



PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: INDEPENDÊNCIAS E DESAFIOS DOS MOVIMENTOS SOCIOAMBIENTAIS BRASILEIROS

Atílio Viviani Neto

Pesquisador bolsista do Programa de Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes Ciências e Humanidades - Universidade de São Paulo (ProMuSPP-USP).
atilio.neto@usp.br

Participação política na constituição de 1988: independências e desafios dos movimentos socioambientais brasileiros (Resumo)

A América Latina passa por mudanças políticas iniciadas há pouco mais de vinte anos posteriormente ao período obscuro de décadas anteriores, governadas por ditaduras com escassos direitos sociais e políticos. Essas mudanças buscam revigorar a governança, consagrando a democracia através da participação política garantida por normas presentes nas constituições desses países. Em paralelo aos esforços pela consolidação da democracia, a questão socioambiental ganha relevância em diversos segmentos, e as tensões amplificam-se. No caso brasileiro a articulação da sociedade foi crucial para a inclusão de artigos na nova Constituição que garantissem a participação e o tratamento apropriado aos bens ambientais. Passadas duas décadas, ainda persistem diferenças entre cidadania formal e a cidadania real. A presente análise tem como intuito refletir sobre a conquista de independências e desafios que impedem a mudança socioambiental para o povo brasileiro, servindo como experiência aos latino-americanos.

Palavras-chave: participação política, movimento socioambiental, mudança social e América Latina.

Political participation in the 1988 constitution: challenges and independence of the Brazilian environmental and social movements (Abstract)

The Latin America is going through political changes initiated just over twenty years after the inglorious period of the previous decades, ruled by dictatorships with few social and political rights. These changes seek to reinvigorate governance by consecrating democracy through political participation guaranteed by these norms in the constitutions of these countries. In parallel with efforts to consolidate democracy, the social and environmental aspects gain relevance in several segments, and the tensions arising from these are increasing. In Brazil,

the articulation of society was crucial to the inclusion of articles in the new constitution that would guarantee social participation and protection of natural resources. After two decades, there are still differences between formal citizenship and citizenship real. The purpose of this analysis is to reflect on the achievement of independences and on challenges that impede social and environmental change for the Brazilian people, serving as experience to the Latin American.

Key-words: political participation, socio-environmental movement, social change and Latin America.

Independência e soberania ambiental na constituição

Há pouco mais de vinte anos teve início nos países Latino Americanos a promulgação de constituições que buscaram garantir a democracia e a justiça social, utilizando como ferramenta a ampliação do espectro de participação da sociedade civil na vida pública.

Atualmente, a maioria desses países se tornaram politicamente independentes com garantias de co-gestões e controles sociais consolidadas em suas cartas magnas. Porém persiste grande diferença entre a cidadania formal ou legal, garantida pelas leis nacionais, e a cidadania real traduzida na violação cotidiana de direitos dos cidadãos, conforme aponta pesquisa sobre políticas de participação na América Latina, organizada por Serafin (2009).

No caso brasileiro após arbitrariedades impostas por duas décadas de regime militar ditatorial, durante os anos de 1964 a 1985, emergiram reações de setores da sociedade no sentido de libertar-se das “amarras autoritárias” introjetadas, utilizando como estratégia demandas por inclusão de preceitos democráticos participativos durante o processo de manufatura do texto da 6ª Constituição republicana.

Destarte essas reações por democracia ganharam apoio popular luzindo no horizonte da segunda metade da década de oitenta mobilizações de movimentos de distintas missões, dentre eles estavam presentes os movimentos ambientalistas que exigiam a incorporação de princípios e garantias socioambientais no texto da futura Constituição, e tinham como partícipes a sociedade civil organizada, cientistas, políticos, legisladores constituintes e povos tradicionais, conforme relata a antropóloga Manoela Carneiro da Cunha (2009).

O movimento socioambiental não se ateve apenas a reivindicar proteção e usos racionais dos recursos naturais e de garantias sociais, batalhou também pela inclusão do direito à participação cidadã na construção das políticas públicas, em meio a elas políticas ambientais inovadoras e respeito ao modo de vida das comunidades tradicionais pré-industriais com ênfase às comunidades indígenas.

Esta bem sucedida articulação teve seu clímax durante os debates da Assembleia Constituinte iniciada em 1987, que se desenvolveu durante um ano e meio com a participação dos 559 congressistas. Neste período setores da sociedade civil exerceram pressões e conseguiram influir decisivamente na regulamentação de parte de suas demandas. Nascia assim a primeira “Constituição cidadã” (batizada pelo presidente da Assembleia Constituinte, o então deputado Ulisses Guimarães) pelo fato de contemplar mecanismos de democracia direta e participação social nas políticas públicas.

Após sua promulgação os recursos ambientais brasileiros passaram a ser tratados como assunto intersetorial, não restringindo seus propósitos apenas em capítulo próprio (no caso Capítulo do Meio Ambiente), mas articulou a questão socioambiental com diversos outros temas, repercutindo posteriormente nas normas infraconstitucionais. Dessa forma as premissas ambientais passaram a transitar por assuntos distintos, fazendo-se presentes em capítulos da Constituição tais como: dos Direitos e Garantias Fundamentais, na Organização do Estado e dos Poderes e na Ordem Econômica. Importante frisar que pela primeira vez foi incluído em Constituição Brasileira capítulo específico sobre o meio ambiente, disposto no artigo 225.

