
A IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO AMBIENTAL

Jeferson Nogueira Fernandes¹
Tatiana Paixão Queiroz²

RESUMO

Este artigo jurídico trata da importância dos conselhos de políticas públicas ambientais, espaços que possibilitam participação da Sociedade nos processos decisórios de intervenções e na elaboração das políticas públicas ambientais, na formação do Estado Democrático Ambiental, no qual a Sociedade e o Poder Público são corresponsáveis na concretização do Direito Fundamental ao Ambiente sadio e equilibrado. Em sua elaboração foi utilizado o seguinte material: textos doutrinários, legislação nacional pertinente e julgados dos tribunais brasileiros. A conclusão indica que os conselhos são espaços adequados para o debate democrático sobre as intervenções e políticas ambientais, pois congrega diversos interesses e através do debate se obtém a melhor e adequada solução.

PALAVRAS-CHAVES: Democracia. Políticas Públicas Ambientais. Participação.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo tratar da importância da participação da Sociedade na elaboração e efetivação das políticas públicas ambientais, através de espaços construídos para o debate das possíveis intervenções do homem no ambiente, visando se estabelecer uma existência digna para as pessoas humanas e propiciando a efetivação de outros direitos fundamentais.

¹ Mestre em Direito pela UNIFLU-FDC; Pós-Graduado em Direito e Gestão Ambiental pela UNIFLU-FDC, Bacharel em Direito pela UNIFLU-FDC; Membro do Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul; Conselheiro do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Campos dos Goytacazes; Presidente da Comissão de Direito Ambiental da 12ª Subseção da OAB-RJ; Procurador Adjunto do Município de São João da Barra – RJ e Advogado

² Especialista em Língua Portuguesa pela UNIFLU-FAFIC; Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá; Licenciada em Letras (Português-Inglês) pela UNIFLU-FAFIC; Assessora Técnica Jurídica do Centro de Controle de Zoonozes e Vigilância Ambiental da Prefeitura de Campos dos Goytacazes/RJ; Membro da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar da Prefeitura de São João da Barra; Professora da Universidade Estácio de Sá; Advogada.

Inicialmente, será demonstrado o desenvolvimento do Estado Democrático, apresentando a diferenciação entre Estados Totalitários e a participação dos cidadãos na formação e condução destes Estados, no qual, dependendo da característica, pode haver maior, menor ou nenhuma participação social na condução das decisões, que, de alguma forma, irão interferir na vida das pessoas.

Em seguida, aborda-se a Democracia Participativa Ambiental, no qual se procura incluir a Sociedade na formulação das políticas públicas ambientais e no efetivo processo decisório, podendo consentir ou dissentir sobre possíveis intervenções no ambiente, que possam causar benefícios ou malefícios às pessoas impactadas.

Ao final, apresenta-se a importância da constituição dos espaços públicos de debate entre o Poder Público e a Sociedade, no qual ocorre a formulação de políticas e decisões de caráter ambiental. Tais espaços, atualmente, são incentivados pela legislação e são concretizados através dos Conselhos e Comitês de políticas públicas dos entes federativos, no qual deliberam sobre as possíveis intervenções ambientais.

Em conclusão, aponta-se a importância da participação da Sociedade na formação do Estado Democrático Ambiental, no qual se efetivará através da criação dos conselhos e comitês na estrutura dos entes federativos, para que ocorra a abertura do diálogo entre a Sociedade e o Poder Público, sendo a primeira corresponsável na formulação das políticas e decisões ambientais.

Tendo como metodologia, para a realização deste trabalho, a pesquisa doutrinária em diversos livros especializados no ordenamento jurídico, em especial os referentes à construção da democracia, políticas públicas e ambientais, sendo, também, analisadas as legislações, atos normativos nacionais e julgados do Supremo Tribunal Federal.

2. O ESTADO DEMOCRÁTICO

Importante, antes de se tratar especificadamente sobre o Estado Democrático, é apontar os aspectos sobre a democracia, sua origem, formas e sua importância para a Sociedade.

A democracia representa o desenvolvimento da forma de convivência entre as pessoas, se aperfeiçoando com o tempo e, conseqüentemente, com as necessidades dos seres humanos, pois está diretamente ligado aos direitos fundamentais, pois quanto mais direitos fundamentais consagrados, mais efetiva e eficaz é a democracia de um país, já que corresponde ao respeito e a consagração de direitos e garantias essenciais à existência humana de forma digna.

Estados que não consagram e nem concretizam direitos fundamentais, que em sua maioria são ditatoriais, não podem ser classificados como democráticos, pois, segundo Bonavides, a concretização dos direitos fundamentais, sejam os declarados interna e externamente, é elemento essencial. Para isso é necessário ter uma Sociedade aberta para futuro, em uma dimensão de máxima universalidade, participante da direção e da tomada de decisões importantes do Estado, principalmente as referentes aos direitos e garantias fundamentais.³

Para José Afonso da Silva, a democracia “é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”⁴. Desta forma, pode-se acreditar que a possível relativização, seja através da ponderação ou outro método, dos direitos fundamentais somente será válida e legítima se neste processo estiver presente a Sociedade, já que tais direitos são essenciais e afetam diretamente a existência digna das pessoas. Caracterizando-se como um processo de convivência e tolerância entre diversos grupos sociais, pois o autor acima citado aduz “que é um processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes”.⁵

O próprio poder político existente nos processos democráticos advém da Sociedade, que traz para a esfera pública as necessidades existentes e que carecem de regulamentação devendo influenciar o exercício do poder administrativo do Estado. Para Habermas corresponde a “interesses superiores, que podem ser defendidos de modo mais ou menos racional; pode-se, pois, conceber o “poder político” como uma forma de poder social abstrato duradouro, que permite

³ BONAVIDES, PAULO. Curso de Direito Constitucional, 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 571.

