

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF

FACULDADE DE DIREITO

TÁBATA BOCCANERA GUERRA DE OLIVEIRA

**A (IN)EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO
INSTRUMENTOS DE FORMAÇÃO DA VONTADE ESTATAL NAS
QUESTÕES AMBIENTAIS LOCAIS, À LUZ DO *STATUS ACTIVUS
PROCESSUALIS***

**Juiz de Fora
2014**

TÁBATA BOCCANERA GUERRA DE OLIVEIRA

**A (IN)EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO
INSTRUMENTOS DE FORMAÇÃO DA VONTADE ESTATAL NAS
QUESTÕES AMBIENTAIS LOCAIS, À LUZ DO *STATUS ACTIVUS
PROCESSUALIS***

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito
da Universidade Federal de Juiz de
Fora - UFJF, como pré-requisito
para obtenção do grau de bacharel
em Direito, sob orientação do Prof.
Mário Cesar Andrade.

**Juiz de Fora
2014**

TÁBATA BOCCANERA GUERRA DE OLIVEIRA

**A (IN)EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO
INSTRUMENTOS DE FORMAÇÃO DA VONTADE ESTATAL NAS
QUESTÕES AMBIENTAIS LOCAIS, À LUZ DO *STATUS ACTIVUS
PROCESSUALIS***

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, 31 de janeiro de 2014

Orientador: Prof. Mário Cesar Andrade
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Brahwlio Soares de Moura Ribeiro Mendes
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Mestre Leonardo Alejandro Gomide Alcántara
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico este trabalho ao meu pai, por me mostrar o caminho do meio ambiente e me ensinar meus maiores valores.

Agradeço à minha família, pelo apoio e compreensão em todos os momentos, principalmente durante o curso de Direito. Agradeço ao Ernesto, pelo incentivo, pela dedicação, e por ser um grande exemplo na vida acadêmica e profissional. Agradeço ao meu orientador Professor Mário Cesar, pelo imenso aprendizado proporcionado e compartilhado durante a realização deste trabalho. Agradeço às ONG's AMAJF e PREA, pelas valiosas contribuições, sem as quais esta monografia não teria sido possível.

"Nada é mais perigoso que a influência dos negócios privados nos negócios públicos".

Rousseau, *O Contrato Social*

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as principais possibilidades e aporias das audiências públicas realizadas no COMDEMA-JF, enquanto instrumentos de formação da vontade estatal. Busca-se avaliar a efetividade da participação popular nas audiências e a influência que esta exerce nas tomadas de decisão. Utilizamos técnicas de pesquisa bibliográfica, normativa e a aplicação de questionários destinados a duas ONG's ambientalistas de Juiz de Fora, representantes da sociedade civil no Conselho, para nos auxiliar no trabalho. Foram constatados, como principais problemas, o baixo grau de participação popular nas audiências; a inefetividade do COMDEMA-JF como instrumento de proteção ao meio ambiente; a falta de paridade entre o poder público e a sociedade civil; e a falta de autonomia do Conselho. Com o intuito de possibilitar uma melhora concreta neste órgão, sugerimos algumas soluções, como a reforma do regimento interno, garantindo maior proporcionalidade entre os diversos setores da sociedade, quando das votações; a capacitação dos Conselheiros; a intervenção do Ministério Público, dentre outras. O *status activus processualis*, marco teórico desta pesquisa, preconiza um direito fundamental à previsão de procedimentos administrativos que permitam a participação popular nos processos decisórios da competência do Poder Público, de forma a influir decisivamente nos destinos de tais decisões. Concluímos, então, que o direito a procedimentos de participação democrática direta, por sua vez, deve incluir o direito a criação e/ou fomento das condições materiais, institucionais e culturais que possibilitem essa participação, tais como a educação ambiental nas escolas públicas, a criação de um Conselho Mirim, a transmissão *online* das audiências, e até a concretização dessas sugestões através da intervenção do Ministério Público, por meio, por exemplo, da celebração de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o Município.

Palavras-chave: COMDEMA-JF; audiência pública; participação popular; aporias e soluções.

ABSTRACT

This current study aims to analyze the main possibilities and problems of public hearings held in COMDEMA JF as instruments of forming the state's will. We seek to evaluate the effectiveness of public participation in hearings and the influence it has on decision-making. We use techniques such as literature review, normative research and we also apply questionnaires on two environmental NGOs in Juiz de Fora and to the Council's civil society representatives to assist in the work. Were seen as major problems the low degree of popular participation in the hearings, the ineffectiveness COMDEMA JF as an instrument of environmental protection, the imparity between the government and the civil society and the lack of the Council's autonomy. In order to enable a concrete improvement in this entity, we suggest some solutions such as reform of the bylaws, to ensure greater proportionality between the various sectors of society in votes, the training of counselors, intervention of public prosecutors, among others. The *status activus processualis*, theoretical framework of this research, advocates a fundamental right to the existence of administrative procedures that enable popular participation in decision-making competence of the government in order to influence decisively the destinations of such decisions. We conclude that the right procedures of direct democratic participation, in turn, must include the right to create and/or promotion of material, institutional and cultural conditions that enable such participation, such as environmental education in public schools, creation of a Junior Council, the audiences online broadcast, and even achieving these suggestions through the intervention of the public prosecutor through, for example, the conclusion of an Conduct Adjustment Term (CAT) with the City.

Keywords: COMDEMA-JF; public hearing; popular participation; problems and solutions.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 STATUS ACTIVUS PROCESSUALIS	11
1.1 A participação popular como instrumento de efetivação da democracia	11
1.2 O <i>status activus processualis</i> como direito ao procedimento	12
1.3 As audiências públicas como procedimentos de participação	14
2 CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE JUIZ DE FORA - COMDEMA-JF	17
2.1 O que é o COMDEMA-JF?	17
2.2 Regimento interno	18
2.3 Audiências públicas - previsão	20
3 OS PROBLEMAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO COMDEMA-JF	23
3.1 Materiais e métodos	23
3.2 O baixo grau de participação popular	24
3.3 A inefetividade do COMDEMA-JF como instrumento de proteção ao meio ambiente	26
3.4 A falta de paridade entre poder público e sociedade civil	28
3.5 A falta de autonomia ao COMDEMA-JF	30
4 POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS	32
5 CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	37
ANEXO A - QUESTIONÁRIOS	40

INTRODUÇÃO

Discute-se nessa pesquisa a real extensão do direito de participação popular democrática nas questões ambientais locais, através das audiências públicas realizadas no COMDEMA-JF, à luz do *status activus processualis*.

O que se busca definir é se as tomadas de decisões levam em consideração, de fato, os anseios da população, ou se o resultado final nos processos ambientais locais já está previamente decidido, muitas vezes por motivações políticas, e as audiências representariam um mero formalismo, esvaziadas de seu conteúdo teleológico. Ademais, busca-se descobrir se há publicidade suficiente no que tange a essas audiências, ou se a população carece de informações e acaba não participando dos processos decisórios. Resta saber, portanto, as possibilidades e aporias das audiências públicas à participação materialmente efetiva da sociedade civil no processo de formação da vontade estatal, em especial no COMDEMA-JF.

A teoria do *status activus processualis*, desenvolvida por Peter Häberle em sua obra "Grundrechte im Leistungsstaat" (1972), e corroborada por Alexy em "Teoria dos Direitos Fundamentais" (2008), mostra-se pertinente ao tema, uma vez que defende o direito subjetivo de o indivíduo participar do procedimento das decisões de competência do Poder Público, de modo a influir decisivamente nos resultados do processo, e não somente se manifestar e ser ouvido.

No que tange à temática ambiental, importante se faz o presente estudo uma vez que, em pleno século XXI, a humanidade impactou-se com a importância e a influência que as questões ambientais exercem sobre o mundo e sobre cada indivíduo. Assuntos como aquecimento global, destruição da camada de ozônio, catástrofes naturais decorrentes de ações antrópicas, nunca foram tão discutidos. A conscientização das comunidades cresceu gradativamente, e passou a surgir uma preocupação local pela melhoria da qualidade de vida da população, que percebeu a necessidade iminente de mudanças nos padrões adotados, a fim de garantir a preservação do meio ambiente.

Nesse sentido, quando a sociedade se sensibiliza e percebe que os problemas de sua cidade, tais como desmatamento, falta de arborização urbana, lançamento de esgoto sem tratamento nos rios, falta de estruturação adequada em aterro sanitário, dentre outros, repercutem diretamente na qualidade de suas vidas (a curto, médio e longo prazo), as políticas públicas relacionadas a essas questões passam a ter uma premente relevância.

No que tange à temática participativa, isso se intensifica, uma vez que há um clamor por uma democracia substancial, podendo-se afirmar que a "participação popular nunca foi colocada em tão grande relevo na ordem dos pré-requisitos para a efetiva realização da democracia" (PEREZ, 2009, p. 32).

Tendo isso em vista, a participação da população de maneira concreta nas audiências públicas, com objetivo de influir nas decisões ambientais, já que estas saem da órbita individual e alcançam a sociedade como um todo, é assunto de destaque.

Partindo da máxima "*think global, act local*", a comunidade juizforana já se mostrou preocupada, em diversos episódios, com a questão ambiental local, como nos casos "Mata do Krambeck" e "Lixão do Salvaterra", visando a defesa de direitos difusos pertencentes não só às gerações atuais, como também às futuras (CF/88, art. 225).

