

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC

CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CONDIÇÃO PARA A EFICÁCIA DE
POLÍTICAS URBANO-AMBIENTAIS: O Estatuto da Cidade, a Lei de
Saneamento Básico e a Lei de Resíduos Sólidos**

ADRIANA CLARA BOGO DOS SANTOS

Itajaí-SC

2015

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC

CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CONDIÇÃO PARA A EFICÁCIA DE
POLÍTICAS URBANO-AMBIENTAIS: O Estatuto da Cidade, a Lei de
Saneamento Básico e a Lei de Resíduos Sólidos**

ADRIANA CLARA BOGO DOS SANTOS

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Dr. Ricardo Stanziola Vieira

Itajaí-SC

2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, que sempre me deu forças nos momentos difíceis.

Agradeço ao Prof. Dr. José Carlos Machado, pela acolhida e pelo estímulo recebido.

Ao Prof. Dr. Paulo Cruz, pela paciência e compreensão para o término dessa pesquisa.

Ao Prof. Dr. Ricardo Stanziola Vieira, meu orientador, pela “luz” lançada várias vezes no decorrer da pesquisa.

Aos amigos queridos que sempre torcem por mim.

Aos meus pais, que me ensinaram o valor de cada conquista.

DEDICATÓRIA

Ao meu esposo Sérgio, companheiro de sempre e à minha filha
Maria Clara, luz da minha vida.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, 10 de dezembro de 2015.

ADRIANA CLARA BOGO DOS SANTOS

Mestranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO
(A SER ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PPCJ/UNIVALI)

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Estatuto da Cidade
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente

ROL DE CATEGORIAS

Rol de categorias que a Autora considera estratégicas para o seu trabalho com os respectivos conceitos operacionais:

Cidadania: [...] cidadania se constitui em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inciso II, da Constituição brasileira); é o direito de participar da vida política do Brasil. Mas, para isso, deve ser adquirida e pelas condições fixadas pelo próprio Estado, como pode decorrer do nascimento ou de determinadas condições e pressupostos estabelecidos pelo próprio Estado¹.

Controle Social: “O conceito de controle social indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos”.²

Democracia Participativa: “[...]O regime político baseado na intervenção direta, rotineira e transparente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em associações ou em grupos representativos de interesses, de identidades ou de valores, no planejamento, na deliberação, no exercício ou na fiscalização da atuação governamental, ou, ainda, na formação da vontade legiferante do Estado, por meio de canais formais de participação política. Por seu intermédio, busca-se, ainda, para além da democratização do Estado, a democratização da sociedade, nos diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, estendendo-se a participação popular aos vários subsistemas sociais”³.

¹ ZVIRBLIS, Alberto Antonio. **Liberdade, igualdade, cidadania e juridicidade**. Disponível em <http://www.epm.tjsp.jus.br/Sociedade/ArtigosView.aspx?ID=2877>. Acesso em 10.01.2016.

² RICCI, Rudá. Controle Social: um conceito e muitas confusões. In: **Revista Espaço Acadêmico**, nº 98, Julho de 2009, Ano IX, ISSN 1519-6186. p. 09.

³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 48/49

Estatuto da Cidade: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

“O Estatuto da Cidade vem disciplinar e reiterar várias figuras e institutos do Direito Urbanístico, alguns já presentes na Constituição de 1988, que parece ter sido lembrada ou relembrada, nesse aspecto, com a edição do Estatuto da Cidade. Fornece um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e à busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir sobre as camadas carentes da sociedade”.⁴

Governança ambiental: “é o conjunto de práticas envolvendo instituições e interfaces de atores e interesses, voltados à conservação da qualidade do ambiente natural e construído, em sintonia com os princípios da sustentabilidade. Envolve regras estabelecidas (escritas ou não) e esferas políticas mais amplas do que as estruturas de governo. Em sociedades complexas, governança envolve, geralmente, um complexo jogo de pressões e representações, onde os governos são (ou devem ser) parte ativa, mas outras forças se expressam, como os movimentos sociais, lobbies organizados, setores econômicos, opinião pública etc”⁵.

Meio Ambiente: “Em termos amplos o meio ambiente incluiu e transcende os elementos do mundo natural, como a fauna, a flora, a atmosfera, o solo e os recursos hídricos. Engloba, também, as relações entre as pessoas e o meio onde vivem. Portanto, tratar a questão ambiental demanda conhecimentos sobre os meios físico e biótico e a dimensão socioeconômica e cultural, tudo isso circunscrito a um dado contexto político-institucional, onde aqueles aspectos interagem”⁶.

⁴ MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Orgs.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários**. 2. ed. São Paulo: Editora RT, 2004, p. 17.

⁵ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental – caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond. 2012, p. 166.

⁶

Participação: “O princípio da participação diz respeito ao direito que os diferentes atores da sociedade (cidadãos, associações, grupos, organizações) têm, no sentido de uma ação ativa no enfrentamento dos problemas ambientais. Ele está diretamente ligado ao direito à informação, que é uma condição essencial para garantir uma efetiva participação da sociedade. Na área ambiental, o processo decisório está fortemente baseado na participação social, que se dá em diferentes níveis, variando desde a escala das regulamentações gerais até a execução de gestão de projetos locais”.⁷

Planejamento Urbano: “O planejamento urbano é, assim, instrumento de formulação e execução de políticas públicas a serviço, principalmente, do município e deve ser utilizado como ferramenta de construção da democracia participativa”.⁸

Plano Diretor: “É a lei que deverá fixar e sistematizar o desenvolvimento do território municipal, podendo assim estabelecer coeficientes de aproveitamento para certas áreas da cidade, além de sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do município, visando preservar o bem-estar da comunidade local”.⁹

“ O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.¹⁰

Sustentabilidade: “[...]trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar”.¹¹

⁷ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental – caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond. 2012, p. 42.

⁸ DEXHEIMER, Marcus Alexsander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006. p. 124.

⁹ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Feitas Dabus. **Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 37.

¹⁰ Art. 40, da lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade.

¹¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 41.

Saneamento Básico: “Por saneamento básico entende-se o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas”¹².

¹² FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 550.

SUMÁRIO

RESUMO	13
ABSTRACT	14
INTRODUÇÃO	15

CAPÍTULO 1

URBANIZAÇÃO NO BRASIL E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS	22
---	-----------

1.1 BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E SUAS CONSEQUÊNCIAS AMBIENTAIS	22
--	----

1.2 PRINCÍPIOS DA POLÍTICA URBANO-AMBIENTAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O CONTEXTO DO ESTATUTO DA CIDADE, DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO E DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	31
--	----

1.2.1 O Surgimento do Estatuto da Cidade (EC): Lei Federal nº 10.257/2001.....	31
--	----

1.2.2 A Edição da nova Lei de Saneamento e de Resíduos Sólidos.....	36
---	----

1.3 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE, NA LEI DE SANEAMENTO BÁSICO E NA LEI DE RESÍDUOS SÓLIDOS	43
---	----

CAPÍTULO 2

A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO EM PROL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA BOA GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL.....	50
---	-----------

2.1 BREVE NOÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E DE GOVERNANÇA.....	50
--	----

2.2 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL.....	53
--	----

2.3 O PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO E DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO PRESSUPOSTOS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	59
--	----

2.4 DA EDIÇÃO DO DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014 QUE	
--	--

INSTITUIU A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	65
---	----

CAPÍTULO 3

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CONDIÇÃO PARA A EFICÁCIA DE POLÍTICAS URBANO-AMBIENTAIS.....	71
--	-----------

3.1 A SUSTENTABILIDADE COMO VALOR CONSTITUCIONAL E DEVER DO ESTADO – O DIREITO À CIDADES SUSTENTÁVEIS	71
---	----

3.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CONDIÇÃO PARA A EFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS URBANO-AMBIENTAIS	76
--	----

3.3 CASOS CONCRETOS DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS ESTUDADOS.....	85
--	----

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
----------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS.....	98
--	-----------

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na linha de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Desde o século XX, a problemática da sustentabilidade urbana-ambiental assume lugar de destaque nas políticas públicas e também no sistema jurídico. Importantes conquistas foram obtidas a partir da Constituição Federal de 1988, como a inclusão de um capítulo específico de política urbana e o reconhecimento da existência de direitos coletivos, como o meio ambiente, o que deu suporte a toda uma nova leva de leis e políticas ambientais. Nesse contexto, a presente pesquisa objetiva investigar se a participação social é condição de eficácia para a implementação das políticas urbano-ambientais estudadas (Estatuto da Cidade, Lei de Saneamento e Lei de Resíduos Sólidos), e se essa participação passa, necessariamente, pela garantia do direito ao acesso à informação e a educação ambiental. Para isso, a dissertação foi dividida em três capítulos. No primeiro, aborda-se a urbanização no Brasil e seus impactos socioambientais, destacando-se os princípios que norteiam os três instrumentos jurídicos estudados. No segundo capítulo, aborda-se a importância da informação, da educação ambiental e da participação social em prol das políticas públicas e da boa governança socioambiental, ressaltando-se a edição do Decreto nº 8243/2014 que tentou instituir uma Política Nacional de Participação Social. No último e terceiro capítulo, ratifica-se a necessidade da participação social como condição para a eficácia das políticas urbano-ambientais, destacando-se o princípio da sustentabilidade como um valor constitucional e dever do Estado e apresenta-se várias decisões judiciais que tiveram como fundamento o princípio da participação social, revelando a importância do tema e a exigência legal para que tais políticas possam, de fato, ser implementadas. A pesquisa adotou o método investigativo indutivo e a técnica da pesquisa bibliográfica, em diversas fontes.

Palavras-chave: Políticas urbano-ambientais. Participação social. Direito a Informação e a Educação Ambiental. Condição de eficácia.

ABSTRACT

This dissertation is part of the line of research environmental law, Transnationality and Sustainability. Since the twentieth century, the problem of urban-environmental sustainability has taken pride of place in public policy and in the legal system. Important achievements were obtained with the 1988 Federal Constitution, such as the inclusion of a specific chapter of urban policy and the recognition of collective rights, such as the environment, which gave support to a completely new batch of environmental laws and policies. In this context, this research aims to investigate whether social participation is an effective condition for the implementation of the urban-environmental policies studied (the City Statute, Sanitation Law and Solid Waste Law), and whether this participation necessarily ensures the right of access to information and environmental education. This dissertation is divided into three sections. First, we discuss urbanization in Brazil and its social and environmental impacts, highlighting the principles that guide the three legal instruments studied. The second chapter discusses the importance of information, environmental education and social participation in favor of public policy and good environmental governance, highlighting the issue of Decree 8243/2014, which attempted to institute a National Social Participation Policy. In the last and third chapter, the need for social participation is ratified as a condition for the effectiveness of urban-environmental policies, especially the principle of sustainability as a constitutional value and duty of the state. This chapter presents several court decisions that were based on the principle of social participation, revealing the importance of the issue and the legal requirement that such policies can, in fact, be implemented. The research adopted the inductive investigative method and the technique of a literature review, searching on various sources.

Keywords: Urban-environmental policies. Social participation. Right to information and environmental education. Condition of effectiveness.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o processo de democratização do Estado ganhou força com a Constituição Federal de 1988, que no artigo 1º estabelece o princípio democrático com primazia absoluta.

Atualmente, nas sociedades contemporâneas ou nas chamadas sociedades pós-modernas, intensos debates tem sido travados acerca da melhor maneira de se exercer a democracia, buscando-se aperfeiçoar os mecanismos democráticos atualmente existentes.

Importantes conquistas foram obtidas a partir da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a existência de direitos coletivos, fazendo-os perder a invisibilidade e, no que diz respeito a esta pesquisa, os capítulos originais sobre meio ambiente e política urbana, que deram suporte a toda uma nova leva de leis e políticas ambientais em todos os níveis de governo.

No entanto, problemas complexos como os que envolvem o encontro das pessoas com o meio ambiente, a questão urbana, o direito à moradia e a sustentabilidade, exigem a integração das ciências e a superação da especialização, bem como uma participação cada vez maior dos atores sociais envolvidos na tomada de decisões, vez que suas próprias vidas estão em jogo.

Nesse contexto, a presente pesquisa busca analisar a importância da participação social como condição para a eficácia de determinados instrumentos jurídicos, quais sejam, o Estatuto da Cidade (EC), a Lei de Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007) e a Lei de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010), numa perspectiva democrático-participativa.

O objetivo institucional deste trabalho é produzir uma dissertação de Mestrado para obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – CMCJ vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – CPCJ - da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

Como objetivos específicos busca-se:

a) Descrever brevemente o processo de urbanização e

planejamento no Brasil e apontar os reflexos desse modelo nas cidades brasileiras;

b) Analisar o contexto da edição do Estatuto da Cidade, da Lei de Saneamento e da Lei de Resíduos Sólidos;

c) Verificar o conteúdo do Estatuto da Cidade e das demais leis em estudo, especialmente no que diz respeito a exigência da participação e do controle social para a validação de suas normas;

d) Destacar a importância da sustentabilidade como dever do Estado e como direito/dever do cidadão;

f) Demonstrar a necessidade da participação social informada para a eficácia dos instrumentos jurídicos estudados e destacar casos concretos de aplicação dessa exigência.

Para impulsionar a pesquisa, a Autora enfrentou, essencialmente, as seguintes questões:

a) Dada as consequências nefastas que o crescimento urbano desordenado e acelerado causou e ainda vem causando no Brasil, é necessária uma visão integrada e transdisciplinar entre os instrumentos jurídicos estudados (Estatuto da Cidade, na Lei de Saneamento e na Lei de resíduos Sólidos)? Qual a importância disso?

b) Os princípios que orientam esses instrumentos jurídicos prevêm a participação e o controle social?

c) Para a eficácia de políticas urbano-ambientais a participação e o controle social são mecanismos essenciais?

d) A informação e a educação (ambiental) são pressupostos para a participação social?

e) A prática tem revelado que a exigência legal vem sendo observada?

As hipóteses inicialmente levantadas foram:

a) Em tratando do tema meio ambiente, o estudo de instrumentos jurídicos que prevêm dentre seus objetivos a qualidade de vida e a busca por cidades sustentáveis não pode se dar de forma isolada, pois a

complexidade do tema exige uma compreensão transdisciplinar, uma visão integrada e inclusiva, posto que as cidades retratam e reproduzem as agressões ao meio ambiente, sendo necessária uma intervenção muito mais complexa, em várias dimensões, que não só instrumentos jurídicos são capazes de resolver. Essa complexidade vai além de mera complicação, buscando superar o pensamento reducionista, na busca de soluções para a crise ambiental e para a construção de uma sustentabilidade, em todas as suas dimensões, razão porque um diálogo entre os três instrumentos jurídicos é fundamental para a eficácia dessas normas.

b) Analisando-se o conteúdo dessas leis, constata-se que os princípios que orientam os três instrumentos jurídicos objetos da pesquisa prevêm a participação e o controle social nos seus processos, sendo que o Estatuto da Cidade inovou em garantir a participação social em todas as etapas.

c) Em se tratando de políticas urbano-ambientais, é necessário a implementação de um novo modelo de gestão, em que as ações públicas não sejam voltadas parte por auto-interesse e parte pelo interesse público. Os governos necessitam reintroduzir a importância da solidariedade, da fraternidade, e isso ocorre na medida em que os diversos setores e atores da sociedade também atuam nessa gestão, agora reconhecida como governança. A diminuição da capacidade dos governos de enfrentarem os problemas aponta para a necessidade cada vez maior da participação e do controle social.

d) Para que a participação social não seja apenas formal, é necessário que os cidadãos e os demais atores sociais envolvidos na construção das políticas urbano-ambientais sejam devidamente capacitados e conscientizados da importância do seu papel na gestão e defesa dos interesses da sociedade e do meio ambiente, o que exige informação e educação. Caso contrário, a participação se limitará a referendar e legitimar políticas e decisões tomadas unilateralmente pelo poder público.

e) Pelas decisões judiciais trazidas na presente pesquisa, o Poder Judiciário vem mantendo a exigência, ainda que formal, da participação social no que concerne a elaboração e revisão dos Planos Diretores dos Municípios

em todo o Brasil, o que tem sido levado a apreciação, grande parte, pelos órgãos do Ministério Público.

Para melhor compreensão do tema, o trabalho foi dividido em três capítulos:

No primeiro capítulo, faz-se uma breve abordagem sobre o processo de urbanização no Brasil, que gerou graves consequências para o equilíbrio social e ambiental das cidades, acarretando problemas e conflitos urbanos. Essa urbanização vertiginosa teve seu auge no século XX, quando então, os parâmetros tradicionais do planejamento urbano, até então existentes, passaram a ser fortemente questionados pelos movimentos sociais urbanos. Esses movimentos impulsionaram o tema da reforma urbana, fazendo nascer um Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o qual, pela primeira vez, conseguiu inserir na Constituição Federal, um capítulo próprio dirigido ao tema Política Urbana (arts. 182 e 183 da CF) como antes mencionado. Com a inserção desses artigos na CF, pela primeira vez, o tema política urbana passou ter *status* constitucional.

