

O DIREITO COLETIVO DE FISCALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL: O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE RIBEIRÃO PRETO NA QUALIDADE DE ESPAÇO PÚBLICO.

THE COLLECTIVE RIGHT OF SUPERVISION AND PARTICIPATION IN PUBLIC POLITICAL ENVIRONMENT: THE MUNICIPAL COUNCIL OF ENVIRONMENTAL DEFENSE RIBEIRÃO PRETO IN THE QUALITY OF PUBLIC SPACE.

Marcelo Rodrigues Mazzei¹
Sebastião Sérgio da Silveira²

RESUMO

O presente estudo objetiva analisar o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Município de Ribeirão Preto (COMDEMA) na condição de espaço público para o efetivo exercício da democracia participativa, abordando as funções institucionais do COMDEMA e a sua compreensão na qualidade de espaço público para participação da sociedade civil na fiscalização e formulação das políticas públicas municipais no campo ambiental.

Palavras-Chave: Direito Coletivo; Fiscalização; Conselho; Democracia; Sociedade.

ABSTRACT

This study aims to analyze the Municipal Council for the Defense of the Environment of the Municipality of Ribeirão Preto (COMDEMA) as a public space for the effective exercise of participatory democracy, addressing the institutional functions of COMDEMA and its understanding of the quality of public space for participation of civil society in the inspection and formulation of municipal public policies in the environmental field.

Keywords: Collective Rights; Surveillance; Municipal; Democracy; Society.

¹ Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto-SP (UNAERP). Especialista em Processo Civil. Procurador do Município de Ribeirão Preto-SP. Email: mrmazzei@yahoo.com.br

² Professor Titular e Coordenador do Curso de Pós-Graduação (Doutorado e Mestrado) em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP) e Professor Doutor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP). Pós-Doutor pela Universidade de Coimbra (Portugal), Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Email: ssilveira@unaerp.br

1 INTRODUÇÃO

Na busca de efetivar cada vez a sua participação política, a sociedade tem se utilizado de diversos instrumentos democráticos de manifestação popular, tais como a presença em audiências públicas e a formação de movimentos sociais para promover maior interação com o poder público, com o propósito de expor suas propostas para o aperfeiçoamento da gestão pública frente aos problemas da comunidade envolvida.

Inseridos em um ambiente que deve ser pautado pelas diretrizes de uma democracia participativa, os conselhos municipais devem se apresentar como uma instituição de participação popular contramajoritária, onde os representantes das instituições não governamentais podem exercer o poder fiscalizatório dos atos ou omissões do poder público municipal, bem como participar ativamente na consecução de políticas públicas independentemente da influência de partidos políticos ou de grupos econômicos.

Apreciado o conselho municipal na condição de instrumento de inclusão política, seus integrantes devem buscar sempre a intangibilidade dos direitos ou valores protegidos em razão da criação da instituição. Em regra, os direitos são concernentes a grupos minoritários, sistematicamente expostos a situações de vulnerabilidade social, econômica ou política, tais como os deficientes físicos, a comunidade negra, as crianças e os adolescentes em situação de risco, os idosos, os moradores de rua, a comunidade indígena, as mulheres vitimizadas e os demais grupos que são objetos de frequente discriminação ou intolerância, prostrados à margem da sociedade na condição de excluídos. Também existem conselhos municipais para a defesa de valores difusos, como o meio ambiente, o patrimônio cultural, a saúde, a educação, a segurança alimentar e nutricional entre outros.

Entretanto, para que o conselho municipal possa ser efetivo dentro do que se propõe, faz-se necessário identifica-lo na condição de espaço público apto a produzir entre seus integrantes uma discussão argumentativa e racional na análise da atividade política municipal.

Para tanto, foi utilizado como referencial teórico os estudos de Jürgen Habermas sobre o espaço público. Igualmente, foi adotado como exemplo de conselho municipal o conselho municipal de defesa do meio ambiente da cidade de Ribeirão Preto (COMDEMA), sendo descritas suas atribuições legais. Por fim, será analisado o atual estágio de participação da sociedade civil no COMDEMA, ressaltando alguns aspectos positivos e negativos em sua estruturação institucional.