Edward Lorenz (1972), ao idealizar a Teoria do Caos, já preconizava que pequenas alterações em sistemas dinâmicos de uma região do mundo podem desencadear grandes transformações em regiões do lado oposto. Pequenas alterações ocorrem a partir da tomada de decisões por parte do Poder Público: desmatar essa região? Despoluir esse rio? Preservar essa área? Assim sendo, são decisões que repercutem no meio ambiente de toda a sociedade. Cabe a ela, portanto, participar dessas decisões, a começar pelas questões locais. Como as audiências públicas constituem importante instrumento concretizador da democracia participativa, cumpre analisar se elas realmente surtem os efeitos esperados, e se o rumo da cidade é compatível com os anseios de uma população que almeja, cada vez mais, influir nas decisões, de maneira a garantir e a efetivar a democracia.

Para a elaboração do presente trabalho, serão utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica, com o intuito de analisar o instituto das audiências públicas na democracia participativa, bem como técnicas normativas, para fins de investigar o instrumento jurídico-positivo do COMDEMA-JF e a previsão procedimental das audiências. Serão utilizadas, ainda, técnicas de investigação empírica, como a aplicação de questionários destinados aos partícipes do CONDEMA-JF, numa análise opinativa acerca da eficácia, ou não, das audiências públicas.

1 STATUS ACTIVUS PROCESSUALIS

1.1 A participação popular como instrumento de efetivação da democracia

A democracia representativa, forma de governo atualmente consolidada, não tem se mostrado suficiente em legitimar democraticamente as decisões estatais em uma sociedade complexa e multicultural. O modelo democrático-representativo tem se revelado um sistema frágil e passível de corrupção, em que o cidadão tem seu poder político-institucional praticamente limitado à escolha do mandatário, momento a partir do qual, este age sem vínculo de conteúdo com a representação (AMARAL, 2003, p. 20).

Ademais, esse modelo representativo mostra-se, também, muito suscetível de cooptação pelo poder econômico das grandes corporações. Nesse sentido, Gore Vidal, ao se referir à democracia representativa norte-americana, salientou: "(...) Nós não possuímos uma democracia representativa. Quem foi eleito para o Congresso não representa a Califórnia ou a Virgínia Ocidental, senão a *General Motor* ou a *Boeing*. Todo mundo sabe disso, e as pessoas se assustam com essa situação" (Entrevista ao *Suddeutsche Zeitung*, 2-3.6.1999).

A experiência brasileira não se encontra distante, e a política é maciçamente espelhada nos interesses econômicos, negligenciando as verdadeiras demandas sociais. O regime representativo no Brasil, como aponta Bonavides em "Teoria do Estado" (1999, p. 351), acabou por não transferir ao povo o comando e a direção dos negócios públicos e "(...) fez [...] do poder pessoal, da hegemonia executiva e da rede de interesses poderosos e privilegiados, a essência de toda uma política guiada no interesse próprio de minorias (...)".

Gradativamente, as decisões de cunho político têm se tornado subjacentes aos ideais econômicos, e a sociedade passa a ocupar um papel secundário, sem força de expressão e, muitas vezes, sem o devido conhecimento acerca do que vem sendo decidido em seu nome.

A democracia participativa emerge com vistas a amenizar tais problemas apresentados pela forma representativa, de modo a reforçar o controle popular sobre a atuação governamental. Logo, permite-se maior participação da população, participação esta intrínseca ao conceito de democracia, e necessária à sua efetividade.

Para a concretização dessa forma de governo, José Afonso da Silva defende um verdadeiro Princípio Participativo, em que há influência direta e pessoal da cidadania na consolidação e formação dos atos estatais (1999, p. 145). Ademais, resta caracterizado um

processo de constitucionalização da democracia participativa, fazendo-se mais presentes os institutos de iniciativa e participação popular. É justamente neste contexto que surge o *status activus processualis*, com vistas a garantir o procedimento de participação do cidadão nas tomadas de decisão.

1.2 O *status activus processualis* como direito ao procedimento

Alexy, em "Teoria dos Direitos Fundamentais" (2008), chamou a atenção para um marco da discussão acerca de tais direitos, qual seja, o da existência de uma relação entre estes, a organização e o procedimento. Nesse diapasão, o autor apresenta a proposta de Häberle quanto à existência de um *status activus processualis*, que preconiza um direito fundamental à previsão de procedimentos administrativos que permitam a participação popular nos processos decisórios da competência do Poder Público, de forma a influir decisivamente nos destinos de tais decisões. Há, portanto, um direito à criação das vias institucionais para essa participação direta da sociedade civil nos processos de tomada de decisões governamentais.

De acordo com Alexy, procedimentos correspondem a "sistemas de regras e/ou princípios para a obtenção de um resultado" (2008, p. 473), e tais procedimentos devem representar normas que possibilitem que o resultado de sua aplicação seja conforme aos direitos fundamentais.

Em se tratando de um direito a procedimentos, perpassam por esse conceito as ideias de direitos à informação e à análise procedimental, bem como de influência na decisão, por meio de um processo de comunicação. Aspecto de grande relevância nessa discussão consiste no fato de que a participação é importante a partir do momento em que substancialmente é capaz de formar e influir em uma decisão, ou seja, sem ela, provavelmente, o rumo tomado seria outro.

Nesse sentido, pode-se afirmar um direito subjetivo a que determinadas normas procedimentais existam para amparar e garantir certo direito material. Conforme Alexy (2008, p. 483):

(...) no que diz respeito à proteção do direito fundamental [seja direito ao meio ambiente, à saúde, etc.], a participação não é algo sem sentido. É possível afirmar que a participação cria juridicamente a possibilidade fática de uma influência no processo de formação da vontade estatal no que diz respeito à proteção do direito fundamental.

Ao discorrer sobre o *status activus processualis*, o referido autor expõe os tipos de direitos a organização e procedimento, apontando uma classificação quadripartite. O primeiro grupo corresponde às competências de direito privado, que constituem direitos frente ao Estado para que este crie normas "constitutivas para a fundamentação, a modificação e a eliminação de posições jurídicas de direito privado" (2008, p. 484), ou seja, é uma determinação para que sejam criadas normas referentes ao direito contratual, matrimonial, dentre outros.

O segundo grupo é o dos procedimentos judiciais e administrativos (procedimentos em sentido estrito), em que se defende uma "proteção jurídica efetiva", determinando que o resultado do procedimento seja apto a proteger os direitos materiais dos titulares envolvidos.

O terceiro, por sua vez, corresponde à organização em sentido estrito, e diz respeito a um grupo de direitos dirigidos ao legislador para que este crie normas de organização compatíveis com os direitos fundamentais.

O quarto e último grupo da classificação, que aqui mais nos interessa, corresponde ao grupo da formação da vontade estatal, ou seja, deve haver um conjunto de direitos "em face do Estado a que este, por meio de legislação ordinária, crie procedimentos que possibilitem uma participação na formação da vontade estatal" (2008, p. 498). Devem existir, portanto, condições para que os indivíduos exerçam seus direitos de participação, criando-se um procedimento adequado para que se materialize o direito previsto.

A população deve estar apta, através de procedimentos juridicamente efetivos, a influir nas decisões tomadas pelo Poder Público, explanando seus anseios e consolidando a interface substancial da democracia. Peter Häberle, ao tratar da interpretação procedimental da Constituição, já defendia o princípio da ampla participação, inclusive por aqueles que não fossem diretamente afetados pela decisão (1997, p. 32).

1.3 As audiências públicas como procedimentos de participação

A ineficácia das políticas ambientais, ainda timidamente implementadas na atualidade, bem como o escasso controle por parte do Estado na fiscalização de tais políticas, levam a uma comoção popular no intuito de quererem maior participação nos processos de tomada de decisão. Isso devido a uma maior consciência da sociedade acerca da relevância das questões relacionadas à temática ambiental, o que José Sérgio Leite Lopes (2006, p. 34) denomina processo de "ambientalização", que representa um novo fenômeno atrelado a um processo de interiorização pelas pessoas e pelos grupos sociais das diversas facetas da questão pública do meio ambiente. Referido autor elucida (2006, p. 52):

(...) o modelo do meio ambiente, na sua experiência de políticas públicas para esses efeitos, e na experiência de financiadores internacionais – acostumada à baixa eficiência de políticas de comando e controle estatais se não há o compromisso e a colaboração individual e cívica com a causa ambiental nos seus aspectos mais cotidianos – incita à participação da população. Isso tende à democratização das políticas públicas.

A partir do processo de redemocratização, como evidenciado na Constituição de 1988, novas formas de participação popular foram idealizadas, a exemplo das audiências públicas realizadas em conselhos deliberativos. "Nesses casos, o cidadão toma parte, diretamente ou através de representantes, do ato de decidir (...)" (PEREZ, 2009, p. 139). Os conselhos deliberativos são formados necessariamente por representantes do Poder Público e representantes da sociedade civil, com a missão de tomar decisões nos assuntos que lhe forem designada competência, descentralizando, dessa forma, o poder decisório.

As audiências públicas, consoante Maria Goretti Dal Bosco (2003), "têm origem no direito anglo-saxão, fundamentado no direito inglês e no princípio de justiça natural, e no direito norte-americano, ligada ao princípio do devido processo legal (*due process of law*)" e, como mecanismos jurídicos de participação, ganham importância, uma vez que possibilitam a "compatibilização entre a detenção legítima do poder (consenso) e a detenção legal do poder (título)" (DAL BOSCO, 2003). O discurso político tende cada vez mais ao reconhecimento da participação, no entanto, as políticas governamentais possuem um mínimo de conteúdo real de intervenção da sociedade.

Segundo Gordillo (1998), nas audiências públicas, a sociedade é interessada e ativa, possuindo direitos de natureza procedimental que devem ser respeitados, direitos de oferecer e

produzir provas, controlar as que forem produzidas, além de fazerem alegações. Ademais, aponta princípios que regem as audiências, tais como devido processo, publicidade, oralidade, contraditório, participação, dentre outros.

