



ALUMNI

Revista da Associação dos Antigos Alunos
de Direito da UFRJ

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO (OU PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO)

PRINCIPLE OF PARTICIPATION (OR DEMOCRATIC PRINCIPLE)

Paulo de Bessa Antunes¹

Resumo: Este trabalho tem por objetivo principal realizar uma breve análise do Princípio da Participação ou Princípio Democrático no Direito Ambiental Brasileiro. O ponto de partida é a inserção dogmática do princípio, ou seja, a sua presença como direito posto no ordenamento jurídico, portanto no campo do *dever ser*. Faço a ressalva, na medida em que, cada vez mais, o Direito Ambiental tem se tornado um campo fértil para uma proliferação de princípios que, com grande frequência, são construídos para a solução de um caso concreto nas hipóteses em que a solução legal *desagrada* o aplicador da norma sem que representem a expressão de uma experiência jurídica consolidada.

Palavra chave: Direito Ambiental; Princípios; Participação; Democrático; Aplicação

Abstract: The main objective of this work is to carry out a brief analysis of the Participation Principle or Democratic Principle in Brazilian Environmental Law. The starting point is the dogmatic insertion of the principle, that is, its presence as a right placed in the legal system, therefore in the field of duty to be. I make the reservation, since, more and more, Environmental Law has become a fertile field for a proliferation of principles that, with great frequency, are built for the solution of a specific case in the cases in which the legal solution displeases the enforcer of the standard without representing the expression of a consolidated legal experience.

Keywords: Environmental Law; Principles; Participation; Democratic; Application

¹ Professor Associado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Coordenador do Programa de Pós-Graduação. Mestre (PUC/RJ) e Doutor (UERJ) em Direito. 2019 Elizabeth Haub Visiting Scholar (Pace University)

1 – Introdução

A história do Direito Ambiental e da proteção do ambiente demonstra que a participação popular (participação cidadã) é um elemento fundamental em sua construção. (Antunes, 2019). De fato, o Direito Ambiental surge como um complexo de normas cuja origem mediata é a sensação de desconforto causada pelas externalidades negativas sobre terceiras partes do desenvolvimento industrial e tecnológico, tendo sido verbalizado internacionalmente por obras como *Silent Spring* de Rachel Carson, lançado em 1962², *Antes que a natureza morra* de Jean Dorst³ e, no Brasil por José Lutzenberger com *Fim do Futuro? Manifesto ecológico brasileiro*⁴. Tais obras, de uma forma ou de outra, espelhavam movimentos de protesto contra graves situações de poluição e danos à saúde humana resultantes de atividades industriais e de acidentes industriais bem como uma excessiva utilização de produtos químicos na agricultura. Assim, o Direito Ambiental tem em sua origem, pelo menos, dois fatores fundantes (i) a busca por um mundo menos poluído e (ii) o protesto pelas condições adversas causadas pela poluição e pela industrialização. É, portanto, em sua origem, um direito de protesto. Característica que o diferencia das outras províncias da ordem jurídica.

A ideia subjacente ao princípio democrático ou da participação é que seja assegurado àqueles que vão sentir a maior parte das inevitáveis cargas negativas que vêm associadas ao desenvolvimento industrial o direito de opinião sobre os projetos a serem implantados e os meios legais para impedi-los caso entendam que o sacrifício que lhes é imposto seja desproporcional aos benefícios que, em tese, receberão. Entretanto, a busca pelo necessário equilíbrio, ao que parece, ainda mal se iniciou. Estamos, com efeito, muito distantes de uma solução que possa harmonizar as reais necessidades da sociedade com a proteção do mundo natural, sem o qual a existência da sociedade humana não é possível. A questão se complica, na medida em que, assim como existe a diversidade biológica no mundo natural, no mundo social a diversidade também é uma verdade inescapável. Ocorre que a diversidade social se torna mais complexa do que a diversidade biológica, pois fundada em interesses que, não raras vezes, não ultrapassam o umbigo das partes envolvidas. Na ciência política e na sociologia a polarização interesses egoísticos e interesse sociais é recorrente e ultrapassa séculos. No

