

POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

Fabiana Marcelino da Costa¹

João Batista Machado Barbosa²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo a análise da participação social no direito ambiental. Trata-se de uma busca de efetividade e inserir a participação democrática da sociedade na execução das políticas públicas do meio ambiente. O propósito de mostrar cronologicamente as legislações, como meio de desenvolvimento do Estado e incentivo da população, e controle através do Poder Público e Judiciário para concretizar os direitos fundamentais como corrobora a Constituição Federal. Por último, a abordagem da temática circunscreve o plano metodológico teórico-descritivo, com a análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial.

Palavras-Chave: Meio Ambiente – Política Nacional - Efetividade – Participação popular.

ABSTRACT

This article aims to analyze the social participation in environmental law. It is a quest for effectiveness, and enter the democratic participation of society in the implementation of public policies for the environment. The purpose of showing chronologically the laws as a means of encouraging development of the state and the population, and control by the Government and judiciary to implement fundamental rights as confirmed by the Federal Constitution. Finally, the thematic approach limits the theoretical and methodological level specification, with the doctrinal analysis, legislative and judicial.

Keywords: Environment - National Policy - Effectiveness - Popular participation.

¹ Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI/RN.
E-mail: Fabiana_deiure@hotmail.com

² Professor Orientador do Curso do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI/RN.
E-mail: jbmb@uol.com.br

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho refere-se a um importante tema do direito ambiental, relativo à participação popular nas questões ambientais. Pretende-se aqui tecer algumas considerações a partir das reflexões sobre princípios, legislações e doutrina que a fundamentam, com vistas a extrair a melhor prática a ser abordada.

Inicialmente, é importante destacar que a Constituição Federal, no início do seu artigo 225, versa que “O meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo brasileiro”. Essa coletividade passou a ser agente ativo nas políticas ambientais, principalmente no que se refere ao **desenvolvimento sustentável**. Sendo assim, como então efetivar essa participação?

A participação pública em colegiados tem sido considerada uma conquista para a sociedade civil. Ela tem se mostrado um fator vitorioso para promover a sensibilização da sociedade, inclusive a transparência e democratização das decisões. Porém, partindo dessa premissa, pode o Estado negar ou impedir a participação popular nas decisões ambientais, ainda que de forma velada? E nos casos que o Estado nega essa participação, como impedir tais desvios?

Para resolver tais problemas, faz-se necessário o estudo das legislações, da intervenção do Poder Judiciário com relação a essa ausência ou omissão de políticas públicas e a limitação da participação popular na gestão ambiental.

Dos diversos princípios relacionados com o direito ambiental, serão destacados os mais importantes ao tema, alguns deles, o princípio do desenvolvimento sustentável, da intervenção estatal na defesa do meio ambiente e fundamentalmente do princípio da participação popular.

No tópico seguinte serão abordadas as legislações mais importantes na esfera ambiental, em ordem cronológica, na busca de alternativas com propósito de demonstrar as políticas ambientais, reparar a ausência e limitação da participação civil nas audiências públicas do meio ambiente e os desafios que lhes garantam a efetivação.

No tópico posterior, será exposto o controle jurisdicional e a omissão da administração pública, na elaboração e execução das políticas ambientais, através dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e dos Conselhos Gestores de Conservação: O CONAMA e o CONEMA.

Por fim, no último tópico, discutem-se a efetividade da participação popular nas questões ambientais, os limites da discricionariedade da Administração Pública e na execução

de políticas públicas e como deve ser feito seu controle por parte do Poder Judiciário, buscando mais garantias que a maioria da população menos favorecida pode exercer.

Na tentativa de facilitar o entendimento do homem com o meio ambiente, nada mais considerável, apresentar alguns dos princípios fundamentais relacionados com o direito ambiental. Desse modo, os princípios passam a ter relevância nesse estudo, mesmo diante das diversas legislações a serem apresentadas.

2. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO AMBIENTAL

Para uma melhor análise sobre o tema, será iniciado nesse estudo, sem entrar no mérito das discussões doutrinárias, um foco direto no ordenamento jurídico, bem como seus princípios fundamentais.

Segundo Édis Milaré (2004, 136p.), o empenho de legitimar esse direito, como ramo autônomo da ciência jurídica, têm os estudiosos se debruçado na identificação desses princípios ou mandamentos básicos que fundamentam o desenvolvimento da doutrina e que dão consistência as suas concepções.

E o primeiro a ser analisado, entre os mais importantes, será o princípio do desenvolvimento sustentável.

2.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Seu conceito foi usado pela primeira vez em 1972, na Conferência Mundial do Meio Ambiente pelas Nações Unidas, que resultou na declaração de Estocolmo, e encontra-se fundamentado no ordenamento jurídico brasileiro, nos termos do art. 225 da Constituição Federal:

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 às presentes e futuras gerações.

Segundo a doutrina, sustentabilidade deve estar atrelada na concepção de conservação e sobrevivência, de forma satisfatória na capacidade de preservar a vida e a biodiversidade para as futuras gerações.

Para Fiorillo (2002, 87-88), os crescentes avanços da revolução sócio, econômico e tecnológica, surgem da necessidade de um modelo estatal intervencionista, com a finalidade de reequilibrar o crescimento exacerbado das cidades. Assim, o Estado passou a intervir com maior coercitividade, para proteger as políticas de desenvolvimento econômico, social e proteção ao meio ambiente.

Na tentativa de manter esse equilíbrio entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, exige-se planejamento territorial que atenda às necessidades da sociedade, sem anular o direito do meio ambiente equilibrado.

Na Constituição Federal, a eficácia desse princípio permite também o entendimento que toda atividade econômica atenda, aos anseios da sociedade e na defesa da função social proteja o meio ambiente sem comprometer as futuras gerações, acerca do tema:

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, nos termos do art.170.

Para Milaré (2004, p.148), as evidências notórias desse princípio, percebe-se a reciprocidade entre direito e dever, desenvolver e usufruir, de forma tão inquestionável. A sustentabilidade é um objetivo a ser alcançado na gestão ambiental, e para isso inclui a produção e o consumo sustentáveis.

Talvez, por essa razão concluímos que o princípio do desenvolvimento sustentável, tem maior relevância e sem dúvidas características mais importantes do para conceito do direito ambiental no mundo atual.

2.2 Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente.

O poder público é especialmente qualificado para a implementação do preceito constitucional relativo ao meio ambiental, incumbindo-lhe uma série de responsabilidades e ações. Esse princípio radica no Art. 227, caput, da Constituição Federal que, expressamente, assegura, como sendo dever do poder público em atuar na defesa do meio ambiente, sendo papel ativo do Estado adotar medidas públicas e políticas de ação.

Partindo desse pressuposto, o poder de polícia administrativa, em limitar os direitos individuais assegurando o bem estar da maioria, é que fortalece a função dos órgãos públicos destinados nas questões ambientais. Se a defesa ambiental é um dever precipuamente do Estado, torna-se, dessa forma exigível coativamente, inclusive se necessário, pela via judicial,

de todos os entes federados o cumprimento de suas tarefas na proteção do meio ambiente (MILARÉ, 2004, p.36).

Haja vista que, a intervenção do Estado é obrigatória e indispensável, mas vale salientar que ela não é exclusiva. Frente na defesa da proteção do meio ambiente e na administração do patrimônio ambiental, conta-se sempre com a participação da sociedade, por isso a necessidade maior de focar essa ideia nesse trabalho.