Embora isso tenha tido um grande impacto na mudança de paradigma em se tratando de política urbana no país, era necessário que tais dispositivos constitucionais fossem regulamentados por lei ordinária, o que acabou acontecendo somente em 2001, com a aprovação da lei 10.257/2001.

Essa lei, denominada Estatuto da Cidade (EC), está encarregada de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, delegando aos municípios esta tarefa ao disponibilizar um conjunto de instrumentos. Além disso, o Estatuto da Cidade estabelece uma nova estratégia de gestão urbana, com a participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade, caracterizando-se como uma verdadeira “caixa de ferramentas”, para que os municípios possam definir uma nova concepção de intervenção no território.

Dentre os vários instrumentos que o Estatuto da Cidade disponibilizou, o planejamento municipal é um dos mais importantes. O EC possibilita ao administrador municipal, ser responsável pela administração do espaço urbano do seu município, mas buscando o desenvolvimento e a expansão urbana de

modo a atender a função social da propriedade urbana e a função social da cidade.

O instrumento básico desta política criado pelo Estatuto da cidade foi o Plano Diretor. A Constituição da República Federativa do Brasil em seu art. 174 considera que o Poder Público, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento; em seu capítulo II, ao tratar da Política Urbana, concede ao Município a competência de estabelecer o Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade, no art. 40, delega, assim, ao Plano Diretor, a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua função social.

Essa mesma lei também elencou as situações em que existirá a obrigatoriedade do plano diretor e como esse plano deverá ser elaborado e implementado, tendo como diretrizes a serem seguidas ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, mediante a garantia do direito à cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Além disso, o EC prevê como uma de suas diretrizes gerais (Art. 2º, inciso II) a gestão democrática das cidades, que se dará por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas, e projetos de desenvolvimento urbano, rompendo, assim, com a visão antiquada de planos diretores tecnocráticos (ou de gabinete), que ignoravam as necessidades da população de um determinado espaço urbano.

Apesar do Estatuto da Cidade promover a intergração do Direito Urbanístico e Ambiental, várias questões ainda necessitavam de uma regulamentação específica ou estavam obsoletas.

Em 2007 e depois em 2010, respectivamente, foram sancionadas as leis que tratam da política de saneamento básico e de resíduos sólidos, respectivamente, cujos planos e políticas deverão ser implementados por todos os municípios brasileiros.

Esses dois diplomas legais também inovam, ao exigir a

participação e o controle social nos seus processos.

No segundo capítulo, busca-se demonstrar que, em se tratando de políticas urbano-ambientais, é necessário a implementação de um novo modelo de gestão, em que as ações públicas não sejam voltadas parte por auto-interesse e parte pelo interesse público. Os governos necessitam reintroduzir a importância da solidariedade, da fraternidade, e isso ocorre na medida em que os diversos setores e atores da sociedade também atuam nessa gestão, agora reconhecida como governança. A diminuição da capacidade dos governos de enfrentarem os problemas aponta para a necessidade cada vez maior da participação social, o que exige informação e educação ambiental. É o que se aborda neste capítulo, bem como a recente legislação sobre o tema, em discussão no Parlamento.

O terceiro e último capítulo, título da presente dissertação, ratifica a necessidade da participação social como condição para a eficácia das políticas urbano-ambientais, destacando o princípio da sustentabilidade como um valor constitucional e dever do Estado, o que leva a necessidade de se buscar e garantir para as presentes e futuras gerações cidades sustentáveis. Nesse contexto, a educação para a sustentabilidade é parte de transformação cultural ampla, que atinge a consciência de cada cidadão, para que participe ativamente da melhoria e proteção do ambiente em que vive, o que se procura deixar claro como sendo um requisito imprescindível para a implementação das políticas objeto do estudo.

Por fim, neste último capítulo, resgata-se várias decisões judiciais que tiveram como fundamento o princípio da participação social, demonstrando a relevância do tema e a exigência legal para que tais políticas possam, de fato, ser implementadas.

Na medida em que o modelo representativo de democracia apresenta sintomas de esgotamento, a investigação da importância da participação social, por meio de conselhos, gestão democrática das cidades, planos participativos e outros canais de participação, bem como a existência de um controle social, revelam-se como condição para a efetivação de políticas urbano-ambientais e consolidação de uma democracia participativa e um novo conceito de cidadania.

A pesquisa adotou o método investigativo indutivo na fase de Investigação; na Fase de Tratamento dos Dados o cartesiano. As técnicas de

investigação utilizadas foram: a do referente; da pesquisa bibliográfica em diversas fontes; as técnicas da categoria e do conceito operacional.

CAPÍTULO 1

URBANIZAÇÃO NO BRASIL E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

1.1 BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E SUAS CONSEQUÊNCIAS AMBIENTAIS

Antes de adentrarmos no tema propriamente dito deste capítulo, é necessário tecer algumas considerações acerca do tema central deste trabalho. Para efeito desta pesquisa, optou-se por concentrar-se o estudo em três instrumentos jurídicos específicos, por entendermos que os mesmos refletem de forma mais expressiva determinadas práticas inovadoras de participação social em matéria socioambiental. Assim, a presente pesquisa está delimitada ao estudo da participação social nos seguintes instrumentos jurídicos: Estatuto da Cidade, Lei de Saneamento Básico e Lei de Resíduos Sólidos.

Entendemos também que, por se tratar de instrumentos jurídicos que prevêm dentre seus objetivos a qualidade de vida e a busca por cidades sustentáveis, o seu estudo não pode se dar de forma isolada, pois a complexidade do tema meio ambiente exige uma compreensão transdisciplinar.

Nesse sentido, Leite e Ayla¹³, sobre a necessidade de um olhar transdisciplinar para a proteção do meio ambiente nas sociedades atuais:

A compreensão transdisciplinar do ambiente, mais do que a disponibilidade de comunicação e diálogo entre os saberes disciplinares, deve permitir e possibilitar o desenvolvimento de uma nova racionalidade social, econômica, política e jurídica, que considere efetivamente o ambiente, como fator de organização e definição da nova qualidade do conhecimento que se procura, o saber ambiental, conhecimento que depende de condições transcientíficas, e de modelos de concertação e de negociação, porque é admitido definitivamente que a ciência em uma perspectiva disciplinar, é incapaz de atuar como modelo de solução de problemas que não podem ser definidos ou caracterizados em termos de

¹³ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Transdisciplinaridade e a Proteção Jurídica do Ambiente nas Sociedades de Risco: Entre Direito, Ciência e Participação. In: **Direito Ambiental em debate**. (Coord.) Guilherme José Purvin de Figueiredo. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 161.

certeza.

Nesse contexto, a transversalidade da questão ambiental quer significar que ela deve permear toda a questão pública e não pode estar dissociada de outras áreas, como o Direito Urbanístico.

Morin¹⁴ destaca que, “a vida urbana não traz somente vantagens e liberdades. Ela traz também a desintegração das antigas solidariedades e a atomização dos indivíduos. O bem-estar também traz mal-estar”.

A necessidade do diálogo do Direito Ambiental com outras disciplinas vem sendo cada vez mais enfatizada e necessária para a efetivação do arcabouço jurídico já existente.

Segundo PADILHA¹⁵,

A multidisciplinaridade do meio ambiente produz a necessidade da interdisciplinaridade do saber ambiental, características que exigem do Direito Ambiental, a quem pertence o papel de construir a normatividade ambiental, que pratique o diálogo com as ciências envolvidas com o desvendar da complexidade de tão abrangente objeto do conhecimento científico, impondo a necessidade da troca de informações a respeito de seu objeto comum, o meio ambiente.

Feitos esses esclarecimentos, passaremos a tratar, ainda que de forma sucinta, dos fatos mais marcantes do processo de urbanização no Brasil, que ocorreu de forma desordenada, acarretando uma série de consequências e problemas ambientais.

A urbanização, por si só, é um dos processos mais impactantes sobre o meio ambiente. No caso do Brasil, esse processo, além de causar grande impacto no meio ambiente, acarretou graves problemas no uso e ocupação do solo, gerando cidades fragmentadas, segregadoras e excludentes, além do fato de que

¹⁴ MORIN, Edgar. **Em busca dos fundamentos perdidos** – textos sobre o marxismo. Tradução Maria Lucia Rodrigues. Salma Tannus, 2ª edição. Porto Alegre: Sulina, 2004. p. 100.

¹⁵ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 235

tais características resultaram e ainda resultam na ocupação desordenada, gerando danos ambientais.

José Afonso da Silva¹⁶, ao relatar o aparecimento das cidades no Brasil, destaca:

Enfim, as cidades brasileiras desenvolveram-se basicamente ao longo da costa marítima sob a influência da economia voltada para o exterior. Algumas malhas urbanas firmaram-se por influência da mineração (Minas e Goiás), outras sob a influência da cana-de-açúcar no Nordeste e das vacarias do Sul. A construção de Brasília e a consequente mudança da Capital atraíram a urbanização ao interior, sem embargo de a concentração industrial no triângulo São Paulo/Rio/Minas refrear essa atração.

Ermínia Maricato¹⁷, sobre o processo de urbanização no Brasil, destaca que dentro do Universo das Américas, o Brasil já apresentava cidades de grande porte desde o período colonial, mas foi somente no século XIX para o século XX que esse processo de urbanização se intensificou e consolidou-se, impulsionados pela emergência do trabalhador livre, proclamação da República e uma indústria que se baseia nas atividades ligadas a cafeicultura e as necessidades básicas do mercado interno.

Importante ressaltar que na década de 40 as cidades no Brasil eram vistas como possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, o que atraía milhares de pessoas, conforme acentua Silva, citando Ermínia Maricato¹⁸.

Essa situação mudou, pois a cidade, que antes era vista por muitos como um local para realização dos sonhos vem sofrendo profunda transformação.

Jose Afonso da Silva¹⁹ lembra que a cidade atualmente:

¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.22

¹⁷ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. P. 16/17.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. p.22

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. p.23

Não é meramente uma versão da cidade tradicional, mas uma nova e diferente forma de assentamento humano, a que se dá o nome de “conurbação”, “região (ou área) metropolitana”, “metrópole moderna” ou “megalópole”, que provoca problemas jurídico-urbanísticos específicos, de que se tem que cuidar também especificamente. Essa megalópole, no Brasil, formou-se por via de uma ocupação caótica do solo urbano; caótica, irracional e ilegal. Foi, de fato, o loteamento ilegal, combinado a autoconstrução parcelada da moradia durante vários anos, a principal alternativa de habitação para a população migrante se instalar-se em algumas das principais cidades brasileiras.

Edésio Fernandes²⁰, analisando a atual situação das cidades brasileiras e também desse processo de urbanização que marcou o Brasil e toda a América Latina, ressalta que a característica marcante nesses países é de exclusão e segregação espacial e, mais recentemente, com o aumento da taxa de urbanização e da pobreza social, cresce o fenômeno da urbanização da pobreza, com impactos socioambientais equiparados aos grandes desastres naturais, tamanha a sua gravidade.

Referido jurista e urbanista traz alguns dados sobre a situação acarretada por esse processo de urbanização rápida:

[...] de acordo com dados recentes de diversas fontes, 26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; 14 milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados ao sistema de saneamento; 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza.[...].²¹

José Afonso da Silva²² destaca que a urbanização é um fenômeno moderno, da sociedade industrializada, que transformou os centros urbanos em grande aglomerados de fábricas e escritórios.

²⁰ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In **Direito urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute**, 2006, p. 3-23.

²¹ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In **Direito urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute**, 2006, p. 4.

²² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. p.27. Segundo esse autor, emprega-se o termo urbanização para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural.

E arremata enfatizando:

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana.

No Brasil, o processo de urbanização manteve-se crescente nas últimas décadas, conforme observa Edésio Fernandes:

No Brasil, paradigma regional do melhor e do pior do desenvolvimento urbano, mais de 80% da população vive em cidades. Desde a década de 1930, e mais especialmente desde a década de 1960, a urbanização rápida tem estruturalmente transformado o país em termos territoriais, socioeconômicos, culturais e ambientais. Em 1960, do total de 31 milhões de brasileiros, 44,7% viviam em áreas urbanas e 55,3% viviam em áreas rurais. Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, da população total de 170 milhões, 81,2% viviam em áreas urbanas (138 milhões) e apenas 18,8% viviam em áreas rurais. As estatísticas têm indicado que, ainda que menor do que a da década de 1980, a taxa de crescimento urbano no país ainda é alta, sendo que um novo sistema de cidades está se formando com o aumento sobretudo da população das cidades de porte médio.²³

Essa situação mantém-se, segundo os últimos dados do IBGE do ano de 2010, que indicam que praticamente 84% da população brasileira é urbana.

Na tabela adiante, pode-se visualizar o aumento da população urbana de forma bastante significativa, especialmente nas décadas de 60 e 90.

Nos anos 60, o Brasil ainda era um país agrícola, com uma taxa de urbanização de apenas 44,7%. Em 1980, 67,6% do total da população já vivia em cidades. Segundo o Censo Demográfico de 2010, a população brasileira atingiu um total de 190 755 799 habitantes. A população urbana com 160 025 792 habitantes foi predominante, representando 84,4% da população total, enquanto 29

²³ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In **Direito urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute, 2006. p. 3-23, p. 4

830 007 habitantes em áreas rurais.

Data	População residente			Participação relativa (%)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1º.07.1950 (1)	51 944 397	18 782 891	33 161 506	100,0	36,2	63,8
1º.09.1960	70 070 457	31 303 034	38 767 423	100,0	44,7	55,3
1º.09.1970	93 139 037	52 084 984	41 054 053	100,0	55,9	44,1
1º.09.1980	119 002 706	80 436 409	38 566 297	100,0	67,6	32,4
1º.09.1991	146 825 475	110 990 990	35 834 485	100,0	75,6	24,4
1º.08.2000	169 799 170	137 953 959	31 845 211	100,0	81,2	18,8
1º.08.2010	190 755 799	160 925 792	29 830 007	100,0	84,4	15,6

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2010.

(1) Para o cálculo da taxa foi utilizada a população presente em 1950, enquanto para os anos seguintes foi utilizada a população residente.

TABELA 1: População residente e participação relativa, por situação do domicílio - Brasil - 1950/2010

Esse processo de urbanização vem suscitando grande preocupação por parte de estudiosos do assunto e também obteve atenção das autoridades políticas, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, quando a política urbana (Arts. 182 e 183) e a proteção ao meio ambiente (Art. 225) passaram a ter *status* constitucional, com capítulos próprios, passando a orientar toda a legislação infraconstitucional, em que pese, no âmbito ambiental, já existisse a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal 6.938/81.

O fato é que, os conflitos socioambientais decorrentes desse processo de urbanização desordenada vem comprometendo a tão almejada qualidade de vida, consagrada como direito fundamental desde a Conferência das Nações unidas, realizada em Estocolmo em 1972.

A urbanização vertiginosa no Brasil introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar e reproduzir de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade²⁴.

²⁴ ROLNIK, Raquel. (Coord). **Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Brasília, 2001.

Segundo Marise Costa de Souza Duarte²⁵

Sob o prisma ambiental, as cidades sofrem um processo de degradação grave e contínuo. As dinâmicas de pressão demográfica, econômica e ocupação do território e as pressões diretas sobre o consumo de água, de energia, sobre as emissões atmosféricas e os resíduos sólidos geram graves problemas quanto à qualidade e a quantidades dos recursos ambientais imprescindíveis à vida humana.

Somado a isso, o modelo de planejamento adotado até agora criou mecanismos perversos para manter a pobreza longe das áreas mais bem urbanizadas, definindo padrões urbanísticos impossíveis de serem adotados pela população de baixa renda, que acaba ficando à margem das regiões mais bem qualificadas (com boa infra-estrutura de bens e serviços privados e públicos) e obrigadas a ocupar locais de alto risco, ou mesmo ligados à preservação ambiental.

Ermínia Maricato²⁶, ao tratar sobre o planejamento urbano no Brasil, coloca que o plano de ação ou plano diretor, como agora é denominado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), não pode ser apenas normativo, que se esgota na aprovação de uma lei, mas ele deve estar comprometido com um processo, com uma esfera de gestão democrática para corrigir rumos, investimentos definidos, ações definidas e com fiscalização.

Acrescenta ela ainda, na mesma obra citada, que esse planos devem superar o tradicional descaso entre lei e gestão, supremacia de interesses privados sobre o interesse público (social e ambiental), fiscalização discriminatória e normatividade urbanística aplicável a apenas uma parte da cidade.

Marcus Alexandre Dexheimer²⁷ enfatiza que “um dos grandes instrumentos que o município possui para efetivação de sua missão ambiental é o planejamento urbano.”