Em alguns momentos as referências normativas à questão ambiental apresentam-se implícitas, necessita de uma análise conjunta dos artigos para entendimento. Em outros momentos as referências aparecem explícitas, fica claro no próprio texto da lei o intuito do legislador, conforme análises do jurista Paulo Afonso (2011). No que concerne à participação política da sociedade em matéria socioambiental, o legislador constituinte acolheu muitas demandas e possibilitou a institucionalização dos movimentos ambientalistas da sociedade civil, pleito esse que vinha de vários anos, e que foi recepcionado pela carta magna através do caput do artigo 225, no qual estabelece que o poder público junto com a sociedade possui o dever compartilhado de propor políticas ambientais com vistas a manter o tripé norteador: direito a todos terem o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, citado na íntegra abaixo.

Caput do artigo 225 da Constituição Federal: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Devido à preocupação socioambiental contida na Constituição Brasileira de 1988, conseguiu-se dotar de outra qualidade os usos e usufrutos ¹ dos seus patrimônios naturais. A atual configuração possibilitou condições de independências principalmente de sermos servís aos governos militares, e o meio ambiente brasileiro passou a pertencer a seu povo, exemplo seguido posteriormente pela Venezuela através da constituição de 1999 em seus artigos 127, 128 e 129, e pela Bolívia na constituição de 2009 em seus artigos 33 e 34.

Essa nova forma de interpretar “soberania sobre os recursos naturais” por alguns países Latino Americano resultou em processos importantes de nacionalização desses bens. No ano de 2006 houve o término do domínio de empresas nacionais e internacionais de todo setor petrolífero e petroquímico, assim como de toda a siderurgia e extração mineral, no caso da Venezuela sob a presidência de Hugo Chaves, e dos hidrocarbonetos na Bolívia com Evo Morales.

As nacionalizações ocorridas foram fundamentadas em normas constitucionais que determinam os recursos naturais como soberanos de seu povo. Isso gerou certo mal estar internacional, principalmente através do apelo midiático de governos e empresas acostumadas a relações comerciais pautadas em uma ordem hegemônica, revestidas de desigualdades contratuais e práticas expropriadoras de recursos naturais.

Porém, como o processo político é dinâmico e necessita de aprimoramentos com vistas a acompanhar a complexidade dos interesses dos atores e das demandas, tomando como inspiração as reflexões de Bobbio (1994), a simples existência de uma lei, mesmo que seja a

Constituição de um país, não garante sua efetividade, é preciso esforço dos governos e da sociedade civil para fazer valer as normas através de uma moralidade coletiva e consumir as independências preteridas através da construção da cultura cidadã.

Contudo, passados vinte quatro anos da promulgação da Constituição Brasileira, a euforia e otimismo iniciais assentaram-se, e muitas garantias e soberanias apresentadas ainda estão no campo do abstrato, tensionados por interesses enviesados principalmente por pressões do mercado e de caráter estrito econômico.

Estudiosos de peso como Mara da Gloria Gohn e Evelina Dagnino tecem severas críticas ao atual modelo democrático ocidental e especificamente ao modelo brasileiro, no qual os cidadãos são convocados uma vez a cada quatro anos para participar de escolhas políticas e efetivar a vontade pública. Esse formato apresenta deficiências por parte dos governos, evidenciados pela falta de diálogo que impede relação próxima com seus eleitores. E por parte da sociedade brasileira pelo fato de sua passividade frente aos desvios que acontece, evidenciando assim urgência de aprimoramento dos mecanismos estatais de participação e controle social com vistas a continua ampliação da democracia e construção coletiva do contrato social. E os atores (Estado, mercado e sociedade) necessitam aprender a consolidar diálogos e articulações, e serem propositivos na resolução de problemas, co-responsabilizando-se em buscar o bem estar socioambiental garantindo prioridade dos interesses difusos e coletivos ² sobre os privados. Entretanto a responsabilidade socioambiental do mercado ainda é ficção, com limites frágeis principalmente pela submissão dos governos aos seus interesses.

Paralelo a necessidade do aprimoramento do modelo democrático, a crise crescente socioambiental e os problemas derivados das intervenções humana nos recursos naturais, cada vez mais são incluídos nas pautas centrais das políticas, e as sociedades locais, regionais e globais anseiam/exigem em participar da construção dessas políticas contemporâneas. Em muitos países, como no caso do Brasil e parte dos países da America Latina, a participação é legalmente garantida, mas permanece o desafio de aperfeiçoar suas práticas com vistas à concretização do poder decisório desses fóruns (exercido geralmente através dos Conselhos, Comissões, Comitês etc.) de produção de políticas entre Estado e sociedade.

E diante das circunstâncias e da consagração formal da democracia participativa nas políticas socioambientais brasileiras, pretendemos apresentar argumentos que indiquem indícios de onde ocorrem os desvios para a realização da participação, e dessa forma construirmos (governos e sociedade) alternativas verdadeiramente sustentáveis e socialmente justas levando-se em conta as vocações socioambientais da América Latina, fazendo contraponto a ordem econômica mundial.

Entendimento de participação política

No presente item pretende-se construir significados a respeito da participação e suas modalidades, estruturantes para a reflexão. Não é tarefa fácil, conforme apontada por diversos autores, devido à dificuldade de universalização do termo pelo fato de cada campo do conhecimento identificar Participação de uma maneira específica, entretanto aspecto interdisciplinar, e as dimensões empíricas e ideológicas serão preponderantes nessa tentativa.