2.3 Princípio do respeito à identidade, cultura e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade.

Definidos como os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, o patrimônio cultural brasileiro no que diz respeito à estrutura do meio ambiente cultural (PAULA, 2007, p.54).

A Constituição Federal estabeleceu, implicitamente que não se deve apenas agregar valores ao meio ambiente natural (art. 216), tendo em vista, que na observância de outros aspectos, também incorpora ao meio ambiente o patrimônio artístico, cultural, paisagístico e histórico. Por isso esse princípio radica da valorização histórica de um povo, na sua tradição e cultura, resultando na própria essência da sociedade.

Compete a União demarcar terras originariamente ocupadas por essas civilizações, com finalidade de protegê-las e resguardar sua cultura originária e sua identidade. Uma vez perdida a tradição desses grupos, pode ser considerada tão irrecuperável, quanto à extinção de algumas espécies biológicas.

Por esse motivo, vejamos na Constituição Federal vigente:

Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo, nos termos do art. 232.

Por essas razões, faz-se necessário proteger essas comunidades tradicionais, como direito à cidadania, sendo merecida a proteção específica, destinada não só a acautelar como preservar nosso patrimônio cultural. A respeito da tutela do patrimônio cultural no âmbito ambiental, sendo certo que todo e qualquer dano ou mesmo ameaça ao patrimônio cultural brasileiro passou a ser punida, por determinação constitucional, na forma da lei (art. 216).

2.4 Princípio da Função Social da Propriedade

Qualificada na Constituição Federal no art. 182 §2º, as cidades atendem os requisitos de exigências do plano diretor. Segundo Carvalho (1997, 217p.), a função social da propriedade impõe ao proprietário o dever de exercer o direito de propriedade, não apenas de seu usufruto exclusivo, e sim de toda a coletividade “a propriedade sem deixar de ser privada, oferece à coletividade mais utilidade, dentro da concepção de que o social orienta o individual”.

No mesmo sentido, o direito de propriedade deixa de ter o caráter absoluto e intangível em prol da função social e ambiental, o que permite que não prejudique terceiros, como também o de não colocar em risco a preservação do meio ambiente.

Legítima, portanto, se torna a imposição ao proprietário rural de condutas positivas como precauções mínimas para garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Compreende o Superior Tribunal de Justiça:

As de áreas de proteção ambiental, mesmo que implique a realização de atos materiais do proprietário consistentes em preservar ambientalmente determinado local, não resulta em desapropriação indireta e, por isso insuscetível de indenização (STJ) (RESP nº 628588/SP) (BRASIL, 2005).

Assim a Carta Magna garante ao proprietário rural, o direito de propriedade, desde que, ele atenda e obedeça a qualificação ambiental, e que dessa forma não seja exercida o seu direito em prejuízo de terceiros.

2.5 Princípio da Prevenção de Danos e Degradações Ambientais

Talvez esse seja o princípio de maior relevância no direito ambiental, justamente porque decorre das agressões e dos crimes ambientais. A doutrina define o princípio da prevenção, na busca de compatibilização entre atividade econômica licenciada e medidas de proteção, como a utilização de projeto e Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA/RIMA.

Muitas vezes a degradação ambiental é irreversível, pois não há como reparar o desaparecimento de uma espécie que sofre grande risco de extinção, implantar uma árvore de séculos sob simples violência do corte, espécies marinhas atingidas pelo vazamento de petróleo nos oceanos e como purificar um lençol freático contaminado. Muitos danos ao meio ambiente são recuperados, mas a maioria deles é irreversível (MILARÉ, 2004, p.145).

Pelo exposto, conclui-se ser indispensável à participação da sociedade mais atingida pela degradação ambiental, e que ela exerça certa pressão política para que os entes públicos, em suas competências, efetivem fiscalizações sobre as diversas atividades causadoras de impactos ambientais, e ao poluidor o ônus, e seja responsabilizado pelo dano causado.

2.6 Princípio da participação popular na proteção do meio ambiente.

Em relação à Constituição Federal de 1988 e as demais leis posteriores, observa-se à grande importância para o progresso da participação popular na proteção ambiental. Dentre outras modificações, a igualdade entre Estado e sociedade, da reconhecida participação da população na defesa do meio ambiente (MILARÉ, 2009, p.197).

De fato o Art. 225, Caput, da consagrada carta Magna, enfatiza que a efetividade desse direito incumbe ao Poder Público, em preservar e restaurar os processos ecológicos, 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.

A participação popular é inicialmente tratada, de forma tímida na lei da Política Nacional do Meio Ambiente. De fato, em seu Art. 2º, a lei refere-se às condições de desenvolvimento sócio econômico e à proteção da dignidade da vida humana, o princípio de incentivos à pesquisa e estudos orientados para proteção dos recursos ambientais, como aborda o princípio participativo.

No mesmo sentido, todos têm direitos sociais iguais, para sua essencial qualidade de vida, isso então corrobora como ponto fundamental para tutela ambiental.

Porém nos objetivos, a referida Lei visa à divulgação de dados e informações ambientais, para desenvolver uma consciência pública sobre a necessidade de preservação e equilíbrio ecológico.

Esse princípio encontra também força na Declaração do Rio de Janeiro – RIO 92 de nº 10, revestindo-se de importância especial, no sentido de que a real participação popular tem a capacidade de reforçar decisivamente as ações implementadas pelo Estado, especialmente em países, regiões ou cidades, que através de seus representantes, não cumprem por diversas razões, de forma eficiente.

Desse modo, a relevância da participação popular e da ampla informação aos cidadãos em geral, nos seguintes termos:

As questões ambientais são tratadas de forma mais adequada quando envolvem a participação de todos os cidadãos interessados no nível adequado. No âmbito nacional, cada habitante deve ter acesso às informações que digam respeito ao meio ambiente e exigir que sejam de conhecimento das autoridades públicas, inclusive as que digam respeito a material tóxico e perigoso, e atividades relacionadas a serem realizadas em suas comunidades; e à oportunidade de participar nos processos decisórios respectivos. Os Estados devem promover e encorajar o interesse e a participação da população através da mais ampla divulgação de informação (DECLARAÇÃO DO RIO 92).

Como observado no disposto desse princípio, a obrigação é do Estado em buscar desenvolver na própria população à vontade e interesse de participar em atividades direcionadas nas divulgações de informações e conhecimento sobre prevenção e preservação do meio ambiente.

A participação propriamente dita, o direito à informação e acesso à publicidade reconhece também o princípio democrático, por assegurar ao cidadão o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais.

Frente a esses princípios, para demonstrar maior eficácia da participação social, é de extrema relevância elencar legislações brasileiras do meio ambiente.

3. LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS DO MEIO AMBIENTE

A legislação brasileira tardou para contemplar expressamente a questão ambiental em nossa Constituição Federal, vindo isso a ocorrer apenas com a promulgação em 1988.

Dispositivos legais, dedicados à temática do meio ambiente encontravam-se dispersos, e de certa forma, dificilmente aplicáveis. Em virtude dessa constatação, apresenta-se de relevante interesse em desenvolver nesse trabalho, as principais legislações relacionadas com o meio ambiente, mesmo que de forma sucinta.

