

O papel do direito no controle social de políticas públicas

Alaim Giovani Fortes Stefanello

Advogado da Caixa no Paraná

Doutorando em Direito Socioambiental pela PUC/PR

Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do

Estado do Amazonas-UEA

Pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil pela

FADIVALE/MG

RESUMO

O direito tem focado atenção cada vez maior para o tema políticas públicas. Com a elevação de inúmeros direitos sociais ao nível constitucional, a sociedade começou a ter mais instrumentos de fiscalização e controle destas políticas públicas, exigindo da ciência jurídica um novo olhar sobre o assunto. Neste contexto, surgem novas possibilidades do exercício direto da democracia, a exemplo dos Conselhos de Participação Popular. De igual forma, o Ministério Público teve seu campo de atuação ampliado, podendo atuar na realização dos direitos sociais por meio das políticas públicas previstas na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Direito Constitucional. Democracia.

ABSTRACT

The law has focused increasing attention to the topic of public policy. With the rise of many social rights at constitutional level, the society began to have more tools for monitoring and controlling these policies, the legal science requiring a new look about the subject. *In* this context, see new possibilities of direct exercise of democracy, like the Councils of Popular Participation. Similarly, the prosecutor had their field expanded, and can operate *in* the achievement of social rights through public policy *in* the Constitution of 1988.

Keywords: Public Policy. Law Constitutional. Democracy.

Introdução

As políticas públicas constituem-se em relevantes instrumentos de efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, de singular importância pela sua abrangência e destinatários, qual sejam, os interesses da coletividade.

A constitucionalização de direitos ocorrida no Brasil trouxe consigo a problemática jurídica da falta de efetividade de algumas normas, cujo desafio tem especial contorno quando o assunto trata de políticas públicas, cuja finalidade maior não pode ser outra se não a concretização do Estado de Bem Estar Social.

Neste contexto, emerge a necessidade de fortalecimento da democracia para garantir transparência e participação popular no controle social das políticas públicas, fenômeno que tem crescido com a criação de novas possibilidades de inclusão da sociedade nas decisões em âmbito municipal, estadual e nacional.

Algumas destas possibilidades e formas de controle social serão analisadas no presente trabalho, a exemplo dos conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo.

De igual forma, o referendo, o plebiscito, e a iniciativa popular de lei e a Comissão de Legislação Participativa também serão alvo do nosso estudo, por serem instrumentos de participação popular na tomada de decisões de interesse público, bem como na própria formulação de políticas públicas.

A atuação do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas, e a forma como o direito entende e reconhece tais políticas, com especial enfoque para as políticas públicas ambientais, também será objeto de interesse do presente artigo.

1 Democracia e participação popular como formas de controle social

A expressão controle social denota pelo menos dois sentidos em direção diametralmente opostas. O primeiro designa o domínio do Estado sobre a sociedade, ou seja, as instituições estatais no comando e controle da sociedade. O segundo sentido significa a sociedade fiscalizando e controlando as atividades estatais, buscando conferir transparência na atuação do Estado.

Acerca da primeira acepção da expressão controle social, exercida pelo Estado, segundo Bittencourt, tal modelo possui como função, dentre outras, a manutenção da ordem e o funcionamento da sociedade, utilizando-se de uma pressão social de constrangimento dos indivíduos exercido historicamente por vários grupos: o *pater familias*, o sacerdote, o patrão, o rei, etc.¹

A segunda concepção da expressão controle social, ainda de acordo com o autor citado, possui sentido totalmente oposto, caracterizando-se pela participação popular em instâncias do aparelho do Estado, órgãos, agências ou serviços públicos responsáveis pelas políticas públicas, de forma a tornar-se instrumento de con-

¹ BITTENCOURT, p.48.

trole para que haja eficácia dos direitos sociais e princípios democráticos constitucionais.²

O presente artigo trabalhará com a segunda conotação ideológica aqui apresentada da expressão citada, que parte do ponto de vista do controle social enquanto ato de cidadania e democracia por meio da participação popular nas diferentes esferas de governo.

Assim, pode-se falar em várias formas de controle social de políticas públicas, como, por exemplo, a fiscalização por meio de Organizações Não Governamentais, a participação dos cidadãos em Conselhos de políticas públicas específicas, bem como a atuação do Ministério Público e dos Tribunais de Contas durante a formulação, planejamento, execução e controle dos programas, etc.

