



Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental

Revista do PPGEA/FURG-RS

ISSN 1517-1256

Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental

**CONSELHOS AMBIENTAIS: CONSIDERAÇÕES PARA FOMENTAR A
EDUCAÇÃO AMBIENTAL ¹**

Marcio Andre Facin²

Antônio Carlos Porciúncula Soler³

Francisco Quintanilha Veras Neto⁴

Carlos Roberto da Silva Machado⁵

RESUMO: A participação da sociedade na construção da política ambiental está prevista por várias normas. Os Conselhos Ambientais se caracterizam como promotores do acesso a informação, o debate e a tomada de decisão atinente a política ambiental. A defesa do ambiente alijada da participação da sociedade civil e sem acesso a informação ambiental, uma das tantas conexões do Direito Ambiental (DA) com a Educação Ambiental (EA), não é viável e afronta a Constituição Federal. O Brasil apresenta uma diversidade de Conselhos Ambientais, com distintas formatações, nos quais a participação das ONGs ambientais e ecológicas tem sido destacadamente garantidoras da observância das leis ambientais. O acesso a informação ambiental é base para a EA, sendo uma garantia legal e a forma como é produzida e publicizada pode incrementar a consciência ecológica ou amortecê-la. A participação qualificada em Conselhos Ambientais está diretamente relacionada com o acesso à informação ambiental, mas também com sua configuração legal e política. Os Conselhos Ambientais, integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), são legalmente obrigados a promoção da EA. As instituições oficiais

¹ O presente artigo é fruto da prática nos Conselhos Ambientais e das pesquisas realizadas no Grupo Transdisciplinar em Pesquisa Jurídica Para a Sustentabilidade (GTJUS), no Grupo de Pesquisa Política Natureza e Cidade (GPNC) e no Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental (PPGEA) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

² Bacharel em Direito, Especialista em Direito Ambiental, Mestrando em Educação Ambiental - Universidade Federal do Rio Grande - CEP 96201-900 - Rio Grande - Rio Grande do Sul - Brasil; facin.ambiental@gmail.com; <http://gpncfurg.blogspot.com>. Conselheiro do COMPAM durante os anos de 2001 à 2010.

³ Advogado Ambientalista, Especialista em Ecologia Humana e em Ciência Política, Mestrando em Educação Ambiental - Universidade Federal do Rio Grande - CEP 96201-900 - Rio Grande - Rio Grande do Sul - Brasil; acpsoler@gmail.com; <http://gpncfurg.blogspot.com>. Membro do Centro de Estudos Ambientais (CEA), Conselheiro do COMPAM durante os anos de 1995 até a presente data.

⁴ Doutor em Direito, Professor do Programa Pós-graduação em Educação Ambiental - Universidade Federal do Rio Grande - CEP 96201-900 - Rio Grande - Rio Grande do Sul - Brasil; quintaveras@yahoo.com.br; <http://gpncfurg.blogspot.com>.

⁵ Doutor em Educação, Professor do Programa Pós-graduação em Educação Ambiental - Universidade Federal do Rio Grande - CEP 96201-900 - Rio Grande - Rio Grande do Sul - Brasil - karlmac@ig.com.br; <http://gpncfurg.blogspot.com>.

de ensino devem se aproximar dos Conselhos Ambientais para fomentarem a EA. Aos órgãos ambientais e de controle ambiental cabe a aplicação da lei ambiental e à sociedade civil incumbe exigir e acompanhar a construção das políticas ambientais, para uma maior consciência ecológica.

Palavras-Chave: Conselhos Ambientais, Direito Ambiental, Educação Ambiental, Informação Ambiental, Democracia Ambiental.

ABSTRACT: Society participation in the construction of environmental policy is provided by several standards. The Councils Environmental characterized as promoting access to information, debate and decision making regard to environmental policy. Protection of the environment depleted of civil society participation and without access to environmental information, one of the many connections of Environmental Law (EL) with the Environmental Education (EE) is not viable and affront to the Constitution. Brazil has a diversity of environmental councils, with several formats in which the participation of environmental NGOs / green has been prominently guarantors of compliance with environmental laws. Access to environmental information is the basis for the EE, as a legal warranty and how it is produced and advertised may increase environmental awareness or deaden it. Participation in Councils qualified environment is directly related to access to environmental information, but also with their legal and political setting. The Environmental Council, members of the National Environmental System (SISNAMA) are legally obliged to promote the EE. The official institutions of learning should approach to encourage Councils Environmental EE. Environmental agencies and environmental control is up to law enforcement and civil society environmental responsibility demand and monitor the construction of environmental policies for a more environmentally conscious.