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 126.

⁵ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 126.

intervenções no “poder administrativo”⁶. Desta forma, o poder político surge na Sociedade e para ela, visando à concretização dos direitos necessários aos membros da mesma.

Assim, na democracia, o poder está concentrado nas mãos do povo, cuja vontade deve prevalecer nas escolhas decisórias, pois o representante do povo é mero interlocutor da verdadeira autoridade. Assim, é necessário que o vínculo entre o titular e o poder aumente e se efetive cada vez mais, que a representação seja cada vez mais um verdadeiro mandato, e o mandatário esteja vinculado aos desejos e necessidades identificadas pelo mandante, pois, quanto mais se distancia deste vínculo, automaticamente se enfraquece a democracia.

Estados cujas decisões a sociedade em nada ou pouco influenciam, são espaços caracterizados por regimes totalitários, ditatoriais e de pouca concretização de direitos fundamentais, pois o Estado não visa desenvolver um bem estar a toda população, mas somente a uma pouca e, geralmente, pequena parcela que tem o poder decisório.⁷

Habermas, analisando Werner Becker, visualiza que a democracia se legitima pela estabilidade. Assim, a autoridade que se encontra estável em sua posição está, também, legitimada pelo povo para estar naquele lugar, ocupando aquele poder. Com isso, o poder estabilizado é um poder legitimado, podendo até aceitar regimes nos quais não há a alternância do representante como sendo legítimo, vez que este poder emanado por este representante encontra-se estabilizado pela vontade do povo.⁸

Tal ideia justifica que a democracia deve estar fundamentada na vontade do povo de escolher seus representantes e mantê-los no mandato, pois, assim, o respeito da vontade da coletividade legitima um modelo democrático para o Estado, cujas decisões o povo participe efetivamente ou, simplesmente, que legitime a permanência de um poder, não tendo influência na formação de suas normas.

Evidente que a mera participação do povo na formação do Estado, quando se restringe a única e exclusivamente legitimar a permanência do representante no poder, mesmo que este promova a concretização dos direitos fundamentais para o

⁶ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia entre a facticidade e validade, v. II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 11.

⁷ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p.133.

⁸ HABERMAS, Jürgen. Op. cit., p. 12.

povo, acredita-se ser insuficiente atualmente, pois o titular do poder não participa do processo de formação dos seus próprios direitos.

Mas o Estado do qual o titular do poder simplesmente participa, legitimando a representação posta, e não exercita o poder na formação das normas que vão reger suas vidas, ainda assim é um governo para o povo, apesar de insuficiente, pois o modelo respeita os direitos essenciais do homem. É um governo que busca libertar o homem do autoritarismo, garantindo uma segurança através do ordenamento jurídico, estando sempre o povo acima da autoridade que cria o ordenamento, vez que sua legitimidade está na tolerância do povo.

Contrariamente à estabilização posta são os governos autoritários e ditatoriais, onde não existe nenhum vínculo entre o governante e o povo e nenhum dever de concretização de direitos fundamentais, até porque, em muitos destes Estados, sequer tais direitos são reconhecidos, sendo o processo de eleição mero ensaio para legitimar o poder posto. Tais governos não protegem os homens dos grupos governantes e tornam o ordenamento jurídico inseguro, insuficiente e, conseqüentemente, ineficaz. Desta forma, pode-se concluir que nem todo poder legitimado pelo povo é um poder democrático.

Segundo Habermas, para Becker a democracia caminha através das eleições, onde ocorrem os combates partidários e a proclamação pela maioria. As normas que conduzem as eleições formam o processo democrático de obtenção do poder de forma pacífica. Os partidos detentores do poder têm como dever manter as normas democráticas, permitindo e respeitando a existência da oposição, através da atividade política dos outros partidos, que não compõem o poder e dos cidadãos que se opõem ao poder eleito e legítimo. Da mesma forma, os partidos que perdem o poder ou não alcançam a maioria suficiente devem respeitar o resultado do pleito e não impedir a ocupação do poder pelos vencedores, por meios e formas violentas e ilegais. Seguindo esta condução estará permitindo a mudança pacífica do poder segundo a vontade do povo.⁹

O governo exercido pela maioria eleita pelo povo, titular do poder soberano, corresponde ao alcance democrático do poder por determinado grupo, que, após eleito, tem o dever de governar para todo o povo, inclusive para a oposição, pois, se o governante não foi eleito pela maioria ou se representa um grupo que governa

⁹ HABERMAS, Jürgen. Op. cit. 13.

para si mesmo, não estará em um Estado Democrático, mas sim em uma oligarquia, já que o poder máximo encontra-se nas mãos de poucos. “A democracia, porém, apenas existe quando os cidadãos livres e pobres, constituindo a maioria, são donos do governo; e para que exista oligarquia, é necessário que a soberania pertença a uma minoria de ricos e pobres”.¹⁰

Não se deve acreditar que a democracia somente existe quando se tem no poder a maioria de um grupo que adveio das representações menos favorecidas ou quando a representação é de ricos. O Estado Democrático não diferencia no processo escolha da representação, se ricos ou pobres, pois é pressuposto da democracia o princípio da igualdade¹¹, mas no exercício do poder pelos escolhidos deve existir diferenciações de tratamento entre pobres e ricos, pois os primeiros necessitam muito mais da presença do Estado do que os segundos, já que a ausência da concretização dos direitos fundamentais é maior para as camadas mais pobres. Mas, da mesma forma, se estará respeitando o princípio da igualdade, tendo em vista as desigualdades existentes.