A democracia e seu fortalecimento favorecem e propiciam a participação popular em todas as fases que envolvem o ciclo de políticas públicas, mas tem especial destaque no controle da sua execução, ao verificar a destinação correta dos recursos, a observância das finalidades dos programas sociais e os seus beneficiários finais.

A participação social no acompanhamento das políticas públicas, contudo, não acontece na proporção da importância que o tema possui. A decepção com os políticos ocupantes de cargos eletivos, de uma forma geral, bem como as preocupações com o desemprego e a manutenção da própria família, afasta a população da vida política do país, justamente quando deveria ocorrer o fenômeno inverso, ou seja, aumentar a participação para mudar essa realidade social.

De igual forma, a sensação de impunidade diante dos constantes escândalos sem solução acaba por gerar um estado de apatia e descrença social nas instituições públicas, quando, na verdade, deveria causar uma maior mobilização, participação e fiscalização em todos os atos de governo, efetivamente fortalecendo a democracia.

Democracia, aliás, é uma palavra de origem grega que significa governo do povo - *demos*: povo; *cracia*: governo. Ou seja, é o poder de governar ou, ainda, a forma de governo compartilhada entre o povo e destinado ao povo, nos moldes ideológicos do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Para Bobbio, um modo de se conseguir consenso quando se define democracia é entendê-la como contraposição às formas de governo autocráticas. Pode-se entendê-la como um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões

² BITTENCOURT, p.49.

coletivas e com quais procedimentos. No regime democrático, o poder decisório é atribuído a um número muito elevado de membros do grupo.³

A forma de exercício do poder, como regra, ocorre por meio de representantes eleitos. No entanto, como visto no texto constitucional de 1988, existem formas de exercício do poder de modo direto pelo povo, a exemplo da participação nos conselhos e comissões públicas.

Assim, por exemplo, a implementação e formulação de ações e políticas públicas da saúde deve ter como diretriz a participação direta da comunidade, a exemplo do que institui o artigo 198, inciso III da Constituição.

As falhas dos mandatários no exercício do poder por meio da democracia representativa ensejam o aperfeiçoamento dos outros instrumentos democráticos de participação popular direta na gestão de políticas públicas.

O desafio, portanto, constitui-se num duplo vértice: de um lado é necessário aperfeiçoar efetivamente as possibilidades de participação social no comando decisório das Cidades, Estados e País. De outro lado, contudo, se faz necessário maior esclarecimento acerca das formas de participação democrática direta que já existem, mas são desconhecidas e não despertam o interesse para que a população faça parte delas.

1.1 Os conselhos colegiados de políticas públicas

A participação social nos diferentes conselhos e comitês públicos se traduz numa real forma de fiscalização e controle das políticas públicas, constituindo-se instrumento de descentralização de poder que é compartilhado com a sociedade.

Para Teixeira, no Brasil, os conselhos têm origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, no formato de conselho popular, ou, ainda, como estratégias de luta operária, alternativas à inércia e ao comprometimento dos sindicatos oficiais, na forma de Comissões de Fábrica. Estas experiências são absorvidas pela Constituição como princípio da participação comunitária, e geram posteriormente leis que institucionalizam os Conselhos de Políticas Públicas.⁴

O autor destaca que os formatos dos Conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de diferentes conselhos gestores de programas governamentais. Há também os conselhos temáticos, envolvidos não ape-

³ BOBBIO, 1986. p.18.

⁴ TEIXEIRA, 2000. p.101.

nas com políticas públicas, mas com temas transversais que permeiam os direitos da sociedade, destacando-se os Conselhos de Desenvolvimento Municipal e Conselho de Desenvolvimento Urbano.⁵

Os Conselhos são frutos de conquistas da sociedade, sinônimos de lutas e participação popular na disputa por maior espaço, transparência e controle nas políticas públicas implementadas pelo poder público, em especial no processo constituinte.

Pode-se ressaltar a previsão constitucional da democracia participativa do cidadão, a exemplo da gestão democrática do ensino público (artigos 205 e 206, VI) e o caráter democrático e descentralizado na administração da seguridade social (artigo 194, VII).

O grande desafio, porém, é a efetividade de funcionamento e decisões dos Conselhos, principalmente em razão do desconhecimento por parte da sociedade sobre a própria existência destes Conselhos e a conseqüente participação reduzida da população.

