



A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL PARA AS QUESTÕES AMBIENTAIS DENTRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO DIREITO

Lucas Farias Pinheiro¹

Lucas Quirino Gomes²

RESUMO

Este artigo aborda a importância do controle social para as questões ambientais numa perspectiva atual do Direito Ambiental e da Administração Pública. Assim, tal problemática se manifesta na busca por compreender as razões da ineficiência do controle social no Brasil e, a partir disso, formular hipóteses de que há uma restrição da participação por parte do governo e falta de divulgação das possíveis formas de atuação. Nesse sentido, a partir de uma revisão bibliográfica, percebe-se que a inércia da sociedade em colaborar com a administração ambiental é nociva para a preservação do meio ambiente.

Palavras-chave: Controle Social. Questões ambientais. Participação popular. Direito Ambiental.

1 INTRODUÇÃO

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, coordenador-geral do Grupo de Estudos em Direito Desportivo da UFRN e pesquisador do PotiArb.

² Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, membro de eventos e comunicação do Núcleo de Estudos de Trabalho Infantil, diretor de parcerias e comunicação do Grupo de Estudos em Direito Desportivo da UFRN e presidente da Associação Atlética Acadêmica Gloriosa.

Ao observar o corpo social brasileiro, percebe-se que, mesmo avançando legalmente quanto à criação de mecanismos e organizações na área do Direito Ambiental, a efetivação desses serviços ainda possui problemas, perceptíveis pelos problemas ambientais enfrentados pelo Brasil. Por tal razão, esse trabalho tem como objetivo analisar o porquê do controle social no país carecer da eficiência adequada, com um enfoque nas ações recentes do Poder Público e do questionamento da eficácia das disposições do Direito Ambiental.

Em um primeiro momento, será apresentado o arcabouço teórico do artigo (através da metodologia bibliográfica, adotada no artigo), conectando a natureza do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com a temática do controle social. No segundo momento, expor-se-à de forma crítica a conjuntura atual do Direito Ambiental e num terceiro momento, haverá a explicação do funcionamento dos principais meios de controle social no Estado brasileiro e a crítica sobre a pouca utilização desses. Complementando o desenvolvimento, argumenta-se-à em prol da importância do usufruto das ferramentas mencionadas e de onde deriva sua legitimidade.

2 NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

A manifestação dos direitos ambientais no plano jurídico é basilar para a legitimidade da sociedade de agir defendendo aqueles, logo, há a necessidade de discorrer sobre a natureza dessa categoria de direitos. Primariamente existem, consoante o exposto por Zaneti Júnior (2005, p. de internet), três categorias de direitos coletivos em sentido geral: os direitos individuais homogêneos, direitos coletivos em sentido estrito e os direitos difusos.

Desse modo, utilizando-se da definição presente no artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e explicada pelo autor (ZANETI JÚNIOR, 2005, p. de internet), direitos difusos são aqueles de natureza transindividual (pertencem a mais de um indivíduo), indivisíveis e de titularidade indeterminada, tendo uma ligação apenas de fato entre os sujeitos. Esta característica os diferencia dos direitos coletivos em sentido estrito, já que estes são ligados a um grupo de pessoas (ou seja, possuem determinabilidade). Por último, os direitos individuais homogêneos surgem baseados nas ações de classe, fornecendo tutela coletiva para direitos individuais.

Dentre as três espécies normativas apresentadas, depreende-se do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui

natureza difusa. Assim, em outras palavras, este dispõe que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, sendo um bem de uso comum e importante para uma boa qualidade de vida, de modo a ser responsabilidade do poder público e também da sociedade preservá-lo e defendê-lo para as gerações presentes e futuras. Assim, há uma indeterminação do sujeito no termo “todos”, sendo a coletividade responsável por preservar o meio ambiente, buscando que a mesma e as gerações futuras possam usufruir da “sadia qualidade de vida”. Por isso, a titularidade do direito ao meio ambiente é daqueles que se encontram em território brasileiro ou estão bem contato com nosso ordenamento jurídico (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 82).

Nesse ínterim, o reconhecimento de que o corpo social é titular do direito ao meio ambiente e que necessita participar ativamente de sua defesa, torna imprescindível uma organização da sociedade para exercer seu papel de forma eficiente. Isso quer dizer que, a complexidade das questões ambientais faz com que o Estado necessite da observância e do apoio da sociedade para conseguir cumprir o que está estabelecido na Constituição Federal de 1988 e, por tal motivo, é importante discorrer de forma mais detalhada o que é controle social e suas modalidades de exercício.

3 CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL

Sob uma perspectiva sociológica Ross (2017, p. 19) define o controle social como o conjunto de sanções positivas e negativas a qual uma sociedade recorre para assegurar a conformidade das condutas, dos modelos, das normas e dos valores culturais estabelecidos. Ou seja, controle social é a integração da sociedade com a administração pública, no intuito de solucionar problemas e as deficiências sociais com mais eficiência e empenho.

Em outra visão, Siraque (2004, p. 104) traz a ideia de que o controle social pode ser exercido individualmente ou através da coletividade, seja por meio de entidades organizadas ou não, utilizando os mecanismos apresentados neste estudo, para fiscalizar, inquirir e colher informações acerca do resultado do exercício da Administração do Estado.