Segundo o mesmo autor (op. cit. p. 124) “O planejamento

²⁵ DUARTE, Marise Costa de Souza Duarte. Os Conflitos Socioambientais Urbanos no Brasil e a Constituição Federal de 1988: Dilemas e Desafios. In: **O Direito Ambiental na Atualidade: estudos em homenagem a Guilherme José Purvin de Figueiredo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. p. 374.

²⁶ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**: 2001.

²⁷ DEXHEIMER, Marcus Alexsander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006, p. 122.

urbano é, assim, instrumento de formulação e execução de políticas públicas a serviço, principalmente, do município e deve ser utilizado como ferramenta de construção da democracia participativa”.

Segundo José Afonso da Silva²⁸, são diretrizes que devem reger o processo de planejamento local, exercido pelo município: 1) o processo de planejamento é mais importante do que o plano(o plano como resultado do processo de planejamento); 2) o processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade dos municípios; 3) os planos devem ser exequíveis; 4) o nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da municipalidade; 5) complementaridade e integração de políticas, planos e programas setoriais; 6) respeito e adequação à realidade regional, além do local, e consonância com os planos e programas estaduais e federais existentes; 7) democracia e acesso às informações disponíveis.

Assim, o novo planejamento deve compatibilizar desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental.

Dexheimer²⁹ ressalta que:

Os planejamentos encarcerados pela eficiência técnica e pelos métodos racionais de tomada de decisão estão sendo questionados, dando margem à expansão do planejamento participativo, que “busca no aspecto sócio-econômico as contradições do sistema e atenta para uma nova postura diante da questão ambiental.

Diante da importância do tema e das consequências dessa urbanização, que atinge diversas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, foi aprovado o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

Referida lei veio traçar diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, normais gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa (Art. 1º).

Como se observa, o agravamento dos problemas urbano-ambientais transcende limites territoriais, o que exige dos governantes o ajuste de

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 135/136.

²⁹ DEXHEIMER, Marcus Alexander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. p. 123.

políticas e instrumentos jurídicos para o enfrentamento da crise.

Referida lei prevê a obrigatoriedade, para a sua implementação pelos governos estaduais, de leis complementares que contemplem, entre outros requisitos, “meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum”, conforme previsto no art. 5º do referido Estatuto.

Ainda, referido Estatuto introduz a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, que deverá respeitar os seguintes princípios: prevalência do interesse comum sobre o local e gestão democrática da cidade, dentre outros, conforme previsto no art. 6º.

Resta assim, evidente que o processo de urbanização no Brasil tem comprometido seriamente a qualidade ambiental, o que enseja a necessidade de se procurar um equilíbrio entre os fatores sociais, ambientais, econômicos.

Segundo Édis Milaré³⁰,

[...] Para a integração do desenvolvimento socioeconômico com conservação da natureza, a Constituição relaciona como um dos valores da ordem econômica, em seu arts. 1º, III, 3º, I, II, III e IV, 4º, II e IX, 5º, II e IV, 170, 182, 183 e 225, a existência digna e o bem de todos com o respeito à capacidade de sustentação, defesa e proteção do meio ambiente e da sadia qualidade de vida, inclusive no ambiente urbano.

Feita essa breve exposição sobre a urbanização no Brasil e sobre as consequências ambientais desse processo rápido e desordenado, no próximo tópico iremos tratar dos princípios que orientam os três instrumentos jurídicos objeto dessa pesquisa, objetivando confirmar a necessidade de uma visão integrada e inclusiva.

³⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 623.

1.2 PRINCÍPIOS DA POLÍTICA URBANO-AMBIENTAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O CONTEXTO DO ESTATUTO DA CIDADE, DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO E DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Com a edição do Estatuto da Cidade, pela primeira vez articula-se, juridicamente, a política urbana e a política ambiental. Em que pese o entendimento unânime por parte dos estudiosos do assunto, de que a complexidade do tema meio ambiente sempre exigiu um tratamento holístico (leia-se abrangente, inclusivo), a política urbana até então era tratada quase que isoladamente do meio ambiente, como se esse último fosse reservado apenas aos ambientalistas. Nesse tópico, vamos destacar os princípios que regem esses três instrumentos jurídicos, buscando demonstrar a necessidade de que todos estão, necessariamente, inter-relacionados.

1.2.1 O Surgimento do Estatuto da Cidade (EC): Lei Federal nº 10.257/2001

O esgotamento desse modelo de planejamento urbano (tecnocrático) que sempre esteve atrelado ao processo de urbanização no Brasil, conforme antes mencionado, passou a ser alvo dos discursos dos movimentos sociais que se intensificaram no Brasil entre os anos 50 e 60 em favor das reformas de base, dentre elas a reforma urbana.

Naquela época as capitais davam amostras do que viria a ser o processo de urbanização no Brasil, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade.

Esses movimentos de reforma perderam força durante o regime militar, o qual acabou por contribuir para aprofundar o fosso que separa o mercado imobiliário daqueles que não tem acesso a ele. Em meados dos anos 70 esses movimentos voltaram a ter força e foram atuantes no período pré-constituente de 1988, e conseguiram, na íntegra ou em partes, inserir na Constituição suas reivindicações.

Assim, foi com a inserção dos artigos 182 e 183 da

Constituição Federal que, pela primeira vez, o tema política urbana passou ter status constitucional. Embora isso tenha tido um impacto grande na mudança de paradigma em se tratando de política urbana no país, era necessário que tais dispositivos constitucionais fossem regulamentados por lei ordinária, o que acabou acontecendo em 2001, com a aprovação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual permaneceu onze anos em tramitação até sua aprovação.

Essa lei, denominada Estatuto da Cidade, está encarregada de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, delegando aos municípios esta tarefa ao disponibilizar um conjunto de instrumentos. Além disso, o Estatuto da Cidade estabelece uma nova estratégia de gestão urbana, com a participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade, caracterizando-se como uma verdadeira “caixa de ferramentas”, para que os municípios possam definir uma nova concepção de intervenção no território.

De acordo com o que prevê o artigo 182 da CRFB, a política de desenvolvimento urbano no Brasil, hoje, deve ter por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos cidadãos.

Dentre os vários instrumentos que o Estatuto da Cidade disponibilizou, foi certamente o planejamento municipal um dos mais importantes.

Segundo Carlos Alberto Dabus Maluf e Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus³¹,

O planejamento municipal pode ser entendido como o elemento basilar de toda a política urbana. O Município possui competência para fixar o planejamento urbanístico local, apesar de a realidade demonstrar que o crescimento urbano obedece a regramentos próprios.

Assim, o Estatuto da Cidade possibilita ao administrador municipal, ser responsável pela administração do espaço urbano do seu município, mas buscando o desenvolvimento e a expansão urbana de modo a atender a função social da propriedade urbana e a função social da cidade.

³¹ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 36.

De acordo com Milaré³²:

Assim, erradicando o autoritarismo até então dominante e estabelecendo as condições essenciais para que se configure a efetivação de um processo democrático descentralizado, atribuiu-se aos Municípios um campo maior de responsabilidades institucionais e uma dosagem mais intensa de liberdade e autonomia, permitindo e garantindo que a Administração Pública se desenvolva de forma equilibrada e preencha as ideias e os sentimentos de seu povo, e as aspirações concretas das comunidades locais.[...] .

O instrumento básico desta política criado pelo Estatuto da cidade foi o Plano Diretor.

Segundo o art. 40 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e, assim, determina o futuro da cidade, buscando ordenar seu desenvolvimento, o que demonstra a sua importância.

Conforme explicam Carlos Alberto Dabus Maluf e Adriana Caldas do Rego F. Dabus Maluf³³, plano diretor:

É a lei que deverá fixar e sistematizar o desenvolvimento do território municipal, podendo assim estabelecer coeficientes de aproveitamento para certas áreas da cidade, além de sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do município, visando preservar o bem-estar da comunidade local.

A Constituição Federal em seu art. 174 considera que o Poder Público, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Em seu capítulo II, ao tratar da Política Urbana, concede ao Município a competência de estabelecer o Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade, assim, no art. 40, delega ao Plano Diretor, a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua função social. O objetivo fundamental do plano diretor é

³² MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 636.

³³ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 37.

estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

Essa lei também elencou as situações em que existirá a obrigatoriedade do plano diretor e como esse plano deverá ser elaborado e implementado, pois não mais se admite no Brasil a adoção de planos diretores que fazem parte de um planejamento tecnocrático e padrão (produzido em “gabinete”) distante da realidade local, que só serviram para agravar o quadro de exclusão e de mercantilização do espaço e dos serviços urbanos que vigoraram antes do Estatuto da Cidade.

O art. 2º do Estatuto da Cidade prevê que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Os dezesseis incisos do art. 2º contêm as diretrizes a serem observadas na execução da política urbana.

Dentre esses princípios ou diretrizes, destacam-se: a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (inciso I); gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade no tocante à formulação e execução de planos, programas e projetos urbanísticos (inciso II); adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana que observem a qualidade ambiental, social e econômica do Município.

Odete Medauar e Fernando Dias Menezes de Almeida³⁴ explicam o que se deve entender por cidades sustentáveis: Segundo eles:

Por cidades sustentáveis pode-se entender aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos.

E ainda ressaltam (op. cit.) que a garantia do direito a cidades

³⁴ MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Orgs.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 2. ed. São Paulo: Editora RT, 2004. p. 27.

sustentáveis deve ser entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presente e futuras gerações, o que implica solidariedade e se traduz numa vida digna para todos.

No que tange a gestão democrática, o Estatuto da Cidade previu expressamente a existência de diversos instrumentos para que esse novo modelo de gestão se concretize.

A referida lei traz um rol exemplificativo de instrumentos que deverão ser utilizados para garantir a gestão democrática nas cidades, tais como: órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal, debates, audiência, consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projeto de lei e de planos de desenvolvimento urbano.

Desta forma, a lei agora impõe aos governos municipais, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, a tarefa de ouvir a população, buscando conhecer suas aspirações, para que as políticas e decisões não sejam impostas e passem a retratar, fielmente, as necessidades coletivas.

Essa participação da população deverá se dar por meio de vários canais de participação e de associações representativas de vários segmentos da comunidade, conforme previsto no inciso II, do referido art. 2º, antes exemplificado.

A importância dessa nova forma de gestão urbana, orientada por esses novos princípios, é destacada por Edésio Fernandes³⁵:

O reconhecimento pelos municípios de processos e mecanismos jurídico-políticos adequados que garantam a participação efetiva dos cidadãos e associações representativas nos processos de formulação e implementação do planejamento urbano-ambiental e das políticas públicas – através de audiências, consultas, conselhos, estudos de impacto de vizinhança, estudos de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis e sobretudo através das práticas do orçamento participativo – é tido, assim como o Estatuto

³⁵ FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental no Brasil: Confrontando a questão urbana. In: **O Direito para o Brasil Socioambiental**. André Lima (Org.). p. 351-370. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 367.

da Cidade, como sendo essencial para a promoção da gestão democrática das cidades.

Esses instrumentos serão vistos mais adiante, de forma especificada, juntamente com os demais instrumentos jurídicos estudados.

1.2.2 A Edição da nova Lei de Saneamento e de Resíduos Sólidos

Visto os princípios orientadores do Estatuto da Cidade, importante destacar o contexto da edição da nova lei de Saneamento no Brasil e também da lei que regulamenta a gestão dos resíduos sólidos.

Como resultado do crescimento urbano desordenado, agravava-se o passivo ambiental causado pelo acúmulo nas últimas décadas do descaso com a etapa final do ciclo de utilização da água pelos cidadãos, que transformou muitos rios em esgotos a céu aberto e contaminou nascentes.

A mudança de padrões de consumo, que leva à geração de volumes cada vez maiores e diversificados, também tornou mais complexo e custoso o tratamento dado ao lixo.

Diante disso, tornou-se fundamental a adoção de instrumentos jurídicos específicos para o trato da questão.

Em que pese a existência desde 1981 da Lei 6.938 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil e da Lei nº 9.433/97 que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos, o tema saneamento, recursos hídricos e meio ambiente sempre estiveram inter-relacionados.

Em 1967 foi instituída a Lei 5.318, que criou também o Conselho Nacional de Controle de Poluição Ambiental. Conforme explicam Maria Augusta Bursztyn e Marcel Bursztyn³⁶:

Esta política tinha como finalidade coordenar as atividades referentes ao abastecimento de água, à destinação de dejetos, aos esgotos pluviais e à drenagem, ao controle da poluição, inclusive do lixo, ao controle de inundações e erosões, dentre outras. A partir de então, as atividades de saneamento foram transferidas ao Ministério do Interior

³⁶ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p.463.

– Mtointer.

No ano seguinte, em 1968 foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento – SFS – gerido na época pelo Banco Nacional de Habitação – BNH. Em 1970, foi adotado o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, que passou a utilizar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS como fonte de recursos financeiros³⁷.

Maria Luiza Machado Granziera³⁸ resume o histórico do setor de saneamento no Brasil da seguinte forma:

Podem-se apontar três períodos distintos do setor de saneamento no Brasil, a partir da segunda metade do século XX: (1) de vigência do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA); (2) um período de crise e insegurança jurídica para os investidores, quando foi desacelerado o sistema de financiamento do PLANASA, marcando o setor tanto pela falta de um marco regulatório, como pela aplicação inexpressiva de recursos financeiros em atividade tão fundamental para a população e (3) vigência da Lei nº 11.445, de 5-1-2007, que aponta para um futuro a ser construído sobre esse marco regulatório.

Explica a referida autora (op. cit.) que a sistemática adotada na época consistia na destinação de recursos financeiros aos Estados, para que estes criassem companhias estaduais de saneamento.

Todavia, apesar do PLANASA ter ampliado significativamente os serviços de saneamento, principalmente o abastecimento de água potável à população urbana, ele centralizou nos órgãos federais as decisões e o planejamento de ações; retirou de uma grande parte dos municípios a gestão dos seus serviços de água e esgoto, impedindo a sua estruturação e deixou as Companhias Estaduais de Saneamento Básico endividadas, ao controlar tarifas e estabelecer valores inferiores às despesas operacionais e de pagamento dos serviços das suas dívidas³⁹.

³⁷ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p.463.

³⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 641.

³⁹ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p.464.

Granziera⁴⁰ também destaca:

Importante salientar que os Municípios celebravam contratos ou convênios com as companhias estaduais, delegando a prestação dos serviços de saneamento – água e o esgoto. Todavia, a política de saneamento era praticamente formulada pelas empresas. Os Municípios, por razões políticas, institucionais ou financeiras, pouco ou nada influenciavam na prestação dos serviços em seu próprio território.

O que se constata é que as normas instituídas a partir dos anos de 1930 até o início da década de 70, indicavam que o modelo de gestão adotado era fragmentado e setorializado. Na verdade, a prioridade era a regulação do uso dos recursos ambientais, e não a sua proteção. Outro traço característico do processo foi o seu caráter intermitente, marcado por constantes extinções e criação de órgãos⁴¹.

O resultado de um crescimento urbano vertiginoso sem o devido acompanhamento da infraestrutura básica, como visto inicialmente neste capítulo, tem gerado ambientes insalubres e de exclusão social.

Márcia Moisés et al⁴² destaca a situação dos municípios brasileiros:

Como resultado, 6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário. Em municípios de todos os portes, multiplicam-se as favelas. Dados de 2004, contidos no diagnóstico dos serviços de água e esgotos do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), registram que o índice médio nacional de abastecimento de água é de 95,4%; em contrapartida, os serviços de esgotamento sanitário e tratamento de esgotos apresentam baixos índices na média nacional: de 50,3% e 31,3%, respectivamente.

⁴⁰ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 641/642.

⁴¹ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p.464.

⁴² MOISES, Márcia; KLIGERMAN, Débora Cynamon; COHEN, Simone Cynamon and MONTEIRO, Sandra Conceição Ferreira. **A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento**. Ciên. Saúde coletiva [on line]. 2010, vol. 15, n. 5, pp. 2581-2591. ISSN 1413-8123. p. 2582

Em razão dessa realidade, havia no país grande expectativa para novos investimentos no setor e também por uma nova legislação que regulasse a Política Federal de Saneamento, o que acabou sendo feito por meio da Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007, posteriormente regulamentada pelo decreto 7217/2010, que estabeleceu as regras para a execução da referida lei.

Esta lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico e tem como atribuições capacitar pessoas, fomentar o desenvolvimento institucional e propiciar apoio técnico a todos os agentes que atuam no setor.

“Por saneamento básico entende-se o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas”⁴³.

A Lei nº 11.445/2007 define, no art. 3º, como serviços de saneamento básico, as infraestruturas e instalações operacionais de quatro categorias:

1. Abastecimento de água;
2. Esgotamento sanitário;
3. Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
4. Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Destaca-se que, tradicionalmente, as políticas públicas de saneamento básico, em razão de sua invisibilidade, são preteridas pelos governos, conforme ressalta Guilherme José Purvin de Figueiredo⁴⁴.

⁴³ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 550.