² <http://rachelcarson.org/SilentSpring.aspx>, acesso aos 16/02/2019

³³ DORST, Jean – *Antes que a natureza morra* (tradução de Rita Buongiorno). São Paulo: Edgar Blücher, 1973

⁴⁴ LUTZENBERGER, José. *Fim do futuro? Manifesto ecológico brasileiro*. Porto Alegre: Movimento, 1973

universo jurídico a polaridade se manifesta em diferentes correntes filosóficas e legais que se sucedem ao longo do tempo sem que, no fundo, tragam alguma novidade substancial.

Vivemos em um período no qual a biodiversidade conceitual, ou a variabilidade dos conceitos, se confunde com as necessidades imediatas do caso concreto, apagando a generalidade que, por boa parte de nossa História, caracterizou a norma jurídica que era a manifestação de um princípio jurídico. Direito jovem e de jovens, o Direito Ambiental ainda não se deu conta de que a cã começa a se acinzentar e que os comportamentos *à la soixante-huitard* se tornaram *démodés*. E são *outdated*s por incapazes de contribuir para a solução dos complexos problemas da atualidade, sendo antes partes do problema que soube denunciar e que agora se mostram como um labirinto sem fio de Ariadne para garantir o caminho de volta.

O enorme crescimento da importância dos princípios jurídicos e, sobretudo dos princípios de Direito Ambiental, dada a enorme fluidez por eles ostentada, é uma manifestação do período “nebuloso” no qual vivemos. Nebuloso pois vazio de certezas e, o que é pior, com uma hipervalorização da incerteza, como se o passado houvesse sido um território de segurança e garantias. A preocupação com o futuro, elevada ao nível constitucional no Brasil e alhures, caso não seja adequadamente calibrada pode transformar o meio ambiente em medo ambiente, tendo como única imagem possível as distopias de Phillip K. Dick⁵, ou o brasileiríssimo Simão Bacamarte que, no fim do dia, recolheu-se à Casa Verde, vez que assim indicava a ciência.⁶

Com vistas a resguardar a sociedade das incertezas, os princípios de Direito Ambiental, eles próprios incertos, geram instabilidades crescentes, pois a sua multiplicação é um fenômeno quase que individual, pois no dia a dia do ativismo judicial são mimetizados princípios dos mais variados ramos do direito, chegando a falar-se em um abstrato *in dubio pro natura*, como se a

⁵ Philip K. Dick (1928-1982) autor de 36 romances de ficção científica e cerca de 121 contos. Entre a sua obra destacam-se: Blade Runner (com base em Do Androids Dream of Electric Sheep?), Total Recall, Minority Report e A Scanner Darkly.

⁶ “Era decisivo. Simão Bacamarte curvou a cabeça, juntamente alegre e triste, e ainda mais alegre do que triste. Ato contínuo, recolheu-se à Casa Verde. Em vão a mulher e os amigos lhe disseram que ficasse, que estava perfeitamente são e equilibrado: nem rogos nem sugestões nem lágrimas o detiveram um só instante.

—A questão é científica, dizia ele; trata-se de uma doutrina nova, cujo primeiro exemplo sou eu. Reúno em mim mesmo a teoria e a prática.

—Simão! Simão! meu amor! dizia-lhe a esposa com o rosto lavado em lágrimas.