Logo, a multiplicidade de funções torna visível que o controle social é essencial para a fiscalização, o acompanhamento e o comando das ações da Administração Pública. Dessa forma, encaixa-se também a temática ambiental, em face das medidas recentes do governo atual no tocante ao aparelhamento dos órgãos fiscalizadores e cortes orçamentários, que impossibilitam a população de acessar os mecanismos de controle social com eficiência.

4 CONTEXTO ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO AMBIENTAL

Trazendo a discussão para o momento atual e levando em consideração as medidas ambientais do governo, pode-se afirmar que há um esforço para cercear o controle social, conforme será exemplificado. Um primeiro indicativo de tal problemática é o Decreto n.º 9.759/2019, que revogou a Política Nacional de Participação Social (PNPS), cujo objetivo era fortalecer a integração entre a Administração e a sociedade civil.

Além disso, tal decreto possivelmente extinguiria em torno de 700 órgãos colegiados consultivos “entre conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas”. Entretanto, a extinção desses órgãos encontra-se com eficácia parcialmente suspensa por liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.121/2019³, restando, porém, desprotegidos os conselhos criados por decreto ou quaisquer outros atos normativos infralegais. Ainda nesse contexto, há redução na participação social dentro de conselhos e órgãos deliberativos, tópico que será abordado posteriormente.

Nesse contexto, desde que o presidente Jair Bolsonaro iniciou a sua gestão, a mídia nacional apurou diversas medidas com impacto significativo na área ambiental e também em órgãos os quais realizam a fiscalização da qualidade do meio ambiente. Exemplos disso são a modificação de centenas de portarias e normas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) voltadas para a eliminação da regulamentação na área, impacto que foi levantado por veículos de imprensa, como a BBC Brasil e o Correio Braziliense⁴.

Além disso, um monitoramento da Folha de São Paulo com o Monitor de Polícia Ambiental, conseguiu detectar 606 normas as quais causam um impacto ambiental entre abril e dezembro de 2020⁵. Esse aparelhamento dos órgãos ambientais pode ser analisado como parte da política do governo, visto que o Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles destacou em uma reunião ministerial a intenção de realizar as mudanças de flexibilização de normas por

³ STF. ADI 6.121. Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio. j. 13.06.2019. DJU 28.11.2019.

⁴ ESTADO, Agência. Após promessa de dobrar recursos, governo corta orçamento do Meio Ambiente. **Correio Braziliense**, Brasília, 23 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/04/4919825-apos-promessa-de-dobrar-recursos-governo-corta-orcamento-do-meio-ambiente.html>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

⁵ MORI, Letícia. 'A boiada passou e corre o risco de passar de novo': as preocupações de ambientalistas um ano após reunião ministerial de Bolsonaro. **BBC News Brasil**, São Paulo, 22 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56831720>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

meio de normas infralegais⁶. Ou seja, decretos, portarias e ações administrativas, as quais não necessitam de aprovação do Congresso Nacional, são os meios escolhidos por ele para o andamento de suas medidas.

Assim, é de suma importância destacar que tais ações dificultam a fiscalização popular, principalmente pelo fato delas ocorrerem em meio a um cenário de pandemia, situação a qual impossibilita a realização do controle social de maneira efetiva. E tal situação se torna ainda mais evidente pelo fato de em junho de 2020, o presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Eduardo Bim, que foi nomeado pelo governo, ter flexibilizado normas para a exportação de madeira após pedido de madeireiras⁷.

Essa questão normativa torna-se muito danosa pois órgãos, que mesmo com todos os empecilhos e barreiras implementados pela gestão atual, como o Greenpeace Brasil, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente e o Instituto Socioambiental, reuniram em novembro de 2020, documentos que mostraram que o governo Bolsonaro facilitou a exportação de madeira extraída ilegalmente. Ou seja, apesar das dificuldades, as instituições ainda conseguem fornecer a possibilidade do exercício de um controle social, porém o problema é que o Governo evidentemente dificulta a realização desse direito constitucional, situação a qual facilita uma atuação irresponsável e prejudicial por parte do Estado.

Soma-se a esse fato a omissão política e administrativa da população brasileira que, em outras palavras, revela o desinteresse populacional em fazer valer os seus direitos e em efetivar seus deveres. Isso facilita a manutenção de uma administração pública burocrática que possui um longo caminho na implementação de um sistema gerencial eficiente, ou seja, mais voltado para resultados do que para procedimentos e, conseqüentemente, apresenta resultados insatisfatórios quanto à garantia dos direitos ambientais descritos na Constituição Federal de 1988.

Além da política de governo supramencionada e do Decreto 9.759/2019, outros órgãos como o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), o próprio Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e outras entidades de manejo, fiscalização e controle foram os principais alvos de mudanças pelo governo — de

⁶ MORI, Letícia. 'A boiada passou e corre o risco de passar de novo': as preocupações de ambientalistas um ano após reunião ministerial de Bolsonaro. **BBC News Brasil**, São Paulo, 22 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56831720>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

⁷ G1 E JORNAL NACIONAL. Documentos mostram que Ibama facilitou exportação de madeira extraída ilegalmente. **G1 e Jornal Nacional**, Brasília, 17 nov. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/11/17/documentos-mostram-que-ibama-facilitou-exportacao-de-madeira-extraida-ilegalmente.ghtml>>. Acesso em: 05 maio 2021.

cortes de orçamento a diminuição da autonomia e perda de pessoal. Ilustrando tal fato, um levantamento da BBC News Brasil de fevereiro deste ano mostrou que, desde que Bolsonaro assumiu a Presidência, em 2019, a área ambiental do governo perdeu quase 10% dos servidores.