Em complemento, Maria Goretti (2003), ao elucidar apontamentos realizados por Diogo Moreira Neto, expõe que este acrescenta, ainda, alguns princípios, como o democrático, manifestando-se na conformidade do agir do Estado com a vontade popular, e o da cidadania, que reconhece no povo o poder político elementar de decisão sobre a coisa pública.

O fundamento da audiência pública para Gordillo (1998) é dúplice, servindo, de um lado, ao interesse público, para que os atos que se produzam tenham legitimidade, bem como, de outro, ao interesse dos particulares, que podem influenciar com argumentos e provas antes da tomada de decisão.

O que ocorre, no entanto, é que, a despeito das notórias vantagens da realização de audiências públicas, nem sempre elas encontram eco nas práticas políticas da sociedade e nem sempre as propostas políticas democráticas sabem lidar com as demandas da população.

Conforme Lopes (2006, p. 52/53), "a etnografia de situações como as de conselhos municipais de meio ambiente e de audiências públicas pode mostrar os efeitos de dominação exercidos pela presença técnica de expertise, bem como o abafamento e a falta de espaço de diálogo com o saber leigo". Muitas vezes, a participação é inibida devido aos pareceres técnicos utilizados e a uma comunicação que pressupõe domínio avançado sobre diversos assuntos dentro da temática ambiental por parte da população, o que não encontra respaldo na realidade social em que vivemos.

A ineficácia das audiências públicas possui causas variadas, dependendo da região em análise, do órgão em questão, dentre outros motivos. No presente trabalho, pretende-se demonstrar razões pelas quais as audiências públicas no COMDEMA não atingem seus objetivos, entendendo que são elas que representam o elo entre a sociedade e o poder público no Conselho.

Como um procedimento que traduz um instrumento participativo, a audiência pública deveria, evidentemente, ser eficaz; no entanto, elas não têm alcançado a finalidade de decisões formadas a partir de um diálogo e um consenso com a sociedade, e buscaremos entender o porquê. Não se pretende uma análise dos aspectos formais das audiências, uma vez que estes se constatarão irrelevantes diante da ausência de participação popular na maioria dos casos, mas sim uma análise geral da eficiência de tais instrumentos enquanto portais de

abertura à população, enquanto procedimentos que garantem, ou deveriam garantir, o direito subjetivo à participação.

2 CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE JUIZ DE FORA - COMDEMA-JF

2.1 O que é o COMDEMA-JF?

Os Conselhos locais, de uma maneira geral, caracterizam-se como canais de participação em que se articulam os representantes da sociedade civil e membros do poder público para práticas que dizem respeito à gestão dos bens públicos. Constituem, portanto, peças centrais e de extrema relevância no processo de descentralização e democratização dos processos administrativos de tomada de decisão, em especial, sobre as políticas públicas. Conforme Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 13):

Espera-se que a existência dos conselhos fortaleça a capacidade da sociedade de controlar os mecanismos e critérios do uso dos recursos públicos, e como consequência sejam mais democráticas as decisões de distribuição do bem-estar social realizada pelas políticas públicas.

O fim do regime militar e a conseqüente retomada da democracia, a qual foi regulamentada com o advento da Constituição Federal de 1988, trouxeram, como uma das mais significativas inovações, a consolidação dos conselhos gestores de políticas públicas. Conforme elucida Arretche (1999), esses espaços públicos acabaram surgindo no bojo de um movimento que foi, ao mesmo tempo, em prol da descentralização administrativa, como também da ampliação da participação popular, que passaram, então, a ser associadas a formas de democracia mais efetivas e de prestação de serviços públicos mais eficientes.

Como explicitam Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 11), acabou se consolidando na sociedade brasileira a percepção de que os Conselhos Municipais representam instrumentos de democratização da gestão pública local, com conseqüente aumento da eficiência e da efetividade das políticas setoriais. Assistimos, portanto, à sua disseminação no território nacional.

A partir de referida transição democrática vivenciada pelo Brasil no final da década de 70, que trazia em si, como elucida Leonardo Alcántara (2007, p. 220), "a concepção de que a boa gestão política estava atrelada à descentralização do poder (...)," o Ministério do interior e

a Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA - passam a incentivar a implantação de conselhos ambientais no nível municipal.

Conforme Camargo (2003, p. 313), ao tratar do assunto, esclarece:

A área ambiental foi também pioneira na implantação da democracia participativa como mecanismo de controle contra os males da democracia representativa, ainda fortemente impregnada de patrimonialismo e fisiologismo. O papel estratégico dos municípios na melhoria das políticas ambientais precisa, no entanto, ser ampliado e consolidado, pois está ainda muito aquém de suas possibilidades e de sua importância.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora (COMDEMA-JF) foi criado pela Lei n.º 5.856, de 05 de setembro de 1980, instituído originalmente apenas como órgão colegiado e consultivo. Através da Lei n.º 9.680, de 20 de dezembro de 1999, o COMDEMA-JF foi reestruturado e passou a ter também um caráter normativo e deliberativo, tendo sido regulamentado pelo Decreto n.º 11.499, de 27 de fevereiro de 2013.

Tal Conselho é parte integrante da estrutura organizacional do Sistema Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SISMAD. O SISMAD foi instituído pela Lei Municipal n.º 9590, de 14 de setembro de 1999, que buscou reunir todas as ações do meio ambiente em uma única estrutura, responsável por planejar, integrar e coordenar as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do Município de Juiz de Fora.

O COMDEMA-JF é um órgão deliberativo com atribuições de licenciar, normatizar, assessorar, estudar e propor diretrizes relacionadas ao meio ambiente da cidade. É o órgão colegiado, decisório, consultivo, normativo e recursal do Sistema Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora (ALCÁNTARA, 2007, p. 228).

Atualmente, o COMDEMA-JF é vinculado à Secretaria de Meio Ambiente de Juiz de Fora, órgão da Administração Direta, subordinada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, criada pela Lei n.º 12.748, de 28 de dezembro de 2012, e regulamentada pelo Decreto n.º 11.501, de 1º de março de 2013 (COMDEMA-JF, *online*).

2.2 Regimento interno

A Deliberação n.º 01/2000 - COMDEMA-JF instituiu o Regimento Interno de tal órgão, que sofreu modificações pelas Deliberações Normativas 03/2001, 28/2006 e 44/2013,

sendo atualmente regulamentado pelo Decreto n.º 11.449 de 27 de fevereiro de 2013 (COMDEMA-JF, *online*).

O Regimento Interno prevê como finalidades do COMDEMA-JF a deliberação sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, bem como sua aplicação pelo Órgão Central do Sistema Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SISMADE, por meio das entidades a ele vinculadas (COMDEMA-JF, 2000).

Como competências atribuídas ao Conselho pelo Decreto n.º 11.449, podemos citar, dentre outras: definir as áreas em que a ação do governo municipal relativa à qualidade ambiental deve ser prioritária; estabelecer normas técnicas e padrões de proteção e conservação do meio ambiente; compatibilizar planos, programas e projetos potencialmente modificadores do meio ambiente com as normas e padrões estabelecidos pela legislação ambiental vigente, visando à garantia da qualidade de vida e dos direitos fundamentais da sociedade e do indivíduo; estabelecer diretrizes para a integração do município, mediante convênios, na aplicação das normas de licenciamento e fiscalização ambiental; determinar ações para o exercício do poder de polícia administrativa e para os casos de infração à legislação de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente e de gestão de recursos ambientais; etc (JUIZ DE FORA, 2013).

O COMDEMA-JF é um Conselho, consoante seu regimento, paritário, possuindo metade dos membros representando o poder público, e a outra metade representando a sociedade civil organizada, conforme critério de representação paritária previsto no art. 6º, § 5º, da Lei n.º 9.680, de 20 de dezembro de 1999. Os representantes da sociedade civil possuem mandato de 2 (dois) anos, sendo eleitos por segmento, convocados por edital, publicado no Órgão Oficial do Município (JUIZ DE FORA, 2013).

Para que posteriormente possamos entender algumas de suas peculiaridades estruturais, importa, neste momento, expor os representantes do Poder Público que integram o Conselho: o Secretário de Meio Ambiente, a Procuradoria Geral do Município, a Secretaria de Assistência Social; o Departamento de Vigilância Sanitária; a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico; a Secretaria de Atividades Urbanas; o Instituto Estadual de Florestas; a Câmara Municipal de Juiz de Fora; a Universidade Federal de Juiz de Fora; a 4ª Companhia Independente de Meio Ambiente e Trânsito; a Companhia de Saneamento Municipal - CESAMA; a Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização - EMPAV; o Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DEMLURB; a Companhia Energética de

Minas Gerais - CEMIG; o 4º Batalhão do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais - CREA MG.

A Sociedade Civil, por sua vez, é composta pelos seguintes membros: a) representando as Indústrias: Centro Industrial de Juiz de Fora; Sindicato das Indústrias de Malharias - SINDIMALHAS; Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG. b) representando Escolas e Faculdades Particulares: Colégio Pio XII; Faculdades Integradas Instituto Vianna Júnior. c) representando a Classe dos Engenheiros: Sindicato dos Engenheiros no Estado de Minas Gerais/Regional Zona da Mata - SENGE/ZM; Clube de Engenharia de Juiz de Fora. d) representando a Classe dos Arquitetos: Instituto de Arquitetos do Brasil/Núcleo Juiz de Fora - IAB/JF. e) representando Organizações não-Governamentais: Programa de Educação Ambiental - PREA; Instituto de Desenvolvimento Municipal Nova Cidade - IDENC. f) representando os Sindicatos: Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino no Município de Juiz de Fora - MG – SINTUFEJUF; g) representando as Associações do Comércio: Sindicato do Comércio de Juiz de Fora - SINDICOMÉRCIO JF; Associação Comercial e Empresarial de Juiz de Fora - ACEJF; h) representando as Associações da Agricultura: Sindicato Rural de Juiz de Fora; i) representando a Construção Civil: Sindicato da Indústria da Construção Civil de Juiz de Fora - SINDUSCON JF; j) representando as Associações de Bairros: União Juizforana de Associações Comunitárias de Bairros e Distritos de Juiz de Fora - UNIJUF.