A Participação Política para Maria da Gloria Gohn (2008) é:

“Um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova”.

Não é, portanto, qualquer tipo de participação que a autora se refere, e sim uma forma específica que leva a mudança e à transformação social, com ganhos coletivos, difusos, impossível por vezes de quantificar seus beneficiários, que repercute hoje e nas gerações vindouras. Porém antes que produza desdobramentos no que concerne a ganhos sociais, passa por um processo subjetivo à medida que os atores sociais adquirem competência durante o processo. Competência no sentido de apreender, ser ou se tornar apto aos diversos assuntos que se apresentem nos espaços de participação política, clareando o significado das coisas e fenômenos com que se defrontam. Estes significados apreendidos na aquisição de competências é socializado, compartilhado de forma comunitária.

Para Toni (2006), a participação articula-se como um processo contra hegemônico com repercussão na dimensão política, sendo que a participação exerce sua plenitude real quando revestida de poderes deliberativos, não apenas propósitos consultivos e/ou informativos do poder público para com a sociedade civil. Portanto, constituem-se condição prévia para a consolidação da democracia e efetivo combate às desigualdades econômicas e sociais às deliberações co-geradas (governo e sociedade) na maior quantidade de arenas possíveis.

Em sua concepção a participação social nas políticas públicas caracteriza-se pelas relações entre economia, política, cultura e sociedade definidas por esquemas flexíveis, sem determinação universal, sujeitas aos momentos históricos e contextos. Os Processos sociais passam a ser autônomos em relação à sua base estrutural, configurando-se desta forma cada sociedade com uma matriz sociopolítica própria, com as dimensões do Estado, sociedade civil, partidos políticos, mercado e base social inter-relacionadas.

Nogueira (2004) apresenta ponto de vista interessante. Ele classifica a participação em quatro modalidades crescente de aprimoramento conforme o grau de consciência política, maturidade, homogeneidade e organização. As modalidades são: Participação Assistencialista, Participação Corporativa, Participação Eleitoral e Participação Política da sociedade civil.

A Participação Assistencialista apresenta-se com características filantrópicas e paternalistas, constituindo a forma mais antiga de participação. É presente geralmente entre os grupos pobres e excluídos da sociedade, utilizado como estratégia de sobrevivência, especialmente nos momentos de maior crise social. Tem a elaboração comum e primitiva de participação, com menor grau de consciência política coletiva, visa atender requerimentos imediatos materiais de manutenção da vida ou do bem estar de grupos ou segmentos sociais. É frequentemente relacionada a atividades religiosas, comunitárias e de políticas assistenciais estatais.

A próxima modalidade graduada crescentemente no âmbito da participação é a Corporativa, e ocorre quando o objetivo de um movimento social está limitado aos interesses de um segmento ou grupo social específico. É base do sindicalismo moderno e se relaciona diretamente com a forma Assistencial de participação, motivada principalmente por lutas

econômicas e melhores condições de trabalho. Em casos excepcionais pela natureza das reivindicações, a Participação Corporativa pode ampliar sua esfera de representação ganhando terreno amplo ao invés de categorias específicas. Assim como a Participação Assistencialista, a Participação Corporativa pode ser considerada anterior à Participação Política.

A Participação Eleitoral faz parte do espectro de ação política do cidadão na sua relação com o Estado. Além de direitos civis, torna vigoroso os direitos políticos, a cidadania e a questão da governabilidade. Esta modalidade de participação deriva historicamente do contratualismo liberal e, portanto, da liberdade individual e da livre iniciativa. Essa forma de participação sofre, entretanto, um conjunto de limitações típicas daquelas existentes em regimes democráticos representativos: distorções das preferências pessoais, igualdade formal anulada pela desigualdade real, falhas do processo eleitoral, mecanismos frágeis de controle pelos eleitos, falta de diálogo entre governo e sociedade etc.

E no maior grau de competência cidadã e consciência política seria, conforme ponto de vista de Nogueira, a Participação Política. Ela se relaciona diretamente com o Estado e dialoga com as formas de organização da vida em sociedade e sua reprodução. Alimenta-se da Participação Corporativa e Eleitoral, mas vai além delas porque questiona e formula novos consensos sociais, formaliza conquistas de direitos universais que afetam o conjunto de uma população, sociedade, nação. Segundo o autor, o que distingue os cidadãos nesta modalidade participativa não é seu lugar na estrutura social, sua origem de classe ou estoque de bem materiais, mas as diferentes visões globalizantes dos problemas comuns a todos e das soluções e estratégias propostas, portanto, da essência do próprio debate político democrático ou da gestão coletiva (Estado e sociedade) dos conflitos.

O campo da Participação Política é, portanto, a arena da declaração e competição de projetos de sociedade ou nação. A modalidade política da participação é aquela claramente identificada como manifestação de poder político, não como simples expressão de direito público subjetivo (Toni, 2006).

A dimensão política da participação cidadã nos remete a idéia de controle social sobre o Estado, realizado de modo absolutamente imperfeito e insuficiente através das eleições periódicas. Mesmo quando são eleições revestidas da maior lisura imaginável nos dias atuais, livres, igualitárias, decisivas e inclusivas, como reflete O'Donnell (2004). O controle social pode ser meramente formal ou burocrático.