A redução aconteceu tanto no Ministério do Meio Ambiente (MMA) quanto nos principais órgãos de fiscalização, o Ibama e o ICMBio. Ainda, em agosto de 2020, o MMA determinou a paralisação de todas as operações de combate ao desmatamento ilegal e queimadas no Pantanal e na Amazônia Legal. Há, pois, um histórico de medidas de defesa do meio ambiente contraproducentes⁸.

Frente a essas ideias, é fácil compreender o contexto conflituoso em que se encontra a faculdade de intervir de forma mais ativa no Poder Público, pôr em prática as ações de controle social é essencial para um exercício democrático pleno e para obter um meio ambiente adequadamente preservado.

5 FERRAMENTAS DE CONTROLE SOCIAL APLICÁVEIS AO DIREITO AMBIENTAL

Após expor o estado atual da política ambiental e conceituar o que é controle social, convém enfatizar quais ferramentas desta prática podem ser aplicadas ao Direito Ambiental. Nesse enfoque, é válido salientar que, atualmente, ainda não se utiliza corretamente as oportunidades conquistadas pela Constituição Federal de 1988, conforme o pensamento de Chauí e Nogueira (2006, p. 218), apontando em seu discurso que a ação da sociedade se avolumou, mas não se converteu em projetos coletivos e, sim, numa eterna luta de interesses particulares.

Ademais, os movimentos dificilmente constroem consenso em situações mais amenas. Se portar como um cidadão é saber se colocar de forma coletiva, sendo inevitável que, para o avanço social, busque-se o diálogo e a compreensão das diversas formas de solucionar um problema. Utilizando um pouco da linha de raciocínio anterior, o cidadão, ciente de seu papel essencial, deve estar atento ao cumprimento das metas das políticas públicas, a denunciar possíveis irregularidades existentes nos órgãos competentes para atuação. Isso é exercer o controle social e é de direito de todos.

⁸ MORI, Letícia. 'A boiada passou e corre o risco de passar de novo': as preocupações de ambientalistas um ano após reunião ministerial de Bolsonaro. **BBC News Brasil**, São Paulo, 22 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56831720>>. Acesso em: 30 abr. 2021

Dito isto, a depender do caso, diversos órgãos públicos podem ser contatados, dentre eles destacam-se: a Controladoria-Geral da União (CGU), responsável direta no tocante à transparência da gestão pública; os Ministérios Públicos Estadual e Federal, os quais atuam em busca da defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais e individuais; os Tribunais de Contas do Município, do Estado e da União, responsáveis por exercer a fiscalização financeira; e as Câmaras de Vereadores, as Assembleias Legislativas e os conselhos, os quais são representantes diretos do povo e se responsabilizam pelo acompanhamento das políticas vigentes.

Além disso, é de suma importância a participação dos cidadãos na gestão governamental, fiscalizando as atuações do Estado e também as despesas públicas, pois é a partir de uma maior atuação da sociedade que será possível um controle efetivo dos recursos públicos e a contribuição para uma maior eficácia dos aparatos estatais, dessa forma, proporcionando uma atuação mais adequada dos recursos financeiros disponíveis.

Posteriormente, vale ressaltar a participação da sociedade civil no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), um conjunto de órgãos públicos, estruturado pelo artigo 6º da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Nesse contexto da participação social, destacam-se os comitês e comissões organizados pelo IBAMA com a inclusão de organizações da sociedade civil, as cadeiras que estas possuem no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e a promoção da participação promovida por esse órgão. Além dos citados, existem, ainda, os conselhos estaduais e municipais, que serão melhor exemplificados mais a frente.

Agora, em correlação com os mecanismos da PNMA e em consonância com o cenário recente, vale apontar a diminuição dessa atuação populacional em determinados órgãos. Por exemplo, apontado por Garcia⁹, houve a remoção da sociedade civil do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), responsável por selecionar projetos da área ambiental a serem financiados. Outra demonstração disso foi a redução desproporcional do número de cadeiras da sociedade civil dentro do CONAMA, perdendo 4% de sua representação com o recente esvaziamento do órgão¹⁰.

⁹ GARCIA, Felipe. **Bolsonaro exclui sociedade civil do Fundo Nacional do Meio Ambiente**. São Paulo: O Globo, 06 fev. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-exclui-sociedade-civil-do-fundo-nacional-do-meio-ambiente-24233308>>. Acesso em 23 abr. 2021.

¹⁰ BRAGANÇA, Daniele. **Governo cumpre plano e esvazia Conama.**, 29 de mar. de 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/governo-cumpre-plano-e-esvazia-conama/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

Portanto, é notório que uma dificuldade já observada se intensifica na conjuntura atual e que a representação popular está cada vez mais reduzida, visto que, dentre os exemplos citados, no FNMA, anteriormente haviam 18 cadeiras, nas quais estavam ONGs (Organizações não Governamentais), cientistas, movimentos sociais, órgãos estaduais e municipais¹¹. Ou seja, apesar das dificuldades ainda era possível a realização de uma fiscalização mais próxima. Entretanto, após a exclusão da sociedade civil, por meio de um decreto publicado pelo presidente Jair Bolsonaro no dia 06 de fevereiro de 2020¹², todas as 6 cadeiras restantes foram ocupadas por membros do Governo Federal.¹³

Já eram visíveis os inúmeros obstáculos para que o cidadão conseguisse acessar de maneira efetiva os mecanismos de controle e, com essas mudanças implementadas pelo Governo Federal, a participação, a qual já era mínima, foi ainda mais reduzida. Assim, embora a democracia esteja se consolidando, há uma redução momentânea do controle social para apenas uma formalidade e isso pode permanecer se a sociedade não usufrui e nem luta para impedir que sua participação democrática seja limitada.