2.3 Audiências públicas- previsão

Para melhor compreensão do tema que vem a seguir, o qual aborda críticas referentes à eficiência das audiências públicas realizadas no COMDEMA-JF, entendendo-as como instrumentos que deveriam garantir a participação materialmente efetiva pela sociedade nas decisões governamentais, imperioso se faz demonstrar a estrutura do Conselho, bem como o modo de funcionamento de suas sessões públicas.

O COMDEMA-JF é um Conselho formado consoante a seguinte estrutura: Presidência; Plenário; Câmaras Especializadas, a saber, (a) Câmara de Gestão, Educação e Política Ambiental; (b) Câmara de Atividades de Infraestrutura e Saneamento; (c) Câmara de Proteção aos Recursos Naturais e à Biodiversidade; (d) Câmara de Atividades

Industriais e Tecnológicas; (e) Câmara de Julgamentos Fiscais; e Secretaria Executiva (JUIZ DE FORA, 2013).

O Plenário é a instância superior do COMDEMA-JF, possuindo, dentre outras funções, a de aprovar o Regimento Interno do órgão, que se reúne em sessão pública, com a presença da maioria de seus membros, sendo suas decisões tomadas por maioria de votos dos presentes, cabendo ao Presidente (a presidência é exercida pelo Secretário de Meio Ambiente), além do voto comum, o de qualidade (JUIZ DE FORA, 2013).

As Câmaras Especializadas são órgãos deliberativos e normativos, encarregadas de analisar e compatibilizar planos, projetos e atividades de proteção ambiental com as normas que regem a espécie, no âmbito de sua competência.

A Secretaria Executiva, por sua vez, é órgão de suporte administrativo da Presidência, do Plenário e das Câmaras Especializadas, sendo a função de Secretário Executivo do COMDEMA-JF exercida pelo Chefe do Departamento de Qualidade Ambiental (JUIZ DE FORA, 2013).

No que tange as audiências, há previsão no Regimento Interno do COMDEMA-JF, em seu artigo 20, de que o Plenário do COMDEMA-JF reunir-se-á em sessão pública (COMDEMA-JF, 2000):

I - ordinariamente, na primeira terça-feira de cada mês, ou, em caso de feriados, no primeiro dia útil subsequente, sempre entre as 14:00h e as 18:00h, horário que poderá ser prorrogado, uma vez consultado o Plenário.

II - extraordinariamente, por iniciativa do Presidente, da maioria de seus membros ou por solicitação de qualquer Câmara Especializada, quando convocado pela Secretaria Executiva com antecedência de, no mínimo, 2 (dois) dias.

As Câmaras Especializadas reúnem-se ordinariamente conforme calendário por eles estabelecido, e extraordinariamente por iniciativa de seu Presidente, da maioria de seus membros ou da Secretaria Executiva, sempre que houver assuntos urgentes ou matérias de relevante interesse.

Em relação aos aspectos formais, o Regimento Interno disciplina com mais detalhes as audiências do Plenário. A reunião começa pela leitura, discussão e aprovação da ata da reunião anterior, passando-se, em seguida, para a decisão sobre matérias normativas, em geral (COMDEMA-JF, 2000). A leitura da ata pode ser dispensada por requerimento de

Conselheiro, com aprovação do Plenário. Após, são apreciados os processos administrativos de licenciamento ou similares e, esgotada esta parte, passa-se ao julgamento dos autos de infração, pedidos de reconsideração e recursos, finalizando-se com os assuntos gerais. Observação pertinente é o fato de que a pauta pode ser invertida, privilegiando-se processo no qual haja interessado regularmente inscrito para defesa oral.

Na sessão de julgamento de processos administrativos originários de infração e relativos a análise de licenças e similares há permissão para defesa oral, possuindo cada parte 05 (cinco) minutos para alegações, sendo vedada a juntada de documentos (COMDEMA-JF, 2000). Ultrapassado esse prazo, fica a critério da Presidência conceder-lhe 1 (um) minuto para encerrar suas alegações ou, por decisão da maioria dos Conselheiros, conceder-lhe até mais 5 (cinco) minutos improrrogáveis.

Qualquer interessado deverá se inscrever em livro próprio até o início dos trabalhos relativos ao assunto específico, indicando o processo administrativo de seu interesse, para expor suas alegações no prazo máximo de 05 (cinco) minutos (COMDEMA-JF, 2000). O prazo total para essas intervenções deverá ser de até 30 (trinta) minutos, somente podendo ser prorrogado por maioria simples dos membros do Plenário.

Depois de ouvidas as partes e encerradas todas as discussões sobre a matéria em análise, o Presidente dará início ao processo de votação, sendo vedada qualquer outra manifestação sobre o assunto (COMDEMA-JF, 2000).

As atas devem ser redigidas de forma sucinta, lavradas em livro próprio e acompanhadas da lista de presença, e devem ser aprovadas prioritariamente na reunião subsequente (COMDEMA-JF, 2013). Na impossibilidade da realização da reunião subsequente, observado o prazo máximo de 90 (noventa) dias da reunião que a originou, a minuta de ata deverá ser encaminhada, preferencialmente por meio eletrônico, aos conselheiros, considerando-se aprovada caso não receba ressalvas no prazo de 10 (dez) dias.

3 OS PROBLEMAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO COMDEMA-JF

3.1 Materiais e Métodos

Compreendidos os aspectos básicos de estrutura e funcionamento do COMDEMA-JF, podemos partir para uma análise mais aprofundada de alguns de seus problemas, apontados por duas Organizações não-Governamentais (ONGs) de Juiz de Fora, que muito atuaram no órgão, representando a parcela da Sociedade Civil Organizada que trabalha precipuamente na defesa do meio ambiente.

Em recente pesquisa realizada pelo MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2012, *online*), constatou-se que somente 63,6% dos municípios brasileiros possuem Conselho de Meio Ambiente, o que, no entanto, representou um avanço se comparado ao ano de 2002, no qual o percentual era de 34,1%. Tendo em vista a importância que os Conselhos exercem como instrumentos de participação da comunidade na gestão das políticas públicas, o Conselho, quando existente no Município, deve ser implantado da maneira correta, refletindo os anseios da população, na defesa de seus interesses.

Portanto, passaremos a identificar os principais problemas do COMDEMA-JF apontados pelos representantes da Sociedade Civil mencionados, e, posteriormente, buscaremos apresentar possíveis soluções para que o Conselho concretize o viés democrático que lhe é intrínseco. Para tanto, utilizamo-nos, além da pesquisa bibliográfica, da aplicação de questionários, conforme o modelo apresentado no Anexo A, para aferição das principais aporias apontadas pelas organizações que participam/participaram durante muitos anos das audiências públicas realizadas no COMDEMA-JF, e, portanto, possuem bastante subsídio para suas alegações.

As organizações supramencionadas são as ONGs Associação pelo Meio Ambiente de Juiz de Fora - AMAJF e Programa de Educação Ambiental - PREA. A AMAJF foi criada no ano de 1996, devido a carência de organizações ambientalistas em Juiz de Fora, possuindo como objetivos a preservação e conscientização ambiental, integrando o COMDEMA-JF de 1998 a 2008. O PREA foi idealizado por alunos da Universidade Federal de Juiz de Fora, e, com o apoio da Reitoria da Universidade, foi criada em março de 2002, cujo objetivo premente é a difusão da educação ambiental nos diversos segmentos da sociedade, integrando o Conselho desde 2005 até os dias atuais.

3.2 O baixo grau de participação popular

Consoante Alcántara (2007, p. 112), a despeito das previsões legais e as orientações principiológicas da Constituição para uma democracia cidadã além do voto, que acaba por confluir na necessidade de se implementar espaços públicos discursivos e deliberativos, como são os conselhos – que na maioria dos casos já estão legalmente formalizados – não existem garantias de que a simples previsão de criação desses espaços, ou mesmo a sua implantação, consiga aprimorar a forma como as políticas públicas são trabalhadas no Brasil.

Isso significa dizer, continuando com o autor (ALCÁNTARA, 2007), que não existem garantias de que a simples previsão legal e a própria existência dos conselhos os torne verdadeiramente instrumentos de processos político-democráticos, eficientes na gestão das políticas sociais no Brasil. Mais do que simplesmente existirem formalmente nas leis ou materialmente em dados locais, os conselhos devem funcionar, ou seja, requerem que sejam efetivamente implementados e operacionalizados para que possam surtir efeitos. No entanto, o que a realidade vem mostrando é que isso não tem sido fácil de acontecer.

Como um primeiro e fundamental problema existente no COMDEMA-JF, podemos apontar o baixo grau de participação popular nas audiências que se realizam no Conselho. Ambas as ONGs que participaram desta pesquisa apontaram este fato como um problema, indicando, como possíveis causas, a falta de conhecimento e informação da população, bem como o desinteresse no que tange aos assuntos ambientais.

