In: *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 26, março de 1990.

\_\_\_\_\_. **A crise de legitimação no capitalismo tardio.** (tradução de Vamireh Chacon). Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980.

\_\_\_\_\_. **Técnica e ciência como <Ideologia>.** (Tradução de Artur Morão). Edições 70, Lisboa, Portugal, 1968.

\_\_\_\_\_. **O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização.** In *Novos Estudos no. 43*. São Paulo, novembro de 1995.

\_\_\_\_\_. **Sobre a legitimidade baseada nos direitos humanos.** In *civilistica.com, a 2. NI. 2013*.

HERANI, Renato Gugliano. **A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil.** In: *Revista de Direito Ambiental. Revista dos Tribunais*, ano 19, vol. 74, abr./jun. 2014.

KEANE. John. **Vida e morte da democracia.** Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010.

KLOEPFER, Michael. **A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da Republica Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica.** In

**Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais.** (Organização de Ingo Wolfgang Sarlet). Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010,

LEFF, Henrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental.** (Tradução do texto da primeira edição: Jorge E. Silva e Revisão técnica desta edição: Carlos Walter Porto-Gonçalves). Petropolis, RJ: Vozes, 2009.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araujo. **O Direito Ambiental na sociedade de risco.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, Roberto Basilone. **A chave da teoria do direito de Habermas: direitos humanos e soberania popular.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2008.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. **O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política.** Rio de Janeiro : Quartet, 2<sup>a</sup>. ed., 2006.

M. Finley (org.): **O legado da Grécia.** Tradução de Yvette Vieira Pinto de Almeida. Brasília, Editora UNB, 1998.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 20 ed. São Paulo : Malheiros Editores, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito à informação e meio ambiente.** São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente: Direito e Dever fundamental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MERCADANTE, Maurício. **Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a lei 9.985, de 18 de julho de 2000.** *In* Revista de Direitos Difusos vol. V – Florestas e Unidades de Conservação. São Paulo : Editora Esplanada – ADCOAS, 2001.

MIRANDA, Daniela e HANSEL, Cláudia. **Direito ambiental, política e democracia: a política deliberativa em Habermas como condição de possibilidade de se pensarem novos caminhos democráticos.** In: **Direito Ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária.** (organização de Raquel Fabiana Lopes Sparemberger e Jayme Paviane). Caxias do Sul, RS : Educs, 2006, p. 191-212.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente.** São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

\_\_\_\_\_. **Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente.** Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca digital USP. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php). Acesso em 23 out. 2015.

MORAIS, Raimundo de Jesus Coelho. **Participação política e gestão ambiental: análises dos processos de licenciamento ambiental das empresas de caulim no nordeste do Estado do Pará – 1990-1996.** Belém : Paka-Tatu, 2003.

MOREIRA, Danielle de Andrade. **O Direito das Cidades Sustentáveis.** In **Revista Direito de Direito da Cidade.** N. 2. Pós-Graduação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: HARBRA, 2006 – v.1.

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política – legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia.** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MÜLLER, Friderich. **Quem é o Povo?: A questão fundamental da democracia.** Tradução de Peter Naumann e revisão de Paulo Bonavides. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito.** (tradução de Joana Chaves). Instituto Piaget, 1995.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: Controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988**. In BENJAMIM, Antônio Herman, e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito Ambiental e as funções essenciais à justiça: O papel da Advocacia de Estado e da Defensoria Pública na proteção do meio ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PORTANOVA, Rogério. **Direitos Humanos e Meio Ambiente: Uma Revolução de Paradigma para o Século XXI**. In **Direito Ambiental Contemporâneo**. (Organização de José Rubens Morato Leite e Ney Barros Belo Filho). Barueri, São Paulo: Manole, 2004.

RESENDE, Augusto Cesar Leite de. **Audiências Públicas Ambientais no âmbito do Supremo Tribunal Federal: Verdadeiros espaços públicos de exercício da cidadania?** In *Direitos Humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos* (organização CONPEDI / UFMG / FUMEC / Dom Helder Câmara); (Coord. Alexandre Veronese, Fabiana de Menezes Soares, Vladimir Oliveira da Silveira). Florianópolis : CONPEDI, 2015.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 93.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social: princípios do direito político**. (Tradução de Antônio de Paula Danesi; revisão da tradução de Edson Darci Heldt). 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Horizonte do desejo: Instabilidade, fracasso coletivo e inércia social**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do Direito Ambiental** / Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer. – São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. **Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito.** *IN* Revista de Direito Ambiental (Coordenação Eladio Lecey e Sivia Cappelli), Ano 19, vol. 73, jan-mar /2014. Revista dos Tribunais.

---

**Direito**

**Constitucional Ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente.** 3ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

---

\_\_\_\_\_. **Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito.** *In* Revista de Direito Ambiental (Coordenação Eladio Lecey e Sivia Cappelli), Ano 19, vol. 73, jan-mar /2014. Revista dos Tribunais.

SILVA, Solange Teles da. **Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 48, p. 225-245, out./dez. 2007.

SILVA, Vasco Pereira da. **Verde Direito: o direito fundamental ao ambiente.** *In* DAIBERT, Arlindo. **Direito Ambiental Comparado.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SMITH, Mark J. **Manual de ecologismo: Rumo à cidadania ecológica.** (Tradução de Lígia Teopisto). Instituto PIAGET, 1998,

TAVOLARO, Sérgio Barreira de Faria. **Movimento ambientalista e modernidade: socialidade, risco e moral.** São Paulo: Annblume; Fapesp, 2001.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização.** 10ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.