Mas o ilustre médico, com os olhos acesos da convicção científica, trancou os ouvidos à saudade da mulher, e brandamente a repeliu. Fechada a porta da Casa Verde, entregou-se ao estudo e à cura de si mesmo. Dizem os cronistas que ele morreu dali a dezessete meses, no mesmo estado em que entrou, sem ter podido alcançar nada. Alguns chegam ao ponto de conjecturar que nunca houve outro louco, além dele, em Itaguaí, mas esta opinião, fundada em um boato que correu desde que o alienista expirou, não tem outra prova senão o boato; e boato duvidoso, pois é atribuído ao Padre Lopes, que com tanto fogo realçara as qualidades do grande homem. Seja como for, efetuou-se o enterro com muita pompa e rara solenidade. “

natureza fosse algo indiscutível e um dado *a priori*. Feliz ou infelizmente, a natureza é, assim como tantas outras coisas, um dado social, uma construção feita pela sociedade e, nos dias correntes, sobretudo pela mídia. (EVERNDEN, 1992; xxx).

A análise dos princípios do Direito Ambiental e, no nosso caso, do Princípio da Participação (Princípio Democrático) deve levar em consideração o acima mencionado. Todavia, não há Direito Ambiental sem Rachel Carson, Henry David Thoreau, José Lutzemberger, Chico Mendes, Jean Dorst e outros. Da mesma forma, não há Direito Ambiental sem Cubatão, Chernobyl, Seveso, Torey Canyon, Amoco Cádiz e Bhopal. Aqui fatos e personalidades que souberam captá-los e dar-lhes uma expressão retórica se misturam na produção de normas jurídicas que se arrastam atrás do mundo real, sem conseguir alcançá-lo. Uma ilusão vã: pelos princípios, os problemas ambientais acabarão pois, o direito exercerá o papel de evitar a catástrofe, providenciando soluções para problemas que não estavam no radar de Papiniano⁷ e seus colegas. A força do medo ambiente é de tal monta que o discurso ambiental se enraíza em altas esferas judiciais e se transforma em razões de decidir, em motivação jurídica, afastando o brocardo “quod non est in autos, non est in mundo”.

O ritmo dendroclasta prossegue, conforme noticia a imprensa internacional, após constatar o que ocorre com a Floresta Amazônica, última grande mata nativa tropical do planeta. Hoje, pese embora a negativa oficial, as fotos dos satélites não escondem o destino melancólico da última rain forest do mundo. Foi por isso que o constituinte de 1988, num assomo de lucidez, conferiu tratamento diferencial e significativo ao meio ambiente. Ao convertê-lo em 'bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida', alterou a tosca e insuficiente concepção ecológica do Estado brasileiro. Este se vê obrigado a exercer 'o dever de defendê-lo e preservá-lo' defender e

⁷ **Emílio Papiniano** (*Aemilius Papinianus*, em [latim](#)) (142 – 212 (70 anos)), foi um [jurista romano](#), *magister libellorum* e, após a morte de [Caio Fúlvio Plauciano](#) em 205, [prefeito do pretório](#).....Papiniano foi amigo íntimo do Imperador Severo e o acompanhou à [Britânia](#). Antes de sua morte, o imperador recomendou-lhe os seus dois filhos, [Caracala](#) e [Geta](#). Papiniano procurou manter a paz entre os dois irmãos, mas o resultado foi incorrer no ódio de Caracala, que o fez perecer no massacre geral dos amigos de Geta em seguida ao [fratricídio](#) de 212.....Na Lei das Citações (426), Papiniano aparece no mesmo nível de Caio, Paulo, Modestino e Ulpiano, como um dos cinco juristas cujas opiniões registradas eram consideradas decisivas. Sua opinião prevaleceria se as outras quatro não fossem coerentes.in, <https://pt.wikipedia.org/wiki/Papiniano>, acesso aos 17/01/2019.