Mesmo sendo relevante instrumento de democratização da gestão, ainda se faz necessário aumentar seu poder decisório na destinação dos recursos públicos e na implantação das políticas de interesse local da sociedade, conferindo-lhe maior efetividade.

De acordo com o Instituto Pólis, considerando que a função dos Conselhos é formular e coordenar a implementação de políticas públicas definidas, a primeira questão é sobre o procedimento para a sua criação. Para a administração pública ser obrigada a executar as decisões do Conselho, a sua criação deve se dar por meio de lei, estabelecendo suas competências e as matérias objeto de deliberação, de forma a evitar conflitos de atividades com os outros órgãos da administração pública.⁶

Observa-se, então, a relevância da forma jurídica como os Conselhos são estabelecidos, de maneira a vincular a administração pública aos seus preceitos e finalidades de participação popular, independente da vontade do mandatário que tenha sido eleito, evitando qualquer tipo de subordinação direta aos interesses dos governantes.

Neste sentido, Perez afirma que conselhos, comissões e comitês participativos, audiência e consulta pública, orçamento participativo, referendo e plebiscito são referências de instrumentos concretos da participação da sociedade na administração das questões de interesse público.⁷

⁵ TEIXEIRA, 2000. p.101.

⁶ PÓLIS, 2002. p.206.

⁷ PEREZ, 2006. p.165.

1.2 O orçamento participativo

O modelo de orçamento participativo oriundo do Rio Grande do Sul sempre é lembrado quando se fala em inclusão democrática e participativa da sociedade no uso e destinação dos recursos públicos.

Magalhães destaca que o Brasil possui uma experiência muito importante de democracia participativa, que se iniciou com o primeiro orçamento participativo municipal implementado pelo PSB em Pelotas, Rio Grande do Sul, sendo depois levada para Porto Alegre. O orçamento participativo é um importante mecanismo de democracia direta e de participação do cidadão na construção da democracia local do Brasil.⁸

Contudo, foi na capital gaúcha que o orçamento ganhou fôlego, constituindo-se em verdadeira contraposição às formas dominantes de democracia representativa, mostrando-se como opção viável de exercício de democracia direta.

Nas palavras de Souza, o orçamento participativo é um exemplo de reação. De Seattle ou Praga a Porto Alegre, das críticas à globalização capitalista até a experiência de orçamento participativo da capital gaúcha, pode-se dizer que “o ar da cidade, às vezes, ainda liberta”. A palavra ágora aparece aqui como um ideal, correspondente à pólis, à cidadania plena e liberdade efetiva garantida por instituições democráticas.⁹

A possibilidade da população local definir qual será a prioridade do seu bairro ou da sua localidade, incentiva que a sociedade se organize para defender seus interesses de acordo com suas reais necessidades.

1.3 Comissão de legislação participativa

Whitaker destaca que uma alternativa às dificuldades de tramitação do projeto de lei de iniciativa popular foi viabilizada em 2001 pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, criando a Comissão de Legislação Participativa como uma nova Comissão Permanente da Casa. Tal Comissão recebe sugestões legislativas apresentadas por entidades, associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos.

Instalada em agosto do mesmo ano, a comissão recebeu até o final do seu primeiro ano de funcionamento 24 sugestões. Ao final de 2002 já havia recebido outras 50 sugestões. A comissão simplifi-

⁸ MAGALHÃES, 2004.

⁹ SOUZA, 2006. p.24.

cou bastante o processo e criou a possibilidade efetiva de qualquer grupo organizado de cidadãos fazer chegar ao Congresso propostas de lei. A importância da comissão foi tanta que o modelo passou a integrar Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e o Senado Federal.¹⁰

As sugestões legislativas enviadas à Comissão vão desde propostas de leis complementares e ordinárias, até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O grande destaque dessa possibilidade de participação social é a forma direta como as entidades sociais podem levar suas propostas de lei ao Congresso Nacional, sem necessidade de obter milhares de assinaturas em diferentes Estados.

1.4 O referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei como instrumentos democráticos de participação e controle social

O plebiscito e o referendo, e a iniciativa popular de lei estão previstos no artigo 14 da Constituição, no capítulo dos direitos políticos. Constituem-se instrumentos democráticos cuja finalidade precípua é a participação social em assuntos de interesse da coletividade, sendo de competência exclusiva do Congresso sua convocação, na forma do artigo 49, inciso XV.