Com a onda de reformas do Estado na América Latina durante os anos oitenta e noventa o controle social foi associado ao termo *accountability*, conceito criado na língua inglesa com o intuito de estabelecer a obrigação de membros de um órgão público ou colegiado de prestar contas a seus representados e a instâncias auditoras.

Quanto aos mecanismos de gerência do Estado utilizou-se a ideologia da *New Public Management*, método importado de teorias dos mecanismos de mercado, pautado na oferta e procura, que permite o controle e identificação das preferências dos cidadãos para buscar a eficiência estatal. A participação é qualidade do indivíduo isolado (micro-espacos) com preponderância da dimensão técnica dos projetos, porém despolitizados, fundada na relação entre clientes e consumidores.

Os resultados dessa ideologia foram a falta de enfrentamento por espacos de atuação auto-referenciada da administração pública burocrática e aumento do déficit de participação e

controle social ao substituir clientelismo pelas leis do mercado, conforme elaborações de Toni (op.cit.) a respeito da governança brasileira da década de 1990.

Construído o entendimento de participação e suas modalidades, passemos agora para análise normativa da Constituição Brasileira referente à participação política e a questão socioambiental.

Constituição brasileira: consagração da participação em matérias socioambientais

As ciências políticas brasileiras deram pouca importância aos movimentos socioambientais antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, tratando-os como ativismos da classe média, privilegiando entendimentos de outros movimentos populares. Dessa forma o processo de formação e a dinâmica interna do movimento socioambiental brasileiro motivaram poucas análises sistêmicas, restringindo-se, na maior parte a estudos de caso, conforme relatado por Viola (1987), Antuniassi (1989) e Alonso (2007).

Hoje, os movimentos socioambientais brasileiros conquistaram a importância merecida. A conquista do reconhecimento teve grande influência dos movimentos de vanguarda dos povos da floresta Amazônica, principalmente os ocorridos no Acre, iniciados por uma rede de sindicatos rurais camponeses, igreja e povos indígenas.

As articulações começaram em meados de 1977 através da mobilização desses povos contra a venda de grandes extensões de terra no Acre pelo governo do estado, por fazendeiros e especuladores. Essa venda ocorreu como medida desesperada para atração de capital por causa da decadência dos antigos seringais estruturados em sistemas de aviação ³.

Como os povos da floresta não tinham títulos das terras, os compradores com o apoio do governo, agiam de forma violenta na tomada das posses e posteriormente praticavam grandes desmatamentos para produzir de forma extensiva e através de monoculturas, resultando em sérios problemas sociais e ambientais. A maior parte das terras usurpadas pelos especuladores eram públicas, sem proprietários (a não ser seu uso pelas comunidades tradicionais) e não possuíam documentação legítima. Entretanto documentos falsos eram criados através de prática chamada “grilagem” ⁴.

As mobilizações dos povos da floresta contra a venda de terras e derrubada da floresta foi inicialmente organizada pelo representante dos seringueiros vinculado ao Sindicato dos trabalhadores Rurais de Brasília, Wilson Souza Pinheiro, assassinado no início da década de 1980 por fazendeiros. O líder seringueiro do município vizinho Xapuri, Francisco Alves Mendes Filho, conhecido como Chico Mendes, assumiu a liderança, continuou a organizar e amplificou as táticas de enfrentamento pacífico e desobediência civil convocando para luta, extrativistas e seringueiros de todo estado do Acre. A tática usada por eles para impedir desmatamentos era através dos "empates", manifestações pacíficas em que os seringueiros protegiam as árvores com seus próprios corpos. Organizaram também diversas ações em defesa da posse da terra pelos habitantes nativos. Em 1985 junta-se ao movimento à jovem professora e sindicalista Marina Silva ⁵, que viria a ser Ministra do Meio Ambiente do Brasil quase duas décadas depois.

O movimento de vanguarda socioambiental iniciado no Acre pelos seringueiros ganhou tamanha repercussão que se transformou num movimento nacional em 1985, quando se organizam no Conselho Nacional dos Seringueiros. Em meados de 1987 percebendo o caráter ambiental e identitário, aliam-se a União das Nações Indígenas formando em 1988 a Aliança dos Povos da Floresta, com a missão de proteger os patrimônios naturais e seus habitantes. Nasce dessa percepção (liderados por Chico Mendes) o conceito de Reservas Extrativistas.

As Reservas Extrativistas fazem parte dos Espaços Especialmente Protegido, de domínio da União e garantidos pela Constituição de 1988 (artigo 225 parágrafo 1º, III). São áreas de grandes extensões que aliam o extrativismo pré-industrial com a proteção dos mananciais da biodiversidade. Esse conceito concebido pelos extrativistas foi incorporado às regras brasileiras do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) criado em 2000. O SNUC transmite a posse permanente e usufruto exclusivo aos povos da floresta. Importante dizer que a maior parte dos expoentes dos Povos da Floresta, nasceu na Amazônia legal brasileira e tinham limitados conhecimentos do ensino formal. Chico Mendes aprendera a ler com 19 anos de idade. Morreu assassinado no dia 22 de dezembro de 1988 pelos fazendeiros Darly Alves da Silva e Darcy Alves Ferreira condenados em 1990 pelo crime. Sua luta é lembrada até os dias de hoje, e em sua homenagem foi criado órgão no governo brasileiro de proteção à biodiversidade e comunidades extrativistas, o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) ⁶.