Nesse sentido, os reflexos dessas alterações são visíveis, visto às inúmeras flexibilizações na regulação de atividades poluentes e cortes orçamentários ocorridos nos órgãos ambientais já explicitados, dessa forma, urge a necessidade de uma maior divulgação, a fim de engajar a participação popular, dos mecanismos de controle social, os quais seriam capazes de auxiliar e fiscalizar a atuação da administração pública no que se refere ao Direito Ambiental.

Ademais, apresentar-se-ão as seguintes ferramentas aplicáveis e de muita eficiência para o controle social: audiência pública, ouvidoria e conselhos. A primeira é definida como “um dos mecanismos de controle e participação social na Administração Pública que franqueia ao particular a possibilidade de influência do mesmo nesta, garantindo o exercício da cidadania pela manifestação democrática.” (OLIVEIRA; MUNAIER, 2017, p. 5).

Um exemplo prático desse tipo de ação envolve o processo de licenciamento de obras que tenham relevância para a comunidade. Essa transparência está amparada na Resolução n.º 9 de 1987 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, com destaque para o artigo 2º, que

¹¹ GARCIA, Felipe. **Bolsonaro exclui sociedade civil do Fundo Nacional do Meio Ambiente**. São Paulo: O Globo, 06 de fev. de 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-exclui-sociedade-civil-do-fundo-nacional-do-meio-ambiente-24233308>>. Acesso em 23 abr. 2021.

¹² BRASIL. Decreto-Lei n.º 7.797, de 10 de julho de 1989. **Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, v.126, n.66, p.21, 6 fev.2020. Seção 1, pt.1. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2020/02/06>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

¹³ BRAGANÇA, Daniele. **Governo cumpre plano e esvazia Conama.**, 29 de mar. de 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/governo-cumpre-plano-e-esvazia-conama/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

estabelece que, sempre que for julgado necessário pelo Órgão Ambiental ou for solicitado por um grupo de 50 ou mais pessoas, será aberta audiência pública. Vale destacar também uma ferramenta que facilita a divulgação e compreensão dos termos técnicos do Estudo de Impacto Ambiental (estudo que analisa aspectos ambientais de uma área, prevendo os impactos que o projeto de obra proposto teria e buscando formas de mitigar esses danos) em tais audiências, conhecido como Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Este busca as informações do EIA de forma acessível, com ilustrações, explicações dos dados e linguagem de fácil compreensão para os presentes nas audiências públicas.

Em contexto parecido, há também outra possibilidade de intervenção da sociedade civil dentro do processo de licenciamento ambiental. Conforme o ensinamento do professor Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 331), no processo de complementação de informações, é facultado a qualquer indivíduo ou associação efetuar uma solicitação de informações ao responsável pelo empreendimento analisado. Para tal, reconhece-se que os pedidos da sociedade civil se enquadram no conceito de fato novo e, por isso, está respaldado no artigo 14, parágrafo 1º da Lei Complementar 140/2011.

Agora, sobre as ouvidorias, é verídico pontuar que permitem uma conexão entre a Administração Pública e o usuário do serviço, com a função de registrar e ouvir reclamações e opiniões dos cidadãos, sendo válido ressaltar que esses órgãos possuem relação entre si. Exemplo disso é que as opiniões apresentadas pelos usuários são destinadas às respectivas Secretarias, contribuindo diretamente para a avaliação da atuação da gestão pública e facilitando o direcionamento de melhorias a esses serviços criticados por parte dos gestores públicos.

Desse modo, destaca-se a importância da ouvidoria em garantir transparência à gestão pública e no auxílio à prática do controle social, de modo a ser um instrumento com grande potencial de modernização, aprimoramento e eficiência para uma melhor relação entre o Estado e os cidadãos, visando a proporcionar um espaço para o exercício de direito de avaliação e o controle da gestão pública, os quais são mecanismos constitucionais e fundamentais para a plena prática da democracia (OLIVEIRA, 2001, p. 13).

Por último, outra função essencial das ouvidorias está expressa na Lei n.º 13.460 de 26 de junho de 2017, que em seu capítulo IV obriga esses órgãos a fazerem um relatório de gestão, contendo números das manifestações recebidas ao longo do ano, seus motivos principais e as medidas tomadas pelo Poder Público para resolver cada questão. Tal relatório é essencial por mostrar que o sistema de ouvidorias pode atingir resultados — fator motivador — e quais

pontos são necessários para uma maior cobrança da população para que possam ser concretizados.

Por fim, cabe comentar sobre a outra forma de ação mencionada, os conselhos, que com base nos pensamentos de Campos (2003, p. 356–384), possuem como função principal mobilizar a sociedade civil por meio de fóruns, reuniões e seminários, os quais possibilitam a discussão das políticas ambientais em vigor e as que serão implementadas.

Importante a nível municipal, essa plataforma de ação popular tem como sua base o art. 29, XII, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a necessidade da cooperação das associações representativas para a execução de um planejamento do município, além de fiscalizar as ações governamentais e o uso dos recursos públicos. No mais, a colaboração entre Estado e população pode ser detectada também na atuação do Tribunal de Contas da União junto a esses conselhos, buscando realizar ações para capacitação dos membros desses órgãos.