Key words: Environmental Council, Environmental Law, Environmental Education, Environmental Information, Environmental Democracy.

Participação, Informação e Defesa do Meio Ambiente

A participação da sociedade na construção da política ambiental é mais que necessária, é uma obrigação/direito constitucional.

Conforme a Constituição Federal de 88 (CF/88), no artigo 225, incumbe ao Poder Público e a coletividade a defesa do ambiente. Assim o mesmo estabelece:

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. (Constituição Federal/1988)

Não é viável defender o ambiente sem participar das decisões que o afetam ou que o modificam e de forma apartada da informação ambiental, um dos elos que ligam o Direito Ambiental (DA) e a Educação Ambiental (EA).

Diz ainda mais o artigo constitucional supracitado, norma ambiental basilar do DA brasileiro:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
(...)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

Nesse sentido, os Conselhos de Meio Ambiente ou Colegiados Ambientais⁶ se caracterizam num espaço adequado para o acesso a informação, o debate e a tomada de decisão atinente a política ambiental, seja municipal, estadual e/ou federal, ainda que não deixem de existir obstáculos a serem superados para tal fim.

A previsão constitucional da participação da sociedade civil na defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade, como é o ambiente ecologicamente equilibrado, decorre, entre outras fontes formais, de documentos internacionais, como a Declaração do Rio de Janeiro, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), também conhecida como Eco -92. Seu Princípio 10 estabelece:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas (Princípio 10 da UNCED).

A razão de tal Declaração expressar dois importantes Princípios do DA, o da Participação e o da Informação, se dá pelo fato de que sem acesso apropriado aos dados ambientais, ou melhor, sem EA, a participação se torna profundamente comprometida, revelando-se uma simples formalidade na construção da política ambiental e ainda, o que mais importa, na tutela da Natureza. Gerard Monédiaire *apud* Machado (2003, p.80) afirma que a “participação’ dos ignorantes é um mero álibi ou uma idiotice”.

Daí que a participação do cidadão e, mais ainda, do cidadão organizado em coletivos e instituições, aporta qualidade indispensável, ainda que mostrada insuficiente para defesa do ambiente. Contudo, tal manifestação contemporânea da democracia não deixa de encontrar resistência entre os Administradores Públicos, notadamente pela disputa de poder inerente as relações humanas, em razão de interesses diferentes e antagônicos de grupos sociais.

Nesse sentido, Machado (2006, p.35) defende que a “participação dos cidadãos e das associações não merece ser entendida com uma desconfiança contra integrantes da Administração Pública. Essa participação não é substitutiva da atuação do Poder Público”

Referindo-se aos Conselhos, em geral, estes se constituem como espaço de disputa de posições política e ideológicas (TEIXEIRA, 1999, p.101). Sem dúvida os Conselhos de Meio Ambiente se apresentam como um lócus onde a disputa de interesses e as visões de Natureza afloram e não necessariamente suas decisões se dão com vistas à proteção ambiental ou à garantia constitucional do seu equilíbrio ecológico.

Partindo desse viés, a seguir faremos um breve relato das origens históricas dos Conselhos de Meio Ambiente, para depois mencionarmos a sua relação com o Princípio da

⁶ O presente trabalho empregará esses dois conceitos como sinônimos.

Informação e a conexão do DA com a EA e, ao final, tecer comentários acerca do Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM) de Pelotas, como cenário no qual se desenvolvem, na materialidade, as complexidades aqui teorizadas.

Origens dos Conselhos

Em que pese os Conselhos representarem espaços de participação concebidos junto à própria democracia participativa, a atenção da academia para o papel dos colegiados ambientais na solução dos conflitos e disputas no campo ambiental verificados na atualidade é inquestionavelmente incipiente.