De forma cronológica, se faz necessária a exposição da evolução histórica da legislação ambiental no ordenamento jurídico pátrio até os dias atuais, fazendo também uma abordagem pelo supracitado texto constitucional. Para tanto, nada mais considerável que apresentar as principais legislações do meio ambiente, com o objetivo de demonstrar a efetivação da participação popular.

Desse modo, diversas são as leis infraconstitucionais, sendo indispensável para o estudo desse artigo a Política Nacional do Meio Ambiente Lei nº 6.938, uma lei que trouxe em seus textos definições essenciais para a compreensão do entendimento do direito ambiental brasileiro.

3.1 Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº. 6.938/1981

Embora tenha sido promulgada antes da Constituição Federal vigente, a Política Nacional do Meio Ambiente é inovadora e representa uma das principais normas de caráter geral sobre a proteção ambiental.

Para Dias (1997, 138p.) “O crescimento econômico consumista e a defesa do meio ambiente marcaram a segunda metade do século XX, em face disso, a lei n.º 6.938 veio da necessidade do crescimento sustentável”. A mesma lei incorporou e desenvolveu normas estaduais já vigentes, e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, atribuindo aos Estados responsabilidades maiores nas execuções das normas protetoras do meio ambiente.

Do objetivo geral da Política Nacional do Meio Ambiente, *in verbis*:

Melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2.º).

A referida lei em seus princípios objetiva a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a capacitação da população ativa na defesa ambiental. A “consciência pública” refere-se claramente na conscientização da sociedade em participar e ter acesso à divulgação de dados e informações ambientais e audiências públicas sobre o meio ambiente. Por essas razões, que todas as questões relacionadas ao direito do meio ambiente têm função de ordem pública, por ser de comum interesse da coletividade.

A lei também determina que as concessões sejam publicadas, no jornal oficial do Estado e também em jornal de grande circulação, conforme determina o CONAMA, na finalidade de garantir à sociedade o direito às informações pertinentes sobre políticas ambientais. Isso deriva porque todos os órgãos ambientais estão obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos, e assim fornecer, por quaisquer meios (escrito, visual ou eletrônico), informações ambientais de qualquer natureza.

Nas palavras de Pereira de Souza (2007, 171p.) a Lei nº. 6.938 instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA³, que transformou num dos mais importantes

³ O CONAMA compõe-se de representantes da Administração da União e dos Estados e do Distrito Federal, da representação das seguintes entidades: Confederações Nacionais da Indústria, do comércio e da agricultura; Confederações Nacionais dos trabalhadores na Indústria, no comércio e na agricultura; Instituto Brasileiro de Siderurgia; Associação Brasileira de Engenharia – ABES; e da Fundação Brasileira para a Conservação da natureza – FBCN; ainda integram-se dois representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição; um representante da sociedade civil, diretamente ligada à

canais da administração com a comunidade, no que tange a tutelado meio ambiente. A lei ainda define poderes e atribuições do CONAMA, como órgão consultivo e deliberativo, com finalidade de assessorar, o Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar o âmbito de sua competência sobre normas e padrões a essencial qualidade de vida.

Como destinação de prover serviços públicos, obras de saneamento básico, combate à miséria, melhoria na qualidade de vida, acesso da sociedade à água de tratamento, esgotamento sanitário, principalmente das populações mais carentes e menos favorecidas, frente a esse conflito de direitos fundamentais que precisam ser efetivados, diante de uma legislação específica, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que de forma prioritária promove essa relevância.

Sob aspecto jurídico formal, a lei seguinte tem como instrumento disciplinar o uso das águas. A Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei N.º 9.433/97 é marcada por uma ação renovadora e embasada, conhecida como “*Lei das águas*”.

3.2 Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei nº. 9.433/1997

Nos fundamentos da Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos, a água é um bem de domínio público, recurso natural limitado, dotado de valor econômico, que em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais. Vale salientar, que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, nos termos do art. 1º.

Dos objetivos, a lei n.º 9.433, assegura à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequada aos respectivos usos, ao desenvolvimento sustentável e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos e o uso inadequado dos recursos naturais, nos termos do art. 2º.

Os planos nacionais e estaduais harmonizam os planos de bacias, ou suprem momentaneamente a ausência dos que ainda não foram elaborados, mas não substituem àqueles porque se referem a diferentes níveis de abrangência territorial e de abordagem sobre os recursos hídricos de uma região (IDEMA, 2012).

Os Planos indicam a conservação dos recursos hídricos, que servem para fazer: o inventário da água disponível em uma bacia e das necessidades de água em quantidade

suficiente e qualidade adequada para atender à população e suas atividades econômicas; de propor instrumentos legais de regulação do uso e conservação das águas; de indicar as obras necessárias para garantir, ao longo do tempo, o acesso e o uso racional da água e formular programas que visem promover as formas mais econômicas e eficientes de utilização das águas.

A Lei nº 6.908/96 do Estado do Rio Grande do Norte, dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e institui o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos – SIGERH, o Plano Estadual de Recursos Hídricos como um dos instrumentos de gestão necessária para levar adiante as intenções do Estado, na gestão das disponibilidades hídricas estaduais.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, por meio da Resolução nº 17, de 2001, definiu:

O conteúdo mínimo para os planos e determinou a participação da sociedade, por meio de consultas públicas, encontros técnicos e oficinas de trabalho, desde as etapas de elaboração dos planos como uma condição necessária à sua construção. De acordo com a Resolução, os planos são instrumentos do planejamento governamental e contemplam horizontes de médio e em longo prazo. Por isso exigem acompanhamento e revisões periódicas para proceder aos ajustes necessários e incorporar novos elementos que surgirem ao longo do tempo.

Por tais razões, são fundamentais que, na construção dos planos, estejam envolvidos os órgãos governamentais, a sociedade civil, os usuários e as diferentes instituições que participam do gerenciamento dos recursos hídricos. Dessa forma, o diagnóstico refletirá o conhecimento das pessoas que residem no território em análise, quanto às proposições refletirão os interesses da sociedade local.

3.3 Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - Lei nº. 9.985/2000

A Lei do SNUC regulamenta o art. 225 da Constituição Federal, e estabelece a criação de unidades de conservação ambiental. Entre seus objetivos, a lei nº. 9.985 contribui para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais, protege as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional, ajuda na preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais, e na promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais.

Entre outras medidas de conservação, a lei promove a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento (sustentabilidade), recuperação ou restauração dos ecossistemas degradados (IDEMA, 2012).

Essas medidas de conservações promovem meios de incentivo da participação da sociedade, já que tais medidas exigem-se conscientização pública, e proporcionam meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental.

Para o sucesso da conservação ambiental, será regido por diretrizes que assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação, assegurando a ***participação efetiva das populações*** locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

A conservação como depende diretamente da participação das pessoas, a lei do SNUC busca apoio e a cooperação das ONG's, das organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental e atividades de ecoturismo, monitoramento e outras atividades de gestão para as unidades de conservação.

As populações que sobrevivem de recursos naturais, existentes nas áreas de conservação e que sua subsistência dependa da utilização de recursos naturais, existem meios de subsistência alternativa, é o caso das atividades pesqueiras. As famílias que sobrevivem dessa atividade econômica são indenizadas em virtude de serem proibidas dos recursos naturais perdidos, como acontece com a atividade pesqueira, a proibição é em prol da reprodução de algumas espécies de peixes. Tudo pela conservação e para que a essa atividade econômica não resulte na degradação ambiental (IDEMA, 2012).