Porém, como ressalta Whitaker, a falta de possibilidade de convocação pelo próprio povo praticamente anula a participação direta honrosamente prevista no parágrafo único do primeiro artigo da Constituição. Não existindo a possibilidade de convocação do referente ou plebiscito pelo próprio povo, este poderá, no máximo, apresentar ao Congresso Nacional um projeto de iniciativa popular de lei, o qual passará por toda tramitação normal dos demais projetos.¹¹

Nada impede, contudo, que os Estados e Municípios legislem sobre o referendo e o plebiscito de forma suplementar, para definir assuntos estaduais ou municipais de interesse da população, conferindo maior efetividade aos instrumentos previstos no texto constitucional.

O Instituto Pólis destaca que o referendo tem o objetivo de ratificar ou regular matérias que já foram inicialmente decididas pelo poder público, como a aprovação ou rejeição de projetos de lei, podendo ser acionado sempre após a edição de atos normativos, para confirmar ou rejeitar normas aprovados pelo Poder Legislativo.¹²

¹⁰ WHITAKER, 2003. p.195 e 197.

¹¹ WHITAKER, 2003. p.188.

¹² PÓLIS, 2002. p.215.

Em relação à iniciativa popular de lei, Whitaker¹³ destaca que depois que os congressistas perceberam o poder de mobilização para facilmente atingir 30 mil assinaturas de eleitores durante o processo constituinte para apresentar emendas populares, restou ao instituto somente um parágrafo do artigo que trata das iniciativas de lei, exigindo que deve ser subscrita por pelo menos 1% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados da Federação, sendo pelo menos 0,3% dos eleitores de cada Estado.¹⁴

A iniciativa popular de lei também está prevista no artigo 43, inciso IV do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), como forma de gestão democrática da cidade, onde também estão previstos outros importantes instrumentos de participação popular, como debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, além da constituição de órgãos colegiados de políticas públicas urbanas.

2 Conceito jurídico: o olhar do direito para as políticas públicas

Faz-se necessário delinear juridicamente o que se entende por políticas públicas, uma vez que o tema não possui tradição de análise e de estudo pelo direito, o qual, felizmente, aos poucos e gradualmente vai se abrindo de forma transdisciplinar para os outros campos do conhecimento.

Nesse sentido, Bucci comenta que o estudo das políticas públicas é oriundo da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, cujo campo de interesse ocorre nas relações entre a política e a ação do Poder Público, tendo sido tratado pela Ciência do Direito na Teoria do Estado, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo ou do Direito Financeiro.¹⁵

Percebe-se, logo de início, a relevância para o direito do estudo, sob o viés jurídico, das políticas públicas, uma vez que, por constituir-se em objeto de análise, controle e revisão pelo Poder Judiciário, há que se consolidar o assunto como importante foco de interesse para a Ciência do Direito.

¹³ WHITAKER, 2003.

¹⁴ "Ao mesmo tempo em que se evitou a banalização do instrumento, praticamente o inviabilizaram. Após 14 anos, nenhum plebiscito ou referendo foi feito por iniciativa popular, e somente dois projetos de lei de iniciativa popular foram apresentadas ao Congresso. O primeiro, criando o Fundo Nacional de Moradia Popular foi apresentado em 10 de novembro de 1991 e continua esperando na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados. Já o segundo foi apresentado em 10 de agosto de 1999 foi aprovado e transformado na lei 9.840/99 em 28 de setembro do mesmo ano, visando combater a corrupção eleitoral" (WHITAKER, 2003. p.188).

¹⁵ Bucci, 2006. p.01.