Dessa forma, passadas as considerações sobre os mecanismos tradicionais para efetivar a prática do controle social por parte da população, urge salientar que quando as ferramentas de caráter extrajudicial não resultam em uma adequação das atitudes do Estado ao respeito do meio ambiente, há a possibilidade de os membros da sociedade civil ingressarem no Poder Judiciário para salvaguardar os seus direitos, através da ação popular e da ação civil pública.

A primeira, vigente desde a Lei de Ação Popular de 1965 e recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, LXXIII), possui como polo ativo somente o cidadão (todos os titulares do direito ao meio ambiente). Nesse viés, pode ele ingressar na Justiça contra as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, ou entidades que o Poder Público participe, seus Administradores e a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, visando anular qualquer ato lesivo à moralidade administrativa, patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Com efeito, é válido ressaltar a atenção do constituinte em manter a ação popular acessível a qualquer indivíduo, tanto no não condicionamento da sua aplicação a outros dispositivos legais quanto na isenção fornecida ao autor da ação de custas judiciais e do ônus de sucumbência, excetuando-se apenas as situações de má-fé comprovada. Embora somente um indivíduo possa entrar com a ação, esta apresenta caráter de controle social pela forma de seu ressarcimento em prol da sociedade e não apenas de quem figurou no polo ativo

(MACHADO, 2013, p.160). Há, contudo, uma necessidade de ampliar a adesão à ação popular ambiental, considerando a raridade de seu uso (SIRVINSKAS, 2018, p. 742).

Quanto à ação civil pública ambiental, Sirvinskas (2018, p. 719-721) a define como “a que tem por finalidade a tutela dos interesses transindividuais ou metaindividuais”. Em relação ao objeto deste estudo, duas características se destacam em relação a essa ferramenta: a possibilidade da propositura da ação partir de uma associação civil (desde que atendam critérios específicos que serão explicados) e o potencial caráter preventivo. Agora, sobre os requisitos para a legitimidade ativa das associações nas ações relacionadas ao meio ambiente, há o requerimento simultâneo de dois atributos: constituição da associação há pelo menos um ano nos termos da lei civil que a regule naquele momento e inclusão, entre suas finalidades institucionais, da proteção ao meio ambiente. Já no tocante ao caráter preventivo, pela importância dos direitos tutelados, admite-se a tutela com esse intuito, buscando preservar o direito ambiental na maior magnitude possível.

Por fim, é através dessas ferramentas de controle social que a sociedade consegue interagir e fiscalizar os órgãos públicos, tanto em órgãos deliberativos quanto em medidas da própria Administração, sendo necessária uma maior divulgação para aumentar a participação, auxiliando em uma educação fiscal dos cidadãos. Já que, em outras palavras, a natureza dos direitos difusos aponta que o meio ambiente demanda a ação de todos os setores sociais, e, para que isso seja possível, é imprescindível a dispersão das informações sobre essas ferramentas à população brasileira.

6 ACESSO AOS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E A MOTIVAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como apontado anteriormente, existem diversos mecanismos de fiscalização ambiental que se apoiam na participação popular para obter sucesso efetivo. Entretanto, a falta de divulgação oficial, questão que fere tratados internacionais dos quais somos signatários, conforme será comentado posteriormente, dificulta uma parceria entre esses órgãos e a sociedade, não representando adequadamente o interesse de todos os cidadãos e falhando também na defesa do meio ambiente. Nota-se, portanto, que há apenas um direito formal, sem a efetivação necessária e, na atualidade, isso se dá de forma propositada.

Em outra análise, temos como exemplo que atesta a importância da divulgação para uma política ambiental de sucesso que aconteceu na cidade de Seattle, nos Estados Unidos. Em

1987, a cidade lançou uma forte campanha nas rádios e nas ruas incentivando o uso de seu sistema público de reciclagem. Esse marketing, aliado com pequenas medidas, fez com que em apenas três anos a porcentagem de lixo reciclado dobrasse, segundo Borins (2009, p. 54). Essa proeza, somada ao desempenho de outras cidades americanas que seguiram Seattle, comprova que a aliança entre divulgação por parte dos órgãos públicos e boa vontade por parte da população funciona com eficiência.

Ainda utilizando essa experiência como base, Borins (2009, p. 54) também enfatiza a importância do controle social para resolver problemas do cotidiano, alegando que, em um momento histórico em que os Estados estão tendo dificuldade com o equilíbrio financeiro, isso evidencia a necessidade da participação popular, visando a facilitar o combate a essas mazelas. Num cenário de corte de orçamento do meio ambiente, a importância de um controle social bem exercido se eleva¹⁴.

Dessa maneira, após sucessivas crises políticas no corpo social brasileiro, é válido afirmar que, mais do que nunca, faz-se uso de direitos políticos, vide os debates eleitorais intensos da última década. Entretanto, com a quantidade de mecanismos presentes e apontados neste texto, a fiscalização do povo, nesse período de perspectiva democrática mais consolidada, deveria ser maior. Se a população não está envolvida com os assuntos da Administração Pública, o controle social será prejudicado, considerando que esse se situa como parte importante da ação política (COTTA; CAZAL; RODRIGUES, 2002, p. 443).