O caminho percorrido pelo movimento dos seringueiros e dos povos indígenas teve apoio e participação de ONGs, cientistas de peso, políticos e ganhou repercussão nacional e internacional. Talvez a participação dos diversos setores urbanos fosse uma forma de lutar contra a ditadura e todas as injustiças decorrentes do período no Brasil e na América Latina. E nesse ambiente de crescente mobilização socioambiental a Assembleia Constituinte iniciou seus trabalhos em 1987 que resultou no texto da nova Constituição na forma que a conhecemos, promulgada em 5 de outubro de 1988.

Não há dúvidas que a Constituição foi um divisor de águas no que se refere à consagração da democracia e da soberania nacional, ao tratamento adequado das questões socioambientais e das garantias e independências ao povo brasileiro. É dedicado (como já dito) importante capítulo ao meio ambiente, presente na Ordem Social. Porém o entendimento dos princípios normativos fica comprometido se não levado em conta referências ambientais contidas em outras partes do texto, ou seja, propósito de ser assunto estratégico intersetorial, por vezes explícitos, outros implícitos, permeando todo o texto constitucional, conforme argumenta o jurista Paulo Afonso (2011).

A Constituição inicia definindo a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do distrito federal, e constituído num Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

A articulação entre participação política e a questão socioambiental aparecem como primeira referência expressa nos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I, artigo 5º, LXXIII, que atribui legitimidade a qualquer cidadão propor ação popular que vise anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, sem custos processuais. Infelizmente é uma ferramenta jurídica subutilizada devido à grande pressão política aos cidadãos que se aventuraram a pleitear direitos coletivos em nome próprio.

No artigo 91 da Constituição cria-se o Conselho de Defesa Nacional (CDN), órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

- I - Vice-Presidente da República;
- II - Presidente da Câmara dos Deputados;
- III - Presidente do Senado Federal;
- IV - Ministro da Justiça;
- V - Ministro de Estado da Defesa;
- VI - Ministro das Relações Exteriores;
- VII - Ministro do Planejamento.
- VIII - Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

As atribuições do Conselho são a de propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; e estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

Percebe-se que a sociedade não participa diretamente do conselho, apenas é representada por políticos eleitos democraticamente. Essa situação merece no mínimo reflexões a respeito.

A seguir temos o artigo 129, III, competências do Ministério Público, e determina como uma de suas funções institucionais a promoção do inquérito civil (investigação) e a Ação Civil Pública para proteger o patrimônio público, social e o meio ambiente. Portanto qualquer cidadão que sentir-se lesado em relação aos seus bens públicos pode provocar o Ministério Público, e este têm o dever institucional de iniciar investigação, apurar e caso seja confirmado o descumprimento de leis por qualquer um, inclusive governos, poderá ingressar com a ação civil.

O Ministério Público é o grande fiscal pelo cumprimento das leis e da garantia de participação nos processos políticos, porém a falta de recursos humanos e técnicos, e interferências políticas recorrentes impedem uma efetividade maior nas questões socioambientais. Normanha (2011) defende tese sobre o judiciário brasileiro argumentando que há no sistema jurídico nacional, uma política entre grupos de juristas influentes para formar alianças e disputar espaço, cargos ou poder dentro da administração do sistema. Segundo o autor é difícil de entender a esfera que é um dos pilares dos poderes no Brasil em que as pessoas não são eleitas e, sim, sobem na carreira, a princípio, por “mérito”.

No artigo 170, VI, que trata da Ordem Econômica, é considerado a defesa do meio ambiente como um dos princípios do desenvolvimento econômico brasileiro, e envolve a determinação de que toda atividade econômica só pode desenvolver-se legitimamente enquanto atende a tal princípio, sob pena de responsabilização dos infratores. Portanto alia o desenvolvimento econômico com a preocupação socioambiental.

Ainda na Ordem Econômica, a Constituição normatizada a política urbana brasileira através dos artigos 182 e 183. Neles são descritos a função social da propriedade urbana que deve ser cumprida, bem como a obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil Habitantes. O Plano Diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e nele deve haver o respeito aos patrimônios ambientais e aos princípios de

participação política e controle social por seus habitantes durante o processo. Caso não sejam observadas essas diretrizes é passível de ser invalidado pela autoridade competente, conforme normas infraconstitucionais.

A propriedade rural também deve cumprir a função social. O direito de propriedade tradicional sofre abalo profundo em seus usos. Não é possível usar como bem entender a propriedade rural, ela deve cumprir função pública, social e ambiental, conforme estabelece o artigo 186, II, sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária.

Em seguida aportamos na Ordem Social da Constituição, com diversas referências às questões socioambientais, como no artigo 200, VIII, que declara ao Sistema único de Saúde e seus conselhos (no qual a sociedade civil ocupa cadeiras de representação), a competência de ir além de suas atribuições específicas e colaborar com a proteção do meio ambiente, e nele compreendido o meio ambiente do trabalho, onde seus trabalhadores têm direito a um ambiente salutar.

Os artigos 215 e 216 normatizam a Cultura. Contêm importantes referências na proteção e conservação dos patrimônios culturais brasileiros, materiais ou imateriais, incumbindo o poder público com a colaboração das comunidades, através dos Colegiados de Cultura e Patrimônios, o dever de defendê-los.

No artigo 225 é instituído o Capítulo do Meio Ambiente, ponderado no decorrer do trabalho, porém vale enfatizar que a incumbência de defendê-lo e preservá-lo devem ser compartilhados entre o poder público e a sociedade brasileira, justamente para não haver desvios nas finalidades de proteção e efetivar a participação política e o controle social na gestão desses bens.