⁴⁴ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

No entanto, a importância do saneamento básico e de uma política nesse sentido resta evidente na medida em que o art. 196 da Constituição da República⁴⁵ prevê que a saúde é um direito humano fundamental.

Importante ressaltar os princípios que regem essa nova política de saneamento básico no Brasil. De acordo com o art. 2º da Lei 11.445/2007, os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados com base em uma série de princípios fundamentais, já que a sua observância é essencial para a proteção da saúde pública e o combate à poluição das águas.

Deve-se, assim, destacar os seguintes princípios: **universalização do acesso**, o que significa que o titular dos serviços, ao formular a respectiva política pública de saneamento básico, deverá, na elaboração dos planos de saneamento básico, projetar a meta de atendimento de 100% (cem por cento) da população; **integralidade da prestação dos serviços de saneamento básico**, propiciando à população o acesso à conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados (eficiência e eficácia da política pública); abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; **articulação com outras políticas**, dentre as quais a de proteção ambiental, desenvolvimento urbano e a de promoção da saúde, voltadas para a melhoria da qualidade de vida; **eficiência e sustentabilidade econômica**, **transparência das ações**, baseada em sistema de informações e processos decisórios institucionalizados, permitindo o acesso da população à informação sobre o setor de saneamento ; **controle social**, entendido como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”.⁴⁶

⁴⁵ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁴⁶ Lei nº 11.445/2007, art. 2º, inciso X e art. 3º, IV.

Como se vê, atualmente, a Lei 11.445/2007 dá ênfase ao apoio da sociedade para a participação e o exercício democrático do controle social, sempre tendo em vista a contribuição para a universalização do acesso à melhoria da qualidade e a máxima produtividade na prestação dos serviços de saneamento.

No entanto, uma lei que estabelece diretrizes para o saneamento básico não poderia deixar de mencionar a questão dos resíduos sólidos. Em seu art. 3º, inciso I, c, a lei 11.445/2007 define limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos da seguinte forma: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”.

O problema dos resíduos se intensificou a partir da Revolução Industrial, que multiplicou e intensificou as intervenções humanas. O lixo, resultado do consumo de bens e serviços em grande quantidade, que caracteriza as sociedades contemporâneas, tem sido um grande problema para a gestão e proteção ambiental.

No Brasil, foi instituída uma política com escopo primordial de resolver o descarte de resíduos sólidos, buscando diminuir os impactos gerados por estes no meio ambiente.

Em 2 de agosto de 2010, foi publicada a Lei 12.305, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entre outros princípios e instrumentos introduzidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e seu regulamento, Decreto Nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010, destacam-se a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e a logística reversa.

Nos termos da PNRS, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é o "conjunto de atribuições individualizadas e

encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.”⁴⁷

A logística reversa é um dos instrumentos para aplicação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. A PNRS define a logística reversa como um “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.”⁴⁸

A lei possui uma parte inicial em que estabelece conceitos acerca das mais diversas ferramentas a ser utilizadas pela política e também dos atores que envolvem sua execução, deixando claro em seu art. 5º que a Política Nacional dos Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental e com a Política Federal de Saneamento Básico.

Importante ressaltar que muitos dos princípios que regem a PNRS (art. 6º) se confundem com os princípios que regem o próprio direito ambiental, como o da prevenção, precaução, desenvolvimento sustentável, visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, poluidor-pagador e o protetor-recebedor e, em especial, para o estudo que se faz, **o direito à informação**.

Convém destacar ainda, que dentre os instrumentos para a execução da PNRS, a educação ambiental tem papel de extrema importância, sobretudo no que diz respeito à adoção de padrões sustentáveis de consumo.

⁴⁷ Lei nº 12.305, art. 3º, inciso XVII.

⁴⁸ Lei nº 12.305, art. 3º, inciso XII.

No item a seguir, veremos os instrumentos previstos para garantir a participação social previstos nos três instrumentos jurídicos estudados.

1.3 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE, NA LEI DE SANEAMENTO BÁSICO E NA LEI DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme antes mencionado, os problemas relacionados com os resíduos sólidos e com o saneamento básico possuem forte conexão com as áreas urbanas, pois as atividades ali desenvolvidas são geradoras de grande parte desses problemas, razão porque se entende necessário o estudo articulado desses três instrumentos jurídicos.

Em todos os instrumentos jurídicos objeto da pesquisa, verifica-se a previsão da participação da sociedade na formulação dos planos e também do controle social, o que parece se aproximar de um novo tipo de gestão, podendo ser denominada democrático-participativa.

No Estatuto da Cidade, a participação social na construção da política urbana é uma das inovações previstas nessa lei. As diretrizes gerais fixadas no art. 2º não são apenas enunciados genéricos ou manifestações de vontade sem maior significado jurídico. Como o art. 182 da Constituição estabelece que a execução da política de desenvolvimento urbano, competência municipal, deve ocorrer com base em “diretrizes gerais fixadas em lei”, a prerrogativa municipal está vinculada pela Constituição às diretrizes do Estatuto da Cidade, que assim deverão ser absorvidas, observadas e complementadas pelos municípios, de acordo com as particularidades e peculiaridades locais.⁴⁹

De acordo com Maria Luiza Machado Granziera⁵⁰

⁴⁹ BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. p. 129.

⁵⁰ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.p. 609.

Entre as inovações estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, destaca-se a participação da sociedade – população e associações representativas dos diversos segmentos da comunidade – nas decisões e acompanhamento de atividades relativas ao planejamento, sobretudo no Plano Diretor e em audiências públicas sobre processos de implantação de empreendimentos, constituindo a gestão democrática uma das diretrizes gerais da política urbana. Essa participação é alcançada nos Municípios que possuem, em sua estrutura administrativa, comissões e conselhos para discutir questões de cunho ambiental.

O Estatuto da Cidade também prevê o controle social, prevendo no parágrafo terceiro do art. 4º a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, quando houver dispêndio por parte do Poder Público municipal, na aplicação dos instrumentos fixados na lei.

O controle social busca garantir a legalidade da atuação administrativa, podendo ser um importante instrumento contra a corrupção, ao lado dos já existentes controles institucionalizados, a exemplo do controle do Tribunal de Contas, controles internos da própria Administração, e o controle jurisdicional.

O Capítulo IV, da Lei 10.257/2001 impõe a gestão democrática como um processo essencial e indiscutível. O art. 43, em seus incisos I a IV, prevê alguns instrumentos obrigatórios que deverão ser utilizados.

O Estatuto da Cidade, por meio do plano diretor, está destinado a ser instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal, atendendo aos anseios da coletividade, finalmente poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público e comum.

O Capítulo III da referida lei regula diferentes instrumentos de política urbana, que de acordo com o art. 4º podem ser agrupados em seis categorias: a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de

desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal (plano diretor, zoneamento ambiental, gestão orçamentária participativa); d) institutos tributários e financeiros (IPTU progressivo, incentivos fiscais etc).; institutos jurídicos e políticos (servidão administrativa, tombamento, parcelamento compulsório); estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança.

Mas, é no art. 43 que o EC prevê a participação social como um elemento essencial para a nova política urbana no país.

O objetivo principal a ser perseguido e alcançado na gestão democrática da cidade refere-se à criação de uma rede de conselhos, comissões e grupos de estudos, que têm origem nas associações de bairro e de moradores, sindicatos e outros segmentos organizados da sociedade civil. A lei assim estabelece quatro instrumentos para a garantia dessa gestão democrática:

1. Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
2. Debates, audiências e consultas públicas, relativas aos vários processos decisórios;
3. Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
4. Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.⁵¹

José Renato Nalini⁵², em obra que aborda a necessidade de uma mudança de conduta para que se possa proteger o meio ambiente, uma ética ambiental, segundo ele, destaca que a instância mais apropriada ao funcionamento eficaz de um conselho responsável pela política urbana é o Município. Esse Conselho de Desenvolvimento Urbano serve como um espaço de interlocução

⁵¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

⁵² NALINI, José Roberto. **Ética Ambiental**. 4 ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais.

política e administrativa entre o poder local e a sociedade civil.

Também é prevista a participação na formulação do Plano Diretor, que é parte integrante do processo de planejamento municipal, na medida em que inclui o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual participativo.⁵³

No entanto, adverte Marcos Jordão Teixeira do Amaral e Silva⁵⁴ que, em que pese o EC ter incorporado esse espírito democrático do qual o Brasil fez parte, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual é considerada a Constituição Cidadã, o art. 43, inciso I, ao mencionar “órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal”, não indica claramente a definição dos objetivos desses colegiados, nem sua composição fundamental, correndo o risco de mergulharem no corporativismo de interesses subalternos, políticos ou econômicos que envolvem a cidade.

Ressalta, ainda, o referido autor (op. cit.) que a realização de debates, audiências e consultas públicas, embora importantes no sentido de ampliar a discussão de temas de interesse comum, têm se mostrado na prática de duvidosa eficiência e resultados práticos, pois quase sempre são manipulados por grupos organizados que não levam em conta o interesse dos munícipes.

O fato é que, a previsão da participação social certamente configura um avanço, pois até então, os planos diretores não passavam de meros planos de gabinete, dissociados da realidade local.

Necessita-se agora, capacitar adequadamente cada ator social

⁵³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

⁵⁴ AMARAL FILHO, Marcos João Teixeira do. *In*. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários**. MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Orgs.) 2. ed. São Paulo: Editora RT, 2004.

com informação e educação suficientes sobre os instrumentos e as normas vigentes. É o que veremos no capítulo 3.

No que se refere a atual lei sanitária, esta determina aos titulares dos serviços que formularem a respectiva política pública de saneamento básico, estabelecer mecanismos de controle social (art. 9.º, V).

Esse controle social visa uma fiscalização da própria Administração Pública por parte dos cidadãos.

Ainda, o art. 11, IV e § 2.º,V, da referida Lei n.º 11.445/2007, prevê, como condição de validade do contrato firmado entre a administração pública e o prestador de serviços de saneamento, a realização prévia de audiência e consulta públicas sobre o edital de licitação e a minuta do contrato, bem como a presença de mecanismos de controle social em caso de contratos de concessão de serviço público de saneamento.

O § 3.º do mesmo artigo prevê que “os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados”. Outras expressões de valorização da participação social na política de saneamento encontram-se na necessidade de realização de consulta ou audiência pública sobre os planos de implementação e os estudos que lhe dão suporte (art. 19, § 5.º, complementado pelos artigos 26, 27 e 51).

Destaca-se ainda, que a Lei n.º 11.445/2007 destinou um capítulo inteiro à participação de órgãos colegiados de caráter consultivo no controle social da política de saneamento (Capítulo VIII), nos quais é assegurada a participação dos usuários dos serviços de saneamento e da sociedade civil organizada. Esse viés democrático não era admitido na legislação anterior.

Assim, de acordo com o sistema atual, no âmbito das ações de saneamento, a participação popular pode ocorrer na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e nos órgãos colegiados municipais, ou no Orçamento

Participativo, quando existir. As propostas de recursos são apresentadas ao Ministério das Cidades pelos representantes legais dos Estados, Municípios, Distrito Federal ou mesmo de Consórcios Públicos.

Convém destacar que o governo federal, definiu a existência dos planos municipais de saneamento básico como uma das condições para acesso a recursos federais a partir de 31 de dezembro de 2015, de acordo com o Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/07, alterado pelo Decreto nº 8.211/2014, de 21/03/2014. A apresentação do Plano Municipal de Saneamento Básico deverá ser feita no momento do pleito dos recursos.

Quanto a Lei de Resíduos Sólidos, a participação e o controle social também estão previstos. No art. 6º, inciso X da Lei 12.305/2010, temos como um dos princípios expressos o direito da sociedade à informação e ao controle social.

No art. 8º, inciso VIII, a lei previu como um dos instrumentos essenciais para a efetivação da política de resíduos sólidos, a educação ambiental, além da responsabilidade compartilhada.

A lei ainda cria metas importantes para a eliminação dos lixões, determina a elaboração de um Plano Nacional de Resíduos Sólidos com ampla participação social, contendo metas e estratégias nacionais sobre o tema; prevê a criação de um Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR); a criação de planos de gestão integrada de resíduos sólidos e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos nos níveis estadual, municipal e regional; além de impor que empresas elaborem seus Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

No art. 19, a lei prevê que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deverá ter, entre outras exigências, o seguinte conteúdo mínimo: indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; programas e ações de

capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização; programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver; **meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;** ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento.

Ainda, a própria lei traz a definição de controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.

Assim, formalmente, a participação e o controle social estão presentes nas legislações estudadas.

Ressalta-se que, os Ministérios do Meio Ambiente e o Ministério das Cidades, tem mantido uma série de informações nas suas páginas eletrônicas institucionais, o que facilita a qualquer cidadão tomar conhecimento da legislação que rege estes temas, bem como o que vem sendo feito em nível nacional. Por certo, o direito e a facilidade à informação são mecanismos essenciais para garantir a participação e o controle social previstos nas legislações estudadas.

CAPÍTULO 2

2. A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA BOA GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL

2.1 BREVE NOÇÃO DE POLITICA PÚBLICA E DE GOVERNANÇA

Diante do fato que o estudo dos instrumentos jurídicos objetos da presente pesquisa são de fundamental importância para a implementação de políticas públicas, mister trazer alguns conceitos desse campo do conhecimento que vem ganhando espaço e grande importância nas última décadas.

Celina Souza⁵⁵ em artigo publicado sobre o tema, buscando sintetizar o estado da arte deste tema, traz o seguinte:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Ainda, segundo essa doutrinadora:

Políticas Públicas são as diretrizes e os princípios que norteiam as ações do poder público. São elas que vão demonstrar as ações do poder público. Mas esta ideia é uma ideia, visto que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”⁵⁶.

Mais adiante, referida autora⁵⁷ conclui:

⁵⁵ SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. p. 24

⁵⁶ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 24.

⁵⁷ SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. p. 26

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Por política pública, de forma geral, entende-se o processo de estabelecimento de princípios, prioridades e diretrizes que organizam o conjunto de programas e serviços para uma população. É, ainda, o conjunto das diretrizes e referenciais ético-legais adotados pelo Estado para fazer frente a um problema que a sociedade lhe apresenta. Em outras palavras, política pública é a resposta que o Estado oferece diante de uma necessidade vivida ou manifestada pela sociedade.

Maria Paula Dallari Bucci⁵⁸, discorrendo sobre o conceito de políticas públicas, destaca:

As políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Segundo uma definição estipulativa: toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização.

Juarez Freitas⁵⁹, em artigo sobre o tema, afirma a necessidade de uma reconceituação do que é política pública, que deve atender com diligência e seriedade, as pautas constitucionais de ofício, segundo ele. Assim,

as políticas públicas são reconceituadas como programas que o Estado, nas relações administrativas, precisa enunciar e implementar de acordo com as prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva. Vale dizer: as políticas públicas são

⁵⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. (Cadernos Pólis, 2) p. 13.

⁵⁹ FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Revista Sequencia (Florianópolis)**, n. 70, p. 115-133, jun. 2015, p. 123.

assimiladas como autênticos programas de Estado (mais do que governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.

Na seara ambiental temos a política ambiental, entendida como o conjunto de iniciativas governamentais coordenadas, envolvendo diferentes organismos e setores de intervenção pública, em articulação com atores não governamentais e produtivos, voltadas à proteção, conservação, uso sustentável e recomposição dos recursos ambientais. O foco é não apenas o ambiente biofísico, mas também o modo como as populações e as atividades produtivas interagem com os diferentes ecossistemas. O ambiente construído que inclui cidades e infraestruturas em geral, também faz parte do escopo das políticas ambientais.⁶⁰

No Brasil, assim como em outros países, pode-se afirmar que tivemos três gerações de políticas públicas voltadas à proteção ambiental. A primeira, baseada em ações setoriais, que antecedeu a institucionalização de organismos e instrumentos voltados ao meio ambiente de forma geral. A segunda, que se desenvolveu a partir dos anos 70 e se estendeu até o século XX, marcada pela estratégia de comando e controle, com destaque para a regulamentação estatal. A terceira, que ainda se delineia é marcada pela emergência de novos atores no cenário da governança ambiental, tanto em escala internacional, quanto ao nível dos agentes produtivos e movimentos sociais. A segunda e a terceira geração de políticas ambientais têm forte influência dos princípios *poluidor-pagador* (PPP), *prevenção*, *precaução* (PP) e *participação*.⁶¹

Dentre desse contexto, ganha relevo o termo governança, na medida em que ela se diferencia da noção de governo, simplesmente.

Governança consiste na distribuição de poder entre instituições de

⁶⁰ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental – caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond. 2012, p. 182.

⁶¹ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental – caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond. 2012, p. 187.

governo; a legitimidade e autoridades das instituições de governo; as regras e normas que determinam quem detém poder e como as decisões sobre o exercício da autoridade são tomadas; relações de responsabilização entre representantes e agências do Estado, e entre esses representantes e agências e os cidadãos; a habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços e o impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público.⁶²

Essa moderna concepção de gestão, amplia, assim, o universo dos atores envolvidos na tomada de decisões.