Em primeira crítica ao nível de participação atual, vivenciamos o período histórico de maior avanço tecnológico da história e, embora o acesso à internet não tenha sido democratizado em toda sua potencialidade, a maioria da população brasileira tem acesso a meios de informação como televisão, jornais e internet. Para comprovar isso, basta observar a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que aponta a pequena porcentagem de domicílios sem televisão: 2,8%¹⁵. Boa parte da população possui meios de se informar, porém o conhecimento sobre esses mecanismos de controle social ambiental pouco ou quase não circula nas mídias por falta de iniciativa estatal. Contudo, há também uma inércia da sociedade civil, considerando que os particulares também não disseminam essa informação com a frequência necessária.

¹⁴ ESTADO, Agência. **Após promessa de dobrar recursos, governo corta orçamento do Meio Ambiente**. Brasília: Correio Braziliense, 23 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/04/4919825-apos-promessa-de-dobrar-recursos-governo-corta-orcamento-do-meio-ambiente.html>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

¹⁵ BRASIL. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio-PNAD**: Acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoa, 2013. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94414.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2020.

Pode-se questionar, também, a falta de participação popular mesmo com o crescimento da pauta político-ambiental na mídia e em um período de desestruturação dos órgãos ambientais. A evidente importância das pautas comentadas para o futuro da humanidade, além do envolvimento dos brasileiros no debate político recente, torna estranha a baixa procura de muitos desses órgãos, especialmente ao considerar que, segundo Confalonieri (2002, p. 152), “Praticamente todos os processos das mudanças globais afetam a saúde humana, seja de forma direta ou indireta”.

No mais, a desconfiança com a classe política faz parte da retórica popular brasileira do século XXI. Tal fato constitui outro motivo válido para reforçar a necessidade do exercício do controle social e, dentro desta ótica, participar da política é um “poder-dever, que deve ser empregado como forma de combate ao mau uso dos recursos públicos, corrupção e outros problemas graves da Administração Pública (DE OLIVEIRA; CATAPAN; VICENTIN, 2015, p. 120).

Portanto, conforme enunciado anteriormente, por ser um meio de participação ativa na Administração Pública, o controle social é uma forma que se encaixa perfeitamente com os objetivos do contexto atual, fortalecendo a democracia e respeitando direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Por fim, quanto aos preceitos constitucionais e democráticos, convém enfatizar que aparecem como fundamentos de nossa República a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, nos incisos I, II e III desse mesmo diploma legal mencionado, cujo parágrafo único se conclui consagrando o princípio da soberania popular.

7 INTERAÇÃO ENTRE CONTROLE SOCIAL E DIREITO AMBIENTAL

A fiscalização social e o Direito Ambiental mantêm uma relação pautada na intrínseca conexão entre Direito e sociedade. Segundo Durkheim (1960, p. 17), o Direito foi criado pelo homem para adaptar o mundo exterior às suas necessidades de vida. Assim, é de interesse geral ter um futuro, logo a ação dos operadores do Direito também é importante. Diante disso, o fornecimento de ferramentas conectadas à preservação do meio ambiente natural tem como sua base teórica e direção os preceitos traçados por legislações ambientais e tratados que serão analisadas neste tópico.

7.1 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Nesse viés, convém enfatizar que a legislação ambiental brasileira prevê a existência de diversos órgãos específicos, com atribuições diversas, e com a necessidade de uma participação da população para que o controle social seja exercido. Determinadas leis se destacam e têm conexão mais direta com o controle social, como a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, o artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal 1988, base da ação popular, além dos artigos 182, 183 e 225, sendo esse último o mais completo sobre as funções dos órgãos e as bases da nossa proteção ambiental.

Nesse íterim, dentre os avanços trazidos pela Lei n.º 6.938, a implementação do CONAMA deve ser ressaltada na conjuntura deste estudo. Esse possui participação direta da sociedade em sua composição, promove a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente e criação dos supracitados conselhos municipais e estaduais de meio ambiente. Também era o responsável por indicar um membro da sociedade civil organizada, no âmbito nacional, para a composição do FNMA.

Ainda tratando da Lei n.º 6.938, a qual objetiva recuperar, melhorar e preservar a qualidade ambiental brasileira, o parágrafo X, do artigo 2º prevê a “educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”. Esse dispositivo reflete a existência teórica dessa interação de extrema necessidade entre o Direito Ambiental e o controle social.

Nesse prisma de reflexão, é importante aprofundar-se nessa ideia de participação, para a qual a educação ambiental busca capacitar seus indivíduos. De acordo com Milaré (2007, p. 776), o princípio da participação popular, no intuito de resolver problemas ambientais, deve dar ênfase à cooperação entre o corpo social e o Estado, por meio da participação da população na formulação, execução e fiscalização da política ambiental.

Em análise posterior, a Constituição Federal de 1988 traz em seus artigos 182 e 183 a necessidade de os municípios com mais de 20 mil habitantes terem planos diretores aprovados pela Câmara Municipal, que é mais bem detalhada no Estatuto da Cidade. No artigo 2º do Estatuto, aponta-se como objetivo da política urbana a garantia de uma cidade sustentável, através de cooperação entre governo, iniciativa privada e demais setores sociais. Tal meta pode ser alcançada a partir da efetivação do controle social, presente na atuação da sociedade nos planos diretores, caracterizada pelo contato dos conselhos com o governo municipal e do monitoramento da atividade financeira divulgada pelos Tribunais de Contas.