preservar o meio ambiente, mas não o fará só. Incumbiu desse dever a própria coletividade, integrada pelo povo e pelas sociedades particulares, às quais o Estado deve assegurar condições de criação, funcionamento e subsistência. Por que o constituinte de 1988 se viu obrigado a destinar ao meio ambiente um tratamento tão singular? Foi alertado pela verdade científica de que a continuidade do maltrato, a insensibilidade e a inconsequência, conjugados com a ganância da sociedade de consumo, tornariam realidade próxima a ameaça remota de esgotamento dos recursos naturais. A propósito, James Lovelock, o formulador da hipótese Gaia, alerta que o mundo está irremediavelmente comprometido pelo aquecimento global e que talvez não haja possibilidade de retorno. O que está em jogo não é apenas a qualidade de vida, senão a própria sobrevivência no Planeta. Quando da realização da Eco-92, o então Presidente Gorbatchev afirmou que a humanidade teria trinta anos para mudar seus hábitos de consumo. Senão, a Terra poderia continuar a existir, mas prescindiria da espécie humana para isso. (Superior Tribunal de Justiça, AREsp 476067, Relator Ministro Humberto Martins, DJE: 02/05/2014.)

Avançando com o nosso ensaio, veremos que todos os ingredientes dos discursos ambientais estão presentes na decisão do Superior Tribunal de Justiça e, de lá. Irradia-se por todas as Cortes de Justiça, gerando a impressão que o direito se ecologizou, se tornou verde. No verde do direito, nas declarações retóricas e simbólicas, o Judiciário pode, enfim, lançar uma cortina de fumaça sobre uma realidade que está mais para cinza do que verde. Os milhares de processos que se encontram deitados “eternamente em berço esplendido” podem ficar sossegados no canto da sala, pois o tribunal se esverdeou, está *aggiornato*.

Sem dúvida, o Poder Judiciário tem contribuído para a proteção do ambiente e seria insensato negá-lo. Porém, é necessário lembrar que o papel desempenhado pelo Judiciário na proteção do ambiente é, forçosamente, subordinado ao papel que o próprio direito desempenha na proteção ambiental. Foi somente na década de 80 do século XX que, nos Estados Unidos, se estabeleceu o conceito de crime ambiental (BRICKEY, 2008). A criminalização, todavia, é problemática pois muitas das atividades “rotineiras” nas sociedades industriais geram resíduos

perigosos que necessitam ser dispostos em algum lugar, isto implica que muitos indivíduos e empresas passam a ter a sua atividade regulada por normas de direito penal com repercussões extraordinárias sobre tais atividades, especialmente quando tais normas são “abertas” e sujeitas a um grau de imprevisibilidade que, dificilmente, pode ser considerado razoável, sob qualquer ponto de vista. Pense-se no descumprimento de “obrigação de relevante interesse ambiental” do artigo 68 da Lei nº 9.605/1998, dita de crimes ambientais.

Nos dias atuais, como sempre, vivemos mudanças. O ambientalismo, inobstante a sua retórica transformadora e, até mesmo, revolucionária é, no fundo, uma ideologia conservadora, pois basicamente oriunda de países maduros, com economias maduras e população crescentemente envelhecida. Isto amplia, em muito, a já mencionada necessidade de segurança, de manutenção do *status quo*.

As mudanças que a Humanidade produziu no ambiente, as transformações que introduziu no mundo natural, foram frutos de necessidades concretas e de desafios postos em cada etapa de nosso desenvolvimento. Hoje, diferentemente de 10 mil anos atrás, não é mais possível sustentar a vida humana sobre a Terra unicamente com base no “modelo determinado pela natureza de *fertilidade do solo e clima*.” (REICHHOLF, 2008, p. 23) O mesmo autor afirma que a história da natureza e a história da humanidade implicam em mudanças (p. 28), cuida-se, portanto, de entendê-las de forma que elas sejam as mais suaves possíveis, ou que, no mínimo, para elas estejamos preparados.

O princípio da participação ou democrático é uma tentativa de dar resposta às complexas questões acima relatadas, pois busca ouvir a palavra daqueles que serão diretamente afetados pelas intervenções humanas que virão a consumir os chamados recursos ambientais. Aliás, grande parte dos problemas ambientais hoje vividos em nosso País têm como causa a ausência de participação dos interessados.