Os registros históricos indicam que já existiam, há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades-Estado do mundo greco-romano, conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais. A Bíblia registra que a prudência aconselhou Moisés a reunir 70 “anciãos ou sábios”. Para ajudá-lo no governo de seu povo, dando origem ao Sinédrio, o “Conselho de Anciãos” do povo hebreu. (BORDIGNON, 2004).

Mais recentemente podemos citar o exemplo da Comuna de Paris, em 1871, quando as tentativas de autogestão resultaram frustradas, após uma rápida experiência prática. Naquela oportunidade, foram os chamados Conselhos Operários que protagonizaram aquele movimento, sendo que estes tinham como escopo a emancipação cultural, social, política e econômica do sistema capitalista. Já no século XX vários exemplos se destacam, como os “soviets russos”⁷, em 1917 e vários conselhos de operários, como os da Polônia⁸, em 1969.

A organização dos sindicatos, notadamente no início do século passado, foi decisiva:

[...] para a defesa da dignidade dos trabalhadores. A proteção do meio ambiente não tem a mesma característica. Não se trata da defesa de uma classe profissional, mas de interesses que transcendem as profissões e concernem a diversos segmentos sociais (MACHADO, 2003, p. 81).

Mesmo que diante de tais raízes, cabe ressaltar que os Conselhos de trabalhadores e os ambientais se diferenciam dado o propósito distinto, como mencionado acima.

A Experiência Brasileira

No Brasil, merece registro o fato de que os Conselhos brotaram, notadamente, na década de 70 e 80, a partir de enfrentamentos políticos por um país democrático. Assim, ao longo dos anos os Conselhos vem sendo implementados na expectativa de que se tenha maior participação da sociedade civil nas decisões tomadas pelo Poder Público.

⁷ Colegiados ou corpos deliberativos frutos da Revolução Russa de 1917 (REIS, 1987).

⁸ Ao contrário da Hungria, os conselhos poloneses não tomaram o poder, mas permanecendo, após a revolta, como um duplo poder, questionando a burocracia e sendo porta-vozes dos operários e dos estudantes. (GOHN, 2007, p. 69).

Figura 01: Reunião do COMPAM, Pelotas/RS



Foto: Antonio C P Soler

De acordo com GOHN (2007) e TATAGIBA (2010), podemos destacar três diferentes modelos de Conselhos na história recente do país.

No final da década de 70 encontra-se a conjuntura do primeiro modelo de Conselhos, os quais eram criados pelo poder executivo “para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares” (GOHN, 2007, p.70). Tatagiba (2010), com propriedade, assinala que o papel desempenhado pelos Conselhos, naquela época da ditadura militar, se resumia a condição decorativa, somente tendo a função de aconselhar, resultando no desempenho de um papel meramente formal.

Nessa década, acontecia em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972), com a participação de cerca de 113 países e 250 organizações não governamentais (ONGs). No Brasil:

para dar uma resposta a opinião pública internacional, através do Decreto no. 73.030, de 30 de outubro de 1973, o governo Federal criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, ‘orientada para a conservação do meio ambiente, e ao uso racional dos recursos naturais’. (SOLER, 1996, p.69)

Nesse cenário, um inédito movimento social, inicialmente chamado de ecológico⁹, formava-se no país, contribuindo sobremaneira para a promoção da politização das questões ambientais. A fundação, na cidade de Porto Alegre/RS, da Associação Gaúcha de Proteção do

⁹ Hoje também recebe a denominação de ambiental ou socioambiental, ainda que sejam conceitos diferentes.

Ambiente Natural (AGAPAN)¹⁰, em 1971, simboliza tal articulação ocorrida no Brasil nesse período.

O segundo modelo aparece com o processo de redemocratização e com a chegada da oposição ao poder, notadamente a partir do ano de 1982, quando “a bandeira da descentralização e da participação comunitária integrou os diferentes projetos governamentais” (RIACHAELIS, 2011, P.41). Os Conselhos Populares, como foram designados, vinculados ao Poder Executivo, foram forjados no seio dos movimentos populares, o qual era utilizado como instrumentos para o encaminhamento das reivindicações de suas pautas junto aos mais diversos governos.