Na seara ambiental, pode-se conceituar governança ambiental como:

[...] O conjunto de práticas envolvendo instituições e interfaces de atores e interesses, voltados à conservação da qualidade do ambiente natural e construído, em sintonia com os princípios da sustentabilidade. Envolve regras estabelecidas (escritas ou não) e esferas políticas mais amplas do que as estruturas de governo. Em sociedades complexas, governança envolve, geralmente, um complexo jogo de pressões e representações, onde os governos são (ou devem ser) parte ativa, mas outras forças se expressam, como os movimentos sociais, lobbies organizados, setores econômicos, opinião pública etc.⁶³

Os mesmos autores destacam, também, que esse novo modelo de gestão, em especial na área ambiental, tem alguns atributos específicos, quais sejam: interesse público, a justiça ambiental e os direitos das futuras gerações, o que demonstra a importância desse novo conceito.

Feita essa breve digressão sobre as políticas públicas ambientais, no item a seguir veremos os princípios que regem o meio ambiente hoje no Brasil, mais especificamente, aqueles que dizem respeito a participação social e os que com ele se inter-relacionam.

2.2 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL

⁶² BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental – caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond. 2012, p. 160.

⁶³ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental – caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond. 2012, p. 166.

Segundo Paulo Márcio Cruz⁶⁴, classificam-se como direitos de terceira geração aqueles que visem proteger não um indivíduo em particular, mas toda uma comunidade, preservando-se a qualidade de vida do grupo social. Procura-se proteger bens comuns, não individualizáveis, mas que são condição essencial para a qualidade de vida de cada indivíduo.

São bens de natureza coletiva mas de repercussão individual, criando obrigação de submissão do Estado e dos próprios cidadãos, numa conduta solidária dos últimos para manter-se o ambiente vital que se quer proteger. Exige proteção internacional, o que suscita a necessidade de se criar técnicas jurídicas que possibilitem uma efetiva proteção internacional, com eficiência e eficácia⁶⁵. É o caso do meio ambiente.

Vários estudiosos do tema tem defendido a existência do chamado Estado de Direito Ambiental, uma construção teórica que se faz necessária no mundo real, em razão das novas exigências impostas pela sociedade moderna, especialmente quando se considera o agravamento da crise ambiental⁶⁶.

Sobre o conceito de Estado de Direito Ambiental, Leite e Canotilho⁶⁷ citam:

Nos ensinamentos de Santos, o Estado de Direito Ambiental é, na realidade, uma utopia democrática, porque a transformação a que aspira pressupõe a repolitização da realidade e o exercício radical da cidadania individual e coletiva, incluindo nela uma Carta dos direitos humanos da natureza.

E ainda:

Segundo Capella, o Estado de Direito Ambiental é definido como a forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável,

⁶⁴ CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003.

⁶⁵ CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003.

⁶⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho; LEITE, José Rubens Morato Leite (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 169.

⁶⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho; LEITE, José Rubens Morato Leite (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 169.

orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural.

Esse denominado Estado de Direito Ambiental, como defendido, tem como objetivos: propiciar maior compreensão do meio ambiente; viabilizar o desenvolvimento de um conceito de direito ambiental integrativo; **estimular a formação da consciência ambiental, indispensável para o exercício da responsabilidade compartilhada e a participação pública nos processos ambientalmente relevantes**; favorecer a institucionalização de mecanismos mais compatíveis com a natureza diferenciada dos problemas ambientais e possibilitar a jurisdicação de instrumentos capazes de garantir um nível de proteção adequado ao meio ambiente, fortalecendo os enfoques preventivo e precautório.⁶⁸

Qualquer ação voltada para a sustentabilidade deve pautar-se por princípios, buscando-se construir uma base comum e sistêmica para a formação de uma justiça ambiental, balizando a atuação do Estado e as condutas dos cidadãos.

Dentre esses princípios podemos destacar:

Princípio da cooperação ou da solidariedade;

Princípio da sustentabilidade;

Princípio da prevenção e da precaução;

Princípio da responsabilidade compartilhada;

Princípio do poluidor-pagador;

Princípio do protetor-recebedor;

Princípio da educação ambiental;

Princípio da informação e da participação.

Sobre a importância do princípio da solidariedade, Maurício

⁶⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho; LEITE, José Rubens Morato Leite (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 172/173.

Andrés Ribeiro⁶⁹ acentua que:

A questão ambiental exige uma postura e prática da solidariedade, de visão mais compartilhada, de não querer se apropriar das coisas a partir do interesse individualista, mas a partir da coletividade de interesse mais amplo. O princípio da solidariedade é a base para gerenciar os recursos naturais. [...]

O princípio da prevenção, originário da Conferência de Estocolmo, postula que a atuação dos órgãos públicos e privados deve reduzir riscos de degradação do meio ambiente. A Constituição Federal Brasileira, no art. 225, § 1º, adota esse princípio.⁷⁰

O princípio da precaução, por sua vez, presente na Declaração do Rio de 1992, postula que, na falta de certeza científica sobre a adequação de uma medida, técnica ou conduta, tal atividade deve ser evitada.⁷¹

A diferença entre ambos está na avaliação do risco ao meio ambiente. O princípio da precaução surge quando o risco é alto e o da prevenção é a proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa.

Sobre o princípio da participação, Canotilho e Leite⁷² reforçam que para a consecução de um Estado de Direito Ambiental, é necessário a tomada de consciência global da crise ambiental e de uma cidadania moderna, informada e pró-ativa.

E adiante assinala:

Não há como negar que, para discutir, impor condutas, buscar soluções e consensos que levem à proteção ambiental, é necessária

⁶⁹ RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar: pensando o ambiente humano**. Brasília: Universa, 2005. p. 180.

⁷⁰ RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar: pensando o ambiente humano**. Brasília: Universa, 2005. p. 131.

⁷¹ RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar: pensando o ambiente humano**. Brasília: Universa, 2005. p. 131.

⁷² CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho; LEITE, José Rubens Morato Leite (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

a participação dos mais diversos atores: grupos de cidadãos, ONGs, cientistas, corporações industriais e muitos outros. [...]

A participação popular está prevista no art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil: “todo o poder emana do Povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”, que institui um regime democrático. No que tange à matéria específica do ambiente, o fundamento genérico da participação popular está disposto no *caput* do art. 225 da Constituição: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Com o esgotamento da democracia representativa, incapaz de resolver a complexidade dos problemas que se apresentam nas sociedades contemporâneas, a democracia participativa surge como uma alternativa possível.

Paulo Márcio Cruz⁷³, em artigo sobre o tema, destaca:

O problema da Democracia Representativa é que, quando muito, funciona para autorizar, mas não para prestar contas. A única possibilidade que se tem de exigir prestação de contas é na próxima eleição. A Democracia Participativa poderá ser um aporte importante para que a exigência de prestação de contas seja feita aos partidos. Mas isto é sempre dialético e obriga aos movimentos e organizações também a prestarem contas e alguns destes movimentos e organizações, é importante reconhecer, muitas vezes não estão em melhor situação que os Partidos Políticos.

Liszt Vieira⁷⁴, ao analisar o conceito de democracia e a valorização da cidadania, enfatiza:

A democracia não se reduz à representatividade eleitoral, nem se justifica por uma lei moral elevada e definidora de práticas políticas

⁷³ CRUZ, Paulo Márcio. A Democracia Representativa e Democracia Participativa. In **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, nº 13. Out/Dez, 2010. p. 210.

⁷⁴ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ideais, tal como se encontra no ideal de justiça de John Rawls. A valorização do conceito de cidadania propiciou a revalorização das práticas sociais, levando a participação política a transcender o mero ato de votar.

Álvaro Luiz Valery Mirra⁷⁵, apud Solange Gonçalves Dias, conceitua democracia participativa como

O regime político baseado na intervenção direta, rotineira e transparente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em associações ou em grupos representativos de interesses, de identidades ou de valores, no planejamento, na deliberação, no exercício ou na fiscalização da atuação governamental, ou, ainda, na formação da vontade legiferante do Estado, por meio de canais formais de participação política. Por seu intermédio, busca-se, ainda, para além da democratização do Estado, a democratização da sociedade, nos diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, estendendo-se a participação popular aos vários subsistemas sociais.

Segundo ele⁷⁶, o Estado Democrático de Direito está positivado no Brasil pelo disposto no art. 1º da Constituição Federal, que ele denomina de Estado Democrático-Participativo. De acordo com seu entendimento, o que a Constituição Brasileira prevê não é um Estado que privilegia a democracia semidireta, na qual a democracia representativa aparece “temperada” com alguns institutos e mecanismos de democracia direta. Segundo ele,

Diversamente, o modelo de Estado projetado pelo constituinte de 1988 é, efetivamente, o do Estado da democracia participativa, em que a participação popular, impulsionada pela intervenção direta de indivíduos e cidadãos ou de entidades, instituições e órgãos representativos diversos dos partidos e dos políticos eleitos, se dá de maneira ampla e rotineira nos processos decisórios públicos e no controle das ações e omissões públicas e privadas que afetam toda a sociedade.

⁷⁵ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 48/49.

⁷⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 87.

Assim, a participação proporciona melhores chances de um exercício pleno da cidadania, que equivale a uma maior e melhor integração na sociedade. Além disso, ao participar de uma decisão, um cidadão se sente muito mais responsável pelo seu resultado.⁷⁷

2.3 O PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO E DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO PRESSUPOSTOS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Como visto, o desafio do desenvolvimento sustentável e mais ainda, da sustentabilidade exigem por parte do poder público e da sociedade instrumentos para a defesa e gestão do meio ambiente. No que concerne ao aspecto jurídico, várias leis foram promulgadas em anos recentes, dando efetividade concreta e força realizadora às normas constitucionais de defesa do meio ambiente, em especial ao art. 225 da Constituição Federal.

Essa nova ordem jurídica que se apresenta em relação ao meio ambiente vem exigindo da sociedade civil um envolvimento cada vez maior, por meio de vários mecanismos, como visto anteriormente.

Carlos Minc⁷⁸ escrevendo sobre o que esperava do século XXI, coloca a necessidade de incorporação pela sociedade da Cidadania Ecológica como um direito real ao ambiente saudável, à saúde ocupacional e à qualidade de vida.

E acrescenta:

Uma nova era, na qual a natureza será tratada como aliada e não como inimiga, se aproxima, e o meio ambiente será considerado um patrimônio genético e social, base da vida e da população. Quando as sociedades incorporarem de fato a Cidadania Ecológica, os direitos dos índios, dos seringueiros, o direito ao ar puro, ao sol e ao

⁷⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

⁷⁸ MINC, Carlos. **Ecologia e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1997. p. 27.

verde serão tão cristalinos quanto o são hoje os direitos à informação e ao voto universal.

Quatro importantes princípios de direito ambiental são regulamentados e tomam o formato de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente no Direito brasileiro. São eles: os princípios da publicidade, informação, participação e educação ambiental. Tanto o Direito Internacional como o Direito Estrangeiro (comparado) sedimentaram a necessidade de publicidade, informação e educação ambiental para permitir a efetiva participação da sociedade civil organizada e de indivíduos na implementação e execução da política ambiental. São também imprescindíveis para a instrumentalização dos mecanismos processuais de defesa do meio ambiente, como a ação popular e a ação civil pública.⁷⁹

Para que o princípio da participação possa ser efetivado é fundamental que três outros princípios ambientais sejam respeitados e promovidos: informação, publicidade e educação.

O direito à informação é considerado a pedra fundamental da transparência administrativa e medida de controle popular do Estado e tem sua origem na Declaração Francesa de 1789 e na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.⁸⁰

Na Constituição Federal de 1988, o acesso à informação está previsto no art. 5º, XIV⁸¹ e também no art. XXXIII⁸². Em 2011, foi editada a Lei Federal 12.527, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

⁷⁹ SAMPAIO, Rômulo. **Direito ambiental**. Disponível em: http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/0/00/Direito_Ambiental.pdf. Acesso em: 12 ago. 2014.

⁸⁰ BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 11., 2007, São Paulo. Anais... São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. v. 1. p. 463-480.

⁸¹ **XIV** - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

⁸² **XXXIII** - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Segundo Paulo Affonso Leme Machado⁸³:

O acesso à informação tratado no art. 5º, XIV, da CF difere do direito à informação apontado no art. 5º, XXXIII. No inciso XIV afirma-se a possibilidade de conhecimento de fatos da esfera pública, sejam eles oriundos de particulares ou dos órgãos públicos. A esfera pública da informação é aquela que não está na zona da intimidade e da vida privada das pessoas ou da imagem e da honra das mesmas (art. 5º), mas diz respeito a outras atividades das pessoas, como também do próprio Estado.

Machado⁸⁴ destaca também a necessidade da diferenciação entre a comunicação e a informação. Na primeira, há um envolvimento entre quem comunica e quem recebe essa comunicação. Na segunda, informação, o conteúdo da mensagem está armazenado, bastando que o interessado a procure ou acesse, nem sempre havendo envolvimento entre quem fornece a informação e quem a recebe. “A informação diz respeito ao conteúdo dos fatos, e a comunicação trata principalmente do procedimento de transmissão do conteúdo”.(op. cit. p. 29)

Importante ressaltar também que a comunicação que não possibilita ao cidadão condições objetivas para que ele possa ter uma concepção mais compreensiva da realidade não é de fato, libertadora, bem como, a informação que não é transmitida na sua integralidade ou não é aprofundada, representa a manipulação da informação, o que pode comprometer toda a qualidade e valor desse instrumento.⁸⁵

Informação e participação são princípios que se entrelaçam. “A qualidade e a quantidade de informação irão traduzir o tipo e a intensidade da participação na vida social e política.”⁸⁶

⁸³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006. p.54

⁸⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006. p.29

⁸⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁸⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.p.34.

Nos dizeres de Machado⁸⁷:

“Quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada. A ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar”.

O tema informação ambiental está previsto na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente no art. 6º, § 3º e nos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, art. 9º, VII, X e XI e art. 10, § 1º.

O Constituinte previu ainda, o direito à informação socioambiental, ao estabelecer no art. 225, § 1º, IV, que em caso de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, seja exigido pelo Poder Público estudo prévio de impacto ambiental, dando publicidade a toda a sociedade, com a divulgação das informações contidas no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).⁸⁸

Convém destacar que o princípio da informação é diretamente associado ao princípio da publicidade, na medida em que é através deste que o primeiro pode ser materializado, sendo que o Constituinte inseriu na Carta Magna uma série de recomendações, exigindo do Estado toda a transparência necessária, determinando que a publicidade estatal tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social (art. 37, § 1º).

Um dos objetivos do princípio da publicidade é garantir o acesso dos administrados às atividades da Administração Pública, sendo, portanto, fundamental para proporcionar a participação da sociedade no controle e fiscalização das práticas do Poder Público.

⁸⁷

⁸⁸ BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 11., 2007, São Paulo. Anais... São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. v. 1. p. 463-480. p. 468.

Ainda, segundo Barros⁸⁹, com relação ao princípio da informação:

O direito de se informar consiste na faculdade de o indivíduo buscar as informações desejadas sem qualquer espécie de impedimento ou obstrução. Esta dimensão requer uma enérgica participação do indivíduo. Neste enfoque, há de se afirmar que o ator social participa da comunicação não apenas com suas palavras, mas também com seus gestos, seus olhares, seus silêncios, isto porque, “a população ignorante e passiva permite que o direito seja utilizado como instrumento de dominação”.

Desse modo, o direito de acesso à informação socioambiental funciona como uma alavanca para o desenvolvimento sustentável e desempenha um importante papel na implementação das políticas públicas, vez que a construção de uma consciência cidadã não pode se dar por meias verdades ou omissões.

O direito à informação e a consequente participação passam, necessariamente, pela educação.

A Constituição Federal preconiza que o Poder Público deve “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino”. (art. 225, § 1º, inc. VI).

A educação é conceituada também pela CF como “direito de todos e dever do Estado e da família”, e “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (art. 205).

A educação ambiental foi regulamentada pela Lei 9.795/99, a qual instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. Segundo o art. 1º da referida lei, entende-se por educação ambiental: [...] os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua

⁸⁹ BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele .p. 464.

sustentabilidade.

Carlos Minc⁹⁰, em sua obra *Ecologia e Cidadania*, traz um conceito ampliado de educação ambiental. Segundo ele:

Educação ambiental é mudança de comportamento. Exige a combinação de elementos científicos e teóricos com experimentação, práticas e conhecimento externos à escola.

Segundo Ribeiro⁹¹ a educação se faz por meio da rede escolar (educação formal), mas também pelos meios de comunicação de massa, das atividades sociais e culturais que se desenvolvem no dia-a-dia, pela internet (educação informal).