2 – Princípio da participação ou princípio democrático no Direito Brasileiro

Feitas as apresentações do tema, cumpre avançar nos pressupostos normativos constantes do Direito Brasileiro. Como sabemos, o Direito Ambiental, em seus aspectos regulatórios, depende da Administração Pública, que tem no princípio da publicidade administrativa um dos seus alicerces (Constituição Federal, artigo 37). Obviamente, o princípio se faz presente também no conjunto de normas constitucionais voltadas para a organização da

proteção ao meio ambiente.

O princípio democrático assegura aos cidadãos o direito de, na forma da lei ou regulamento, participar das discussões para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente, resguardado o sigilo industrial. No sistema constitucional brasileiro, tal participação faz-se por várias maneiras diferentes, das quais merecem destaque: (i) o dever jurídico de proteger e preservar o meio ambiente; (ii) o direito de opinar sobre as políticas públicas, através de: a) participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados etc.; b) participação mediante a utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelo Executivo, tais como as ações populares, as representações e outros; c) as iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos. A materialização do princípio democrático faz-se através de diversos instrumentos processuais e procedimentais.

No âmbito das *iniciativas legislativas* previstas em nossa Constituição temos a *Iniciativa Popular*, o *Plebiscito* e o Referendo; já como medidas administrativas encontram-se o direito de informação, o de petição e o de representação. Os mencionados direitos estão arrolados no artigo 5º da Carta Federal.

Contudo, como não é difícil perceber, o princípio da participação ou democrático não se aplica apenas ao Direito Ambiental. Especificamente em relação à participação em relação às questões de meio ambiente, merece destaque o Estudo Prévio de Impacto Ambiental [EIA], ao qual se dará publicidade. O EIA é uma exigência constitucional prevista no § 1º, inciso IV, do artigo 225 da Constituição Federal, para toda *instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*. O Estudo de Impacto Ambiental deve ser tornado público. O EIA deve ser submetido à audiência pública. É importante frisar que a exigência de Estudo de Impacto Ambiental só é legal nas hipóteses em que o órgão ambiental demonstre a potencialidade de um impacto negativo a ser causado ao meio ambiente. A exigência da avaliação ambiental prévia não se confunde com a exigência de prévio Estudo de Impacto Ambiental.

A legislação ordinária buscou concretizar os diferentes comandos constitucionais relativamente ao princípio da participação ou democrático. Em relação à informação ambiental, existe a Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003 que é especificamente destinada ao tema, também

merece menção a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 sobre o acesso às informações públicas. Enquanto a Lei nº 10.650/2003 é aplicável apenas à União, por ser norma federal, a Lei nº 12.527/2011 é aplicável a todos os entes federativos, por ser uma norma nacional. Desta forma, as organizações não governamentais, por exemplo, que recebam verbas da compensação ambiental deverão dar publicidade às informações sobre a aplicação e a gestão de tais recursos, bem como poderão requerer informações sobre atos da Administração pública, inclusive com vistas a processos que não se encontrem protegidos por sigilo.

É relevante frisar que não há participação legítima sem a prévia informação, isto porque a assimetria no nível de informação e, sobretudo, em seu tratamento podem transformar o direito à participação em uma mera formalidade, sem qualquer sentido concreto ou prático.

No que tange às medidas judiciais contempladas pelo princípio da participação ou democrático, as mais relevantes são (i) a ação popular cuja característica é ser uma ação constitucional, proposta pelo cidadão, cuja finalidade é anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade da qual o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, (ii) a ação civil pública que é outra ação constitucional, proposta por pessoas jurídicas ou instituições como o Ministério Público ou Defensoria Pública, com a finalidade de tutelar os chamados direitos difusos, dentre os quais há destaque para o meio ambiente. Por fim, não devem ser esquecidas as diversas ações de controle de constitucionalidade que podem ser propostas perante o Supremo Tribunal Federal, por exemplo.