O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos públicos, com as respectivas atribuições:

- a) Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;
- b) Órgão central, representado pelo Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema;
- c) Órgãos executores: composto pelo Instituto Chico Mendes e o IBAMA, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implantar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

As Unidades de Proteção Integral são compostas pelas seguintes categorias, de unidade de conservação, Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Vejamos o caso da área de preservação ambiental,

elaborado pelo IDEMA-RN, ao qual compete a gestão da APA, balizada na instituição do Zoneamento Ambiental e Plano de Manejo:

A Área de Proteção de Piquiri-Uma/RN, foi criada com o objetivo de conservar os recursos hídricos, notadamente das bacias hidrográficas do Jacú, Catú e Curimataú, assegurar a manutenção e a preservação dos fragmentos de vegetação dos biomas de Mata Atlântica e Caatinga existentes na área e sua integração com outros fragmentos florestais nativos do Estado. Essas importantes características da APA, aliadas à abundância de água e ao relevo acentuado da região, abrigam uma significativa diversidade faunística. Coexistindo com essas características naturais, são realizadas várias atividades impactantes, como o cultivo da monocultura de cana-de-açúcar e a agropecuária (IDEMA, 2012).

Estão sujeitos aos infratores às sanções previstas em lei, a ação ou omissão que importem inobservância aos preceitos desta Lei, e seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e corredores ecológicos.

Como instrumento que passou a disciplinar no Brasil, o Estatuto das cidades, regulamenta o uso da propriedade urbana em prol do coletivo, do bem estar dos cidadãos, bem equilíbrio ambiental, relativas às cidades.

3.4 Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/2001

Para Granziera (2009, 483p.), o Estatuto da cidade, estabelece regras gerais para a gestão dos municípios e implica a reflexão tanto do poder público como da sociedade, sobre esse tema fundamental.

O Estatuto da cidade é aplicável em todo território nacional, cabendo aos municípios buscar desenvolvimento das funções sociais da cidade, sendo importantes as diretrizes das políticas urbanas no Brasil, como estabelecido no plano diretor, e em decorrência, do que determina o art. 182, da Constituição vigente, facilita aos operadores, maior manejo na matéria.

A Lei nº 10.257/01 estabelece ainda como função social, normas de ordem pública, que na gestão democrática por meio da participação e de associações representativas de vários seguimentos da sociedade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, nos termos do art.1º, I, II e III.

No tocante da participação popular na construção da política urbana, o Estatuto da Cidade destaca, que a população de modo geral e representantes de diversos setores, devem acompanhar às atividades relativas ao planejamento, sobretudo o plano diretor e audiências

públicas sobre processos de implantação de empreendimentos, constituindo a gestão democrática como a lei se refere. Como bem ensina Granziera (2009, 485p.) o Estatuto da Cidade prevê o controle social garantido a participação da comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil quando houver dispêndio por parte do poder público municipal.

Isso impõe as autoridades responsáveis, que dê publicidade, de forma que a população interessada tenha fácil acesso as informações, como por exemplo, as despesas efetuadas. A transparência do poder público se sujeita ao controle social, na aplicação dos instrumentos fixados por lei.

Também prevista no plano diretor, a participação social como parte de planejamento municipal, na medida em que institui o plano plurianual. E na fiscalização o estatuto prevê a promoção de audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas por vários segmentos da comunidade, tudo para garantir o controle direto de suas atividades e do pleno exercício da cidadania (DIAS, 2009, p. 237).

Sobre a proteção da vegetação da nativa da Mata Atlântica, trataremos a seguir a lei que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa, regulamenta o art. 225 §4º, da Constituição Federal/88, com objetivo de conservar, proteger, regenerar e utilizar.

3.5 Lei Complementar Estadual n.º 272/2004

A Política Estadual do Meio Ambiente estabelece condições necessárias para o desenvolvimento sustentável no Estado do Rio Grande do Norte. Na referida lei, deve ser observada principalmente, os princípios do uso sustentável dos recursos ambientais, o acesso equitativo aos recursos ambientais, informação ambiental e reparação ambiental (IDEMA, 2012).

Dentre seus objetivos gerais a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente, incentivar e difundir o desenvolvimento de pesquisas e tecnologias orientadas para o uso sustentável dos recursos ambientais, promove o acesso da comunidade à educação e à informação ambiental para o pleno exercício da cidadania relacionada com o meio ambiente e divulgar dados e informações ambientais, entre outras.

As ações de execução da Política Estadual do Meio Ambiente devem ser orientadas pelas seguintes diretrizes: A promoção da incorporação dos aspectos ambientais nos planos, políticas, programas e projetos públicos setoriais, identificando as consequências ambientais que lhes sejam associadas, respeito às formas e meios de subsistência das comunidades

tradicionais e das populações carentes, buscando compatibilizar o atendimento dos aspectos ambientais, sociais e econômicos, o planejamento e a fiscalização do uso dos recursos ambientais, o controle das atividades potencialmente poluidoras, incentivo à adoção de práticas que minimizem e controlem os impactos das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Atuam na melhoria da qualidade ambiental e constituem o Sistema Estadual do Meio ambiente - SISEMA⁴, os Órgãos e as Entidades da Administração Pública do Estado e dos Municípios. São colaboradores do SISEMA as organizações da sociedade civil, bem como as organizações não governamentais, que desenvolvem ações de apoio a gestão, como corrobora o parágrafo único do art. 6º da Lei complementar estadual.

Nas palavras de Paulo Roberto Pereira de Souza (2007, 171p.), a Lei nº. 6.938/81 instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA⁵, que se transformou num dos mais importantes canais da administração com a comunidade, no que tange a tutelado meio ambiente.

3.6 Lei da Mata Atlântica – Lei nº. 11.428/2006

A Mata Atlântica é patrimônio nacional e considerada a quinta área de vegetação mais rica em espécie. De acordo com a resolução do CONAMA, são imprescindíveis atividades de proteção à vegetação nativa, como prevenção, combate e controle do fogo, controle de erosão, erradicação de invasores e proteção de plantios com espécies nativas.

A proteção e a utilização têm como objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estáticos e turísticos, do regime e da estabilidade social.

A proteção da Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições, que assegure a manutenção e a recuperação da biodiversidade, o estímulo à pesquisa, à difusão de

⁴ O SISEMA é composto pelo CONEMA, Órgão Central, da entidade executora, do IDEMA, da autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças - SEPLAN, dos componentes setoriais, dos Órgãos centralizados e Entidades descentralizadas da Administração Pública Estadual, dos Órgãos e entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades pertinentes ao Sistema nas suas respectivas áreas de competência.

⁵ O CONAMA é composto pelo Secretário de Estado do Planejamento e das Finanças; Secretário de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca; Secretário de Estado dos Recursos Hídricos; Secretário de Estado da Saúde Pública; Secretário de Estado do Turismo; Consultor-Geral do Estado; Diretor-Geral do IDEMA; Representante do IBAMA; Representante da Assembleia Legislativa Estadual; Representante da OAB seção no RN; por Representante da Federação das Indústrias do RN (FIERN); Representante de instituições educacionais de nível superior; Representantes de organizações não governamentais; e Representante de associações de profissionais de nível superior, cuja atuação esteja ligada à preservação da qualidade ambiental.

tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção dos ecossistemas e o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico (art. 7º).