Ainda, segundo o mesmo autor “A educação para a sustentabilidade é parte da transformação cultural ampla, que atinge a consciência de cada cidadão, para que participe ativamente da melhoria e proteção do ambiente que se vive”.⁹²

Jacobi⁹³ justifica a necessidade da educação ambiental:

A postura de dependência e de desresponsabilização da população decorre principalmente da desinformação, da falta de consciência ambiental e de um déficit de práticas comunitárias baseadas na participação e no envolvimento dos cidadãos, que proponham uma nova cultura de direitos baseada na motivação e na co-participação da gestão ambiental.

Como se vê, o direito ao acesso à informação e à educação ambiental são fundamentais para a participação social consciente e ampliada.

⁹⁰ MINC, Carlos. **Ecologia e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1997. p. 63.

⁹¹ RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar: pensando o ambiente humano**. p. 399.

⁹² RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar: pensando o ambiente humano**. p. 400.

⁹³ JACOBI, Pedro. Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, mar/2003. Disponível em:

2.4 DA EDIÇÃO DO DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014 QUE INSTITUIU A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Nesse contexto de democratização e ampliação de canais de participação, em 23 de maio de 2014, a Presidenta da República Dilma Rousseff editou o Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que busca instituir a chamada Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social.

O objetivo da referida política, segundo o Decreto, é fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Assim, busca-se, em linhas gerais, organizar uma série de mecanismos de participação social na política, consultas públicas, ouvidorias, 0800, conselhos, conferências, diálogos sociais, entre outros, no sentido de garantir que a população possa acompanhar a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas e políticas públicas, assim como o aprimoramento da gestão pública.

O artigo segundo do referido Decreto considera:

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

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

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

Já o artigo terceiro do Decreto estabelece quais são as diretrizes gerais da Política Nacional de Participação Social:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

O Decreto prevê também mecanismos de participação social, muitos dos quais já existentes e outros diversos, como se depreende do art. 6º:

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

- II - comissão de políticas públicas;
- III - conferência nacional;
- IV - ouvidoria pública federal;
- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconselhos;
- VII - audiência pública;
- VIII - consulta pública; e
- IX - ambiente virtual de participação social.

O referido Decreto também exige a publicidade dos atos na constituição dos Conselhos.

No entanto, o referido Decreto não foi bem recepcionado. Em 28 de outubro de 2014, o referido Decreto foi rejeitado pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1491/2014, de autoria dos deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado.

Atualmente, referido Decreto permanece suspenso, sem previsão para ser reavaliado.

O argumento para o pedido de suspensão foi o aumento do papel do Estado. Para o Deputado Mendonça, o Decreto contraria a Constituição e as prerrogativas do Congresso, já que o tema não poderia ser tratado por um decreto.

Segundo ele “ É uma invasão à esfera de competência do Parlamento brasileiro e uma afronta à ordem constitucional do País. A democracia se dá por meio dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos”. Segundo ele, os conselhos populares são um “eufemismo para o aparelhamento ideológico, por meio de movimentos sociais, filiados ao PT e sindicalistas ligados ao

governo”.⁹⁴

Tal discussão teve grande repercussão nas redes sociais, com manifestação de vários juristas, cientistas políticos e imprensa.

Rudá Ricci, escrevendo na ocasião sobre o assunto, destacou que o decreto 8.243 é um marco regulatório que institucionaliza os canais de participação e controle do Estado pelo cidadão. Algo que já está definido como objetivo nacional no artigo primeiro de nossa Constituição Federal, em seu inciso II, quando afirma que o poder emana do povo, também diretamente. Por diretamente significa que o cidadão brasileiro, mesmo quando vota num representante, não abdica de seu direito de governar com o eleito.⁹⁵

Segundo o site Rede Brasil Atual⁹⁶, os ataques promovidos pela imprensa e oposição tiveram grande repercussão junto a comunidade acadêmica. Um grupo de juristas, acadêmicos, intelectuais e líderes de movimentos sociais lançou um manifesto em defesa da PNPS, para ser entregue ao presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL) e ao presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN). Os primeiros signatários do manifesto foram os juristas Fabio Konder Comparato, Celso Bandeira de Mello e Dalmo Dallari, José Antônio Moroni (do Instituto de Estudos Socioeconômicos, Inesc) e João Pedro Stédile (do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, MST).

O documento elaborado defende o decreto afirmando que “contribui para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, sem restrição ou privilégios de qualquer ordem, reconhecendo, inclusive, novas formas de participação social em rede”. E sustenta que a proposta não possui nenhuma inspiração antidemocrática, “pois não submete as instâncias de participação, os movimentos sociais ou o cidadão a qualquer forma de controle por parte do Estado Brasileiro; ao contrário, aprofunda as práticas democráticas e amplia as possibilidades de fiscalização do Estado pelo povo”.

⁹⁴ [http://www2. Câmara.leg.br/camaranoticias/](http://www2.Câmara.leg.br/camaranoticias/)

⁹⁵ Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/mariafro/2014/10/30/midia-e-congresso-te-enganaram-e-votaram-contr-o-povo/> Acesso em 15.07.2015.

⁹⁶ <http://www.redebrasilatual.com.br/>

Segundo outras análises, no Brasil, os Conselhos e Conferências não têm poder decisório, a grande maioria deles não são considerados deliberativos, isto é, podem emitir resoluções, com limitado alcance administrativo. Portanto, a crítica ao Decreto não teria sentido, vez que, do ponto de vista da defesa de uma democracia mais genuinamente participativa, o decreto poderia ser até criticado por sua timidez.

Ainda, argumenta-se que diversos mecanismos participativos praticados nas democracias mais estabelecidas do mundo prevêm que seus resultados sejam implementados diretamente ou submetidos a um referendo popular, prescindindo, portanto, da intervenção legislativa, não se admitindo que o Decreto tivesse o interesse de ignorar e suplantar o Poder Legislativo.

Não se pretende neste momento, aprofundar-se na análise do referido Decreto, mas tão somente demonstrar que o tema em questão suscita debates e a necessidade de reflexões mais profundas, até porque a matéria encontra-se, atualmente, sem qualquer previsão de análise pelo Parlamento.

CAPÍTULO 3

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CONDIÇÃO PARA A EFICÁCIA DE POLÍTICAS URBANO-AMBIENTAIS

3.1 A SUSTENTABILIDADE COMO VALOR CONSTITUCIONAL E DEVER DO ESTADO – O DIREITO À CIDADES SUSTENTÁVEIS

Cada vez mais, a noção de sustentabilidade vem sendo introduzida nos objetivos das cidades e também nos discursos dos agentes definidores da agenda dominante, decorrência de uma institucionalização da questão ambiental no Brasil.

Segundo a doutrina sobre o assunto, pode-se afirmar que a consolidação dos avanços da política ambiental ocorre com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), que vai situar o direito ao meio ambiente no mesmo nível dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, LXXIII), reservando-se também um capítulo especial para esse assunto, denominado Meio Ambiente (Capítulo IV).

Assim estabelece o art. 225 da CRFB:

todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Além desse capítulo, o tema meio ambiente encontra-se disperso em todo o texto constitucional.

Segundo José Afonso Silva, o conceito de meio ambiente deve ser globalizante:

abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico,

paisagístico e arqueológico⁹⁷.

Maria Augusta Bursztyn e Marcel Bursztyn⁹⁸ também definem meio ambiente em termos amplos:

[...] o meio ambiente incluiu e transcende os elementos do mundo natural, como a fauna, a flora, a atmosfera, o solo e os recursos hídricos. Engloba, também, as relações entre as pessoas e o meio onde vivem. Portanto, tratar a questão ambiental demanda conhecimentos sobre os meios físico e biótico e a dimensão socioeconômica e cultural, tudo isso circunscrito a um dado contexto político-institucional, onde aqueles aspectos interagem.

Em que pese a inclusão na Constituição Federal de um capítulo dedicado exclusivamente ao meio ambiente, foi o ano de 1992 o marco fundamental para o desenvolvimento da consciência ambiental e principalmente para a proteção jurídica do meio ambiente, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, que foi conhecida popularmente como Rio 92 ou ECO 92, a qual incorporou a necessidade da conciliação entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico.

Foi nesta Conferência que o termo desenvolvimento sustentável, surgido pela primeira vez em 1987, com o relatório Bruntland, “Nosso Futuro Comum”, foi definitivamente adotado.

Nesta conferência foram celebradas importantes convenções internacionais, merecendo destaque a Conferência sobre Diversidade Biológica – CDB e a Conferência sobre Mudanças Climáticas, e também uma Declaração sobre florestas.

A Rio 92 aprovou igualmente, documentos de objetivos mais abrangentes e de natureza política, como a Declaração do Rio e a Agenda 21 (que estabelece objetivos concretos de sustentabilidade em diversas áreas, explicitando a necessidade de se buscarem recursos financeiros novos e adicionais para a

⁹⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 20.

⁹⁸ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p.42

complementação em nível global do almejado desenvolvimento sustentável), que endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável e um progresso econômico com a necessidade de uma consciência ecológica.

A Conferência do Rio foi também audaciosa pois permitiu a participação de organizações não-governamentais (ONGS), que passaram a desempenhar um papel fiscalizador e a pressionar os governos para o cumprimento da Agenda 21, sendo que atualmente esses organismos são de grande relevância para a proteção ambiental como um todo e para o progresso de políticas públicas nessa área.

Importante destacar que, para esta pesquisa, adotaremos o conceito de sustentabilidade, pois vai além da mera busca do crescimento econômico. É o que Maria Augusta e Marcel Bursztyn⁹⁹ chamam de sustentabilidade forte. Segundo eles:

O conceito de sustentabilidade forte tem como fundamento a constatação científica de que qualquer ação humana se dá no âmbito dos limites do Planeta, ou da biosfera, onde a humanidade habita. Isso incluiu a vida social em geral e as atividades econômicas em particular.

Segundo Juarez Freitas¹⁰⁰ o conceito de sustentabilidade é princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, no intuito de assegurar o bem-estar próprio e alheio, no presente e futuro.

Para ele (op. cit.), a sustentabilidade que se deseja e se necessita é multidimensional, pois deve ser jurídico-política, ética, social, econômica e ambiental.

Segundo FENSTERSEIFER¹⁰¹, a importância da proteção

⁹⁹ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

¹⁰⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.41.

¹⁰¹ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente – A dimensão**

ambiental está intimamente ligada aos direitos sociais porque:

A proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo desses últimos (como, por exemplo, saúde, moradia, alimentação, educação, etc.), em patamares desejáveis constitucionalmente, está necessariamente vinculado a condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso à água potável (através de saneamento básico, que também é direito fundamental social integrante do conteúdo mínimo existencial), à alimentação sem contaminação química (por exemplo agrotóxicos e poluentes orgânicos resistentes), a moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de áreas industriais) ou mesmo riscos de desabamento (como ocorre no topo dos morros desmatados e margens de rios assoreados) [...]”

O debate acerca da necessidade constante da implementação de ações que visem garantir a sustentabilidade em todas as suas dimensões vem sendo de fundamental importância para garantir um desenvolvimento sustentável e socialmente justo, capaz de assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

Márcio Ricardo Staffen¹⁰² em artigo sobre o tema destaca que:

Um dos objetivos mais importantes de qualquer projeto de futuro sustentável é a busca constante pela melhora das condições sociais das populações mais fragilizadas socialmente. No atual contexto de sociedade de risco, a sustentabilidade não pode ser compreendida como um qualificativo de deleite ou adjetivação ecologicamente correta que se agrega a determinadas expressões, ou propósitos retóricos e discursivos.

De acordo com Enrique Leff, apud PADILHA¹⁰³,

ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008. p. 74

¹⁰² STAFFEN, Márcio Ricardo. Hermenêutica e Sustentabilidade. In: **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / organizadores Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Denise Schmitt Siqueira Garcia; Diego Richard Ronconi... [et al.]. – 1. ed. - Dados eletrônicos. - Itajaí : UNIVALI, 2013, p. 151-166.

¹⁰³ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 16.

a sustentabilidade aparece como uma necessidade de restabelecer o lugar da natureza na teoria econômica e nas práticas do desenvolvimento, internalizando condições ecológicas da produção que assegurem a sobrevivência e um futuro para a humanidade.

Nesse contexto, o princípio da sustentabilidade surge como uma possível alternativa ao modelo econômico de desenvolvimento baseado na racionalidade econômica, que vem causando e ainda causa graves processos de degradação ambiental e destruição ecológicas urgentes¹⁰⁴.

Gabriel Real Ferrer ¹⁰⁵ sintetiza muito bem a necessidade de uma mudança por parte da humanidade para com o meio ambiente:

[...]En pocas palabras, sabemos con razonable exactitud que estamos haciendo mal y que es lo que deberíamos hacer para mejorar nuestra relación, en tanto especie, con la naturaleza. Todos los frutos de Río'92, su Declaración así como las convenciones sobre Cambio Climático y Biodiversidad van en ese sentido y la Agenda XXI no es otra cosa que un detallado inventario de los principales problemas al que se adiciona un catálogo de soluciones.

Nesse contexto, a reflexão que se pretende é justamente demonstrar a necessidade de que a noção de sustentabilidade e a efetividade de políticas urbano-ambientais passa, necessariamente, pela ampliação e pelo fortalecimento da participação social, com a capacitação do cidadão para tomada de decisões conscientes, buscando reconhecer seu papel transformador e criador, na busca de soluções sustentáveis.

Entende-se também que a participação de cada ator social é fundamental para que a cultura da gestão participativa, já prevista em vários instrumentos jurídicos, seja de fato efetivada, contribuindo assim, para a sustentabilidade, em todas as suas dimensões.

¹⁰⁴ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. 2010

¹⁰⁵ FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / organizadores Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Denise Schmitt Siqueira Garcia; Diego Richard Ronconi... [et al.]. – 1. ed. - Dados eletrônicos. - Itajaí : UNIVALI, 2013, p. 7-30. p. 8

Maurício Andrés Ribeiro¹⁰⁶ enfatiza a importância do papel de cada indivíduo para a efetivação do princípio da sustentabilidade:

O aprofundamento da consciência e da percepção ambiental, bem como a maior sensibilização social e individual, mostram que a paz social está associada a relações amigáveis com o ambiente e que a ignorância e autocomplacência precisam ceder lugar a padrões éticos e à ação com responsabilidade. O desenvolvimento sustentável, em sua dimensão cultural, depende de um conjunto de valores, internalizados pelo cidadão, e que orienta seu comportamento para uma relação menos agressiva.

Assim, a participação se torna um instrumento fundamental de consolidar e institucionalizar relações mais diretas e transparentes, que possam reconhecer os interesses comuns e reforçar os laços de solidariedade e de comprometimento com a preservação do meio ambiente. É o que se verá no item a seguir.

3.2 O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CONDIÇÃO PARA A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS URBANO-AMBIENTAIS

Como visto no capítulo anterior, o princípio da participação não prescinde do direito à informação e da educação, ambos pressupostos para a qualidade da participação.

Tradicionalmente, o princípio da participação popular tem seu sentido consagrado no direito constitucional e também no direito administrativo.

O princípio da participação diz respeito ao direito que os diferentes atores da sociedade (cidadãos, associações, grupos, organizações) têm, no sentido de uma ação ativa no enfrentamento dos problemas ambientais. Ele está diretamente ligado ao direito à informação, que é uma condição essencial para

¹⁰⁶ RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar**: pensando o ambiente humano. Brasília: Universa, 2005.p. 34

garantir uma efetiva participação da sociedade. Na área ambiental, o processo decisório está fortemente baseado na participação social, que se dá em diferentes níveis, variando desde a escala das regulamentações gerais até a execução de gestão de projetos locais.¹⁰⁷

Pedro Demo¹⁰⁸ afirma que a participação é um processo de conquista e construção organizada da emancipação social e destaca que o acesso à informação é fundamental para o seu exercício.

Segundo ele,

Informação é instrumento essencial para o exercício da cidadania, desde sua marca de direito básico, que passa pela educação, até sua marca de instrumento de poder; muitos direitos permanecem pelo caminho, porque os interessados não dominam a informação, ou são coibidos de aceder a ela. Uma face desta problemática está no acesso à informação sobre os fluxos orçamentários públicos, que vem muitas vezes camuflados sob a capa confidencial ou secreta – como entram e saem recursos no Estado ainda é para a grande maioria da população uma “caixa preta”; mais ainda mais decisivo é o acesso à informação de teor científico e tecnológico, pelo cunho estratégico que detém, o que recomendaria política específica de “socialização do saber”, não para “vulgarizar” (nivelar por baixo), mas para permitir que a população também tenha condições de compreender e usar conhecimento gerado pela ciência: não pode haver cidadania crítica no quadro de uma população tipicamente desinformada, no fundo “imbecilizada” (Oliveira & Duarte, 1986, Daveira, 1985).

Na visão de Juliana Santilli e Márcio Santilli¹⁰⁹

A participação da sociedade civil é um dos princípios basilares e norteadores da legislação constitucional e infraconstitucional e de toda a política ambiental do país. Colegiados ambientais, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e o Fundo

¹⁰⁷ BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental** – caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond. 2012, p. 196.