Com a promulgação da CF/88, surgem as bases para o terceiro modelo de Conselhos (TATAGIBA, 2010, p.30). Redesenhados política e legalmente, tais espaços de democracia direta passaram a apresentar maior legitimidade e receberam mais poderes. Os Conselhos institucionalizaram-se, sendo criados por lei e não por outro diploma legal (GOHN, 2007, p.70), e saíram de uma passividade decorativa consultiva, para a ação deliberativa, consolidando-se como espaços de debates políticos.

A política ambiental nesse período também foi marcada pela incomparável e esperançosa ECO-92, a qual contou com delegações oficiais de 178 países (MEC, 1998, p.52) e o paralelo Fórum Global, organizado pela sociedade civil, o qual reuniu 1.300 ONGs de todo o planeta, resultando em 36 tratados discutidos e assinados por elas (CARVALHO, 2002, p.151), entre eles o Tratado de EA para as Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global.

Ainda que o modelo contemporâneo dos Conselhos se caracterize predominantemente pelo exemplo imediatamente descrito acima, os mesmos vem sendo objetos de permanentes tentativas de enfraquecimento, seja no plano material, com a precariedade estrutural para seu adequado funcionamento e/ou pela elaboração de pautas periféricas da política ambiental, seja também pelo plano formal, com a tentativa de aprovação de regras que diminuam ou retirem algumas de suas competências, mitigando o caráter deliberativo.

Informação Ambiental e a Participação

¹⁰ A fundação da AGAPAN é considerada um marco no movimento ambiental e ecológico no Brasil, contudo, anteriormente, já existiam outras instituições, como a União Protetora da Natureza (UPN), fundada em 1955, onde militou Henrique Luiz Roessler, homenageado hoje com o nome do órgão ambiental gaúcho, Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) Henrique Luiz Roessler

O acesso a informação ambiental é subsídio indissociável da EA e uma das conexões possíveis com o DA.

Cabe trazer a baila a reflexão de Machado:

A qualidade e a quantidade de informação irão traduzir a intensidade de participação na vida social e política. Quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada. A ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar. (MACHADO, 2006, p.34)

A Lei 10.650/03, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), garante o “acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental”, sendo o órgão ambiental obrigado a “fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico”.

A divulgação de informações ambientais não só é uma forma de fazer EA, ainda que não formal, se revelando, dessa forma, em uma maneira de fomentar ou amortecer a consciência ecológica e, com ela, a prática ou não da cidadania, no sentido de fazer valer o DA. Por outro lado, a divulgação de informações se configura num expediente de contraponto, ainda que de forma desigual e muito usado pelas ONGs, notadamente através da mídia¹¹.

Diversas formas de enfoque e divulgação de dados ambientais se apresentam provenientes de pesquisadores, militantes de ONGs e instituições com distintas matizes ideológicas do pensamento político. São autores de tendências liberais a comunistas, de conservadores a progressistas, de antropocêntricos e não antropocêntricos é claro, que chamam a atenção para a reflexão da relação sociedade e natureza hoje estabelecida.

Merece menção inicial o citado Relatório Meadows¹² também conhecido como *Os Limites do Crescimento* (1972). Tal documento foi elaborado pelo Clube de Roma¹³ em parceria com o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, em inglês, *Massachusetts Institute of Technology*). É um inegável marco internacional, não só pelo seu ineditismo, mas

¹¹ O jornal impresso e a TV foram veículos importantes para a divulgação de informações e dados sobre a crise ecológica, reiteradas vezes usados pelo movimento ambiental e o ecológico. Mormente, as ONGs se valem também da internet através de sites e blogs, como o caso da ONG CEA, pelo endereço: <http://centrodeestudosambientais.wordpress.com>.

¹² Chamou a atenção para a necessidade de “frear o crescimento diante da eminência do colapso ecológico” (LEFF, 2001, p.22).

¹³ O Clube de Roma nasceu de um encontro de trinta pessoas, de dez países, promovido pelo empresário Aurelio Peccei (1908 – 1984), em 1968, na Itália.

igualmente pela sua mensagem central, que numa brutal e precária síntese poderia ser: a economia tem um limite e esse limite é a ecologia.