A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social. Em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica para o empreendimento proposto, dispõem a Lei:

Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis (art. 30).

Em hipóteses de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o órgão competente exigirá a elaboração do Relatório de Estudos de Impactos Ambiental (RIMA), ao qual se dará publicidade e a participação da sociedade.

3.7 Lei da Gestão de Florestas - Lei Nº 11.284/2006

A Lei Nº 11.284 dispõe sobre a gestão de florestas públicas, e para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF. Ela consiste na proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e valores culturais associados, sendo bem como do patrimônio público, atividades que promovam o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e em todo País.

A lei também determina o respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação, o acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas.

A gestão das florestas depende do conhecimento e a promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais, e estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na esfera de sua competência e em relação às florestas públicas sob sua jurisdição, poderão elaborar normas supletivas e complementares e estabelecer padrões relacionados à gestão florestal, sendo-lhe facultado, para execução de atividades subsidiárias, firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros, observados os procedimentos licitatórios e demais exigências legais pertinentes.

Da estrutura organizacional de gestão do serviço florestal brasileiro, é composta pelo diretor geral, a ouvidoria, o conselho gestor, os servidores do SFB. O diretor-geral e os demais membros do conselho diretor do SFB serão brasileiros, de reputação ilibada, experiência comprovada e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados.

Não poderão ter vínculo com qualquer pessoa jurídica concessionária ou com produtor florestal independente, sob o risco de não ser nomeados e exercer cargos de direção no SFG. Isso para que não interfira das suas opiniões e interesses pessoais nas questões públicas de gestão florestal.

O SFB poderá requisitar independentemente da designação para cargo em comissão ou função de confiança, e sem prejuízo dos vencimentos e vantagens a que façam jus no órgão de origem, servidores de órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta e autárquica, observado o quantitativo máximo estabelecido em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Meio Ambiente.

3.8 Plano diretor de Natal - Lei Complementar nº 082/2007

O Plano Diretor estabelece como instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana, previsto na constituição Federal (art.182). Entre seus objetivos, se destaca da política urbana, que o poder público municipal tende a promover o bem estar social, e ao desenvolvimento sustentável da comunidade municipal.

Versa Dias (2009, 235p.) em compreender sobre o tema, o maior desafio do Plano Diretor é o de fazer com que a propriedade urbana e a cidade cumpram sua função social de

forma a assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos, quanto à qualidade de vida, à justiça social e à harmonia entre as atividades econômicas.

Dos seus objetivos, o pleno desenvolvimento das funções sociais, ambiental das cidades e da propriedade, garantindo um uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do seu território, de forma a assegurar a todos os seus habitantes, condições de qualidade de vida, bem estar e segurança.

Os cumprimentos dos objetivos expressos nos art.2º da LC nº 082, com vistas a garantir, além da manutenção equilibrada dos recursos naturais, a qualidade de vida para os habitantes do Município. Desse modo, política pública deve garantir condições dignas, de investimentos públicos, interesse social e acessibilidade urbana para todos os cidadãos.

O Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município dispõem as normas federais de desenvolvimento urbano e a Lei Orgânica do Município do Natal, de órgãos ou unidades administrativas de planejamento, política urbana e meio ambiente, transporte e mobilidade urbana, habitação e interesse social.

A participação da população será assegurada no Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município, por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, através da indicação por seus pares, mediante composição paritária, garantindo os critérios de diversidade, pluralidade e representatividade e conselhos.

3.9 Política Nacional de Saneamento Básico- Lei nº. 11.445/2007

Como conjunto de medidas capazes de melhorar à saúde, qualidade de vida higiene, limpeza e prevenção de doenças, através de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, define da melhor maneira o conceito de saneamento básico.

Como estabelece o Art. 2º, II da Lei de Política Nacional de Saneamento Básico, os serviços de saneamento básico serão prestados pelo princípio da universalização de acesso, proporcionando à população o acesso conforme suas necessidades.

Os serviços que integram o saneamento básico são realizados através de instalações operacionais e exerça de forma integralizada, oferecendo boas qualidades à saúde pública e à proteção ao meio ambiente, e para que isso ocorra exige-se licenciamento ambiental.

Mas o que acontece na prática é a ausência de muitos requisitos na execução do tratamento sanitário adequado, que pode muitas vezes acarretar em grandes impactos

ambientais, pois muitas cidades não possuem tratamento adequando de saneamento básico, e muitas vezes dejetos em sua disposição final dos esgotos coletados são lançados nos rios. Por isso, que o planejamento e execução de obras sanitárias, devem estar inseridas na política de proteção ambiental.

Para Gilka da Mata (2009, 178p.) sobre o tema dispõe, “não adianta, planejar e instalar um sistema de coleta de todos os esgotos de uma cidade. É preciso planejamento para instalar um sistema completo de tratamento, desde a coleta até o local adequando para disposição final dos esgotos coletados”.

Na regularização da Lei nº 11.445, assegura que independente da existência de interesse, cabe a qualquer povo direito à publicidade, aos relatórios de estudos, decisões que se referem à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores.

É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais: amplo acesso a informações sobre os serviços prestados; prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; acesso ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços, nos termos dos parágrafos do art.27.

Na prestação de serviço público de saneamento, observará plano de diagnóstico da situação de impacto ambiental nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários e apontando causa de deficiências detectadas. Talvez por isso ela seja tão rigorosa, em seus princípios relativos aos serviços públicos, e ainda deve apresentar transparência, celeridade e objetividade de suas decisões.

3.10 Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei nº. 12.305/2010

Segundo Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2012, 366p.) é considerado lixo urbano, desde o momento que é produzido possui natureza poluente, porque, assumindo o papel de resíduo urbano, deverá ser submetido a um processo de tratamento que, por si só, constitui, mediata ou imediatamente, forma de degradação ambiental.

Essa destinação final se procede, nos estados sólidos, semissólidos, gases contido em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável, seu lançamento na rede pública, e que exijam soluções técnicas ou economicamente inviáveis.

Ainda Fiorillo (2012, 365p.) milhares de pessoas não têm direito a dignidade humana, e assim, sobrevivem do lixo urbano. Essas pessoas utilizam do lixo, como objeto de consumo e à sua sobrevivência, e o fornecedor final seria o Estado, que permite, pela sua omissão e ausência de políticas públicas favorecendo essa prática.

Por isso os órgãos competentes como SISNAMA, tentar evitar o controle social, destinado a adequar a sociedade que se utiliza dessa atividade, evitando riscos à saúde pública e à segurança e primordialmente minimizar os impactos ambientais adversos.

Destarte, o princípio da dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado democrático de direito, consagrado constitucional. Decorrente do aspecto qualidade de vida, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e ao mesmo tempo, direito e dever fundamental do poder público e de toda a coletividade, nos termos do art. 225 caput.

Nos dispositivos gerais, estão sujeitas à observância do art.1º, § 1º, da Lei 12.305, as pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada. Como controle social, procedimentos garantem à sociedade informações e participação nos processos e avaliações das políticas relacionadas aos resíduos sólidos, ao atendimento da maior parte de população envolvida, nas atividades de coleta, recuperação de lixo e reciclagem.