Também é pertinente destacar seu artigo 40, §4º, I, que propõe “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas

dos vários segmentos da comunidade”. Finalizando, o Estatuto traz outras ferramentas de ação em seu artigo 43: conferências, audiências, debates, consultas públicas, órgãos colegiados e a iniciativa popular de projeto de lei, mecanismo que garante ações mais duradouras, porém necessita de um engajamento popular grande, sendo a tecnologia um aliado na obtenção de assinaturas para a lei.

Dessa maneira, considerando que é parte da competência municipal a elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente (vide o artigo 6º, VI, § 2º, da Lei 6.938) e que o Plano Diretor é o responsável por guiar o desenvolvimento urbano, os mecanismos supramencionados se mostram importantes para intervir no meio ambiente à nível local.

No mais, o último dispositivo constitucional a ser abordado é o artigo 225, o qual tem ligação com o controle social, devido aos incisos IV e VI. O inciso IV diz “exigir, na forma de lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, *a que se dará publicidade*” (grifo nosso). Esse inciso integra a base legal dos dois estudos interligados já apresentados anteriormente (EIA e RIMA), ambos tendo relação com a população, já que o EIA em muitas oportunidades abre audiências públicas e o RIMA ajuda a facilitar a compreensão, dando a publicidade solicitada pela Constituição Federal de 1988.

Já o inciso VI deste artigo delega ao Poder Público a responsabilidade de promover educação ambiental e conscientização pública. A concretização desse dever estatal pode se dar de diversas formas, seja com ações do Ministério da Educação ou com seminários promovidos por conselhos. Por fim, a real relevância do inciso específico se dá pela chance que ele abre, pois, a médio e longo prazo, essas ações conscientizadoras podem render frutos para o exercício do controle social, não só por acentuar a enorme importância da questão, mas também por criar uma cultura cidadã forte, fortalecer as bases democráticas e tirar os futuros brasileiros da inércia, sendo esses conhecedores dos mecanismos de ação e utilizadores dos mesmos.

7.2 FONTES DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL

Como observado, a participação popular é de suma importância para um desenvolvimento sustentável do meio ambiente e para a efetivação das legislações ambientais vigentes. Nesse ínterim, o princípio da participação no direito ambiental pode ser visto em diversos tratados e convenções internacionais dentre as quais o Brasil é signatário, com destaque para o “Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso

à Justiça em Assuntos na América Latina e no Caribe”¹⁶, também conhecido como “Acordo de Escazú” de 2018. Além disso, a base da participação popular também consta no princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹⁷, a qual o Brasil foi sede e é signatário.

De início, é válido destacar o exposto no Acordo de Escazú, o qual entre seus objetivos, busca garantir os direitos de todas as pessoas a um meio ambiente saudável e um desenvolvimento sustentável e promover a implementação plena e efetiva dos direitos de acesso à informação ambiental, além da participação pública nos procedimentos de tomada de decisões em políticas ambientais. Possui, portanto, um intuito semelhante ao do artigo 225 da Constituição, que é o de garantir às gerações futuras, o direito de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, como observado em seus objetivos, esse acordo internacional busca implementar mecanismos que facilitem o acesso à informação por parte da população, para que assim, ela consiga realizar um controle social de maneira efetiva. Tal afirmação encontra-se pautada em seu artigo 4, o qual destaca a necessidade de cada signatário proporcionar ao seu público o acesso à informação ambiental, de modo a facilitar a disseminação de informação, além de garantir a efetivação de direitos fundamentais, como o da participação popular, presente no artigo 1º da Constituição, e o do meio ambiente equilibrado.

Nesse aspecto, complementando o disposto no artigo 4º e ampliando a sua atuação, o artigo 5º dessa Convenção vai destacar a necessidade de cada parte garantir o direito da sua população acessar a informação ambiental que esteja em seu poder. Esse mesmo artigo ainda vai apontar a necessidade de ser estabelecido ou designado um ou mais instituições ou órgão imparciais, para a promoção da transparência no exercício do controle social, ou seja, no acesso à informação ambiental, na fiscalização do cumprimento das normas e também no ato de avaliar, vigiar e garantir o direito de acesso à informação.

Outros artigos do Acordo de Escazú, considerados marcos para a efetivação do controle social, são o 6º, e o 7º. Quanto ao primeiro, ele vai tratar da geração e divulgação das informações ambientais e destacar a necessidade de cada Parte garantir a promoção e a disponibilização à população, de informações ambientais relevantes de maneira sistemática,

¹⁶ **ACORDO Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe.** 2018. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/1/S1800493_pt.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

¹⁷ **DECLARAÇÃO do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 1992. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

acessível e compreensível, de modo a facilitar o exercício de seus direitos. O conteúdo desse artigo se assemelha ao disposto no princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o qual destaca que o melhor caminho para lidar com as questões ambientais é a partir da participação de todos os cidadãos interessados e para isso, os Estados devem proporcionar o acesso facilitado à informação e fomentar a participação do público, através de um acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos.

A respeito do art. 7º, ele vai ser mais específico e busca complementar a etapa de fiscalização populacional disposta no artigo 6º, pois trata da efetivação do direito de participação populacional nas tomadas de decisões ambientais, ou seja, é mais uma forma de efetivação do controle social. Ele vai apontar a necessidade e o comprometimento de implementar uma participação inclusiva e aberta ao longo do procedimento de tomadas de decisão relativas a essa área, a respeitar a vigência de dispositivos internos e internacionais.