É evidente, como dito acima, que a igualdade entre ricos e pobres não pode ser vista como uma igualdade formal, na qual todos são iguais e as necessidades dos pobres e dos ricos são as mesmas. Nesta igualdade deve existir uma diferenciação no tratamento do governo entre pobres e ricos, mas esta diferença deve existir na busca da efetivação dos direitos consagrados para todos, vez que entre pobres e ricos existe uma situação diferenciada que deve ser tratada de forma diferente para que possa ter uma isonomia entre eles¹². É límpido que os ricos conseguem efetivar seus direitos de uma forma muito mais eficaz do que os pobres, daí a necessidade do Estado intervir para que os pobres também consigam efetivar seus direitos. Assim, tanto pobres como ricos têm o direito de alcançar o poder por meio da maioria dentro do processo democrático de obtenção de poder.

A igualdade e também a liberdade são valores essenciais para a existência de uma democracia, pois o povo não ter sua liberdade restringida no momento da escolha do governante, como também quando participa da condução do Estado

¹⁰ ARISTÓTELES. Política, São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 177.

¹¹ Ibidem, p. 180 O primeiro tipo de democracia é a que tem a igualdade como base. Nos termos da lei que regula essa democracia, a igualdade vem a significar que os ricos e os pobres não possuem privilégios políticos, que tanto uns como os outros não são soberanos de um modo exclusivo, e sim que todos o são precisamente em igual proporção.

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, 3ª ed, 14ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 12 –13.

deve ser livre para expor suas opiniões, desejos e necessidades, mas também deve respeitar as liberdades das outras pessoas que vivem no Estado.

Ressalta-se que o método para alcançar a maioria pode ser exercido por diversos sistemas que servirá para indicar a pessoa que representará o titular do poder, que é o povo. Assim, no Brasil, atualmente, se adota tanto o sistema majoritário para os cargos de Chefe do Executivo e Senadores, e o sistema proporcional é utilizado para os membros da Câmara Federal, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e Municipal. Isso demonstra que para ser representante não necessariamente tem de ser o eleito mais votado, mas sim o que teve a maioria, adotando o sistema existente de identificação da vontade legítima do eleitor.¹³

Importante vislumbrar que muitas vezes, em especial no sistema proporcional, a vontade do eleitor não corresponde com o resultado obtido nas eleições, principalmente quando as coligações partidárias são formadas com o intuito meramente eleitoral, visando única e exclusivamente à obtenção de um espaço na Casa Legislativa, e não ideológico e programático. Com isso, vêm se tornando comum as coligações de partidos de ideologia totalmente oposta, causando a descaracterização ideológica do voto do eleitor que busca efetivar uma opção política, mas pelo sistema proporcional pode contribuir para o fortalecimento de opção diversa à escolhida.

O exercício do poder democrático é influenciado pelo povo por meio da escolha do caminho em que o Estado será governado, mas esta influência é praticada por diversos modelos, cujo diferencial é a participação maior ou menor do povo nas decisões políticas do Estado e que irá repercutir na vida da Sociedade.

Todos os modelos têm por objetivo principal a concretização de direitos fundamentais da pessoa humana e com isso o desenvolvimento de um Estado democrático de direito social, que age de forma igualitária, com o dever de criar e fortalecer a ligação de suas condutas com as necessidades esperadas e requisitadas pela Sociedade.

¹³ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p.130. Mas, precisamente porque não é princípio nem dogma da democracia, senão mera técnica que pode ser substituída por uma mais adequada, é que se desenvolveu a da representação proporcional, que amplia a participação do povo, por seus representantes, no poder. Mesmo assim o elemento maioria é amplamente empregado nos regimes democráticos contemporâneos.

Este Estado Democrático Social, distancia-se do liberal¹⁴, pois estes se apresentavam perfeitos e harmônicos, mas, na verdade, não refletiam a realidade e nem a força normativa que se esperava do ordenamento constitucional para a democracia justa que o povo necessita, pois o Estado Liberal¹⁵ tinha sua base na teoria liberal e não vislumbrava a necessidade do Estado concretizar direitos sociais e muito menos os transgeracionais e transindividuais, caracterizando-se por um ordenamento constitucional que não incorporava os valores e princípios na aplicação da norma, muito distante do ordenamento constitucional social¹⁶, que é necessário efetivar. Neste, os valores jurídicos, extrajurídicos e os princípios são de vital importância para a concretização de um Estado Democrático Social, próximo da realidade do titular do poder.

Dentre os modelos de exercícios de poder democrático pelo povo podemos destacar a democracia direta, indireta ou representativa e a semidireta, que se complementa atualmente pela participativa.