A lei ainda estende na distribuição ordenada de rejeitos em aterros, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos, atividade de reciclagem e coleta, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos garante como objetivo o reconhecimento de resíduo sólido reutilizável e reciclável como bem econômico de interesse social, trabalho mais digno, melhor qualidade de ambiente de trabalho e aumento de fonte de renda das populações mais necessitadas. Para Dias (2009, 341-342) a observância dessa lei, exige-se de forma tão minuciosa sua verificação.

A despeito da importância dos Instrumentos da Política Nacional, eles somente serão efetivos se trouxer uma gestão ambiental participativa. Então será objeto de estudo no próximo tópico.

4. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a lei 6.938 enumera vários instrumentos para execução da política nacional, mas vamos elencar os mais importantes deles, começando pelo controle de qualidade ambiental.

Para Milaré (2009, 343p.) o *controle de qualidade* é um processo de estabelecimento, que desenvolve níveis de qualidade, dos conjuntos dos componentes, que expressos em termos numéricos as determinadas funções específicas. As condições de controles de qualidade ambiental são estabelecidas, com finalidade de assegurar determinado propósito, como exemplo, a proteção à saúde pública, padrões de qualidade do ar, do solo, das águas e níveis de ruídos.

Os padrões de qualidade das águas estão hoje fixados por duas resoluções do CONAMA, a resolução 357 e a resolução 396, e estabelece condições de acordo com cada tipo de água. Para avaliar a qualidade dos corpos de água, deverão ser adotados os métodos de coleta e análise das águas especificadas em normas técnicas cientificamente reconhecidas. No caso do controle de qualidade do ar, os padrões de qualidade estão em consonância com o CONAMA, e institui Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar – PRONAR, na medida em que promove a diminuição de poluentes.

Outro instrumento é o zoneamento ambiental, que previsto no art. 17, da Lei Complementar 272, elaborado pelo Poder Público Estadual e Municipal, no âmbito de suas competências e com a necessária participação da sociedade civil, tem por objetivo harmonizar as políticas públicas com o equilíbrio do meio ambiente, orientando o desenvolvimento sócio-econômico para a consecução da qualidade ambiental e distribuição dos benefícios sociais (IDEMA/2012).

Com base no preceito fundamental, que toda propriedade tem em cumprir sua função social, o zoneamento ambiental permite limitar o uso particular do solo (FIORILLO, 2012, p. 246).

Nas palavras de Souza (2009, 191p.), são diretrizes gerais para elaboração do zoneamento a busca da sustentabilidade ecológica, a ampla participação democrática e valorização do conhecimento multidisciplinar. É um importante instrumento para o gerenciamento ambiental, na medida em que permitirão identificar áreas ameaçadas, áreas saturadas de poluição, áreas preservadas, permitindo a elaboração de um planejamento e instituindo limitações administrativas capazes de prevenir impactos ambientais.

O zoneamento obedecerá aos princípios da função socioambiental, do poluidor-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração. É de competência pública federal, a elaboração do zoneamento ambiental quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos pelo governo federal, e a participação dos Estados é assegurada mediante a “celebração de termo apropriado” (MILARÉ, 2009, p. 360).

Outro instrumento da política do meio ambiente é o licenciamento ambiental. Objetiva o controle dos empreendimentos em exercer atividades potencialmente poluidoras, procurando uma autorização para exercer e prevenir riscos ao ambiente. O licenciamento ambiental fundamenta os princípios da precaução e da prevenção, e permite significativamente a participação social no meio ambiente.

O estudo de impacto ambiental - EIA e do respectivo relatório - RIMA é um procedimento realizado pelo empreendimento, pertinente para evitar que resulte em atividade potencialmente poluidora. Diante disso, o órgão responsável pelo recebimento do relatório – RIMA, promove o edital com prazo de 15 dias, destinado para realização da audiência pública, que deverá ser amplamente divulgada, atingindo o maior número possível de participantes interessados (CONAMA/2012).

Mas na prática são preenchidos esses requisitos formais do EIA/RIMA como estabelece o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA? Em virtude de tais questionamentos, vamos tecer algumas respostas no tópico a seguir.

5. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DO MEIO AMBIENTE

A participação social na gestão ambiental ainda se encontra em processo de evolução. No confronto entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental, e na formulação de políticas públicas adequadas à conservação da natureza, a participação popular será indispensável, como demonstra Jônatas Paula (2007, 167p.).

Ainda conforme entendimento de Paula (2007, 167p.), “a sociedade moderna não admite mais, a figurado Estado-pai, tutelar de todos os interesses e capaz de dar respostas a todos os anseios da sociedade. Nos dias atuais é fundamental a organização, a mobilização e a participação ativa da sociedade civil no debate dos grandes temas, de interesse coletivo”.

Acerca do assunto, Édis Milaré (2009, 406p.) tece que, forma mais evidente da participação da coletividade na defesa ambiental é na execução das políticas públicas, como ocorre nas audiências públicas. As audiências públicas têm como propósito expor a todos os

interessados detalhes, e dirimir dúvidas pertinentes sobre os relatórios de estudos de impacto ambiental⁶.

5.1 Audiências Públicas

De acordo com a doutrina, a audiência pública é um procedimento de acesso de informações e não de convencimento ou propaganda e coloca em prática o princípio da participação e controle. Essa participação deve ser satisfatória, e não desvirtuada, como acontece na prática, por isso a razão essencial da publicidade dos estudos.

Mas o que se muito tem visto na prática das audiências públicas, são verdadeiros meios de aproveitamento das audiências públicas, para promover os empreendimentos, usando meios de publicidades, conforme reza Dias (2009, 159-160).

As audiências públicas é procedimento de consulta à sociedade interessada em determinado problema ambiental ou potencialmente afetados por um empreendimento, a respeito de interesses específicos da qualidade ambiental por eles preconizada (MILARÉ, 2009, p.1286). Da sua realização exige o cumprimento de requisitos, previamente fixados pelo CONAMA que: fará a convocação, fixará prazos para prévia informação sobre o estudo a ser debatido, inscrições para participação, aproveitamento das divergentes opiniões dos participantes, sobre avaliação de impacto ambiental (IDEMA, 2012).

Para Paulo Leme Machado (1998, p. 86), a transparência dos atos da administração e dos documentos de governo é fundamental para garantir à democracia. Os órgãos ambientais, não podem realizar audiência pública, sob pena de suspensão, caso não sejam respeitados os requisitos estabelecidos pelo CONAMA. Porém muitos são os artifícios usados pela administração, um exemplo dessa ocorrência:

Intervenção da Suprema Corte que concedeu à liminar suspendendo a realização da audiência pública, para discutir o projeto de integração do Rio São Francisco, pelos motivos que o relatório de impacto ambiental - RIMA estava incompleto⁷. (STF) (RECL. nº 3074/MG) (BRASIL, 2005).

⁶ Conforme menciona a Resolução do CONAMA 09/87, as audiências públicas serão promovidas com a participação do Ministério Público, de cinquenta cidadãos legitimados e pelo órgão do meio ambiente responsável para receber o RIMA.

⁷ No relatório relativo à Recl. 3.074 – MG, sobre o Rio São Francisco, dizia respeito sobre a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em conjunto com o Ministério Público Estadual para a complementação do EIA/RIMA, realizado pelo IBAMA (DJU 30.09.2005).