O tema, porém, não é recente apenas para o direito. Melo, ao realizar uma análise de políticas públicas como campo disciplinar, comenta que o estudo de políticas públicas constitui-se em tradição intelectual de forte identidade norte-americana, onde passou a ser desenvolvida timidamente como subdisciplina nos departamentos de ciência política, sociologia, economia e administração pública, nas primeiras décadas do século passado.¹⁶

Apesar de relativamente incipiente na área jurídica, para Bucci o que mais tem despertado atenção dos estudiosos do direito no tema políticas públicas é justamente o seu controle judicial, da perspectiva da possibilidade e limites desse controle.¹⁷

A autora destaca que a atuação judicial nas políticas públicas, em princípio, seria imprópria, pois a sua formulação cabe, em regra, ao Poder Executivo dentro dos parâmetros definidos pelo Poder Legislativo. Contudo, o debate não poderia ser mais jurídico, pois diz respeito à implementação dos direitos sociais.¹⁸

Na opinião de Derani, as políticas são chamadas de públicas porque são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais. São políticas públicas porque empreendidas pelos agentes públicos competentes para tanto, tendo como destinatária a sociedade, razão pela qual a finalidade destas políticas precisará sempre ser conformada pelo direito.¹⁹

Para entender a amplitude e alcance do assunto, convém ressaltar políticas públicas como uma ação de intervenção na realidade social, como explica Draibe, para quem a política pública se desenvolve em esferas públicas da sociedade, não se restringindo apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar organizações não governamentais de qualquer tipo, sempre que presente o caráter público.²⁰

Acerca da definição de políticas públicas, Appio entende que a mesma pode ser conceituada como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades a todos, objetivando a existência digna dos cidadãos. Em razão disso, o controle judicial das políticas públicas ocorre em razão das desigualdades sociais que fragmentam a sociedade.²¹

Na formulação de um conceito jurídico que contemplates a importância do assunto para o direito, Bucci formulou a seguinte proposição:

¹⁶ MELO, 1999. p.61.

¹⁷ BUCCI, 2006. p.20.

¹⁸ BUCCI, 2006. p.20.

¹⁹ DERANI, 2002. p.239.

²⁰ DRAIBE, 2001. p.14.

²¹ APPIO, 2009. p.136-7.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados-processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial-visitando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.²²

Destaca-se, pois, como relevante a conceituação de políticas públicas, que possuem um regime jurídico próprio, resultante da intervenção pública que objetiva a consecução de melhorias sociais de interesse da coletividade, cuja formulação, execução e acompanhamento devem estar em consonância com o ordenamento jurídico, uma vez que, independente da vontade política dos seus responsáveis, as políticas públicas sujeitam-se aos princípios constitucionais e legais.

Logo, entendida a importância do tema para o direito, bem como seus contornos jurídicos, impõem-se o estudo do papel do Ministério Público no controle social das políticas públicas por meio da “judicialização”²³ deste tema.

3 A atuação do Ministério Público

A Constituição Federal de 1988 alargou de forma significativa o papel do Ministério Público, ampliando as competências previstas na Lei 7.347/1985, especialmente na defesa dos direitos sociais, com ênfase para sua atuação institucional na promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, nos termos do artigo 129, inciso III, do texto constitucional.

²² BUCCI, 2006. p.39.

²³ Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo-em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juizes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro (BARROSO, 2009, p.02).

Com a constitucionalização da Ação Civil Pública, já prevista na Lei 7.347/85, o Ministério Público passou a ter uma posição de destaque no controle de políticas públicas, utilizando-se do instrumento processual para atribuir responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Acerca do assunto, Hartmann comenta que os exemplos de atuação do Ministério Público em temas ambientais, seja na esfera judicial ou extrajudicial, indicam um caminho importante para a concretização da proteção do meio ambiente no país, bem como uma obrigação de agir em relação aos membros do Ministério Público. O Judiciário não pode elaborar políticas públicas, mas pode compelir o Poder Público a implementá-las, caso estejam previstas na Constituição. O Ministério Público pode e deve exigir o cumprimento de dever constitucional.²⁴

Ainda, comentando a relevância do tema, para Furlan da Silva, pode se afirmar que tudo o que tem sido feito em matéria ambiental no Brasil hodiernamente, tanto preventiva quanto repressivamente, invariavelmente tem início em atos desencadeados pelo Ministério Público, pelas organizações não-governamentais, algumas fundações e uns poucos cidadãos ecologicamente conscientes. Atos que, de regra, tendem a passar pelo crivo do Poder Judiciário para que se tornem efetivos.²⁵

Logo, percebe-se como fundamental a atuação Ministerial no controle das políticas públicas, enquanto ente fiscalizador e representante dos interesses difusos e coletivos da sociedade, de forma a conferir maior eficácia aos direitos sociais previstos na Constituição, por meio das políticas públicas previstas no texto constitucional.