Publicações de ONGs reclamam como menções obrigatórias. É caso das elaboradas pelo *World Watch Institute*, com seus relatórios anuais intitulados “Estado do Mundo”¹⁴, o Relatório Planeta Vivo¹⁵, do Fundo Mundial para Natureza – *Worldwide Fund for Nature* (WWF), e o relatório *Blueprint for Survival* (1972)¹⁶, elaborado pelo coletivo editorial da revista *The Ecologist* (SMITH, 1998, 27), publicada de forma pioneira na Inglaterra dos anos 60, em circulação até hoje.

Alguns autores ainda mencionam documentos semi-secretos do Pentágono e outros, ainda mais confidenciais, como os da Fundação Bilderberg¹⁷ (LATOUCHE, 2009, p.13).

A informação ambiental pode mudar seu enfoque, conforme a fonte. Contudo, a participação de qualidade nos Conselhos Ambientais necessita, no mínimo, de acesso prévio à informação.

Sem conhecimento, a decisão fica inevitavelmente precarizada ou, no mínimo, prejudicada e, conseqüentemente, as possibilidades de efeitos danosos à biodiversidade e também à sociedade são ampliadas. Por outro lado, o acesso à informação ambiental não é uma garantia absoluta do pleno afastamento de tais efeitos. Mas é, sim, um dos muitos instrumentos legalmente instituídos para uma política ambiental que os previna ou, quando acontecerem, que os minimizem. (SOLER, 2008).

Uma emenda de 1989 à Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), garantiu à sociedade civil e obrigou o órgão público ambiental a prestação de informações, sendo necessária sua produção quando inexistente (XI, art. 9º da Lei da PNMA).

Assim, fuge da legalidade a administração pública que não informa, informa parcialmente ou de maneira não-clara sobre atos e/ou matérias ambientais relativas às suas atribuições. Ademais, tal conduta pode configurar, em tese, crime contra a administração pública ambiental, previsto na Lei 9.605/98 [Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências] (SOLER, 2008).

¹⁴ Como está expresso em sua publicação de 2004, é o “Relatório Anual do *Worldwatch*, publicado há 20 anos consecutivos, em cerca de 30 idiomas, com mais de 1 milhão de cópias vendidas. Eleito pela imprensa internacional como a bíblia do Desenvolvimento Sustentável” (ESTADO DO MUNDO, 2004, p. 66).

¹⁵ Elaborado em parceria com a Sociedade Zoológica de Londres e a *Global Footprint Network*, a edição de 2010 desse Relatório, afirma que a atual demanda humana pelo uso da natureza sobe vertiginosamente, já chega a 50% a além daquilo que planeta pode suportar.

¹⁶ Segundo a página na internet da *The Ecologist*, é um manifesto para a mudança radical que propõe, entre outras reformas, a formação de um movimento para a sobrevivência do planeta. Sua publicação teve como uma das suas conseqüências a fundação do Partido Popular inglês, rebatizado de Partido da Ecologia e, finalmente, Partido Verde. A *Blueprint for Survival* vendeu mais de 750.000 exemplares.

¹⁷ Na linha da conspiração internacional, segundo Daniel Estulin (2005), seria uma reunião secreta e informal de europeus e estadunidenses mais poderosos do mundo (políticos, empresários, banqueiros...), que se encontraram pela primeira vez em 1954, com o objetivo de discutir e determinar a ordem mundial.

Dessa forma, o acesso a informação está garantido pelo ordenamento jurídico brasileiro, colocando a disposição dos processos de EA, material para sua realização de forma comprometida com a transformação do atual quadro de degradação ambiental, bem como com a participação substancial da sociedade civil nos processos de construção das políticas públicas.

Aspectos dos Conselhos

Atualmente, os Conselhos apresentam configurações e temáticas variadas, conforme o ordenamento jurídico ao qual estão submetidos.

Um aspecto determinante da legitimidade social dos Conselhos diz respeito diretamente a sua composição. Tornam-se inúteis para fins de atendimento do art. 225 da CF/88, os Conselhos Ambientais que, apesar de serem deliberativos, não apresentam, na sua composição, a participação ampla da sociedade civil, em especial das ONGs que militam no campo ambiental. Assim é que uma “base social concreta, com representantes usufruindo de mandato vinculado e revogável, bem como plenos poderes para exercerem funções legislativas e executivas” (TEIXEIRA, 1999, p.101) é imprescindível.