Originada da antiga Grécia¹⁷, a democracia direta era exercida pelo povo por meio da ágora, na qual os cidadãos absorviam totalmente as causas do Estado, sendo próximo de uma abdicação da vida civil em prol da vida pública.¹⁸

Na democracia indireta¹⁹ ou também chamada de democracia representativa, o povo elege seus representantes, que passam a responder em nome dele para

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 372-380. O Direito Constitucional do Estado liberal, em nome da juridicidade, podia assim elevar-se a posições extremas de formalismo, as quais, despolitizando o Direito, instauravam uma neutralidade aparentemente absoluta, mas em verdade impossível, perante o substrato ideológico das instituições.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. Estado Democrático de Direito. In: QUARESMA, Regina e OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula. Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas, Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 8. Na origem, como é sabido, o Estado de Direito era um conceito tipicamente liberal. Constituíra uma das garantias das constituições liberais burguesas. Daí falar-se em Estado Liberal de Direito. Tinha como objetivo fundamental assegurar o princípio da legalidade, segundo o qual toda atividade estatal havia de submeter-se à lei.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo Social e Democracia Participativa. In: SCHÄFER, Jairo. Temas Polêmicos do Constitucionalismo Contemporâneo, Florianópolis – SC: Conceito Editorial, 2007, p. 21. O constitucionalismo social – aquele que nas relações do indivíduo com o Estado e vice-versa faz preponderar sempre o interesse da sociedade e o bem público – teve, em termos de positividade, o berço de sua formação, ou sua base precursora, conforme a história e os textos nos relatam e atestam, em duas Constituições da América Latina: a da Venezuela, de 1811, e a do México, de 1917.

¹⁷ GOULART, Clovis de Souto. Formas e Sistemas de Governo. Uma Alternativa para a Democracia Brasileira, Porto Alegre - RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 88. Mas a democracia ateniense – para nos referirmos apenas ao Estado-cidade que mais se notabilizou pela prática do governo direto – conforme já observamos em outro momento, não foi, a rigor, “democrático”, pelo menos na acepção moderna do termo, como governo do povo, posto que a maioria era escrava e, nesta condição, nenhuma participação tinha no exercício do poder.

¹⁸ GOULART, Clovis de Souto. Op. cit., p. 88.

conduzir o Estado na efetivação dos direitos que a Sociedade necessita que sejam concretizados.

Evidente que tal modelo não se trata unicamente em uma escolha de um representante, mas trata-se do o momento em que o povo opta pelo governo que deseja, se o Estado terá uma característica mais liberal ou social.²⁰

Hoje em dia, este modelo não mais sustenta as necessidades das pessoas humanas, pois estas necessitam ter a faculdade de participar do processo decisório do direcionamento do Estado. O modelo representativo, atualmente, encontra-se em crise pela inexistência do vínculo entre o representante e o representado, situação em que, muitas vezes, o representante abandona a ideologia dos eleitores que optaram em elegê-lo.²¹

Essa separação entre representantes e representados que surgiu na atualidade e que vem desestruturando a materialidade da democracia representativa é amenizada pela existência de instituições²² e da nova interpretação da fidelidade partidária no Brasil, em que o mandato, salvo algumas exceções, é do partido detentor do programa ideológico e não da pessoa do eleito.²³

Outro modelo de exercício democrático é o semidireto, no qual, em determinados momentos de grande relevância para a condução do Estado, o cidadão participa do processo decisório diretamente, seja por uma escolha ou buscando a anulação de um ato imoral ou ilegal. Neste modelo o cidadão não necessita de representante, pois se manifesta diretamente, por meio de alguns

¹⁹ *Ibidem.*, p. 93, e FERNANDES, Jeferson Nogueira. A Sociedade Civil na Identificação dos Objetos do Licenciamento Ambiental Municipal, Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano VIII, v. 10, Campos dos Goytacazes: Faculdade de Direito de Campos, junho 2007, p. 319. Os parlamentos medievais configuram-se como verdadeiros nascedouros da democracia representativa, vez que nestes existiam a participação política popular, pois eram constituídos de três estados: nobreza, clero e burguesia. Esta última por ser altamente numerosa intervia nos parlamentos através de representantes eleitos pela vontade dos burgueses.

²⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, Op. cit., p.137-138.

²¹ COSTA, Juliana Pedrosa. Gestão Democrática das Cidades, Revista de direito Municipal – RDM, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, nº 13, p, 81-102, jun/set. 2004, p. 88. O desvanecimento do poder representante do cidadão, limitado no seu poder de escolha do mandatário, e a liberdade do mandatário, agindo sem vínculo com a representação, agravam a falência da democracia representativa tanto mais quanto outros órgãos, organismos, instituições e entidades, sem raízes na vontade popular, sem pouso na soberania do voto e sem legitimidade.

²² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, Op. cit., p.140-141.

²³ Necessária a fortificação da fidelidade partidária e a definição do verdadeiro detentor do mandato representativo, conforme fez o TSE, através do julgamento da consulta nº 1398/2007 que reconheceu sendo do partido político o mandato representativo e não do sujeito que representou o partido nas eleições.

institutos consagrados no ordenamento jurídico constitucional, como a iniciativa popular, o referendun, o plebiscito e a ação popular.

Podemos observar que a democracia semidireta é na verdade um nascedouro da atual democracia participativa, conforme aduz José Afonso da Silva: “As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta (...)”²⁴.

No Brasil, a adoção deste modelo de democracia, pela participação do povo nas decisões políticas do Estado, em alguns momentos, veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 1º consagrou que o povo exerce o poder por meio dos seus representantes ou diretamente.