4 Políticas públicas ambientais

No âmbito do direito ambiental, tem indubitável importância a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída em 1981 pela Lei 6.938, que dispõe sobre as finalidades, mecanismos de formulação e aplicação da política pública ambiental, tendo por objetivos, dentre outros, a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico compatível com a preservação da qualidade do meio ambiente e à proteção da dignidade da vida humana.

Em termos de participação democrática e popular, tem especial relevo na Política Nacional do Meio Ambiente o CONAMA-Conselho Nacional do Meio Ambiente, que possui a finalidade de as-

²⁴ HARTMANN, 2009. p.55.

²⁵ FURLAN DA SILVA, 2006. p.58.

sensorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

O Conselho é um colegiado representativo de cinco setores composto por órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil, sendo que nesta última estão vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil em geral.

A participação da sociedade civil e dos trabalhadores no CONAMA é vista de forma positiva pela comunidade jurídica e ambientalista, em que pese existirem problemas pontuais que não chegam a macular o intuito participativo do Conselho.

Assim, participam do Conselho diversas associações civis de defesa do meio ambiente representativas das diferentes regiões do país, representantes sindicais, representantes dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, dentre outros.

Sobre o assunto, destaca-se a opinião de Hartmann, para quem, uma vez que a democracia representativa não possui uma resposta adequada ou suficiente para a igualdade jurídica pretendida pela sociedade, observa-se, felizmente, aumentar a participação direta da população em colegiados mais diversos, desde associações de bairro a conselhos de consumidores, comitês de bacias hidrográficas e órgãos regulamentares, com é o caso do CONAMA, passando ainda por experiências inovadoras de orçamentos participativos.²⁶

A participação da sociedade em órgãos colegiados relacionados à defesa do meio ambiente é de grande significado, uma vez que, além de contribuir na preservação ambiental e na qualidade de vida das presentes e futuras gerações, também está traduzindo o sentido do mandamento constitucional do artigo 225, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar e defender o meio ambiente.

Outro aspecto relevante da Política Nacional de Meio Ambiente, apesar de bastante polêmico, é a definição legal de meio ambiente. O legislador definiu meio ambiente na Lei nº. 6.938/81 como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que abriga todas as formas de vida.²⁷

²⁶ HARTMANN, 2009. p.44.

²⁷ Art. 3º: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I-Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

A definição de meio ambiente, contudo, tem gerado polêmica na teoria do direito. O fato de o legislador conceituar algo de magnitude tão complexa e diretamente relacionado a todas as formas existentes de vida implica na conseqüente redução da complexidade traduzida pela realidade, ou, no mínimo, uma delimitação com tentativa de estabelecer fronteiras definidas num assunto cujos contornos não admitem limites.

De qualquer forma, ainda acerca da definição²⁸ do tema, Silva²⁹ e Fiorilo³⁰ entendem que a expressão meio ambiente é redundante, em razão de ambiente já trazer em seu conteúdo a idéia de âmbito que circunda, sendo desnecessária a complementação pela palavra meio.

Em contraposição à suposta redundância manifestada nas opiniões acima, Fonseca diverge, explicando que:

A expressão meio ambiente, não é um termo redundante [...] Essa expressão insere a palavra meio com a conotação geométrica de volume, superfície ou área, sugerindo a existência de um objeto de referência. Adicionalmente, a palavra ambiente, que compõe a expressão, tem origem na preposição latina *amb* que quer dizer *ao redor*, *à volta*, e no verbo *ire* que significa *ir*, e de cuja junção resultou o termo *ambire* que expressa a idéia de ir ou estar à volta de um determinado elemento, figurando uma referência espacial.

[...]

A expressão meio ambiente, não é um termo redundante construído por ufanistas incultos, não podendo, portanto, ficar sujeito a galhofas retóricas de despreparados e desavisados.³¹

Ainda, segundo o autor, fazendo menção à expressão meio ambiente, o referencial geométrico “é a natureza e o entorno complexo, mas a referência essencial é o homem que está inserido, cercado, envolvido, como ser concreto, como objetivo central do meio e que deve ser o alvo principal dos programas de governo.”³²

²⁸ “A palavra ambiente indica a esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos. Em certo sentido, portanto, nela já se contém o sentido da palavra meio. Por isso até se pode reconhecer que na expressão meio ambiente se denota certa redundância, advertida por Ramón Martín Mateo, ao observar que se utiliza decididamente a rubrica *Derecho Ambiental* em vez de *Derecho del Medio Ambiente*, abandonando uma prática linguística pouco ortodoxa que utiliza cumulativamente expressões sinônimas ou, ao menos, redundantes, no que incide o próprio legislador” (SILVA, 2004, p.19).