Uma composição representativa, não necessariamente quantitativa, mas notadamente qualitativa, no sentido de contemplar as instituições que militam voluntariamente; ou estão envolvidas economicamente com determinada temática ambiental; ou ainda representações de grupos sociais que são atingidos direta e/ou indiretamente pelas políticas de determinado Conselho, conforme suas atribuições legais, deve ser buscada, sob pena do mesmo perder sua legitimidade junto a sociedade civil.

Nesse sentido, a participação organizada em associações¹⁸, no caso específico daquelas que tratam dos problemas ambientais, deve ser perseguida, mais do que o envolvimento individual do cidadão, uma vez que isoladamente a defesa dos interesses da sociedade civil em geral apresenta maior fragilidade na disputa com os interesses do capital e do poder estatal.

No caso da temática ambiental essa questão é mais dramática, pois muitos interesses humanos, desde aqueles vinculados ao grande capital, até os das populações pobres, a maioria, para se concretizarem dependem da relação estabelecida com a Natureza, da qual,

¹⁸ Reconhecemos que existem diversas matizes do chamado Pensamento Verde, sendo possível agrupá-los em dois grandes campos: aqueles que desejam superar o antropocentrismo, esse entendido como uma práxis na qual atribui ao homem o maior valor na Natureza, autorizando sua dominação; e os que desejam superá-lo. Tal configuração se reflete nas mais diversas práticas de associações e de Educação Ambiental.

obrigatoriamente, devem retirar os meios para tal. E, dessa forma, muitas vezes as ONGs, e seus aliados, os quais se alteram conforme o tema em debate, acabam sendo isolados nas disputas dos conflitos tratados no âmbito dos Conselhos, uma vez que, como já dito, tais grupos, especialmente os voluntários, não representam o interesse de um ou vários segmentos sociais, mas sim a defesa da Natureza em sentido amplo, cujo resultado, se atingido, beneficia a toda a humanidade e a vida na Terra em geral.

Assim, Machado entende que as:

associações ambientais, ao terem como metas a valorização da água, do ar, do solo, da fauna, da flora e do próprio homem, tratam e interesses difusos, que não só dizem respeito a cada um de seus associados, mas também a um número indeterminado de pessoas (2003, p. 81).

Oportunamente entende Dias (2008, p.71):

Os conselhos ambientais têm sido um importante canal de participação de ONG's ecológicas e ambientais, bem como movimentos sociais diversos, na formulação e aplicação de políticas na área, ainda que, corriqueiramente, suas decisões não sejam facilmente adotadas. Isto se deve, principalmente, as freqüentes coalizões entre governo e setores ligados ao capital econômico e político, que obstaculizam e impedem a implementação de medidas protetivas da Natureza (mesmo as antropocêntricas).

Contudo, o poder público, por diversas motivações, com destaque para a disputa de poder no construir e implementar a política ambiental, tem se mostrado, em muitas situações, um obstáculo para a participação das ONGs, as quais não devem substituir o Estado nas suas funções, contudo, a “proteção dos interesses difusos deve levar a uma nova forma participativa de atuação dos órgãos públicos” (MACHADO, 2003, p. 81).

Dessa forma, para que seja cumprido o preceito constitucional que obriga o Poder Público, ao lado da sociedade civil, à defesa do ambiente, há que se garantir, entre outras medidas, a participação dessa em Conselhos Ambientais, não só formalmente, mas fundamentalmente de ordem material. Ou seja, o Poder Público não só deve abster-se de obstaculizar o envolvimento das ONGs, como deve proporcionar as condições necessárias para tal participação de forma qualificada, onde o acesso a informação ambiental tem um papel de destaque.

Aliás, não é só a CF/88 que reconhece e estimula a participação das ONGs na tutela ambiental. A Organização das Nações Unidas (ONU) igualmente já vem destacando a importância do papel das ONGs, como é possível extrair de documentos como a declaração do Rio, já citada, e a Agenda 21 que ressalta o seu papel “fundamental na modelagem e

implementação da democracia participativa”, princípio básico da EA, conforme a Lei 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA).