¹⁰⁸ DEMO, Pedro. **Participação e Planejamento: arranjo preliminar**. In: R. Serv. Publ. Brasília, 117 (1): 49-76, jun/set.1989). Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/901/674>. Acesso em 10.01.2016.

¹⁰⁹ SANTILLI, Juliana; SANTILLI, Márcio. Meio Ambiente e Democracia: participação social na gestão ambiental. In: **O Direito para o Brasil Socioambiental**. André Lima (Org.) Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 50.

Nacional de Meio Ambiente, são integrados por representantes da sociedade civil.

De forma semelhante, foram criados vários espaços institucionalizados de participação da sociedade no processo de gestão ambiental, como: os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, os Comitês de Bacia Hidrográfica, os Conselhos Consultivos ou Deliberativos das Unidades de Conservação.

Segundo Milaré¹¹⁰ o exercício da cidadania não ocorre sem a participação:

Não é possível entender cidadania sem participação. Aliás, a cidadania, com seus direitos e deveres postos em prática, inclui valores éticos e políticos como a reciprocidade, a abnegação, a solidariedade, o altruísmo, o empenho na coisa pública – este último para os romanos, constituía a famosa *virtus*. Se política é a arte do bem comum, o empenho individual de cada qual na busca e na realização dos ideais e objetivos comunitários configura-se, implicitamente, como fator necessário e obrigatório da cidadania, por tratar-se do interesse coletivo, da coisa pública.

O conceito de cidadania há algum tempo têm sido alvo de muitos estudos. Listz Vieira¹¹¹, em importante obra que reúne estudos sobre o tema, desenvolve a ideia da necessidade de um processo de constituição de uma emergente sociedade civil global. Nela, ele analisou o conceito de cidadania clássica. Segundo ele,

O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, foi abordado de variadas perspectivas. Entre elas tornou-se clássica, como referência, a concepção de Thomas H. Marshall, que, em 1949, propôs a primeira teoria sociológica cidadania ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Centrado na realidade britânica da época, em especial no conflito frontal entre capitalismo e igualdade, Marshall estabeleceu uma tipologia dos

¹¹⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 646.

¹¹¹ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 33.

direitos da cidadania. Seriam os direitos civis, conquistados no século XVIII, os direitos políticos alcançados no século XIX – ambos chamados de direitos de primeira geração – e os direitos sociais, conquistados no século XX, chamados direitos de segunda geração (Marshall 1967, Vieira, 1997). (op, cit. p.33)

Mais adiante, Vieira¹¹² traz o conceito de cidadania cunhado por Janoski, o qual agrupa várias perspectivas encontradas em dicionários legal, normativo e das ciências sociais. Assim, “cidadania é a pertença passiva e ativa de indivíduos em um Estado-Nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade (Janoski, 1998)”.

Alberto Antonio Zvirbilis¹¹³, Desembargador paulista, em artigo que trata sobre o tema, cita Hannah Arendt, que conceitua a cidadania como o estado de pertencer a uma comunidade capaz de lutar pelos direitos de seus integrantes como o “*direito de ter direitos*”.

Assim, segundo Zvirbilis (op. cit.) ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei; ter direitos civis, bem como participar do destino da sociedade, votar, ser votado e ter direitos políticos. Segundo ele,

[...] cidadania se constitui em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inciso II, da Constituição brasileira); é o direito de participar da vida política do Brasil. Mas, para isso, deve ser adquirida e pelas condições fixadas pelo próprio Estado, como pode decorrer do nascimento ou de determinadas condições e pressupostos estabelecidos pelo próprio Estado.¹¹⁴

No Brasil, a cidadania é um dos fundamentos do Estado

¹¹² VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 34.

¹¹³ ZVIRBLIS, Alberto Antonio. **Liberdade, igualdade, cidadania e juridicidade**. Disponível em <http://www.epm.tjsp.jus.br/Sociedade/ArtigosView.aspx?ID=2877>. Acesso em 10.01.2016.

¹¹⁴ ZVIRBLIS, Alberto Antonio. **Liberdade, igualdade, cidadania e juridicidade**. Disponível em <http://www.epm.tjsp.jus.br/Sociedade/ArtigosView.aspx?ID=2877>. Acesso em 10.01.2016.

Democrático de Direito, dentre outros, conforme prevê o art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de Direito e tem como fundamentos: I- a Soberania, II- a cidadania, III- a dignidade da pessoa humana, IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V- o pluralismo político” .¹¹⁵

Assim, a cidadania, para ser plenamente exercida, necessita da participação.

O direito à participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado está garantido na Constituição de 1988 e regulamentado, há algum tempo, em leis específicas, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, especificamente, nos instrumentos jurídicos objetos dessa pesquisa, o Estatuto das Cidades, a Lei de Saneamento e a Lei de Resíduos Sólidos.

Estas leis prevêem instâncias de consulta e deliberação cidadãs, especialmente por meio de conselhos de políticas públicas nos três níveis do Executivo (Federal, Estadual e Municipal).

Referidos instrumentos jurídicos também prevêem o controle social, que é uma forma de participação e mobilização, sendo a informação e a educação não apenas facilitadoras desse processo, mas elementos essenciais. Além disso, o controle social pode ser exercido fora dos canais institucionais de participação, pela população em geral, acompanhando as políticas públicas em todos os níveis da federação. O controle social também impulsiona o cidadão a

¹¹⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

exercer a participação de forma mais consciente e informada e, ainda, é mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania.

Segundo Ricci¹¹⁶, o conceito de controle social,

indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos.

Ermínia Maricato¹¹⁷ deixa clara a necessidade do controle social e da participação para a efetivação das políticas urbanas. Segundo ela:

A operação de reabilitação dos centros das grandes cidades não prescinde da participação da sociedade em todos os níveis, como nas definições do plano, da legislação e dos programas. Mais do que isso, a operação demanda a fiscalização e monitoramento do seu andamento.

A participação popular na proteção do meio ambiente está prevista expressamente no princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

Referido princípio realça:

“A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e

¹¹⁶ RICCI, Rudá. Controle social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 98, p.09-12, jul. 2009, Ano IX, ISSN 1519-6186. Disponível em <http://periodicos.uem.br>. Acesso em: 15 dez. 2015, p. 09.

¹¹⁷ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2001. p. 150.

administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”.

No Brasil, ela tem como fundamento genérico o art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, que institui no país um regime de democracia semidireta. Nesse contexto, o art. 1º, II traz de forma expressa, a cidadania como princípio fundamental do Estado de Direito. Em matéria de meio ambiente, o caput do art. 225 da nossa Lei Fundamental não deixa qualquer dúvida quanto à vontade do constituinte de integrar sociedade civil e Estado na proteção do meio ambiente.

Na Constituição Federal a previsão da participação do cidadão está em inúmeros dispositivos: art. 10, art. 182, art. 198, III, art. 204, art. 206, VI, art. 216, § 1º, art. 227, § 1º, art. 194 e ainda § 3º do art. 37.

Assim, quando a Carta Magna impõe ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, está determinando quem serão os protagonistas desse novo cenário jurídico-institucional.

Tiago Fensterseifer¹¹⁸ afirma a necessidade de não apenas os órgãos e agentes administrativos, mas também os diversos grupos sociais existentes na comunidade intervirem não só de forma consultiva, mas também de forma ativa nas tomadas de decisão relevantes para o ambiente.

E aduz:

Ao propor uma democracia participativa ecológica, o Estado Sociambiental de Direito pressupõe uma sociedade civil politizada, criativa e protagonista do cenário político estatal, reclamando por um cidadão autônomo, participativo e não submisso à máquina estatal e ao poder econômico. Em outras palavras, o Estado de Direito constrói-se de baixo para cima, e não de cima para baixo, a partir da sua base democrática, em oposição ao Estado de “Não-Direito”.

Em que pese os avanços na esfera legislativa, como visto, e também a consagração formal de diplomas que asseguram a participação da

¹¹⁸ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008. p.124/125.

sociedade civil na gestão e defesa do meio ambiente, a cidadania tem enfrentado muitas dificuldades e limitações práticas para que possa participar, efetivamente, dos espaços públicos de gestão ambiental.

Na execução dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, assume, assim, grande importância o estudo de impacto ambiental, o zoneamento e a instituição de espaços especialmente protegidos pelo Poder Público, pois tais instrumentos exigem a participação popular na forma de realização de audiências públicas.

Como visto, o princípio do acesso à informação ambiental é componente essencial para a concretização da participação, merecendo destaque também o princípio da publicidade, já que a Constituição Federal coloca limites à atuação do administrador.

Reforçando esses mecanismos, em 2003, foi promulgada a Lei sobre Direito à Informação Ambiental, Lei Federal nº 10.650, que dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso a tais dados e informações, que deverão ser fornecidos no prazo de 30 dias. É assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei”.¹¹⁹

Segundo o art. 2º, os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

O parágrafo primeiro prevê: “[...]§ 1º Qualquer indivíduo,

¹¹⁹BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental – caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond. 2012, p. 198-199.

independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados”.

E no § 2º É assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais.¹²⁰.

Paulo Affonso Leme Machado¹²¹ ressalta que em regimes políticos em que a participação é limitada, a informação também será diminuída, impedida ou direcionada, justamente com o objetivo de inibir o cidadão de participar da vida política, o que em tempos atuais, é praticamente impossível.

Nesse contexto, os atores da sociedade civil, como associações, movimentos de toda a ordem, intelectuais, jornalistas, universidades, têm papel fundamental na disseminação da informação, pelos mais diversos meios de comunicação.

Boaventura de Souza Santos¹²² ao defender um projeto alternativo de democracia, aponta a participação como um elemento essencial para a sua concretização:

A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa.

¹²⁰ Brasil. Legislação. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm. Acesso em 27 jul. 2014.

¹²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 34

¹²² SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 270/271.

Marcus Alexsander Dexheimer¹²³, discorrendo sobre a necessidade da construção de uma democracia participativa, destaca que existe a necessidade da convivência da representação política com mecanismos outros de participação popular na vida política.

Do que foi exposto, concluiu-se que a efetividade de políticas urbano-ambientais passa, necessariamente, pela ampliação e pelo fortalecimento da participação social, com a capacitação do cidadão para tomada de decisões conscientes, buscando reconhecer seu papel transformador e criador.

3.3 CASOS CONCRETOS DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS ESTUDADOS

Como visto, a participação social, além de ser uma exigência formal nos instrumentos jurídicos estudados, é condição para uma boa governança ambiental local. A existência de vários instrumentos para que o exercício da cidadania se manifeste, a exemplo das audiências públicas, conselhos locais, orçamentos participativos, entre outros, como já mencionado, apesar de previstos, não têm sido suficiente para alcançar a participação social pretendida.

A informação é elemento essencial para que essa participação aconteça de fato, como visto no capítulo anterior.

Nesse sentido, o Ministério Público, como um dos principais atores na defesa do meio ambiente, tem ingressado com diversas ações judiciais para garantir que a participação social e o controle social exigidos pela lei sejam cumpridos.

É neste contexto que o Ministério Público se destaca como um dos principais agentes responsáveis pela proteção do meio ambiente, entre outros.

¹²³ DEXHEIMER, Marcus Alexsander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006, p. 58.

A Constituição Federal definiu importante papel para esta Instituição, ao incumbir-lhe no art.127 a defesa dos direitos sociais e individuais e ao prever, dentre outras funções, a de promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, e de outros interesses difusos e coletivos (inciso II, do art.129).

Para a defesa dos interesses individuais homogêneos, difusos e coletivos, dentre eles o meio ambiente, o Ministério Público dispõe de um considerável poder de investigação e de um instrumento jurídico poderoso, a Ação Civil Pública, Lei 7347/85.

Esta lei antecedeu a Constituição de 1988, tendo sido promulgada em 1985. Ela constitui o principal recurso para a “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. O Ministério Público tem se destacado na utilização da Ação Civil Pública, embora outros órgãos públicos e associações civis possam fazer uso deste instrumento jurídico.¹²⁴

Não obstante, a existência de conflitos ambientais decorrentes de problemas de um complexo modelo de exploração econômica, exige cada vez mais, respostas rápidas que nem sempre a judicial pode satisfazer. Novas formas de composição de conflitos passam a ser utilizadas, como mecanismos para equacionar o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente. Passam a ser adotados, então, pelo Ministério Público, os Compromissos de Ajustamento de Conduta ou Termos de Ajustamento de Conduta.

Conforme dispõe o artigo 3º da Lei nº 7.347/85, a Ação Civil Pública tem como objeto o cumprimento de uma obrigação de fazer, de uma obrigação de não fazer ou, ainda, a condenação em dinheiro, podendo o juiz determinar o cumprimento da obrigação, mediante a realização de uma atividade

¹²⁴ SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Justiça e Cidadania no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré/Idesp, p.11-38,2000.

devida, bem como a cessação da atividade danosa e, se estas forem insuficientes, a cominação de multa diária (artigo 11, da Lei nº 7.347/85). Daí o caráter protetivo, preventivo e reparatório dessa medida.

Para Milaré¹²⁵

A ação civil pública e o inquérito civil mudaram, na essência, a postura do Ministério Público frente a novos e relevantes interesses cuja tutela passou a lhe ser atribuída pela própria Constituição Federal. (...) O Promotor deixou de ser um funcionário de gabinete, de conduta passiva, envolvido apenas com processos ou inquéritos instaurados por terceiros; saiu da escrivania e dos limites dos fóruns; ganhou as ruas; passou a ter contato direto com fatos sociais, políticos, administrativos e econômicos que, segundo a Constituição e as leis, reclamam sua intervenção.

Especificamente em nosso município, a atuação do Ministério Público causou grande impacto quando, em 2008, esse órgão requereu a suspensão da Lei Complementar nº 144 /2008 do Município de Itajaí, até que fosse julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramitava contra a norma.

Em outubro de 2008, a 10ª Promotoria de Justiça da Comarca de Itajaí, com apoio do Centro de Apoio Operacional do Controle da Constitucionalidade do MPSC (Ministério Público de Santa Catarina), ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei Municipal que estabelece normas para o Código de zoneamento, parcelamento e uso do solo do Município.

O motivo do ajuizamento da ação foi a falta da participação popular determinada por leis municipal, estadual e federal. Segundo o a 10ª Promotoria de Justiça, não foram realizadas as audiências públicas exigidas pela Constituição Federal, Estatuto das Cidades e o próprio Plano Diretor do Município.

¹²⁵ MILARÉ, Edis. **Ação Civil Pública: Lei 7437/1985** (org.). 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 90.

Na ação, o Ministério Público de Santa Catarina destaca, ainda, que o Conselho Municipal de Gestão e Desenvolvimento Territorial do Município, órgão que redigiu o projeto da Lei de Zoneamento, também não obedeceu as normas legais de participação social, pois das 14 entidades não-governamentais nomeadas para compô-lo, sete eram vinculadas ao setor econômico-produtivo da construção civil.

No seu voto, seguido pela maioria do Tribunal Pleno do TJSC, o Desembargador Relator Wilson Augusto do Nascimento salientou que "o deferimento da medida cautelar no caso em epígrafe é recomendável, não somente pela aparente incompatibilidade com a Constituição Estadual, mas tendo em vista as consequências advindas do início da vigência da lei municipal, a qual interferirá, sem margem de dúvidas, no campo econômico, social e ambiental do Município de Itajaí". Cabe recurso da decisão ao Superior Tribunal de Justiça (TJ-SC - Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.064408-8 (Itajaí): anulação de plano diretor municipal por ausência de participação popular).¹²⁶

O acórdão proferido no julgado acima revela a importância da participação social como condição legal para a implementação de políticas de uso e parcelamento do solo.

Convém, assim, transcrever a íntegra do Acórdão:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.064408-8, de Itajaí

Relator: Des. Vanderlei Romer

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 144/2008, DO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ, QUE ALTEROU O PLANO DIRETOR DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, COM INSTITUIÇÃO DE NORMAS PARA O ZONEAMENTO, PARCELAMENTO E USO DO SOLO URBANO. PROCESSO LEGISLATIVO NÃO SUBMETIDO À PARTICIPAÇÃO POPULAR. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL. NÃO

¹²⁶ Informação extraída do site do Ministério Público de Santa Catarina.

OBSERVÂNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO INSANÁVEL. INCONSTITUCIONALIDADE DECRETADA.

É inconstitucional a Lei Complementar n. 144/2008, do município de Itajaí, que alterou o plano diretor urbano e instituiu normas para zoneamento, parcelamento e uso do solo no seu território, tidas como contrárias aos interesses dos munícipes e afrontosas às regras de proteção ao meio ambiente.

Caso concreto que não configura contrariedade à legislação infraconstitucional e, sim, ao texto da Constituição Estadual: "Art. 141. No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão:

[...] III - participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos".