Assim, podemos concluir, inicialmente, que a democracia é um método de concretização dos direitos fundamentais que se complementam com valores a cada momento histórico, sendo um eterno e contínuo processo de aperfeiçoamento da sociedade, garantindo ao povo a participação na condução do Estado, visando à efetivação de direitos essenciais para o próprio homem.

2.2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AMBIENTAL

A democracia participativa, conforme dito acima, corresponde a uma importante complementação do modelo semidireto, pois o cidadão participa diretamente das decisões do Estado, não por meio dos institutos constitucionais apresentados acima, mas sim pela participação permanente nos espaços de debates sobre a condução do Estado.

Estes espaços de debates propiciam a Sociedade trazer para o Poder Público os anseios e necessidades que deseja que sejam concretizados, principalmente quando estes se referem a direitos fundamentais e que, de alguma forma, influenciam, direta ou indiretamente, na existência digna do cidadão.

²⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, Op. cit., p.141. Se, de um lado, se consolida o pensamento de que o Estado moderno, por razões múltiplas que vão desde a extensão territorial e densidade demográfica, até a complexidade dos encargos de governo, tornou-se inviável a democracia direta (nada obstante o caso isolado de cantões suíços), de outro, surge o convencimento de que é possível, com a criação e exercício de alguns instrumentos de atuação popular.

O direito ao ambiente equilibrado e sadio para o homem viver de forma digna é consagrado como um direito fundamental de terceira dimensão, conforme a teoria dos direitos fundamentais, pois corresponde a um direito transgeracional e transindividual, conforme consagra o Supremo Tribunal de Federal no julgamento do MS 22.164, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello.²⁵

Desta forma, Estado e Sociedade têm o dever de estabelecer condutas protecionistas e preservacionistas do ambiente, o que torna este direito mais do que uma prestação exclusiva do Poder Público, mas uma tarefa conjunta entre Estado e Sociedade, já que a Constituição Federal de 1988 normatizou que a concretização deste direito fundamental depende da efetiva participação da Sociedade.

Com isso, é imprescindível que as decisões sobre questões ambientais ocorram com a contribuição da Sociedade, demonstrando um perfeito espaço do exercício da democracia participativa, conforme vislumbra o Ministro Ricardo Lewandowski, em decisão monocrática no mandado de segurança MS n. 26067MC/DF, onde ressalta que “na elaboração de políticas com enfoque sócio-ambiental, o envolvimento da sociedade nas decisões públicas representa um avanço na democracia participativa imprescindível em âmbito do Estado Democrático de Direito, compatível com a necessidade sócio-mundial de preservação ambiental”.²⁶

A democracia participativa contribui para minimizar a crise brasileira, no que se refere à efetivação de políticas públicas, pois tal modelo de exercício aproxima a

²⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS n. 22.164, Relator Min. Celso de Mello, j. 30/10/1995. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 27 de março de 2011. O direito à integridade do meio ambiente — típico direito de terceira geração — constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) — que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais — realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) — que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas — acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

²⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS n. 26067MC/DF, Decisão Monocrática, Relator Min. Ricardo Lewandowski, j. 09/08/2006. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 27 de março de 2011.

Sociedade do processo decisório, que ao final compromete as autoridades constituídas a seguir a orientação desejada pela esfera social.²⁷

Assim, torna-se evidente que quaisquer intervenções nos direitos fundamentais, sejam através da regulamentação de condutas permissíveis ou proibitivas, dependem de alcançar a efetividade da participação da Sociedade, dando seu consentimento, uma vez que os cidadãos inseridos nesta serão os que sofrerão os benefícios e malefícios advindos da regulamentação. Desta forma, a concretização do direito fundamental no ambiente deve ser conduzida pelas políticas públicas participativas por se tratarem de tarefa típica do Estado de Bem-Estar.²⁸

Dentre as possíveis formas de influência nas decisões políticas do Estado pode-se vislumbrar a efetivação dos conselhos de políticas públicas, que têm em sua formação a participação da sociedade civil e o poder público na busca da concretização dos direitos, que, em sua maioria, são fundamentais para a existência digna e a construção de um convívio adequado às necessidades dos seres humanos.

3. A IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS AMBIENTAIS NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E ECOLÓGICO²⁹

Com o advento da Constituição Federal de 1988 ficou consagrado formalmente o ambiente como um direito fundamental para a pessoa humana, pois, materialmente, este direito já possuía conteúdo fundamental, principalmente, sob a

²⁷ BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo Social e Democracia Participativa. Op. cit., p. 28. A democracia participativa, tema central destas reflexões, se une ao constitucionalismo social como receita para o tratamento da crise brasileira, em virtude de ser a forma política mais vizinha da democracia direta, onde a legitimidade tem seu domicílio na teoria periférica do Estado contemporâneo.

²⁸ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico, Rio de Janeiro: Saraiva, 2006, p. 167. Não há dúvida, portanto, que o êxito de políticas econômicas, culturais ou de preservação do meio ambiente, atividades típicas do Estado de Bem-Estar, não depende somente de uma ação da Administração Pública. nesses casos, como em tantos outros, a adesão da sociedade, quando não a atuação ativa desta, é fundamental para a eficiência da atuação administrativa. Daí a necessidade de se utilizar instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, que procurem, enfim, a aproximação da sociedade e do Estado, do burocrata e do cidadão, do governante e do governado.

²⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. e LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, Rio de Janeiro: Saraiva, 2007, p.5

influência da Conferência de Estocolmo em 1972³⁰, que normatizou internacionalmente o direito ao ambiente qualitativamente sadio.

O novo ordenamento jurídico constitucional passa a incluir no dever ambiental a Sociedade, demonstrando que a preservação e proteção não se adéquam única e exclusivamente em uma prestação estatal, mas sim em um dever cooperativo entre o Estado e a Sociedade.

A informação, como também a participação³¹, princípios constitucionais ambientais, são de efetivação fundamental na construção de um Estado Democrático, em que a Sociedade é informada sobre as intervenções ambientais e participada no processo de análise, opinando e exercendo diretamente a democracia semidireta e participativa, por meio de ação popular, plebiscito, referendun, iniciativa popular ou dos conselhos de políticas públicas ambientais e comitês de bacias hidrográficas.

Infelizmente, a obtenção da informação no país é um trabalho extremamente difícil, pois falta o despertar das pessoas para a sua cidadania e para o fato de o Estado existir com o fito de promover aos membros da Sociedade uma vida mais digna e, obviamente, com qualidade. Desta forma, em sua maioria, as atividades do Estado e as que são submetidas a este são públicas, com algumas raras exceções.³²

No ordenamento jurídico ambiental, a Lei 10650/03 inspirada na Convenção de Aarhus, regulamentou o dever constitucional de informação, pois permite o acesso público a todos os dados e informações dos órgãos públicos ambientais.³³ Os espaços de participação possibilitam à Sociedade ser agente atuante no processo de intervenções ambientais e, também, trazem para o debate questões gerais e

³⁰ MODÉ, Fernando Magalhães. Tributação Ambiental, Curitiba – PR: Juruá, 2004, p.135. Declaração de Estocolmo 1972. Princípio 1 – O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias, num ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar, cabendo-lhe o deve solene de proteger e melhorar o ambiente para as gerações atuais e vindouras. Por conseqüência, são condenadas e devem ser eliminadas as políticas que promovam ou perpetuem o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação e as formas, coloniais ou outras, de opressão e de domínio estrangeiro.

³¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito à Informação e Meio Ambiente, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 34. A qualidade e a quantidade de informação irão traduzir a intensidade da 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.

³² SIRAQUE, Vanderlei. Controle Social da função Administrativa do Estado: Possibilidade e limites na Constituição de 1988, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 173.

³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito à Informação e Meio Ambiente, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 206-205.

específicas, que de alguma forma podem modificar a qualidade de vida das pessoas e, conseqüentemente, sua dignidade.³⁴

Diante desta necessidade de consentir ou dissentir³⁵ sobre a relativização de direitos fundamentais é que a sociedade apresenta-se como poder legítimo para avaliar as possíveis intervenções no ambiente e manifestar-se sobre a sua vontade de suportar os efeitos positivos e negativos, comportando-se como um verdadeiro canal de comunicabilidade com o Poder Público.

Na verdade, com a implantação dos conselhos e comitês, ocorre a efetivação de políticas públicas, mediante um processo democrático, pelo qual se permite que cada interesse possa ser atendido de forma que não venha a prejudicar outros setores também necessitados e interessados nas intervenções do homem no ambiente e que podem ocorrer nos recursos hídricos, florestais, sólidos, atmosféricos, como também nos espaços ambientais naturais, artificiais, culturais e da saúde do trabalhador.

Evidente, que este processo decisório é muito mais eficaz e legítimo³⁶, pois aproxima os setores interessados e faz a abertura do diálogo, aproximando a Administração Pública da Sociedade. Em se tratando de um recurso ambiental e fundamental, a própria estrutura jurídica dos Direitos Ambiental e Administrativo exige a efetivação do princípio da participação, principalmente, por se tratar de um recurso que é alvo de tanto desentendimento e de aparentes conflitos jurídicos, no

³⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ACO. 876 MC/BA, Decisão Monocrática, Relator Min. Sepúlveda Pertence, j. 18/12/2006. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 27 de março de 2011. As audiências públicas têm por finalidade expor aos interessados o conteúdo do EIA/RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões sobre o processo em análise, consistindo num valoroso momento de participação social, onde há o conhecimento e questionamento do projeto. Em decorrência dos fatos acima citados, os eventos previstos para Belo Horizonte, Salvador, Maceió e Aracaju não podem ser considerados como subsídios técnicos ao procedimento de licenciamento, tendo o papel da equipe técnica do IBAMA ficado bastante prejudicado. Tais audiências públicas não atingiram o objetivo primordial, que é o de se dar a oportunidade que a sociedade se manifeste quanto ao projeto proposto para ser implementado, sendo fundamental para a equipe de análise escutar as manifestações favoráveis e contrárias.

³⁵ BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 64. Tudo está, portanto em conexão: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política.

³⁶ SIRAQUE, Vanderlei. Op. cit., p. 126 – 127. Formalmente, talvez não houvesse a necessidade de criação de conselhos de políticas públicas para a aplicação dos princípios que fundamentaram a República do Brasil. Mas, a bem da verdade, historicamente não foi possível dar eficácia plena às normas definidoras dos direitos fundamentais sem esses meios de participação efetiva da sociedade no planejamento e acompanhamento da execução das políticas públicas necessárias para que essas normas tenham efetividade.

que se refere ao seu uso, cuja má utilização causa sérios danos à qualidade de vida das pessoas.³⁷

Desta forma, é por meio destes espaços que ocorre a aproximação entre a Sociedade e o Poder Público, permitindo a participação efetiva da primeira nas decisões e regulamentações que devem ser realizadas pelo segundo. Com isso, a Sociedade influencia, interfere nas decisões visando ao que se adéque à vontade manifestada pelos administrados, sempre respeitando os direitos e opiniões da minoria, que participa também do processo, mas não obtém a aceitação da sua vontade.