As ONGs são primordiais na formulação e implementação de políticas públicas, conforme demonstram suas atuações históricas, centrais nos Conselhos Ambientais, com uma postura coerente, instigadora e principalmente comprometida com a vida, nas suas mais variadas manifestações. São os representantes das ONGs que tem se mostrado melhor preparados para os debates colocados em pauta nesses colegiados (FURRIELA, 2002).

Outro aspecto relevante se relaciona com o mandato de tais representações, o qual obrigatoriamente vincule o representante aos seus representados, onde o Princípio da Revogabilidade deve existir. Tal princípio entende que a qualquer momento, o representante pode ser submetido ao controle da base que o elegeu.

Para aprofundar as experiências democráticas dos Conselhos Ambientais, é preciso que os próprios segmentos escolham seus representantes.

A paridade entre representantes do Poder Público e da sociedade civil também é uma característica formadora dos Conselhos Ambientais mais democráticos, mesmo que isso ainda signifique uma participação minoritária das ONGs, emprestando legitimidade às decisões tomadas (MACHADO, 2003, p.84).

Por fim, a estrutura para o funcionamento dos Conselhos Ambientais e orçamento reservado para manutenção e funcionamento dos mesmos é um meio que vai permitir, ou não, que as deliberações do mesmo tenham eficácia. Mas não é raro encontrar Conselhos que careçam de condições para o seu funcionamento básico, como a elaboração de atas. No que tange ao funcionamento, é imperioso que uma Secretaria Executiva capacitada para dar o suporte aos Conselheiros, esteja posta a disposição pelo Poder Público, com vistas a manter um arquivo funcional, elaborar atas e convocações, disponibilizar dados e documentos atinentes a pauta de forma prévia aos Conselheiros, fazer o controle de presenças e todas as demais funções administrativas atinentes a sua função e que não se tratam de mera burocracia, mas, sim, dão base à participação.

Alguns Comentários Sobre o CONAMA, CONSEMA e o COMPAM frente à Educação Ambiental

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), criado pela Lei 6.938/81, que institui a PNMA, portanto no final do período ditatorial, já trazia o caráter deliberativo ao lado da função consultiva:

com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. (inciso, II, art. 6º da Lei da PNMA)

Em que pese a Lei 6.938/81 não nomear expressamente a atribuição do CONAMA em matéria de EA, a mesma está contemplada em razão de que esse destacado colegiado ambiental ocupa posição estratégica na PNMA, a qual apresenta entre seus fins a “formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico (inciso V, do art. 4º, da Lei da PNMA).

Por seu turno, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) RS é o órgão superior do Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA). A lei lhe atribui a função deliberativa e normativa.

É competência do CONSEMA RS “estabelecer critérios para orientar as atividades educativas, de documentação, de divulgação e de discussão pública, no campo da conservação, preservação e melhoria do meio ambiente e dos recursos naturais” (inciso VI, art. 6º, da Lei do SISEPRA). Dessa forma, a lei estadual não foi omissa no que tange as atribuições do principal Conselho Ambiental do RS frente a EA.

Se voltando para o plano local e considerando o caso de Pelotas/RS, em que pese o Chefe do Poder Executivo a época da proposta de reestruturação do Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM) ter vetado por duas vezes consecutivas o Projeto de Lei aprovado pelo parlamento municipal, amplamente discutido entre os diversos setores ligados diretamente a temática ambiental, tal colegiado ambiental, por força da Lei Municipal 3.835/94, tornou-se o órgão máximo da política ambiental de Pelotas/RS. Diferentemente do CONAMA¹⁹ e do CONSEMA-RS, o COMPAM foi reestruturado, quinze anos após sua criação, quando sua função inicial era de mero assessoramento ao prefeito, sendo substituída pelo caráter deliberativo e normativo, ao par daqueles colegiados estadual e federal mencionados.

Figura 02: Reunião da Coordenação do COMPAM, Pelotas/RS



¹⁹ Cabe registrar que o CONAMA também sofreu modificações legais, mas não de maneira substancial, como o caso da Lei nº 8.028/90, que alterou a organização da Presidência da República e os Ministérios.