Os arts. 111, XII e 141, III, dentre outros da Constituição Estadual, similares ao art. 29, XII e XIII, da Carta Magna, consagram o princípio da democracia participativa. São normas autoaplicáveis, sobretudo *in casu*, onde não se permitiu, a despeito do clamor popular, sequer uma única audiência, discussão ou consulta públicas.

Reuniões e deliberações em setores internos da própria administração do Executivo não suprimem a necessidade da participação popular de entidades comunitárias na elaboração de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano junto ao Legislativo.

"Cumprе ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com idéias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhes expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta" (TJSP, ADIn n. 184.449-0/2-00, rel. Des. Artur Marques). Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.064408-8, da comarca de Itajaí (Vara da F. Púb. E. Fisc.A. do Trab. e Reg. Púb.), em que é requerente Representante do Ministério Público, e requerido Prefeito Municipal de Itajaí e outros:

O Órgão Especial decidiu, por votação unânime, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 144/2008, do município de Itajaí, com efeitos "ex nunc". Custas legais".

Em diversos municípios do Brasil, inúmeras ações têm sido

ajuizadas buscando a aplicação efetiva do princípio da participação especialmente em se tratando de leis que tratam da política urbana. Vejamos:

Representação de Inconstitucionalidade n. 0035576-69.2011.8.19.0000: necessidade de participação popular e comunitária em instituição de Projeto de Estruturação Urbana.

STF - Recurso Extraordinário n. 718326/SP: necessidade de participação popular e comunitária em alteração de Plano Diretor municipal.

TJ-SP - Ação Civil Pública n. 053.08.111161-0: necessidade de revisão do plano diretor de maneira democrática e participativa e não automática.

TJ-RS - Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70017515719 (Maquiné): requisito constitucional da necessária publicidade prévia e participação das entidades comunitárias.

TJ-SP - Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0198857-75.2012.8.26.0000 (Catanduva): ausência de participação e de prévio estudo de impacto ambiental e social para na elaboração da lei de uso e ocupação do solo.

TJ-SP - Agravo de Instrumento n. 0306342-71.2011.8.26.0000 (São Paulo): Necessidade de efetiva participação da população e associações na execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

TJTDFT - Irregularidades na composição do Conselho de Planejamento Territorial Urbano com relação à representatividade da sociedade civil.

TRF4 - Ação Civil Pública nº 5021653-98.2013.404.7200/SC - Invalidação do Plano Diretor do Município de Florianópolis por vícios no processo de elaboração participativa.

TJBA - ADIN Nº 0303489-40.2012.8.05.0000 - Direito constitucional. Ação direta de constitucionalidade. Leis municipais nº 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012. Alteração de plano diretor. Município de Salvador. Ausência de participação popular. Afronta à Constituição do Estado da Bahia. Inconstitucionalidade declarada. Efeitos. Modulação. Possibilidade de art. 27 da lei nº 9.868/99. Preservação do interesse da coletividade. . Procedência da ação. (Consulte a síntese sistematizada da decisão).

TJSP - ADI n.184.449-0/2-00 - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei complementar disciplinando o uso e ocupação do solo. Processo legislativo submetido a participação popular. Votação, contudo, de projeto substitutivo que, a despeito de alterações significativas do projeto inicial, não foi levado ao conhecimento dos munícipes. Vício insanável. Inconstitucionalidade declarada.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.468, DE 31 DE OUTUBRO DE 2001, DO MUNICÍPIO DE HORIZONTINA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional a Lei nº 1.468/2001, do Município de Horizontina, pois editada sem que promovida a participação comunitária, para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028427466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 20/07/2009).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.468, DE 31 DE OUTUBRO DE 2001, DO MUNICÍPIO DE HORIZONTINA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, § 5º, DA

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional a Lei nº 1.468/2001, do Município de Horizontina, pois editada sem que promovida a participação comunitária, para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028427466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 20/07/2009)

ACÓRDÃO Nº 127.378/2013. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO JUDICIAL. TERCEIRO. CABIMENTO. SÚMULA Nº 202 DO STJ. SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DECLARANDO NULAS AS LEIS MUNICIPAIS Nºs. 5389/2010 E 5.391/2010, QUE ALTERARAM A LEI Nº 3.253/1992, QUE DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO, PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS, POR AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS, DE PUBLICIDADE, DE TRANSPARÊNCIA E DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SEUS PROCESSOS LEGISLATIVOS, RECONHECENDO INCIDENTALMENTE OFENSA À CF, E CONTRARIEDADE AO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/2001) E À LEI MUNICIPAL Nº 4.669/2006, QUE DISCIPLINA O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS. LEIS DE EFEITOS CONCRETOS. ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA QUE AFETA A ESFERA JURÍDICA DE TERCEIROS, DECLARANDO NULOS OS ATOS PRATICADOS SOB A ÉGIDE DAS DITAS LEIS, ALCANÇANDO OS ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO JÁ CONCEDIDOS ÀS EMPRESAS CONSTRUTORAS COM OBRAS EM ANDAMENTO E A COMERCIALIZAÇÃO DE IMÓVEIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. 1. Não tendo sido o sindicato ora impetrante da segurança coletiva parte na ação civil pública onde foi produzida a sentença impugnada que afeta a esfera jurídica das empresas substituídas processualmente, cabível, excepcionalmente, é a impetração, nos termos da Súmula nº 202 do STJ. 2. Considerando que as leis que dispõem sobre o zoneamento, parcelamento, uso e

ocupação do solo urbano municipal, são leis de efeitos concretos, não apresentando, pois, características de generalidade e de abstração típicas das demais leis, podem as mesmas ser impugnadas por meio dos instrumentos processuais voltados para o controle da legalidade dos atos administrativos em geral, tais como o mandado de segurança, a ação popular e a ação civil pública, não se podendo ter por inadequado o uso dessa última espécie de ação pelo Ministério Público Estadual para, com base em elementos de provas colhidos em inquérito civil público, pedir a decretação de nulidade de leis dessa natureza por ausência de estudos técnicos, de publicidade, de transparência e de participação popular no curso de seus processos legislativos, ofendendo incidentalmente a CF e em confronto com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e com a Lei que dispõe sobre o plano diretor do próprio município réu. 3. Configura ofensa a direito líquido e certo de terceiro, por violação ao princípio da segurança jurídica, a parte dispositiva da sentença produzida em ação civil pública que, ao declarar nulas leis municipais de efeitos concretos, reconhecendo incidentalmente a inconstitucionalidade das mesmas, declara nulos todos os atos praticados em conformidade com as mesmas, alcançando, assim, os alvarás de construção concedidos a empresas construtoras cujas obras já se acham em andamento e em comercialização, empurrando-as súbita e injustificadamente para a clandestinidade e submetendo-as às sanções administrativas e demais prejuízos daí decorrentes. 4. Ordem parcialmente concedida. (SÃO LUIS, ESTADO DO MARANHÃO, CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS, Sessão do dia 05 de abril de 2013, MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29167/2012 (0005071-13.2012.8.10.0000) - Relator: Desembargador Jamil de Miranda Gedeon Neto, Impetrante: Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão, Impetrado: MM. Juiz de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Luis, Litisconsorte: Ministério Público do Estado do Maranhão).

CONSTITUCIONAL. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.274/09 DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES. PROCESSO LEGISLATIVO. PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. PROCEDÊNCIA. É inconstitucional lei municipal que altera a legislação de uso e ocupação do solo urbano sem assegurar a participação comunitária em seu

processo legislativo, bem como o planejamento técnico (arts. 180, I, II e V, 181 e 191, CE). (ADIN N° 0494816-60.2010.8.26.0000, RECORRENTE: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, RECORRIDOS: Prefeito Municipal de Mogi das Cruzes e Presidente da Câmara Municipal de Mogi das Cruzes, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, julgamento em 14 de setembro de 2011).

As decisões destacadas acima demonstram que, como condição legal, a participação social já é um requisito necessário para a validação na aprovação de leis que afetem diretamente as cidades e o meio ambiente.

No entanto, para além de ser uma condição legal, como restou claro na presente pesquisa, a participação social necessita ir além de mero requisito formal, pois uma sociedade civil organizada forte e atuante, é quem vai decidir o rumo das cidades e, junto com o Estado, buscar soluções para os problemas urbano-ambientais que o mundo contemporâneo e as sociedades modernas apresentam diariamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que as questões aqui levantadas suscitem mais aprofundamento e debates, foi possível apontar algumas certezas.

Uma delas, diz respeito aos efeitos nefastos ao meio ambiente que a urbanização acelerada e desordenada causou no Brasil nas últimas décadas, gerando ambientes insalubres e de exclusão social. A segunda é a de que não há desenvolvimento sustentável, ou melhor, sustentabilidade sem que todos os atores da sociedade possam refletir, opinar, decidir, sobre os rumos do desenvolvimento.

Nesse contexto, a institucionalização da questão ambiental no Brasil e a consagração do princípio da sustentabilidade, reforçadas pelo esgotamento de processos autoritários relacionados ao uso e ocupação do solo, fizeram emergir, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, políticas públicas pautadas pelo componente participativo, resultado da mobilização de vários grupos e segmentos sociais.

Foi o que aconteceu com a edição do Estatuto da Cidade e, posteriormente, com a edição da nova lei de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos, que, como visto, tem como princípios fundamentais a participação social, e a previsão de diversos mecanismos de controle social.

Destarte, a presente pesquisa sustentou-se na tese de que o aperfeiçoamento de métodos participativos, baseados no princípio da cooperação, da prevenção, da informação, da educação ambiental e da sustentabilidade favorecem a efetividade dos instrumentos jurídicos disponíveis e, consequentemente, a eficácia das políticas urbano-ambientais.

As hipóteses inicialmente levantadas restaram todas confirmadas, na medida em que restou claro que o estudo dos instrumentos jurídicos objeto da pesquisa não pode se dar de forma isolada, pois a complexidade do tema exige uma compreensão transdisciplinar, uma visão integrada, inclusiva, sob pena

de ineficácia de suas normas.

Ademais, os três instrumentos jurídicos estudados tem como um de seus principais princípios a participação social, que tem no controle social o seu principal instrumento para garantir os objetivos de cada lei.

No contexto das políticas urbano-ambientais, como se denominou nesta pesquisa, a implementação de um novo modelo de gestão, em que as ações públicas não sejam voltadas parte por auto-interesse e parte pelo interesse público é urgente. A pesquisa deixa claro que é por meio da participação social, não apenas formal, que a eficácia dessas políticas terão sucesso, o que já vem sendo confirmado nas decisões judiciais trazidas ao presente estudo.

A tensão entre democracia representativa e democrática participativa, com o esgotamento da primeira, justifica a importância da participação da sociedade civil na formulação, execução e implementação das políticas urbano-ambientais, tornando-se essencial, vez que a participação restrita ao direito de voto e aos partidos políticos não tem alcançado resultados efetivos.

A democratização do processo decisório, tendo como protagonistas os próprios cidadãos, conscientes e informados, é fundamental.

Nesse sentido, numa gestão ambiental integrada, será cada vez mais importante o papel dos municípios, visto que a ação em nível municipal é a que melhor pode tratar dos problemas locais, pois está mais sensível às demandas, interesses e necessidades locais. Além disso, possibilita maiores chances de participação social no processo decisório, com a redistribuição de poder de decisão entre os diferentes atores sociais.

Finalmente, o caminho para a efetivação de políticas urbano-ambientais passa por uma mudança de paradigma, com uma releitura do processo de urbanização e de planejamento do uso e ocupação do solo, e da necessária integração dessas várias políticas, de forma participativa e democrática.

Ainda, qualquer processo de mudança exige também

informação. Para que a cultura da gestão participativa se consolide, é necessária a informação e a educação da sociedade, especialmente em se tratando de políticas urbano-ambientais. Certamente, implementar processos participativos não é fácil. Mas é por meio da educação e da informação, em todos os níveis que a tão almejada sustentabilidade, em todas as suas dimensões, poderá ser alcançada.

Não há desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade, como se preferiu nesta pesquisa, sem que todos os setores da sociedade possam refletir, opinar, decidir sobre os rumos do desenvolvimento.

A participação social, por meio de diversos instrumentos e também o controle social constituem-se em mecanismos essenciais para a democratização da gestão pública ambiental, que objetiva promover a busca do ambiente ecologicamente equilibrado.

Por oportuno, destaca-se palavras do Ilustre Jurista e Magistrado José Renato Nalini¹²⁷, que, com exatidão, expôs o que cada um pode fazer para construir uma cidade e um mundo melhor. São palavras suas:

Cada pessoa pode, no universo em que habita, contribuir para tornar o mundo melhor. Esse é um exercício cívico, um exercício de cidadania. Dispensável a vocação heroica. Basta acreditar na causa. E para crer, basta convencer a vontade. Assim se constrói a democracia. Sem participação da cidadania não há necessidade de regime democrático.

Como se viu, a participação social é condicionante para a eficácia das leis urbano-ambientais. O fortalecimento de práticas inovadoras de participação é essencial e se caracteriza como um importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente aos setores mais excluídos, que nem sempre são representados adequadamente pelas forças políticas de sua região.

¹²⁷ NALINI, José Roberto. **Ética Ambiental**. 4 ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais.p.251.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AMARAL FILHO, Marcos João Teixeira do. *In. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*. MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Orgs.) 2. ed. São Paulo: Editora RT, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 27 ago. 2015.

BRASIL, DECRETO Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em 09 de agos de 2015.

BRASIL, Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em 28 de agos de 2015.

BRASIL, Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 28 de agos de 2015.

BRASIL, Lei Nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos: altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 28 de agos de 2015.

BRASIL, Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de

1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 28 de agos de 2015.

BRASIL, Decreto Nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm. Acesso em 28 de agos de 2015.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 11., 2007, São Paulo. Anais... São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. v. 1. p. 463-480.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. p. 129.

BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. (Cadernos Pólis, 2).

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho; LEITE, José Rubens Morato Leite (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio. A Democracia Representativa e Democracia Participativa. In **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, nº 13. Out/Dez, 2010.

DEMO, Pedro. **Participação e Planejamento: arranjo preliminar.** In: R. Serv. Publ. Brasília, 117 (1): 49-76, jun/set.1989). Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/901/674>. Acesso em 10.01.2016.

DUARTE, Marise Costa de Souza Duarte. Os Conflitos Socioambientais Urbanos no Brasil e a Constituição Federal de 1988: Dilemas e Desafios. In: **O Direito Ambiental na Atualidade: estudos em homenagem a Guilherme José Purvin de Figueiredo.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. p. 373-385.

DEXHEIMER, Marcus Alexsander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa.** Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In **Direito urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute, 2006, p. 3-23.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental no Brasil: Confrontando a questão urbana. In: **O Direito para o Brasil Socioambiental.** André Lima (Org.). p. 351-370. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental.** 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Revista Sequência (Florianópolis)**, n. 70, p. 115-133, jun. 2015, p. 123.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do**

estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Transdisciplinaridade e a Proteção Jurídica do Ambiente nas Sociedades de Risco: Entre Direito, Ciência e Participação. *In: Direito Ambiental em debate.* (Coord.) Guilherme José Purvin de Figueiredo. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 149-164.

LEITE, José Rubens Morato (Org.); FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO Matheus Almeida. **Repensando o Estado de Direito Ambiental.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente.** São Paulo: Malheiros, 2006.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise.** vn, v. 12, p. 211-220, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** São Paulo: Atlas, 2011.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Orgs.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários.** 2. ed. São Paulo: Editora RT, 2004.

MINC, Carlos. **Ecologia e Cidadania.** São Paulo: Moderna, 1997.

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

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente.** São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MOISES, Márcia; KLIGERMAN, Débora Cynamon; COHEN, Simone Cynamon and MONTEIRO, Sandra Conceição Ferreira. **A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento.** Ciên. Saúde coletiva [on line]. 2010, vol. 15, n. 5, pp. 2581-2591. ISSN 1413-8123.

NALINI, José Roberto. **Ética Ambiental.** 4 ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RICCI, Rudá. Controle social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 98, p.09-12, jul. 2009, Ano IX, ISSN 1519-6186. Disponível em <http://periodicos.uem.br>. Acesso em: 15 dez. 2015.

RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar: pensando o ambiente humano**. Brasília: Universa, 2005.

ROLNIK, Raquel. (coord). **Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Brasília, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Justiça e Cidadania no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré/Idesp, p.11-38, 2000.

SANTILLI, Juliana; SANTILLI, Márcio. Meio Ambiente e Democracia: participação social na gestão ambiental. In: **O Direito para o Brasil Socioambiental**. André Lima (Org.) Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SÉGUIN, Élide. **Estatuto da Cidade: promessa de inclusão social, justiça social**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, Celina et al. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, a. 8,n.16,jul/dez 2006, p. 24.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZVIRBLIS, Alberto Antonio. **Liberdade, igualdade, cidadania e juridicidade**. Disponível em <http://www.epm.tjsp.jus.br/Sociedade/ArtigosView.aspx?ID=2877>. Acesso em 10.01.2016.