2.1 – Audiência Pública

A participação amplamente prevista em nossa legislação é, todavia, uma questão em aberto e não inteiramente resolvida. O ponto mais crítico de tal tema é, certamente, o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental no Brasil, como regra, não possui um conjunto de dispositivos claros para assegurar a intervenção de terceiros na esfera administrativa como forma de antecipar problemas e transmitir segurança jurídica para todas as partes envolvidas. As Resoluções Conama 001/1986 e 237/1997 são extremamente tímidas ao tratar da participação nos processos de licenciamento ambiental.

A Resolução nº 001/1986 que trata do Estudo Prévio de Impacto Ambiental não se utiliza da palavra participação em nenhum de seus dispositivos, sendo o seu artigo 11 bastante ambíguo em relação ao tema. Com efeito, o caput do artigo estabelece que o RIMA será

acessível ao público, “assim solicitado e demonstrado interesse”. O RIMA, como se sabe, é o relatório de impacto ambiental que “refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental”, devendo conter, no mínimo: (i) Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; (ii) A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados; (iii) A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto; (iv) A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação; (v) A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização; (vi) A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado; (vii) O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; (viii) Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral). Há determinação de que o RIMA seja apresentado de forma “objetiva e adequada a sua compreensão”. Todavia, empreendimentos de grande porte a serem implantados em regiões cuja população seja muito humilde e sem formação técnica, dificilmente, poderá haver uma compreensão adequada do que está sendo proposto e, sobretudo, das externalidades negativas que dele poderão advir. Na Resolução 237/1997 a palavra “participação” aparece três vezes, sendo que, em⁸ duas delas, cuida-se da participação do empreendedor no licenciamento; já na terceira cuida-se de exigência para a delegação de competência no licenciamento ambiental⁹.

⁸ Resolução 237/1997: Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida..... § 2º No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

⁹ Art. 20. Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

A audiência pública integrante dos processos federais de licenciamento ambiental, está prevista na Resolução nº 009, de 3 de dezembro de 1987 que, estranhamente, só foi publicada aos 05/07/1990. A audiência pública é um instrumento de participação cidadã de natureza consultiva, não tendo poderes para deliberar sobre o licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade. No âmbito dos estados e dos municípios existem diversas normas próprias e que devem ser aplicadas preferencialmente à Resolução Conama nº 009/1990, salvo nas hipóteses em que suas disposições sejam claramente incompatíveis com a regra federal.

A convocação da Audiência Pública pode ser feita (i) pelo próprio órgão licenciador, (ii) pelo Ministério Público ou (iii) a requerimento de 50 cidadãos. Uma vez convocada a audiência pública, ela deverá ser realizada, sob pena de nulidade da licença eventualmente concedida no bojo do processo de licenciamento ambiental.

As audiências públicas realizadas em processos de licenciamento ambiental, na sua prática concreta, têm servido de escoadouro de diversas demandas que não propriamente ambientais, tais como demandas relativas à construção de escolas, atendimento médico e várias outras, pois durante muito tempo foram as únicas oportunidades para que a população pudesse levar diretamente às autoridades as suas reivindicações.

A lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) estabelece diversos mecanismos de participação popular para a criação de unidades de conservação. A ideia de participação encontra-se presente desde as diretrizes do SNUC, tal qual estabelecidas pelo artigo 5º da Lei. Já no inciso II do artigo 5º foi fixado que devem ser assegurados “os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação,” Tais mecanismos deverão garantir a “participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”. A participação, também tem como objetivo a obtenção de “apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação”.

Em seu artigo 22, § 2º a Lei do SNUC estabelece que a criação de UC “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.”