Os conselhos de políticas públicas ambientais são de fundamental importância, pois, de forma colegiada e participativa, efetivam políticas essenciais à pessoa humana, principalmente, em relação aos direitos fundamentais sociais, difusos e coletivos, já que somente haverá um verdadeiro efeito na realidade se a Sociedade compreender e viver a necessidade do processo decisório.³⁸

Evidente que a mera normatização de condutas permissíveis e proibitivas, sem informação e participação, não possibilita que a Sociedade viva o conteúdo da norma e sua necessidade, pois esta estará desvinculada da vontade social e, como consequência, a norma não irá alcançar seu objetivo.³⁹

Para Canotilho, este processo dinâmico deve sempre fazer prevalecer os interesses coletivos; e a decisão, para ser legítima, deve surgir do debate e da comunicabilidade, permitindo que os participantes possam levar para a discussão argumentos, informações e necessidades que irão contribuir para a normatização ambiental final e, conseqüentemente, para a concretização do direito ao ambiente

³⁷ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico, Rio de Janeiro: Saraiva, 2006, p. 163. Há muito defendemos a idéia segundo a qual a participação é um princípio de estruturação da Administração Pública hodierna. Melhor dizendo, é por meio de processos de decisão que permitam o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública que esta aumenta o grau de eficiência de sua atuação.

³⁸ PEREZ, Marcos Augusto. Op.cit., p. 167-168. Não há dúvida, portanto, que o êxito de políticas econômicas, culturais ou de preservação do meio ambiente, atividades típicas do Estado de Bem-Estar, não depende somente das ações da Administração Pública. Nesses casos, como em tantos outros, a adesão da sociedade, quando não a atuação ativa desta, é fundamental para a eficiência da atuação administrativa. Daí a necessidade de se utilizar instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, que procurem, enfim, a aproximação da sociedade e do Estado, do burocrata e do cidadão, do governante e do governado.

³⁹ PEREZ, Marcos Augusto. Op.cit., p. 166.

equilibrado e sadio em concreto, contudo, permitindo que outros direitos de mesma hierarquia também possam ser concretizados.⁴⁰

As informações não necessitam surgir somente por técnicos especializados, mas também pelos que, apesar de não terem o conhecimento técnico, têm o da realidade existente e, certamente, contribuirão na decisão mais adequada e ponderada, já que poderá, durante os debates, ocorrer o entrelaçamento dos conhecimentos técnicos e da realidade vivida.⁴¹

Importante observar que os recursos ambientais representam elemento essencial ao homem, pois ele não vive de forma digna sem os mesmos e necessita intervir nestes recursos para que sejam efetivados outros direitos de mesma importância. Neste momento surgem aparentes conflitos, em sua maioria, entre normas constitucionais. Daí a importância da participação social no processo decisório, já que qualquer intervenção ambiental causará benefícios ou malefícios a toda sociedade diretamente afetada pela intervenção.⁴²

Excelentes exemplos da importância e da efetivação das normas através da ponderação, visando compatibilizar interesses, são os comitês de bacias hidrográficas, que por meio do debate regulamentam ações nos recursos hídricos, permitindo o uso adequado e racional das águas, por todos os grupos interessados e, também, pelos que não participam diretamente do processo decisório, mas utilizam dos recursos hídricos.

Habermas aduz que, todos os participantes que serão atingidos diretamente pela decisão podem e devem participar e influenciar no processo decisório, apresentando fatos e situações relevantes para a efetivação de seus interesses, sempre visando à elaboração de uma norma coletiva. Ao final dos debates, entre os diversos grupos interessados, se estabelece um compromisso e a responsabilidade com a decisão firmada, devendo esta corresponder ao entrelaçamento dos

⁴⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. e LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, Rio de Janeiro: Saraiva, 2007, p. 5. A força normativa da Constituição ambiental dependerá da concretização do programa jurídico-constitucional, pois qualquer Constituição do ambiente só poderá lograr força normativa se os vários agentes – públicos e privados – que actuem sobre o ambiente o colocarem como fim e medida das suas decisões.

⁴¹ HABERMAS, Jürgen. Op. cit., p. 72-73.

⁴² *Ibidem*, p. 81.

interesses de todos os grupos, criando um equilíbrio social e ambiental, permitindo a distribuição do poder político entre todos os participantes.⁴³

Com isso, a participação dos grupos interessados na concretização do direito ambiental e outros de mesma importância, por meio do debate nos conselhos de políticas públicas é, atualmente, a melhor forma de incluir a Sociedade nas decisões públicas e dividir as responsabilidades, compatibilizando os aparentes conflitos normativos, analisando todas as vertentes jurídicas e de outras ciências com o intuito de no final a decisão agradar um maior número de pessoas, por meio de um processo democrático participativo, efetivando o Estado de Direito Ambiental, cujas normas ambientais a Sociedade será intérprete efetiva, possibilitando o surgimento de uma democracia sustentada.⁴⁴

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto acima, conclui-se que a democracia é essencial para a concretização dos direitos fundamentais dos seres humanos e que é um espaço no qual se permite e necessita da participação da Sociedade nos processos decisórios.