Foto: Antonio C P Soler

Como a sua reestruturação deu-se como resultado de uma mobilização da sociedade civil, tendo a frente às ONGs ambientalistas e ecologistas²⁰, a preocupação com a EA está presente de forma destacada no texto da lei respectiva, a qual estabelece que incumbe ao COMPAM, juntamente com o Poder Público, para assegurar a proteção, preservação e melhorias da qualidade de vida do município, o incentivo à educação ambiental (inciso V, do art. 5º, da Lei do COMPAM).

A Lei do COMPAM também atende ao Princípio da Informação Ambiental, pois determina que deve ser elaborado um “relatório anual de suas atividades, bem como da qualidade ambiental do município, ao qual dará publicidade” (art. 7º da Lei do COMPAM). Diga-se de passagem, previsão legal que deveria ser alastrada, no que tange a elaboração e divulgação de relatório de atividades, aos órgãos ambientais, bem como aos que exercem o controle ambiental (como Ministério Público e Tribunais em geral), como forma de promover a transparência e a cidadania, atendendo assim ao Princípio Constitucional da Publicidade, premissa que é inerente a Administração Pública (art. 37, da CF/88).

Figura 03: Notícia sobre Reunião do COMPAM, no Teatro Sete de Abril. Pelotas/RS



Fonte: Arquivo do Centro de Estudos Ambientais (CEA)

²⁰ Há que se registrar que a minuta inicial do Projeto de Lei que se transformou na lei do COMPAM foi elaborada pela ONG CEA.

Outrossim, todos esses Conselhos Ambientais estão obrigados a promover ações de EA (inciso III, art.3º, da Lei da PNEA) por serem integrantes do SISNAMA, carente de implementação plena desde sua criação, em 1981, pela lei da PNMA.

Nesse sentido, cabe as instituições oficiais de ensino encarar os Conselhos Ambientais também como fomentadores da EA. Aos órgãos ambientais e de controle ambiental cabe a inegociável aplicação da lei ambiental e à sociedade civil lhe toca a vigília para a construção das políticas ambientais. Dessa forma, poderá ser possível uma cidadania ambiental com maior consciência ecológica, numa luta esperançosa, forjada por uma EA que persiga, no mínimo, a publicização do DA, dentro ou fora dos Conselhos Ambientais, de forma a fazer valer, até mesmo aprimorar, as normas que tutelam a Natureza, receptoras de constantes ameaças, muitas vezes concretizadas, por interesses notadamente econômicos que desprezam a vida em geral.

REFERÊNCIAS:

BORDIGNON, Genuíno. *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Brasília: MEC/SEB, 2004.

CARVALHO, I. C. de M. *A Invenção Ecológica*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

CENTRO DE ESTUDOS AMBIENTAIS. Blog. Disponível em: <http://centrodeestudosambientais.wordpress.com/>.

DIAS, Eugênia Antunes. *Visão de Natureza: uma análise sobre práticas jurídicas antropocêntricas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul*. 185f. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)-Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2008.

ESTULIN, Daniel. *A Verdadeira História do Clube de Bilderberg*. Barcelona: Editora Planeta, 2005.

FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2007.

LATOUCHE, Serge. *Pequeno Tratado do Decrescimento Sereno*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LEFF, Enrique. *Saber Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2001.

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à Informação e Meio Ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11^a ed., São Paulo: Malheiros, 2003.
- MEC. *A implantação da Educação Ambiental no Brasil*. Brasília: MEC, 1998.
- REIS FILHO, Daniel Aarão. *Rússia (1917 - 1921) Anos Vermelhos*. 3^o ed., São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SMITH, MARK J. *Manual de Ecologismo: Rumo a Cidadania Ecológica*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.
- SOLER, Antônio C. P. Direito Ambiental como Instrumento de Cidadania e a Legislação Existente em Pelotas. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v.2, n.2, p.63-83, jun. 1996.
- SOLER, Antônio C. P. Direito À Informação Ambiental. *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, 2008.
- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: RUBIM, Iuri. *Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?* São Paulo: ABONG, 1999.
- WORLDWATCH INSTITUTE. *Estado Do Mundo 2004: Estado do Consumo e o Consumo Sustentável*. Salvador: Uma, 2004.