5.2 Conselhos Gestor de Unidade de Conservação e Conselhos do Meio Ambiente

Conselhos gestores são espaços públicos legalmente instituídos, que das ações e políticas visam o aprimoramento da administração das unidades de conservação. Entretanto, é um espaço democrático onde a sociedade pode participar efetivamente para a preservação e solução dos conflitos socioambientais na região da Unidade (CONEMA/2012).

Os Conselhos Gestores podem ter caráter Consultivo e Deliberativo. O conselho consultivo emite pareceres e opiniões sobre determinada ação do governo e não tem poder de decisão sobre a diretriz da política em questão é indicado para gestão de Florestas Nacionais e Unidades de Proteção Integral (IDEMA, 2012). Já o conselho deliberativo são órgãos de decisão, ou seja, têm autoridade para analisar, intervir e propor ações em determinada política setorial e é indicado para gestão de Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas da Biosfera.

Da composição do Conselho Gestor devem ter membros dos mais variados segmentos envolvidos, que beneficiados ou prejudicados com a ocorrência das unidades para expressar suas posições e defender dessa forma os seus interesses.

De acordo com o Decreto 4.340/2002 que regulamenta a Lei do SNUC nº 9.985, os conselhos devem ser presididos pelo órgão responsável pela administração das unidades de conservação e constituídos com o mesmo número de representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil, corroborando a **representação paritária** (CONEMA/2012).

Da representação dos órgãos públicos, deve contemplar órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgão de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia, povos indígenas e assentamentos agrícolas. Já os representantes da sociedade civil, estão à comunidade científica e organizações não governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade de conservação, população residente local e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade de conservação, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos comitês de bacia hidrográfica.

De acordo com o art. 20 do decreto 4.340, compete ao conselho gestor de unidade de conservação: elaborar seu regimento interno, acompanhar a elaboração e revisão do plano de manejo das unidades de conservação, garantindo o caráter participativo, esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade, opinar no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo,

manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação.

Do estudo realizado no Estado do Rio Grande do Norte, a Área de Proteção Ambiental (APA) dos Recifes de Corais⁸, ecossistemas marinhos, constituindo-se no mais diverso habitat marinho do mundo. A administração dessa área é realizada através de um Conselho Gestor, constituído por diversos segmentos da sociedade civil, das organizações não governamentais e dos Poderes Executivos local, estadual e legislativo municipal. Conselho este de caráter consultivo, sendo necessário submeter as suas propostas e decisões ao Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONEMA (IDEMA, 2012).

Nos últimos anos, com o crescimento do pólo ecoturismo nessa região, surgiu à necessidade de preservação nessa área, que representa ameaças à sustentabilidade ambiental. O objetivo da unidade de conservação é assegurar o uso devido de seus recursos naturais, garantindo que sejam obedecidas as normas ambientais em vigor, os planos de manejo e de gestão ambiental e o zoneamento orientador do uso.

Outro exemplo similar foi à reserva nas regiões de Barreira e Diogo Lopes, áreas abrangidas pelos municípios de Macau e Guamaré. Essa reserva foi criada conforme o Decreto nº 15.476/2001, e pela Lei nº 8.342 de 18 de julho de 2003, pertence especificamente às normas do SNUC ao Grupo de Unidades de Uso Sustentável, constituindo-se a segunda da categoria a ser instituída no Brasil, a implantação de uma Unidade de Conservação Estadual na categoria de Reserva de Desenvolvimento Sustentável⁹, denominada como **“Ponta do Tubarão”**.

Cabe ressaltar, que o mais importante nessa reserva, foi que sua iniciativa surgiu das comunidades locais e das suas representações comunitárias, que apresentou ao IDEMA um abaixo assinado, subscrito com a assinatura de 522 moradores, coordenados pela Associação de Desenvolvimento Comunitário de Diogo Lopes – ADECODIL e pela Associação de Desenvolvimento Comunitário de Barreiras – ADECOB, requerendo a implantação de uma Unidade de Conservação Estadual (IDEMA, 2012).

Essa reserva configura-se como grande avanço na conquista do Estado Rio Grande do Norte em prol do desenvolvimento sustentável, entretanto, as ativas participações paritárias, populações residentes, no planejamento e da sua gestão, representam um fator imprescindível para o sucesso dessa conquista.

⁸ A APA dos Recifes de Corais do estado do Rio Grande do Norte, correspondente a faixa marinha de 180.000 há, que abrange os municípios do Rio do Fogo, Touros e Maxaraguape.

⁹ A área delimitada corresponde a 12.960 há, contendo ecossistema manguezal, dunas adjacentes e a região do Rio Tubarão, com bioma caatinga, além de área marinha e estende 2 milhas da linha da costa.

6. EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A deficiência encontrada para efetivar a participação social é evidente na proporção que são verificados a ocorrência da intervenção do Poder Judiciário. Isso devido à ausência de um canal direto que comunique a sociedade aos órgãos da administração pública, ou ainda pela ausência da composição paritária nos órgãos colegiados.

Nesse sentido, “*A teoria do Espaço Público*”, promovida por Habermas (2003, 92p.), radica do pensamento de duas integrações na sociedade: O Estado e a economia. A economia seria a adequação de meios a fins, incorporada nas relações hierárquicas de poder, e controlada pelo Estado. Mas para a construção de uma sociedade moderna defendida por Habermas, haveria um portal de ligação com transparência e ampla participação dos interessados nas decisões públicas.

Segundo as palavras de Habermas:

Uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 2003, p. 92).

Tal teoria coloca a possibilidade de resolução dos conflitos vigentes na sociedade não com uma simples solução, mas como a melhor solução, que resulta do consenso de todos, em prol da cidadania e democracia.

Como bem ensina Carvalho Filho (2010, 137p.), a valoração de conduta que configura o mérito administrativo pode alterar-se, bastando para tanto imaginar a mudança dos fatores de conveniência e oportunidade sopesados pelo agente da administração. Ocorre que o que foi oportuno e conveniente em uma época, pode não sê-lo em outra. No mesmo sentido a Súmula 473, do Supremo Tribunal Federal:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Os procedimentos impostos pelas autoridades governamentais atendem os princípios ambientais? Na prática esse espaço democrático conquistado pela sociedade brasileira, precisa ser aprimorado, pois não acontece de forma efetiva à participação popular no tocante do

direito ambiental. Como demonstra os resultados encontrados nas últimas audiências públicas promovido pelo IDEMA-RN, revela ser ínfima a participação social, além de precária e negligente, o acesso às informações nos debates. Dessa constatação, muitas vezes não ocorrem à prévia divulgação como determina o CONAMA, e quando ocorre à divulgação é por meios precários de publicidade, e que nenhuma garantia do direito das informações atinge o público almejado.

Evidentes que não são respeitados os requisitos exigidos pelo CONAMA, as audiências se restringem a demonstrar a satisfação dos problemas ambientais pelo empreendedor responsável, como simples e mero formalismo. Sendo apenas uma etapa para o processo de licenciamento ambiental. Outra problemática enfrentada é a crônica deficiência dos participantes no entendimento das linguagens e informações contidas nos relatórios EIA/RIMA apresentados, dificultando ainda mais o interesse e a participação pública dos interessados.

Por essas questões, as audiências e instrumentos das políticas públicas ambientais devem ser tratados de forma mais adequada, envolvendo maior número de cidadãos interessados, em nível adequado de linguagens simples e objetiva, tornando-a formal diante da sociedade e o poder público.