Apesar de as audiências públicas realizadas no COMDEMA-JF terem importância fundamental para a inserção da sociedade na resolução de questões que a aflige diretamente, elas não estão livres de críticas. Em pesquisa minuciosa sobre o Conselho, bem elucidada Alcántara (2007, p. 25-26):

(...) essa realidade não esconde a fragilidade dos conselhos que reside na dimensão subjetiva dos fenômenos políticos, ou seja, a cultura política da sociedade, que se desdobra em inúmeras questões como: a participação social, a educação, a estabilidade, a eficácia institucional etc. que também refletem diretamente no funcionamento dos conselhos e dão razão para o seu existir, *i.e.*, se não houver a participação social, ou se essa participação não faz surtir efeitos, ou se os resultados dos conselhos não são aclamados/reconhecidos pelos poderes ou pela sociedade, estes perdem a razão de ser.

A representação social nos Conselhos Municipais, como aponta pesquisa realizada por Santo Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 27), acaba se mostrando limitada aos segmentos

sociais que tenham capacidade de organização e presença na cena pública, "constituídos por maior renda e escolaridade". Essa limitação na instrução da sociedade em geral indica uma falta de conhecimento acerca da importância da tomada de decisões nas questões ambientais, o que ocasiona, via de consequência, uma baixa participação popular nas audiências públicas. Parte significativa dos segmentos sociais, principalmente os mais vulneráveis, acabam sem representação de suas demandas nas arenas públicas, justamente por não apresentarem vínculos associativos com organizações sociais que as representem.

O baixo grau de alfabetização no Brasil, bem como o alto nível de subdesenvolvimento, acabam contribuindo para uma vida inativa politicamente. A participação social se mostra, ainda hoje, como o principal desafio dos Conselhos.

Diante dessa realidade de carência e desigualdade que marcam a nossa estrutura social, Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 28) mostram que, nessa situação, ou se escolhem representantes que "falam a língua das elites", em uma tentativa de maximizar os interesses populares, ou então melhor "deixar pra lá", permanecendo-se no deserto cívico, o que corrobora com a baixa participação popular, em qualquer das hipóteses.

De acordo com Alcántara (2007, p. 25), ao refletir os apontamentos de Carvalho (2001), a ascensão do exercício da cidadania na história brasileira se deu por uma ordem inversa na evolução dos direitos, diferentemente do que ocorreu em países como a Alemanha e a Inglaterra, por exemplo. Em primeiro lugar, os direitos sociais foram concedidos, no contexto de um ditador populista, Getúlio Vargas, e de forma paternalista. Posteriormente, vieram os direitos políticos, num momento de ditadura militar em que os órgãos de representação política eram meramente decorativos. Por último vieram os direitos civis, ainda inacessíveis a grande parte da população.

Consoante o mesmo autor, essa inversão na pirâmide ocasionou uma excessiva valorização do Poder Executivo, que se torna o repositório tradicional da esperança de um "messias" que solucione os problemas nacionais. Isso é corroborado pela política clientelista, paternalista e corporativista que predomina no país e desemboca nas crises políticas que cada vez mais calejam a sociedade e lhes planta a incerteza ou o cinismo quanto ao atual sistema político.

A participação popular, portanto, não é uma realidade verificável, e conforme informado pelo PREA, complementando as possíveis causas deste problema, há o desconhecimento acerca da própria existência do COMDEMA-JF, e a falta de afinidade e conhecimento referentes às temáticas discutidas no Conselho. A ONG atesta que o nível de educação e envolvimento para com a prática de ações ambientais ainda não é uma realidade

em nosso município e país como um todo: "foram alguns raríssimos casos de questões relevantes e polêmicas que levaram o público a participar".

De acordo com Maria da Glória Gohn (2004, p. 68), a dinâmica das reuniões dos Conselhos não poderia ser burocrática, centrada somente em aspectos técnico-administrativos, pois os usuários, usualmente, possuem práticas participativas mais flexíveis, mais próximas de assembleias do que de reuniões formais burocráticas.

Além disso, as reuniões no COMDEMA-JF ocorrem durante horário de trabalho da população, o que prejudica ainda mais a sua participação, pois, conforme informado pelo PREA, somente para os Conselheiros não há prejuízo de salário quando da atuação no Conselho.

3.3 A inefetividade do COMDEMA-JF como instrumento de proteção ao meio ambiente

O COMDEMA-JF é um Conselho que foi criado para a defesa do Meio Ambiente no município de Juiz de Fora, cujas principais atribuições já foram destacadas no capítulo anterior. Ocorre que, como apontado pelas ONGs nas respostas ao questionário, infelizmente, tal órgão não tem sido um instrumento efetivo de proteção ao meio ambiente local.

As principais causas apontadas foram o interesse econômico sobrepujando a conservação ambiental, e a defesa de interesses pessoais em detrimento do bem comum. Consoante Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 28), alguns estudiosos defendem que os diferentes setores da sociedade são sempre controlados ou representados por "elites", sendo a democracia considerada apenas como um subproduto instrumental de um método competitivo de renovação de elites. Apesar da questionável posição totalizante do autor, em diversos casos, sem dúvida, o papel dos Conselhos e demais instrumentos de participação popular direta acabam não tendo eficácia, senão como mais uma ferramenta de manipulação ou maior legitimação simbólica da classe dominante.

Corroborando com o que foi dito, Alcántara (2007, p. 25) expõe que a sociedade não se organiza autonomamente, e os interesses corporativos acabam prevalecendo:

O modelo representativo de democracia atende muito mais a interesses de grupos específicos do que ao verdadeiro interesse da nação, sobretudo quando se considera a situação global, onde essa representatividade, não apenas no Brasil, mas em grande parte do mundo, atende aos obscuros interesses do mercado hegemônico.

Ao elucidar esse problema dentro do COMDEMA-JF, o PREA aponta que o Conselho é um verdadeiro reflexo de uma realidade em que cada qual, no fundo, defende nas audiências seus interesses pessoais, institucionais e ou próprios de um segmento. A ONG alega que ainda não atingimos, enquanto cidadãos, o amadurecimento de agirmos mais em prol do contexto social e ambiental mais amplo, havendo, ainda, muitas distorções e arestas a serem aparadas para que efetivamente se proteja o meio ambiente atuando no Conselho.

Em continuação, a ONG afirma que "em alguns casos o Conselho chega a legitimar ações que depõem claramente contra o que o bom senso aponta e contra a sociedade como um todo, em virtude de atender interesses claramente corporativos". Como um catalisador desse problema, ressaltam que ainda estamos dando os primeiros passos no sentido de conseguirmos dialogar democraticamente. O tempo perdido com o regime ditatorial no Brasil nos tirou muito em termos de liberdade, em que acabamos perdendo 20 anos de muitas possíveis conquistas, algumas somente alcançadas hoje. "É hora de chamarmos a responsabilidade para nós e tentarmos trabalhar para realizarmos as devidas mudanças culturais e de conduta".

O interesse comum que deveria ser defendido no Conselho é o da maioria da população, e não o interesse comum de grupos particularistas determinados. O interesse dos setores econômicos, representando uma demanda que não é o ideal social almejado pela sociedade, acaba tornando o COMDEMA-JF um instrumento ineficaz de proteção ambiental.

Ao estudar os limites dos Conselhos gestores, Gohn (2007, p. 90) elucidada:

(...) a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos; à curta trajetória de vida desses conselhos e, portanto, à falta de exercício prático [...] e ao desconhecimento - por parte da maioria da população, de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade).

Em outra pesquisa, a mesma autora (2004, p. 81) diz que é preciso ampliar a participação civil, para que não sejam sempre os mesmos a estar como representantes em todos os espaços. Apenas uma composição de representantes ativos, dotados de seriedade e compromisso social e ético com a coisa pública poderá vencer a "inércia da burocracia, o

risco de rotinização, o caciquismo de herdeiros da cultura política não cidadã, a centralização do poder nas mãos dos representantes do poder público".

3.4 A falta de paridade entre poder público e sociedade civil

O COMDEMA-JF, como a maior parte dos Conselhos atualmente, possui composição paritária, ou seja, metade dos membros representam o poder público, e a outra metade, a sociedade civil. Ocorre, no entanto, como bem apontado pela AMAJF, que, na realidade, não há a referida paridade, uma vez que as vagas destinadas à sociedade civil organizada são ocupadas, em grande parte, por segmentos ligados ao interesse econômico (Federação das Indústrias, Sindicato dos Engenheiros, Sindicato do Comércio, como visto no Capítulo 2). Isso, de acordo com a ONG, gera falta de representatividade efetiva dos reais interesses da sociedade como um todo quando das tomadas de decisões nas audiências.

Como muito bem elucidado por Alcántara (2007, p. 117), citação que merece nossa atenção:

(...) os direitos de participação são ignorados por grande parte da sociedade civil, além de não serem suficientemente incentivados pelos poderes constituídos e principalmente pelas grandes mídias, que relegam a um plano inferiorizado as perspectivas democráticas participativas. Essa situação permite, por outro lado, que grupos de interesses mais conscientes e civicamente mais preparados aproveitem esse *momentum* para satisfazerem seus interesses maquiando-os com a legitimidade que os conselhos proporcionam, *i. e.*, grupos organizados economicamente fortes, restritos a uma parcela ínfima da população, podem ocupar grande parte dos assentos e equipar seus conselheiros com um esquadrão de apoiadores técnicos, causando uma tremenda distorção no funcionamento dos conselhos (pelo menos dentro do ideal que foram criados) transformando-os em mais um instrumento político colonizado pelas elites econômicas, espelhando a mesma lógica de funcionamento da representatividade tradicional.

Diante dessa situação, resta evidenciado o fato de que, em verdade, quando da deliberação e votação nas audiências públicas, as demandas da sociedade civil ficam em uma situação de fragilidade. No COMDEMA-JF, dos dezesseis membros que compõem a representação da sociedade civil, onze consistem em representantes de engenheiros, arquitetos, comércio, sindicatos, construção civil, etc., corroborando com o que foi dito anteriormente.