A própria lei estabelece alguns tens que deverão constar obrigatoriamente da consulta pública tais como a obrigatoriedade de fornecimento de “informações adequadas e inteligíveis” à população local e outras partes interessadas, valendo registrar que a alteração dos limites de UCs também de ser submetida à consulta pública, no que tange à sua ampliação.

3 – Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA¹⁰ foi criado em 1981 e, desde então, a sua atuação tem suscitado dúvidas e polêmicas. A sua criação é claramente inspirada na Política Nacional do Meio Ambiente norte-americana. O CONAMA é um conselho governamental cujo objetivo preciso é a fixação de normas e padrões ambientais a serem observados pelas atividades utilizadores de recursos ambientais.

A sua composição veio se modificando ao longo dos anos e hoje é composta por mais de 100 conselheiros com igual número de suplentes. Parece evidente que o seu gigantismo é um entrave à sua eficiência como órgão normativo.

Ao longo de sua existência uma enorme quantidade de resoluções foi produzida e, de fato, em não poucas oportunidades, o CONAMA invadiu atribuições típicas do parlamento, havendo quem sustente equivocadamente que as suas resoluções têm “força de lei”, o que em nosso regime constitucional só ocorre com as medidas provisórias, por tempo limitado. Todavia, apesar das críticas doutrinárias, fato é que em raríssimas oportunidades o Judiciário anulou-as.

A reorganização do CONAMA é uma necessidade incontestável. Como modificá-lo é uma questão muito complexa, dado que muitos interesses estão em jogo, muitos deles de difícil conciliação. A primeira questão é: Qual o nível adequado de participação da sociedade na sua composição? Qual a representatividade dos representantes da sociedade? De fato, se analisarmos a lista da representação social, não será difícil perceber que a grande maioria é obscura. A Fundação Brasileira de Conservação da Natureza – FBCN, cadeira cativa, hoje é

¹⁰ O CONAMA foi instituído pela Lei nº 6.938/198, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990. Para saber mais detalhes sobre o respectivo órgão consultivo e deliberativo, acesse o site do CONAMA: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/>.

inexistente, sendo uma pálida imagem daquela existente quando da presidência do almirante Ibsen¹¹. Este é o exemplo mais dramático.

Há um excesso de órgãos governamentais, cuja única função é contrabalançar e equilibrar o número de associações civis. O mesmo ocorre com as associações empresariais. Assim, para atender diversos interesses circunstanciais, amplia-se o número de conselheiros. Por outro lado, desde 1981 diversos outros conselhos foram criados no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, totalizando 24, caso a memória não me falhe. A enorme quantidade de conselhos é inversamente proporcional à sua relevância.

Reorganizar o sistema de conselhos do Ministério do Meio Ambiente é tarefa política árdua que demanda habilidade. Para que os conselhos sejam relevantes, não devem exceder uma meia dezena. Da mesma forma, devem ter atribuições claras e que não se sobreponham, atuando com pautas claras e mantendo-se adstritos às suas funções legais. Em um balanço geral, a atuação do CONAMA foi positiva, mas é chegada a hora de mudar.

4 – Conclusão

O Princípio da Participação (Princípio Democrático) é um dos principais alicerces do Direito Ambiental Brasileiro, encontrando-se presente em diversas de suas normas e, em especial, na nossa Constituição. É por seu intermédio que o cidadão e as comunidades podem expressar os seus pontos de vista sobre empreendimentos que impactarão o meio ambiente e suas vidas.

Referências

REICHHOLF, Josef H. (2008) Breve História da Natureza no Último Milênio (tradução de Ana Paula de Oliveira, Luiz Arturo Obojes e M. Estela Heider Cavalheiro). São Paulo: Editora Senac.

BRICKEY, Kathleen F.(2008) Environmental Crime. New York: Wolters Kluwer.

¹¹ <https://www.oeco.org.br/reportagens/27829-almirante-ibsen-uma-vida-dedicada-ao-meio-ambiente/>, acesso aos 20/04/2019