E por fim das referências expressas na Ordem Social, vem o Capítulo dos Índios, presente os artigos 231 e 232. Nesse capítulo há reconhecimento pela primeira vez em uma Constituição Brasileira o direito originário indígena sobre as terras que ocupam, competindo a União o dever de demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar seus bens. O direito originário sobre terras ocupadas é direito de maior consistência que se pode ter, e sem dúvida foi consagrado devido à bem sucedida articulação dos povos da floresta com outros atores sociais e a repercussão que teve na Assembléia Constituinte de 1987. Qualquer intervenção em terras indígenas deve ser precedida de anuência dos povos, com a participação do Ministério Público Federal e ONGs ligadas à causa.

O conceito de direito originário dos povos indígenas e a inclusão na Constituição Brasileira também inspirou a Constituição da Venezuela de 1999 em seu artigo 119, e a Constituição da Bolívia em 2009, em seu artigo 30.

Vistos a consagração da participação política e dos princípios de controle social na carta magna brasileira de 1988 passemos a analisar alguns exemplos de colegiados e a efetividade real da participação cidadã.

Participação para mudança socioambiental?

Com a atual crise representativa do modelo democrático no mundo ocidental em que pesquisas concebidas pelas ciências políticas apontam ter iniciado no último quarto do século XX, no qual os cidadãos são geralmente convocados uma vez a cada quatro anos para participar de escolhas políticas e efetivar a vontade pública, evidenciou-se a urgência em instituir e amadurecer os mecanismos estatais de participação e controle.

No decorrer da consolidação do modelo democrático na América Latina, a questão socioambiental emerge como tema mais aflitivo, e a sociedade civil anseia em participar dessas construções políticas pelo fato dos recorrentes desvios dos governos em prol dos interesses econômicos.

E neste contexto de crise sistêmica do modelo democrático representativo de visão hegemônica impositiva do que é “desenvolvimento”, fundado geralmente na degradação ambiental e social, Leff (2000) elabora a idéia da impossibilidade de resolver os crescentes e complexos problemas socioambientais e reverter suas causas sem que ocorra uma mudança radical nos sistemas de conhecimento, dos valores e dos comportamentos gerados pela dinâmica de racionalidade existente, fundada no aspecto econômico do desenvolvimento.

No Brasil temos três esferas produzindo políticas públicas socioambientais: Federal, estadual e municipal. O formato legal das políticas socioambientais é obrigatoriamente participativo, exercido através dos colegiados (Conselhos, Comitês etc.). Sua normatização vem expressa na lei 6938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e foi totalmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988 que aprimorou a ideologia de participação e trouxe sua concepção para a lei maior de um país, sua carta magna.

Adiante serão abordados os principais colegiados de produção de políticas públicas socioambientais e quais poderes lhes são conferidos.

Participação nos colegiados ambientais brasileiros

A Política Nacional do Meio Ambiente criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) que estabelece as competências e poderes dos órgãos colegiados ambientais brasileiros, e como deve ser as articulações nos âmbitos federal, estadual e municipal. Oito conselhos e comitês integram atualmente o Ministério do Meio Ambiente que faz parte do SISNAMA, pertencentes à competência federal da estrutura, revestidos (em sua maioria) de poderes deliberativos e consultivos e são eles: Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselho Nacional da Amazônia Legal, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente, Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, Comissão de Gestão de Florestas Públicas, Comissão Nacional de Florestas e o Comitê Nacional de Biodiversidade.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) é órgão consultivo e deliberativo, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente. Sua competência é de deliberar sobre normas e padrões federais compatibilizando desenvolvimento com a manutenção do meio ambiente ecologicamente

equilibrado, portanto bastante subjetivo devido ao entendimento de desenvolvimento que cada um tem.

A presidência do CONAMA é exercida pelo Ministro do Meio Ambiente, e os conselheiros (com direito a voto) são divididos em representantes da sociedade civil, representantes de Ministérios, representantes dos estados por regiões (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste, Centro Oeste) e uma quota de representantes dos municípios por estados.

O segundo Conselho de âmbito federal é o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ), que não tem garantia da participação permanente da sociedade civil nesse colegiado, ficando a critério do presidente da república convidar lideranças regionais e representantes dos meios acadêmicos e científicos ligados a questão amazônica. Tem como prerrogativa deliberar sobre questões da Amazônia Legal.

Terceiro Conselho é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CONARH). O poder executivo federal possui a maior parte das cadeiras desse conselho que não pode exceder cinquenta por cento mais um. Há também representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, representantes de usuários e da sociedade civil organizada com missão de proteger a água.

Compete ao CONARH promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários; arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantado e sobre as questões que lhe tenham sido encaminhado pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é gerido por um presidente que deve ser o Ministro do Ministério do Meio Ambiente.

Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente é o quarto conselho e tem como objetivo fomentar e desenvolver projetos que aliem o uso racional dos bens ambientais com o desenvolvimento da qualidade ambiental das comunidades e de regiões do país, priorizando a Amazônia Legal. Possui dezessete representantes no total, dentre eles nove do poder público dos âmbitos federal e estadual, e oito dos movimentos socioambientais.