Ademais, além de ressaltar essa necessidade de participação do público, ele vai apontar o dever de garantir mecanismos de participação, o qual é considerado um dos grandes empecilhos pois, no contexto atual brasileiro, apesar de sua existência, as informações são escassas e o acesso é dificultado.

Ainda sobre o dispositivo supramencionado, ele aborda a participação pública nos processos de tomadas de decisões ambientais, proporcionando ao público as informações necessárias e a autoridade pública deverá levar em conta o processo de participação. Porém, na prática, a situação atual brasileira vai de encontro ao exposto no art. 7º do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos na América Latina e no Caribe, tendo em vista, o fato de, por exemplo, o governo do presidente Bolsonaro ter excluído a sociedade civil do FNMA.

Entretanto, as autoridades públicas brasileiras não estão respeitando o disposto nesse artigo do Acordo por não possibilitar as condições propícias para o exercício do controle social e, conseqüentemente, não levar em conta a participação popular na escolha e efetivação das medidas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, haja vista o desconhecimento populacional quanto aos mecanismos de controle social, associado aos ataques à cultura democrática, tal prática ainda não é tão efetiva quanto deveria. Nesse viés, é perceptível a relevância do assunto, não somente para a

preservação do meio ambiente natural, mas também para o fortalecimento da nossa democracia. Sobre esse ponto, não é possível dizer que a população carece de motivos válidos para exercer sua cidadania e, diferentemente do habitual, não basta agir apenas em momentos de crise ou em situações em que os valores institucionais estão sendo atacados, uma vez que a fiscalização precisa ser constante e em todas as situações.

Dessa forma, resta a todos os cidadãos que têm conhecimentos dessas ferramentas, à mídia e ao Estado a função de difundir esse conhecimento em todos os diferentes grupos sociais, sendo responsáveis por informar aqueles que não dispõem dos meios de comunicação mais comuns e abordar pautas ambientais nas escolas, com o intuito de gerar um exercício de cidadania mais consciente e ativo na defesa do meio ambiente.

Por fim, verifica-se no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o qual diz que todos têm de ajudar a garantir o futuro das presentes e futuras gerações, um verdadeiro chamado à sociedade para a defesa do meio ambiente. Assim, por menor que seja a influência que apenas um indivíduo possa ter dentro das questões ambientais, colaborar e tentar influenciar outros a se movimentarem pode gerar uma rede crescente de disseminação desses meios de mudança. Isso, futuramente, poderá tornar a sociedade brasileira mais politizada e participativa, de modo a mitigar os danos gerados por uma incapaz gestão atual.

Portanto, os mecanismos para agir, embora recentemente prejudicados e pouco divulgados, ainda existem, de modo que cabe ao corpo social usufruir de forma mais ativa e cobrar do Estado uma divulgação mais eficiente dessas ferramentas, com o intuito de garantir a prática efetiva do controle social nas questões ambientais.

REFERÊNCIAS

BORINS, Sandford F. (ed.). **Innovations in government: Research, recognition, and replication**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

CAMPOS, Edval Bernardino. Controle social na política de Assistência Social. In: **Caderno de textos: IV Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília**, 2003.

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O pensamento político e a redemocratização do Brasil**. São Paulo: Lua Nova, n. 71, 2007.

CONFALONIERI, Ulisses Eugenio Cavalcanti et al. Mudanças globais e desenvolvimento: importância para a saúde. **Inf. Epidemiol. Sus**, Brasília, v. 11, n. 3, set. 2002. Disponível em: <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-16732002000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 maio 2021.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; RODRIGUES, Jôsi Fernandes de Castro. **Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania**: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v19n2/v19n2a10.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2019.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1960.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, A. G; CATAPAN, A.; VICENTIN, I.C. A Apatia da Participação Política do Povo Brasileiro na Administração e Governança da República: Motivos e Consequências. **Revista Globalización, Competividad y Gobernabilidad**. v.9, n.2, maio-ago 2015.

OLIVEIRA, Herik Nelson Franco; MUNAIER, Eduardo Antônio Dias. **Audiência Pública como instrumento de participação social e legitimação das atividades da Administração Pública**. Informação postada no site Der-MG. Disponível em:<<http://grarhomologa.prodemge.gov.br/files/335/Trabalhos-Academicos/2289/Audiencia-publica-como-instrumento-de-participacao-social-e-legitimacao-das-atividades-da-Administracao-Publica.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

ROSS, Edward. **Social Control**: a survey of the foundations of order. Nova York: Johnson Reprint, 1901.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Direitos coletivos lato sensu: a definição conceitual dos direitos difusos, dos direitos coletivos stricto sensu e dos direitos individuais homogêneos**. Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo14.htm>.> Acesso em 14 abr. 2021.

THE IMPORTANCE OF SOCIAL CONTROL FOR THE ENVIRONMENTAL MATTERS WITHIN THE PUBLIC ADMINISTRATION AND ENVIRONMENTAL LAW

ABSTRACT

This article addresses the importance of social control for the environmental matters in the current context of Environmental Law and Public Administration. That way, this problematic presents itself on the search to understand the reasons behind the inefficiency of social control in Brazil and, through this, formulate the hypotheses that the government is restricting the participation and that there is a lack of divulgation of the possible ways of exercising the participation are formulated. In this matter, from a bibliographic review, it is perceptible that the inertia of society collaborates with the environmental administration and is nocive to the preservation of the environment.

Keywords: Social Control. Environmental scope. Public participation. Tools. Environmental Law.