²⁹ SILVA, 2004. p.19.

³⁰ FIORILO, 2004. p.19.

³¹ FONSECA, 2005.

³² FONSECA, 2005.

Concordamos com a posição acima exposta, pois não podemos perder de vista o ser humano como referência essencial nesse contexto. É a posição, também, de Derani, quando afirma que é “importante ressaltar que esse conceito de meio ambiente não se reduz a ar, água, terra, mas deve ser definido como o conjunto das condições de existência humana, que integra e influencia o relacionamento entre os homens, sua saúde e seu desenvolvimento.”³³

Tal discussão torna-se importante para o direito não apenas e tão somente para fins de conceituação, mas, principalmente, para entendermos a importante relação do ser humano com a natureza e o meio ambiente no qual está inserida sua existência, tendo a cultura como um fator determinante na própria compreensão de meio ambiente a partir de uma perspectiva complexa de um conjunto de elementos que possibilitam a vida nas dimensões físicas, biológicas, químicas, culturais e espirituais.

Conclusão

O controle social de políticas públicas no Brasil tem crescido em termos de possibilidades jurídicas, a exemplo da criação das Comissões de Legislação Participativas, dos Conselhos de Políticas Públicas e de previsão de gestão democrática das decisões em diferentes esferas do poder, a exemplo das previsões existentes no Estatuto das Cidades.

Contudo, se juridicamente é viável a população realizar tal controle das atividades estatais, percebe-se que a sociedade ainda carece de politização e esclarecimento para exercer tais prerrogativas, fator pelo qual a atuação do Ministério Público se mostra importante para preencher este espaço que não deveria estar vazio.

Se existe um lapso social no interesse em participar e fiscalizar, em razão das mazelas da forma de democracia representativa, onde os mandatários, como regra, não inspiram ideais de democracia nos seus eleitores, então a sociedade tem por dever preencher essa lacuna dentro das possibilidades de exercício direto da democracia existentes, trabalhando na sua complementação e ampliação como forma de fortalecer a democracia e conferir maior efetividade aos direitos sociais e fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

³³ DERANI, 2001. P.75.

Referências

- APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In: Revista Eletrônica da OAB*. Edição Número 4 - Janeiro/Fevereiro de 2009, p.1-29.
- BITTENCOURT, Marcos. *et al.* **Controle social, Financiamento e democracia**. Curitiba: CPEC/Fundação Auracária, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de NOGUEIRA, Marco Aurélio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In: Bucci, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- DRAIBE, Sonia Miriam . Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In: Maria Cecília R. Barreira; Maria do Carmo B de Carvalho. (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEI/PUCSP, 2001.
- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2.ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos**. As ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Editora Max Limonad. 2006.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.
- FONSECA, Ozório José de Menezes. **Aula inaugural do Mestrado em Direito Ambiental do ano de 2005**. Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Manaus: 2005.
- HARTMANN, Analúcia de Andrade. Políticas públicas ambientais: a atuação do Ministério Público. *In: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JUNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. (organizadores). Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Poder local e o resgate da democracia social. *In: Ambito Jurídico*. Rio Grande, 16, 29/02/2004. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3292>. Acesso em 29/08/2009.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. *In: MICELI, Sergio (org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995) - Ciência Política*. São Paulo/Brasília: Editora Sumaré/ANPOCS/CAPES, 1999.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Anderson Furlan Freire da. Ativismo judicial em matéria ambiental. *In*: FREITAS, Vladimir Passos de (coordenador). **Direito Ambiental em Evolução nº 3**. Curitiba: Juruá, 2006, p.53-72.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a agora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2006.

TEIXEIRA, Enaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? *In*: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia (orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2000. p.97-120.

WHITAKER. Francisco. *In*: **Reforma Política e Cidadania**. VANNUCHI, Paulo; BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio (orgs.). Editora: Fundação Perseu Abramo, 2003, p.182-200.