O quinto é o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, e tem como principais competências coordenar a implementação de políticas para gestão do patrimônio genético, estabelecer normas técnicas e critérios para as autorizações de acesso e remessa dos recursos genéticos, criar diretrizes para elaboração de contratos e repartição de benefícios auferidos, formar banco de dados para registro de informações sobre conhecimento tradicional e autorização de acesso ao conhecimento tradicional associado mediante anuência dos titulares.

O conselho é composto de representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e é presidido por representante do Ministério do Meio Ambiente.

A Comissão de Gestão de Florestas Públicas e a Comissão Nacional de Florestas são órgãos colegiados voltados à preservação florestal. A primeira é o órgão de natureza consultiva do Serviço Florestal Brasileiro, no qual participa apenas servidores públicos, e tem entre as suas finalidades o assessoramento, avaliação e proposição de diretrizes para gestão de florestas públicas do país. Já a Comissão Nacional de Florestas fornece diretrizes para implementar as ações do Plano Nacional de Florestas (PNF) e permite articular a participação dos diversos grupos da sociedade civil com missão ligada ao desenvolvimento de políticas públicas do setor florestal brasileiro.

Também ligada à proteção da biodiversidade encontra-se a Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO), oitavo órgão colegiado de âmbito federal. Tem como prerrogativas a promoção e a articulação entre programas, projetos e atividades relativas à implementação dos princípios e diretrizes da Política Nacional da Biodiversidade. É órgão colegiado com poderes deliberativos e consultivos, paritário, ou seja, metade das cadeiras do poder público e metade das cadeiras pertencem aos movimentos socioambientais e comunidades tradicionais, porém é sempre presidido pelo Ministro do Meio Ambiente.

Nos colegiados ambientais estaduais e municipais faz-se necessário a participação política da sociedade através dos conselhos regionais e locais de meio ambiente, entretanto não há descrição normativa de como devem ser compostas as cadeiras. O usual atualmente é a forma tripartite, dois terços para o poder público e um terço para a sociedade civil, porém há casos de divisão paritária, metade para o poder público e metade para a sociedade civil.

Os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, denominados de CONSEMAS, estão presentes nos vinte seis estados brasileiros e no distrito federal. Em sua totalidade possui poderes deliberativos e consultivos, isso não quer dizer que esses poderes são exercidos, seria necessária pesquisa aprofundada destes conselhos. Porém, nem metade dos quase cinco mil e seiscentos municípios brasileiros possui Conselhos Municipais de Meio Ambiente, denominados pela política de COMUMAs. Podemos então deduzir que em muitos municípios não existem fóruns de participação da sociedade em matéria socioambiental.

Essa pulverização de órgãos colegiados no SISNAMA em instâncias federais, estaduais e municipais possibilita debate amplo, de repercussão nacional por novos critérios de prioridades em relação às políticas socioambientais brasileiras. Porém as comunidades, que possuem forte repercussão nos municípios, estão com seus poderes limitados devido à falta de conselhos que contemplem a participação e que deveriam ser criados pelas prefeituras.

Entretanto o que acontece em muitos colegiados é a ocupação dos espaços sociais por seguimentos revestidos de práticas corporativistas (ONGs, órgão de classe, empresas etc.), que reproduzem a lógica predominante de desenvolvimento, e as demandas socioambientais são tratadas como entraves a serem resolvidos conforme os costumes do atual paradigma. Os diversos órgãos colegiados do SISNAMA possuem deficiências de macro e micro articulações, e transmitem a imagem de uma quadra de esportes com diversos jogos acontecendo ao mesmo tempo, cada qual com suas regras e valores, sem intenção de organizar a contenda.

Bem vinda cultura de participação

A articulação dos movimentos socioambientais e indígenas antes da promulgação da Constituição Brasileira de 1988 teve grande influência para a consagração da democracia, para reforçar a independência de sermos servís aos governos autoritários, destinar atenção a questão socioambiental de acordo com a relevância que o tema merece e garantir a dignidade aos povos primeiros habitantes da terra *Brasilis*.

A necessidade por mudanças socioambientais sinaliza a importância que a participação cidadã e seu protagonismo têm neste processo. E sua contribuição necessita ser permanentemente incentivada através do fomento de fóruns que propicie decisões políticas amplas, revestidas de princípios éticos que devem ter espaço para debates, composto de reivindicação ambiental, pois o direito ambiental introduz uma forte dinâmica democratizadora no contexto de desequilíbrio sistêmico, e aumenta significativamente sua repercussão se trabalhado em diversas escalas (local, regional, nacional e internacional). Esta reivindicação não denota rechaço integral ao sistema político/econômico conforme reflete O'Riordan (2001), porém é um esforço para corrigir seus erros e para equalizar distorções das tendências capitalistas agressivas e degradadoras presentes em muitos países latino-americanos.

Garantir a participação social em diversos temas e especificamente na questão socioambiental consagrou-se expressamente em nossa Constituição brasileira, como foi defendido. Entretanto os fóruns de representação da sociedade estão aquém do que poderiam para contribuir com o Estado na busca do bem estar. Os representantes sociais e políticos estão em processo de amadurecimento dos significados complexos que o recente arranjo social propõe.

Novos paradigmas de valores precisam ser pactuados coletivamente, a propriedade e a função social a que deve cumprir se descaracteriza diante do individualismo e da pré-disposição de setores dominantes em manter os benefícios concentradores. A co-gestão de políticas públicas entre governos e sociedade poderá auxiliar no estabelecimento de limites e responsabilidades que o mercado e a razão capitalista não querem enxergar.