Um recorrente problema presente nos Conselhos é o fato de não existirem critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. De acordo com Gohn (2007, p. 92), "em relação à paridade, ela não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc.". Existe uma grande disparidade no que tange às condições para participação em um Conselho dos membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil. Continua a autora: "os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, tem acesso aos dados e informações, tem infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática etc.". Eles possuem, portanto, o que os representantes da sociedade civil não têm.

O que percebemos é a falta de cursos e capacitação aos Conselheiros, para que a participação seja qualificada em termos de elaboração e gestão das políticas públicas, por exemplo, bem como a falta de parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes do governo e da sociedade civil.

Há uma tendência de burocratização no que tange à dinâmica participativa nas instâncias administrativas, e os Conselhos acabam deixando de ser espaços de negociações políticas entre distintos interesses e demandas em jogo. Amélia Cohn (2002, p. 161) aponta como uma das causas desse problema:

o controle desigual sobre as informações entre o governo e a sociedade civil, quer por questões operacionais - e segundo as quais o governo detém (ou deveria deter) essas informações e as socializa discriminada e seletivamente para seus interlocutores imediatos -, quer pela capacidade desigual de absorver e compreender essas informações, em geral apresentadas de forma agregada, o que dificilmente permite sua discriminação mais detalhada e sua compreensão de forma mais didática.

No mesmo sentido, Gohn (2004, p. 89) explica que o saber político não é uma realidade possível, se há desigualdade de saberes ou se há submissão. Em uma gestão democrática participativa não é possível se ter igualdade quando os representantes do governo sabem tudo sobre o funcionamento da máquina pública e a legislação pertinente, enquanto os representantes da sociedade civil, além de não terem esse conhecimento no mesmo nível, não dominam os códigos, em sua maioria, e possuem imensa dificuldade de acesso à informação.

3.5 A falta de autonomia ao COMDEMA-JF

Outro grande problema e ponto de crítica de boa parte dos membros do Conselho, principalmente por aqueles que representam a sociedade civil, é o fato de o COMDEMA-JF não ter personalidade jurídica própria, o que não lhe confere a autonomia necessária para existir e operar de forma imparcial.

Neste caso, como informa o PREA, o Conselho depende maciçamente de um apoio institucional, que no caso de Juiz de Fora é dado pela Prefeitura Municipal. Este vínculo institucional acaba por fazer o Conselho funcionar sob a “batuta” do Estado, que nem sempre opera em prol do cidadão.

Na maioria dos municípios, os meios de informação e a dinâmica de funcionamento dos Conselhos ainda são dependentes das iniciativas do governo local, seja através dos secretários municipais, seja pelos responsáveis diretos do órgão.

Como bem elucida Gohn (2004, p. 51), um grande risco dos Conselhos é eles se transformarem em estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais, realidade esta que se verifica no COMDEMA-JF, conforme anteriormente dito. De acordo com a autora, "a dinâmica política e administrativa dos municípios é - e a nosso ver sempre será - o mais forte condicionamento no funcionamento desses canais, tendo em vista a centralidade do papel exercido pelo Executivo municipal".

Em pesquisa realizada por Abranches e Azevedo (2004, p. 167), eles constataram que a motivação para a construção dos Conselhos, na maioria dos casos, advém do interesse político do prefeito ou secretário municipal para sua instalação, evidenciando o peso das autoridades municipais.

A segunda maior motivação apontada pela pesquisa para a instalação dos Conselhos é a exigência legal do governo federal ou estadual para a liberação de verbas públicas. Em último lugar, apareceu a pressão da sociedade local como fator determinante para a existência do Conselho, o que revela um baixo índice de participação da sociedade organizada e, mesmo quando essa se mostra presente, faltam estruturas democráticas para a discussão e implantação desses instrumentos, já que as motivações políticas sempre são sobrepujadas.

Talvez um dos pontos mais frágeis do COMDEMA-JF seja o fato de o seu presidente ser definido por indicação do Prefeito. Como demonstrado em estudo específico sobre o Conselho realizado por Alcántara (2007, p. 227), quando ainda não havia a Secretaria de Meio

Ambiente de Juiz de Fora, e o órgão ao qual o COMDEMA-JF se vinculava era a AGENDA-JF, o cargo máximo deste último era cargo de confiança do prefeito. Nas palavras do autor:

isso refletiu substancialmente num controle e direcionamento, não evidenciado por si só, mas que redundou em mecanismos que possibilitam a prevalência de interesses encampados pelo executivo, que não correspondem às aspirações de funcionamento democrático do espaço público e do cumprimento da legislação ambiental.

O modelo ideal seria um Conselho independente, com autonomia e que pudesse funcionar em um espaço próprio, de modo que sofresse a menor interferência possível, evitando, conseqüentemente, influências políticas nas tomadas de decisão, que geralmente não refletem os reais anseios da população.

4 POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS

As pesquisas no campo jurídico, em sua maioria, se restringem às investigações bibliográficas, esquecendo-se de sua aplicação prática, e, com o presente trabalho, pretende-se uma contribuição, mesmo que mínima, à comunidade juizforana.

Serão apontadas algumas possíveis soluções - ou pelo menos a reflexão sobre o assunto - para os problemas que comprometem a influência da população nas tomadas de decisões governamentais, que vão de encontro ao idealizado no primeiro capítulo, quando afirmamos que, consoante a teoria do *status activus processualis*, as audiências correspondem a procedimentos, vias institucionais, que deveriam garantir o direito de participação materialmente efetiva da população.

O primeiro problema apontado foi o da baixa participação popular nas audiências públicas do COMDEMA-JF. De fato, há ainda um déficit cultural na nossa sociedade acerca da importância da participação nas decisões do poder público.

Como apontado pelas duas ONGs que contribuíram para esse trabalho, para haver maior participação, tanto no sentido de conselheiros, quanto no de público em geral, acompanhando as reuniões, deve haver uma mudança no padrão cultural da sociedade brasileira, de modo que os cidadãos estejam mais atentos às questões que os cercam, usufruindo, de fato, dos espaços que lhes são garantidos.

Os Conselhos, por mais que tenham um formato ou uma participação nem sempre dominada pelo cidadão comum, sendo muitas vezes “abafado” por interesses particulares e/ou do poder público, ainda assim, são uma das ferramentas mais importantes para se estabelecer diálogo e marcar posicionamento diante das tomadas de decisão. Deve ser feita, portanto, ampla campanha de conscientização da população acerca da importância de se participar das tomadas de decisão em temas ambientais, sociais e de cidadania de uma forma geral, combatendo a lógica representativa tradicional como a única existente.

Uma maneira de se fomentar essa conscientização consiste na inclusão de uma abordagem específica em educação ambiental junto ao currículo escolar, principalmente no currículo municipal. O COMDEMA-JF poderia prever formas de divulgação e construção desse público participativo com a realização, por exemplo, de um COMDEMA Mirim, em especial com estudantes da rede pública de ensino.

Tal projeto se assemelharia ao "Parlamento Jovem de Minas", realizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que cria para os jovens uma oportunidade de

exercício de participação no Parlamento, visando estimular a formação política e cidadã dos estudantes e fixar a importância da participação popular na Assembleia (ASSEMBLEIA DE MINAS, *online*). Outro projeto que se concretizou positivamente neste sentido é a Câmara Mirim de Juiz de Fora, permitindo aos estudantes a participação efetiva na vida política da cidade (CAMARAJF - *online*). Um COMDEMA Mirim, portanto, parece uma realidade plausível e importante para a conscientização no que tange a participação nas questões ambientais locais.

A realização de transmissões *onlines* das audiências poderia contribuir, também, para uma mudança nos padrões culturais da sociedade juizforana, vez que facilitaria o acesso às discussões, fomentando a curiosidade e o interesse da população nas temáticas debatidas no Conselho.

O segundo problema destacado foi a inefetividade do COMDEMA-JF como instrumento de proteção ao meio ambiente, haja vista os interesses econômicos e pessoais sobrepujando as verdadeiras demandas sociais de proteção ambiental. Essa é uma questão que não afeta somente o COMDEMA-JF, mas diversos órgãos do setor público, e há uma grande dificuldade em se combatê-la, devido à força que os ideais capitalistas exercem na nossa sociedade.

Talvez uma composição do Conselho com mais representantes da sociedade civil, fazendo também menção ao terceiro problema constatado, ajude a amenizar essa situação, mas não podemos ter certeza, uma vez que há muita politicagem em jogo, e muitas pessoas acabam se rendendo a isso. Uma forma de blindagem a essa força política avassaladora em qualquer órgão público é uma ambição que ainda temos que continuar investigando, para que, finalmente, as pessoas possam defender seus ideais livremente, sem medo de consequências negativas que possam atingi-las.

No que diz respeito à falta de paridade entre o setor governamental e a sociedade civil, a AMAJF sugere a reformulação da composição do Conselho, com sua divisão em três setores paritários: governo, setor produtivo (indústria, comércio) e terceiro setor (ONG's, entidades de classe e academia), o que poderia minimizar o déficit representativo proporcional da sociedade civil.

Vale lembrar que um novo regimento interno torna-se essencial, limitando a participação de entidades ligadas ao setor produtivo ou público no segmento da sociedade civil, como, por exemplo, consórcios e comitês de bacia, sindicatos de comércio, de engenheiros/construtores, sistema "S", que atualmente integram esse segmento.

Além disso, como elucidada Gohn (2007, p. 95), é necessária a capacitação dos conselheiros, inclusive com cursos, seminários, fóruns, troca de experiências, espaços culturais, eventos etc., tendo em vista que a participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada, não bastando a presença numérica das pessoas. É preciso dotá-las de informação e conhecimento sobre as estruturas estatais. "Não se trata, em absoluto, de integrá-la, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer essa teia para poder intervir de forma a exercitar uma cidadania ativa (...)".