Contudo, há de se questionar ainda o papel que os colegiados exercem no equacionamento dos conflitos ambientais. A questão para se avaliar a capacidade desses colegiados na resolução de conflitos como prioridade das intervenções promovidas com objetivos socioambientais de usos dos recursos comprometidos. Esses colegiados, na prática são responsáveis pela oportunidade que eles representam para o avanço da democratização da gestão ambiental no Brasil, e na maioria das vezes não são respeitadas. O Estado deve promover e encorajar o interesse e a participação da população através da mais ampla divulgação de informação, e não dificultar o acesso.

O Constituinte Federal, dando largos passos no ordenamento jurídico brasileiro, tutela jurisdicional do meio ambiente, prescreveu como mecanismos capazes de assegurar à sociedade a defesa judicial do meio ambiente, os seguintes remédios processuais: a ação direta de inconstitucionalidade, ação civil pública, ação popular constitucional, mandado de segurança coletivo e mandado de injunção (MILARÉ, 2009, 196).

O inciso LXXII do art. 5º da Constituição Federal, confere legitimidade para propositura da ação popular a qualquer cidadão, para promover a anulação de qualquer ato lesivo ao meio ambiente ou ao patrimônio público em geral à entidade da qual o Estado participe. Nas palavras de Paulo Roberto Pereira de Sousa (2007, 167-168):

Como notável instrumento, a ação popular constitucional, evita dano ao interesse coletivo. Essa ação simplesmente expressa à indignação do cidadão, que não está obrigado a se conformar, com um ato lesivo de uma autoridade, mas tem a seu dispor uma ferramenta para, democraticamente, exigir a revisão de decisões lesivas ao interesse geral.

Já a atuação por meio de jurisdição, encontramos a participação popular na ação civil pública (art. 129, III). De caráter condenatório, o Ministério Público promove o inquérito civil e ação civil pública, para proteger os interesses difusos e coletivos. Nas palavras de Souza (2009, 167p.) o maior problema enfrentado na participação da sociedade civil na tutela do meio ambiente, consiste na necessidade de provar a legitimidade pelos padrões do processo civil clássico.

O exercício da cidadania também é exercido pelo instrumento do mandado de segurança, regulamentado pela lei 12.016 de 2009. Nas palavras de Vicente Paulo (2012, 215p.) o mandado de segurança é ação judicial de rito sumário especial, e utilizada para tutelar o direito individual, líquido e certo, sempre que o cidadão sentir ofendido por ato da autoridade pública. Já a participação popular se dar pelo processo legislativo de leis de iniciativa popular, a qualquer cidadão, detentor de capacidade eleitoral ativa, de pleno gozo de seus direitos políticos e que ainda preencha os requisitos previstos constitucionalmente, nos termos do art. 61, da Constituição Federal.

O Estado Constitucional, de forma a garantir aos cidadãos a efetivação de seus direitos, dá ao Judiciário, poder de controlar a execução das políticas públicas. Esse controle se dá por meio da anulação dos atos administrativos praticados ou por mera alteração de seu conteúdo, como observados.

7. CONCLUSÃO

O direito a cidadania é garantida a toda sociedade, no Estado democrático de direito. E nenhum processo político administrativo pode ser desencadeado sem a participação comunitária se quiser obter legitimidade, aliás, os governos devem encarar as aspirações da sociedade.

Porém a problemática desempenhada radica do modelo egoísta de desenvolvimento capitalista, adotada pela gestão ambiental e das atividades econômicas, que alteram os recursos ambientais. As decisões do Estado são desprovidas do papel que deveria exercer, “de mediador”, e ainda atua com parte interessada nesses projetos.

Daí tem se mostrado a crescente demanda por parte do judiciário, na finalidade de evitar ocorrências abusivas do Estado asseguradas Constitucionalmente, para exercer controle sobre a efetivação da “**participação paritária**”.

As maiores efetividades da participação social na gestão ambiental estão nas audiências públicas no processo de licenciamento. Mas têm demonstrado insuficiente essa participação, seja pela precariedade de condições adversas impostas nesse estudo, ou seja, pela dificuldade da desigualdade de condições para os representantes envolvidos. Isso corrobora no favorecimento para desmotivação dos participantes, como verificado nas atas das últimas audiências públicas promovida pelo IDEMA/RN.

A deficiência na realização das audiências pública não é desejada e nem sequer previstas pelo legislador. As instituições brasileiras são frágeis, e em virtude dessa fragilidade, existe uma enorme distância entre aquilo que prevê e aquilo que se exige na lei.

Para tanto, espera-se que as informações necessárias na identificação dos pontos conflitantes, estabeleçam condições de discussão, e os instrumentos do meio ambiente sejam na prática um procedimento adequado dessa participação democrática.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 8ª ed. São Paulo: Editora Método, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR 7229: Projeto, construção e operação de sistemas de tanques sépticos. Rio de janeiro, 1993.

BONAVIDES. Paulo. **Curso de direito constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Curso de direito constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, Saraiva, 2006.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providencias. Diário oficial da união, 2 set. 1981.

_____. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial da União, 17 fev. 1986.

_____. Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, 5 jul. 1987.

_____. Constituição (1988). Constituição da república Federativa do Brasil de 1998. Brasília, 1988.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de gerenciamento de recursos hídricos, regulamenta o inciso XIX, do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei Nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Diário oficial da união, Brasília, 9 jan. 1997 d.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação de Natureza e dá outras providências. Diário oficial da união, Brasília, 19 jul. 2000 a.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001d. (Séries fontes de referências. Legislação, 40).

_____. Lei nº 272, de 3 de março de 2004. Dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente, as infrações e sanções administrativas ambientais, as unidades estaduais de conservação da natureza, institui medidas compensatórias ambientais, e dá outras providências. Governadoria do Estado do Rio Grande do Norte, 3 mar. 2004

_____. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Diário oficial da união, Brasília, 22 dez. 2006.

_____. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB, e dá outras providências. Diário oficial da união, Brasília, 2 mar. 2006.

_____. Lei nº 082, de 2 de março de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal, e dá outras providências. Diário oficial do Rio Grande do Norte, Natal, 2 mar. 2006.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento Básico. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, 5 jan. 2007.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento Básico, e dá outras providências. Diário oficial da união, Brasília, 2 mar. 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DIAS, Gilka da Mata. **Cidade Sustentável** – fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico. Natal: Ed. do Autor, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE DO RN - IDEMA. Rio Grande do Norte: IDEMA 2012. Disponível em: http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/unidades_de_conservacao/gera dos/unidades_de_conservacao.asp. Acesso em: 9 mai. 2012.

_____. Rio Grande do Norte: IDEMA, 2012. Disponível em: http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/unidades_de_conservacao/gera dos/piquiri_una.asp. Acesso em: 9 mai. 2012.

_____. Rio Grande do Norte: IDEMA, 2012. Disponível em: http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/unidades_de_conservacao/gera dos/recifes_corais.asp. Acesso em: 28 jun. 2012.

LOSEKANN, Cristiana. A esfera Pública Habermasiana, seus princípios críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/04/02.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Direito Ambiental brasileiro**. 11^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 29.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

_____. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**: doutrina, jurisprudência, glossário. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **Direito ambiental e cidadania**. Leme: JH Mizuno, 2007.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. **Conflitos jurídicos, econômicos e ambientais** – estratégias para o desenvolvimento de políticas ambientais e de uso do solo. Maringá, EDUEM, 1995.