A democracia pode ser exercida de diversas formas, sendo que, atualmente, no Brasil, se adota um modelo misto, pelo qual os membros da Sociedade escolhem seus representantes, e que, infelizmente, encontra-se em crise, tendo em vista a falta de vinculação entre os desejos dos representados e as atuações dos representantes. Em certos momentos específicos, a Sociedade atua diretamente na condução das decisões do Estado, através de institutos tais como o plebiscito, referendun, iniciativa popular e a ação popular.

Ocorre que, para a concretização de direitos fundamentais, como o direito ao ambiente equilibrado e sadio, os institutos se demonstram insuficientes, pois tais direitos necessitam da participação permanente e efetiva da Sociedade.

⁴³ *Ibidem*, p. 59-60. Ela parte do princípio segundo o qual todos os atores coletivos têm aproximadamente as mesmas chances de influenciar os processos de decisão relevantes para eles; que os membros da organização determinam a política das associações e dos partidos; e que estes, por seu turno, são forçados a assumir compromissos e a entrelaçar interesses, levados pelos vários tipos de pertencas a associações. A democracia de concorrência forma então um equilíbrio social do poder, no nível de distribuição do poder político, de tal modo que a política estatal leve em consideração um amplo leque de interesses simétricos.

⁴⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. e LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2007, p.6.

É de fundamental importância que a Sociedade participe dos processos decisórios do Estado, principalmente, no que tange às possíveis intervenções no ambiente e aos benefícios e malefícios que estas possam causar aos membros da Sociedade.

Um dos espaços, e provavelmente o melhor, são os conselhos de políticas públicas ambientais, dos quais a Sociedade participa ativamente, por representantes da Sociedade Civil Organizada e grupos de interesses, que, conjuntamente com o Poder Público, participam do processo decisório das intervenções ambientais, já que, nestes espaços, a Sociedade traz os problemas, necessidades e anseios da esfera externa para a interna, para que o Estado concretize os direitos reclamados.

Tais espaços de participação possibilitam concretização dos direitos fundamentais, em especial o ambiental, também são locais em que se distribuem as responsabilidades, uma vez que o Poder Público não é ator isolado, mas sim compõe com a Sociedade a decisão, sendo ao final corresponsável nos efeitos da decisão. Desta forma, a Sociedade se aproxima das dificuldades do Poder Público e este passa a conhecer de perto as necessidades da população, que muitas vezes podem não estar nos planos dos governantes.

No Brasil, a formação dos conselhos de políticas públicas ambientais é uma realidade, pois a União, os Estados-membros e alguns Municípios já instituíram os conselhos de meio ambiente com composição paritária e de caráter consultivo e deliberativo. Além disso, a Lei 9433/97, instituiu os comitês de bacias hidrográficas para efetivar a gestão dos recursos hídricos de forma participativa, equilibrada, propiciando a todos os interessados o acesso à água.

Desta forma, quanto mais participativa for a gestão ambiental, tendo como um dos instrumentos os conselhos de políticas públicas, mais próximo o Estado estará da democracia participativa ambiental, em que se concretizará o direito fundamental ao ambiente, pelas manifestações sociais, que colocará suas necessidades, desejos e, também, decidirá sobre os benefícios e malefícios que poderá suportar, se houver intervenções ambientais, dividindo com o Poder Público a responsabilidade pela decisão.

THE IMPORTANCE OF PUBLIC POLICY ADVICE ON IMPLEMENTATION OF THE DEMOCRATIC STATE ENVIRONMENTAL

ABSTRACT

This article deals with the legal importance of environmental policy councils, spaces that allow participation of society in decision-making interventions and the development of environmental policies, the formation of the Environmental democratic state, in which the Company and the Government share responsibility in implementation of the Fundamental Right to healthy and balanced environment. In its preparation we used the following material: doctrinal texts, relevant national legislation and judged the Brazilian courts. The conclusion indicates that boards are suitable spaces for democratic debate on environmental policies and interventions, as together various interests and through debate you get the best and appropriate solution.

KEY WORDS: Democracy. Public Policy and Environmental Participation

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. 6^o ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, PAULO. *Curso de Direito Constitucional*. 19^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ACO. 876 MC/BA, Decisão Monocrática, Relator Min. Sepúlveda da Pertence, j. 18/12/2006. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 27 de março de 2011.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS n. 22.164, Relator Min. Celso de Mello, j. 30/10/1995. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 27 de março de 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. e LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2007.

COSTA, Juliana Pedrosa. *Gestão Democrática das Cidades*. Revista de direito Municipal – RDM, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, nº 13, p, 81-102, jun/set. 2004.

GOULART, Clovis de Souto. *Formas e Sistemas de Governo. Uma Alternativa para a Democracia Brasileira*, Porto Alegre - RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre a facticidade e validade*. v. II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à Informação e Meio Ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3ª ed, 14ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2006

MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação Ambiental*. Curitiba – PR: Juruá, 2004

PEREZ, Marcos Augusto. *A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*, Rio de Janeiro: Saraiva, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Estado Democrático de Direito*. In: QUARESMA, Regina e OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula. *Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas*, Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle Social da função Administrativa do Estado: Possibilidade e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.