O quarto problema, de falta de autonomia do Conselho, também tange um assunto delicado. Como dito, o modelo ideal de Conselho seria o de órgão independente, com autonomia e que pudesse funcionar em um espaço próprio, de modo que sofresse a menor interferência possível. Porém, como apontado pelo PREA, é difícil determinar quem poderia arcar com os investimentos para que ele assuma independência. Nesse sentido, a ONG esclarece muito bem e nos deixa esse questionamento:

Talvez seja este o exercício para nós aprimorarmos o que já está posto. Esta é uma grande pergunta pois é o que mais leva alguns participantes a reflexões. É necessário que o Conselho encontre um caminho para a autonomia (lembrando que o Conselho somos nós, então precisamos pensar e trabalhar para isso), o que não resolve tudo, pois esta autonomia significa investimento financeiro que virá de alguma fonte e que fonte será esta? Qual a influência ou nova influência que recairá sobre o Conselho? É preciso estar atento a isto.

O Conselho, ainda, deve poder contar com o amparo do Poder Judiciário e do Ministério Público, suficientemente capacitados não só para garantirem a existência dos Conselhos, como também para assegurarem a sua estabilidade, o seu bom funcionamento e, principalmente, a aplicabilidade de suas decisões caso haja resistência por parte dos outros poderes em acatá-las. Como exemplo, poderia haver uma previsão regimental obrigando o Conselho a encaminhar cópia das pautas de convocação, atas e eventuais registros de suas deliberações ao Ministério Público, em especial à Promotoria especializada em meio ambiente, para acompanhamentos e fiscalizações. Para facilitar, poderia, ainda, ser reservado um assento no COMDEMA-JF ao próprio MP. Além disso, a concretização de algumas dessas sugestões poderia advir de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado pelo MP com o Município, visando as melhorias necessárias ao COMDEMA-JF.

5 CONCLUSÃO

Com o exposto até aqui, pudemos observar diversos problemas que o nosso Conselho de Meio Ambiente possui. O objetivo desse trabalho não era exaurir essa temática, de modo a afirmar o modelo ideal de Conselho, mas, ao menos, apresentar possíveis soluções para algumas de suas adversidades, no intuito de gerar uma melhora a esse órgão que atende à sociedade e deve, portanto, refletir seus interesses.

Diante do constatado, as audiências públicas realizadas no COMDEMA-JF falham como procedimentos aptos a garantir direitos, seja pela baixa participação popular, seja pela falta de paridade entre os setores que o compõem, seja pelas influências políticas que motivam suas decisões.

Um dos fundamentos das audiências públicas, de possibilitar a influência da sociedade nas decisões a serem tomadas no que tange às políticas públicas, acaba não se concretizando. O *status activus processualis* prevê a criação de vias institucionais que permitam a participação direta da sociedade civil nos processos de tomadas de decisões governamentais. As audiências públicas, como vias institucionais aptas para tal, deveriam refletir essa realidade.

Conforme Hannah Arendt (1989), a esfera pública se baseia no "direito a ter direitos", o que pode se traduzir no reconhecimento do direito de ter o direito de participação na vida pública garantido a todos, o que, infelizmente, não se concretiza.

Algumas soluções foram apontadas com o objetivo de amenizar os problemas enfrentados no COMDEMA-JF, a fim de tornar as audiências, que são os espaços e portais de abertura à participação da sociedade, locais eficientes de influência social nas decisões. Vimos que uma participação mais acurada e comprometida de fato, só se faz com muito trabalho, capacitação, vontade, consciência e conscientização. Programas de capacitação aos conselheiros devem ser criados; a existência e importância do Conselho deve ser divulgada, bem como a participação, incentivada. Um novo regimento deve ser elaborado, com reestruturação dos representantes, de modo a equilibrar nas audiências a força da sociedade civil proporcionalmente à força do poder público.

O *status activus processualis* preconiza um direito fundamental à previsão de procedimentos administrativos que permitam a participação popular nos processos decisórios da competência do Poder Público, de forma a influir decisivamente nos destinos de tais decisões. Concluimos, então, que o direito a procedimentos de participação democrática direta

deve incluir o direito a criação e/ou fomento das condições materiais, institucionais e culturais que possibilitem essa participação, tais como a educação ambiental nas escolas públicas, a criação de um Conselho Mirim, a transmissão *online* das audiências, e até a concretização dessas sugestões através da intervenção do Ministério Público, por meio, por exemplo, da celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Município.

Essa pesquisa, que ambicionou discutir uma questão local com aplicabilidade concreta, acabou encontrando alguns obstáculos de ordem prática, já esperados, como o baixo índice de investigações e bibliografias sobre o tema, a dificuldade em se conseguir dados concretos com participantes imersos na realidade do Conselho, bem como a tentativa de soluções passíveis de serem implementadas.

No entanto, este já é mais um passo para novas pesquisas, que, somado à ausência da grande restrição de tempo disponibilizado para uma monografia, pode vir a gerar grandiosos trabalhos e projetos futuros e, quem sabe, uma melhoria significativa na estrutura do Conselho de Meio de ambiente de Juiz de Fora e em suas audiências, garantindo maior acesso à população, que terá a possibilidade de, junto ao Poder Público, decidir os caminhos a serem trilhados por sua cidade.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, M. AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito?. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. AZEVEDO, S. RIBEIRO, L. C. Q (Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- ALCÁNTARA, L. A. G. **Conflito, consenso e legitimidade: delimitação e análise de embates sociais no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora**. 2007. 340 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2007.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- AMARAL, R. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa! In: ROBERTO GRAU, E. GUERRA FILHO, W. E. (Orgs.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. 1 ed. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 2003.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. In: **Revista brasileira de ciências sociais**. N. 40, 1999.
- ASSEMBLEIA DE MINAS - **Parlamento Jovem de Minas**. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/educacao/parlamento_jovem/index.html.> Acesso em 21 de janeiro de 2014.
- BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- _____. **Teoria do estado**. 3. ed., 2 tir. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BRASIL. CRFB (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: Senado, 1988.
- CAMARAJF - **Câmara Mirim**. Disponível em: < <http://www.camarajf.mg.gov.br/noticias.php?cod=4268>.> Acesso em 21 de janeiro de 2014.
- CAMARGO, A. Governança para o século 21. In: TRIGUEIRO, A. **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2001.
- COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A. CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

COIMBRA, Audrey de Souza e FERNANDES, Adriano de Amorim. **Sujeitos coletivos e educação ambiental: O papel das ONGs Ambientalistas de Juiz de Fora no Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMDEMA-JF.** 2005, 135f. (Monografia de Pós-graduação *latu sensu* em Educação Ambiental). Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2005.

COMDEMA-JF - **Conselho Municipal de Meio Ambiente.** Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/sma/comdema/index.php>> Acesso em 17 de novembro de 2013.

_____. Deliberação Normativa nº 44 de 2013, Altera a Deliberação Normativa n.º 01/2000 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 19 de novembro de 2013.

_____. Deliberação Normativa nº 28 de 2006, Altera a Deliberação Normativa Comdema nº 01 de 18 de dezembro de 2000, que Estabelece o Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Juiz de Fora- COMDEMA. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 19 de novembro de 2013.

_____. Deliberação Normativa nº 03 de 2001, Altera o regimento interno do Comdema. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 19 de novembro de 2013.

_____. Deliberação Normativa nº 01 de 2000, Regimento interno do Comdema. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 19 de novembro de 2013.

DAL BOSCO, M. G. **Audiência pública como direito de participação.** Disponível em: <<http://oab-ms.jusbrasil.com.br/noticias/1645537/audiencia-publica-como-direito-de-participacao>> Acesso em 26 de novembro de 2013.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

_____. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. AZEVEDO, S. RIBEIRO, L. C. Q (Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo.** 3. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

HÄBERLE, P. **Hermenêutica Constitucional.** A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

IBGE/MUNIC - **Sala de Imprensa.** Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&idnoticia=2420>> Acesso em 18 de novembro de 2013.

JUIZ DE FORA, Lei nº 9.680 de 20 de Dezembro de 1999. Dispõe sobre o CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - COMDEMA e dá outras providências. Disponível

em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 19 novembro de 2013.

_____. Lei nº 9.590 de 14 de Setembro de 1999. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Município de Juiz. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 19 de novembro de 2013.

_____. Lei nº 5.856 de 09 de Setembro de 1980. Cria o Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente de Juiz de Fora (COMDEMA-JF) e contém outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/1980/585/5856/lei-ordinaria-n-5856-1980>>. Acesso em: 06 de janeiro de 2014.

_____. Decreto nº 11.499 de 27 de Fevereiro de 2013. Regulamenta a Lei n.º 9.680, de 20 de dezembro de 1999, que “Dispõe sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMDEMA e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000036181>. Acesso em 06 de janeiro de 2014.

LOPES, J. S. L. **Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação.** In: Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006

LORENZ, E. **O bater de asas de uma borboleta no Brasil pode iniciar um tornado no Texas?** Disponível em: <http://eaps4.mit.edu/research/Lorenz/Butterfly_1972.pdf>. Acesso em 03 de agosto de 2013.

PEREZ, M. A. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública.** 1. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTOS JÚNIOR, O. A. AZEVEDO, S. RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. AZEVEDO, S. RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

VIDAL, G. Entrevista ao *Suddeutsche Zeitung*, 2-3.6.1999.