No Brasil avançamos com os direitos sociais e políticos que não estavam presentes em Constituições anteriores, entretanto seus conceitos e ferramentas são subutilizados e recorrentemente descaracterizados por novas normas ⁷, guiadas por valores pautados no aspecto econômico, mas ainda objeto de desejo de grande parte da sociedade. Temos um longo caminho a percorrer para conquistarmos mudanças efetivas. As normas estão garantidas e nos esperam para que sejam utilizadas de acordo com seus propósitos originais, porém questões profundas como os fundamentos éticos e a solidariedade devem ser debatidos e deslocar-se do papel marginal que atualmente ocupa.

Notas

¹ Pelas leis civis brasileiras usufruto é o direito de desfrutar temporariamente de um bem alheio como se dele fosse proprietário, sem alterar-lhe a substância. Usufrutuário é aquele ao qual é conferido o usufruto. Consiste na possibilidade de retirar da coisa as vantagens que ela oferece e produz porém sem destruí-la. Sua duração pode ser vitalícia ou temporária. E uso é o direito de servir-se da coisa na medida das necessidades próprias e da família, sem dela retirar as vantagens. Difere do usufruto, já que o usufrutuário retira das coisas todas as utilidades que ela pode produzir e o usuário não.

² Interesses Difusos e Coletivos são os interesses além dos governamentais, ou seja, a sociedade contemplada em toda sua diversidade. É de difícil quantificação. Um dos principais interesses difusos e coletivos é o meio ambiente, garantido no Caput do Capítulo do Meio Ambiente (artigo 225) da Constituição Federal Brasileira de 1988.

³ No sistema de aviação não havia possibilidade dos seringueiros acumularem capital algum, pois o uso de dinheiro era raro, uma vez que as mercadorias eram permutadas com os donos dos barracões, intermediários na venda do látex. É tido como um sistema de trabalho semi-escravo.

⁴ Grilagem é o ato de apossar-se de terras mediante falsos títulos de propriedade. O termo nasceu devido à técnica utilizada de colocar papéis falsos de propriedade em caixa junto com grilos, e que posteriormente dava aos papéis aspectos de envelhecido e era atestado pelos infratores como documentos originais de posses antigas.

⁵ Marina Silva foi eleita pela primeira vez para o Senado em 1994 pelo Partido dos Trabalhadores do Acre. Aos 36 anos, ela foi a senadora mais jovem da história da República e foi a com maior votação entre os candidatos de seu estado. Em 2002, Marina Silva foi reeleita com uma votação quase três vezes superior à anterior. No ano seguinte, foi indicada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministra do Meio Ambiente, no qual ficou até o maio do ano de 2008 quando pede demissão por discordar das posições socioambientais do governo. A demissão de Marina Silva gerou mal estar no governo e teve forte repercussão no sistema internacional.

⁶ O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é uma autarquia em regime especial. Criado dia 28 de agosto de 2007, pela Lei 11.516, o ICMBio é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Cabe ao Instituto executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação instituídas pela União.

⁷ O texto do Código Florestal Brasileiro está atualmente em revisão no Congresso Nacional. A chamada “bancada ruralista” que defende o interesse dos grandes latifúndios e o Partido Comunista do Brasil (PC o B) propõe flexibilização e diminuição das normas protetoras de flora, o que poderá afetar diretamente os recursos hídricos e a biodiversidade, conforme diz parecer de setores do governo, de ONGs e pesquisas científicas.

Bibliografia

AFONSO, José. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALONSO, Ângela. *Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro*. São Paulo: Novos estudos, 2007.

ANTUNIASSI, Maria Helena. *Movimento Ambientalista em São Paulo: análise sociológica de um movimento social urbano*. São Paulo: Ceru, 1989.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1994.

CUNHA, Manoela. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac e Naify, 2009.

DAGNINO, Evelina. *Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania*. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DOBSON, Andrew. *Ciudadanía ecológica: Una influencia desestabilizadora?* Barcelona: Revista de Filosofía Moral y Política 24, 2001.

FUNTOWICZ, Silvio; RAVETZ, Jerome. *La Ciência Pos Normal: Ciência com La gente*. Barcelona: Icaria, 2000.

GOHN, Maria. *O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e Redes Solidárias*. São Paulo: Cortez, 2008.

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau: FURB, 2000.

MACHADO, Paulo. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001.

NOGUEIRA, Marco. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

NORMANHA, Fernando. *A nobreza togada*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. *Notas sobre la democracia em América Latina*. In: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aquilar, 2004.

O'RIORDAN, Tim. *Globalism, Localism, & Identity. Fresh Perspectives on the Transition to the Sustainability*. London: Earthscan, 2001.

RIBEIRO, Wagner. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

SACHS, Ignacy. *Barricadas de ontem, campos do Futuro*. São Paulo: Estudos Avançados, 2010.

SERAFIM, Lizandra (org.). *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

SOUZA SANTOS, Boaventura. *A crítica da razão indolente*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Para Além do Pensamento Abissal*. Coimbra: Novos Estudos, 2007.

_____. *Introdução a uma Ciência Pós Moderna*. São Paulo: Graal, 2010.

TONI, Jackson. *A participação social no planejamento governamental: A experiência do governo Lula, Brasil*. Guatemala: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2006.

VIOLA, Eduardo. *Movimento ecológico e heterogeneidade política*. São Paulo: Lua Nova, 1987.