ANEXO A - QUESTIONÁRIOS

1. Integra ou já integrou o COMDEMA? Não Sim – Durante qual período?

2. Qual o grau de participação popular no COMDEMA?

Alto Médio Baixo Inexistente

2.1. Quais as prováveis causas desse grau de participação popular?

2.2. Quais medidas aumentariam o grau de participação popular no COMDEMA?

3. O COMDEMA tem sido um instrumento efetivo de proteção do meio ambiente? Não Sim

3.1. Se não, quais seriam as principais causas?

4. Quais os principais problemas na atuação e no funcionamento do COMDEMA?

4.1. Quais as suas propostas para a melhoria na atuação e no funcionamento do COMDEMA?

5. Qual é a sua avaliação do COMDEMA em linhas gerais?

Excelente Bom Regular Péssimo

QUESTIONÁRIO - AMAJE

1. Integra ou já integrou o COMDEMA? Não SimX – Durante qual período?

Durante o período de 1998 a 2008

2. Qual o grau de participação popular no COMDEMA?

Alto Médio BaixoX Inexistente

2.1. Quais as causas desse grau de participação popular?

Falta de conhecimento e informação da população; desinteresse dos assuntos ambientais;

2.2. Quais medidas aumentariam o grau de participação popular no COMDEMA?

Ampla campanha de conscientização da população da importância de participar na tomada de decisão em temas ambientais, sociais e de cidadania de uma forma geral. Outra questão é proporcionar mais vagas ao setor da sociedade civil organizado

3. O COMDEMA tem sido um instrumento efetivo de proteção do meio ambiente? NãoX Sim

3.1. Se não, quais seriam as principais causas?

A principal causa é o interesse econômico sobrepujando a conservação ambiental.

4. Quais os principais problemas na atuação e no funcionamento do COMDEMA?

A falta de paridade entre o setor do governo e a sociedade civil, uma vez que as vagas destinadas a sociedade civil organizada são ocupadas, em grande parte, por segmentos ligados ao interesse econômico (Federação das Indústrias, Sindicato dos Engenheiros, Sindicato do Comércio), que gera falta de representatividade efetiva das reais interesses da sociedade como um todo.

4.1. Quais as suas propostas para a melhoria na atuação e no funcionamento do COMDEMA?

Nova reformulação da composição em três setores paritários: governo, setor produtivo (indústria, comércio) e terceiro setor (ONG's, Entidades de classe e academia). O que minimiza o déficit representativo proporcional da sociedade civil (atualmente a SCO tem 2 vagas e na nova reformulação em torno de 11). Vale lembrar que um novo regimento interno torna-se essencial limitando a participação de entidades ligadas ao setor produtivo ou público no segmento da sociedade civil, como por exemplo consórcios e comitês de bacia, sindicatos de comércio, de engenheiros/construtores, sistema S.

5. Qual é a sua avaliação do COMDEMA em linhas gerais?

Excelente Bom Regular X Péssimo

QUESTIONÁRIO - PRA

1. Integra ou já integrou o COMDEMA? Sim – Durante qual período?

Desde o ano de 2005 até o período atual.

2. Qual o grau de participação popular no COMDEMA?

Baixo

2.1. Quais as prováveis causas desse grau de participação popular?

Não é possível termos certeza absoluta, mas o que parece ocorrer é falta de interesse de fato, por boa parte dos cidadãos; desconhecimento da existência do Conselho; falta de afinidade e conhecimento referentes às temáticas discutidas no COMDEMA. Outro grande ponto é o fato de as questões ambientais por mais que estejam chegando ao ponto de estar presente no cotidiano da população, o nível de educação e envolvimento para com a prática de ações ambientais, ainda não é uma realidade em nosso município e país como um todo. Não podemos deixar de destacar que para estarmos nas reuniões, trocamos um momento de trabalho e ou compromissos pessoais para estar atuando de forma voluntária. Para os segmentos dos poderes públicos e setor privado, esta rotina de reuniões está prevista para o horário de trabalho sem prejuízo de salário e rotina. Quando falo em participação, contextualizo com maior ênfase os Conselheiros, mas de modo geral nem mesmo a participação enquanto público ouvinte das reuniões ocorre de modo satisfatório. Foram alguns raríssimos casos de questões relevantes e polêmicas que levaram o público a participar.

2.2. Quais medidas aumentariam o grau de participação popular no COMDEMA?

Para haver maior participação tanto no sentido de Conselheiros, quanto de público em geral acompanhando as reuniões, deve haver uma mudança no padrão cultural da sociedade brasileira, de modo que os cidadãos estejam mais atentos às questões que os cercam e, que usufruam de fato dos espaços que lhes são garantidos. Os Conselhos por mais que tenham um formato ou uma participação nem sempre dominada pela cidadão comum, sendo muitas vezes “abafado” pelo interesse privado e ou do Poder Público, ainda assim são uma ferramenta das mais importantes para se estabelecer diálogo e marcar posicionamento diante das tomadas de decisão.

3. O COMDEMA tem sido um instrumento efetivo de proteção do meio ambiente? Não

3.1. Se não, quais seriam as principais causas?

Quando temos a palavra efetivo na pergunta a resposta que posso dar é a seguinte. Efetivamente não, pois o Conselho é um verdadeiro reflexo da realidade onde cada qual no fundo no fundo, defende seus interesses pessoais, institucionais e ou de segmento como um todo. Ainda não atingimos enquanto cidadãos o amadurecimento de agirmos mais em prol do contexto social e ambiental mais amplo, sendo o que de fato deve prevalecer. Ainda temos muitas distorções e arestas a serem aparadas para que efetivamente protejamos o meio ambiente atuando no Conselho. Em alguns casos o Conselho chega a legitimar ações que depõem claramente contra o que o bom senso aponta e contra a sociedade como um todo em virtude de atender interesses claramente corporativos. Cabe ressaltar que em termos de país e democracia ainda estamos dando os primeiros passos no sentido de conseguirmos dialogar democraticamente. O tempo perdido com o regime ditatorial no Brasil nos tirou muito em termos de liberdade, ou seja, perdemos 20 anos de história e certamente de muitas possíveis conquistas, somente alcançadas hoje. Creio que esta geração da qual faço parte e você também, pode começar a não mais dizer que perdemos muito com a ditadura (claro que perdeu-se muito), mas sim que já caminhamos mais de 20 anos depois dela e é hora de praticar o que a geração passada não pode praticar. É hora de chamarmos a responsabilidade para nós e tentarmos trabalhar para realizarmos as devidas mudanças culturais e de conduta.

4. Quais os principais problemas na atuação e no funcionamento do COMDEMA?

De forma resumida um dos problemas e ponto de crítica de boa parte dos membros do Conselho, principalmente aqueles que representam a sociedade civil, é o fato de o COMDEMA não ser uma personalidade jurídica, o não que lhe confere a autonomia necessária para existir e se fazer operar. Neste caso o Conselho depende maciçamente de um apoio institucional, que no caso de Juiz de Fora é dado pela Prefeitura Municipal. Este vínculo institucional acaba por fazer o Conselho funcionar sob a batuta do Estado, que nem sempre opera em prol do cidadão. O modelo ideal seria um Conselho independente, com autonomia e que pudesse funcionar em um espaço próprio de modo que sofresse a menor interferência possível. Na minha visão não vejo quem poderia arcar com os investimentos para que o Conselho assuma uma independência. Talvez seja este o exercício para nós aprimorarmos o que já está posto.

4.1. Quais as suas propostas para a melhoria na atuação e no funcionamento do COMDEMA?

Esta é uma grande pergunta pois é o que mais leva alguns participantes à reflexões. Ainda não tenho uma lista pronta e ou modelo de mudanças que deveriam ocorrer, mas aponto aproveitando o item anterior, como sendo necessário que o Conselho encontre um caminho para a autonomia (lembrando que o Conselho somos nós então precisamos pensar e trabalhar para isso), o que não resolve tudo, pois esta autonomia significa investimento financeiro que virá de alguma fonte e que fonte será esta? Qual a influência ou nova influência que recairá sobre o Conselho? É preciso estar atento a isto. Outro ponto é a mudança no padrão cultural de envolvimento da sociedade. Acredito que somente a educação pode conscientizar-nos da importância de nosso papel enquanto atores sociais. Uma participação mais acurada e comprometida de fato, só se faz com muito trabalho, capacitação, vontade, consciência e conscientização. Outro ponto importante e que abre o leque para uma discussão de vida, é o fato do modelo socioeconômico capitalista que deixa sua marca em tudo e esse modo de se travestir, ou melhor, este poder de se camuflar conforme o contexto em que lhe convém, é uma das mais perversas armas que nos ronda. O capitalismo hoje tem se “vestido de verde” e, se não estivermos atentos e fortes, acabamos por legitimar ações pseudo-ambientais, em nome do sucesso e vitória de praticas das mais absurdas, mas que sabiamente são muito bem disfarçadas e vendidas pelo capital e pela classe dominante. Dificilmente chegaremos a um consenso em termos ambientais, uma vez que as práticas preservacionistas e conservacionistas sempre foram taxadas de algo reacionário diante da luta por conquistas territoriais e recursos minerais na história da humanidade. O exercício que devemos fazer é encontrar o equilíbrio desta equação, tarefa que não é fácil, mas estamos tentando a todo custo fazer nossa parte neste jogo.

5. Qual é a sua avaliação do COMDEMA em linhas gerais?

Bom

Mas não posso me furtar a um comentário que completa a resposta. Não é o bom que gostaríamos que fosse, mas é o que temos enquanto espaço de diálogo e marcação de posição como disse no início. Deste modo devemos a todo custo aproveitar a oportunidade, uma vez que sem este exercício não saberíamos sequer o que estaria ocorrendo ao nosso lado. Esta é uma forma que temos de colocar em prática o tão falado, controle social. O que nos compete então é trabalharmos para que as distorções venham cada vez mais a ser corrigidas.