2 CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE RIBEIRÃO PRETO-COMDEMA

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) foi criado no Município de Ribeirão Preto pela Lei Complementar Municipal nº 287/1993, caracterizando-se como órgão colegiado com natureza consultiva e deliberativa, encarregado de assessorar o Poder Público Municipal nos assuntos referentes ao meio ambiente. Sua estrutura técnica e administrativa é fornecida pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Compete ao COMDEMA, nos termos do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 287/1993, exigir o cumprimento das diretrizes ambientais pelo Município; sugerir e colaborar na elaboração de leis, normas e procedimentos, ações destinadas a recuperação, melhoria ou manutenção da qualidade ambiental, observadas as legislações federal, estadual e municipal; fiscalizar o cumprimento das leis, normas e procedimentos ambientais; solicitar à comunidade técnico-científica o suporte complementar às ações executivas do município na área ambiental; repassar subsídios, a título de esclarecimento, relativos à defesa do meio ambiente, aos órgãos publicados, privados e à comunidade em geral; informar a comunidade e aos órgãos competentes, federal, estadual e municipal, sobre a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, após urgente análise técnica, propondo medidas para a sua recuperação; propor e colaborar na execução de programas educativos e culturais que visem a preservação e melhoria da qualidade ambiental; realizar e coordenar as audiências públicas, quando regularmente solicitadas, visando garantir a participação da comunidade nas decisões sobre a instalação de atividades que potencialmente causem impactos ambientais; acionar os órgãos competentes para localizar, reconhecer, mapear e inventariar em cadastro os recursos naturais existentes no Município; receber denuncia feitas pela população sobre danos infringidos ao meio ambiente, diligenciando pela sua apuração junto aos órgãos competentes; manifestar-se sobre estudo e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) e opinar sobre a realização de estudos alternativos, visando aquilatar o impacto ambiental de projetos públicos ou privados, requisitando às entidades envolvidas as informações necessárias ao exame da matéria.

Na forma do art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 287/1993, com a redação dada pela Lei Complementar Municipal nº 2.381/2010, o COMDEMA possuirá composição

paritária, sendo composto por 26 titulares, divididos em 13 titulares oriundos do Poder Público e 13 titulares oriundos da sociedade civil. O COMDEMA será composto pelo Secretário Municipal do Meio Ambiente e por outro representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, por um representante da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos; por um representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública; por um representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura; por um representante da Secretaria Municipal da Educação; por um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social; por um representante da Secretaria Municipal da Fazenda; por dois representantes da Secretaria Municipal da Saúde; por um representante da Secretaria Municipal da Cultura; por um representante do Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto; por um representante da Guarda Civil Municipal; por quatro representantes de organizações não governamentais que tenham no objeto dos seus estatutos sociais a defesa do meio ambiente como atividade predominante; um representante de associação de moradores; um representante de Universidades Privadas, indicadas pelos seus pares; um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), inscrito na subseção de Ribeirão Preto; um representante de sindicatos de trabalhadores; um representante de associações patronais rurais e urbanas; um representante de sindicatos empresariais e patronais; um representante de associações que possuam em seu estatuto social a busca da garantia dos direitos das pessoas portadoras de deficiência física ou mental; um representante de docentes de universidades públicas com campus em Ribeirão Preto, indicado pela associação de classe equivalente e um representante da associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto.

O COMDEMA é considerado unidade administrativa de com caráter consultivo e fiscalizador (art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 287/1993 e art. 18 da Lei Complementar Municipal nº 1.616/2004), vinculada à Secretaria do Meio Ambiente por força do art. 14, inciso I da Lei Complementar Municipal nº 2.257/2008³.

Os órgãos públicos são “centros internos de competência criados para o desempenho das funções estatais, por meio de seus agentes, cuja atuação é atribuída à pessoa

³ Artigo 14. Vinculam-se diretamente à Secretaria do Meio Ambiente, cujo titular representará o Chefe do Executivo, no relacionamento de suas atividades, as seguintes unidades administrativas: I – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA.

jurídica a que pertencem.”⁴ É o fenômeno da imputação, conhecido também como princípio da imputação volitiva, onde a vontade do agente público é imputada ao órgão e, em última análise, à pessoa jurídica em cuja estrutura encontra-se integrado este órgão. Os órgãos não possuem personalidade jurídica, pois constituem meras repartições internas das entidades que integram.

A Secretaria Municipal é órgão autônomo, cujas características são especificadas por Hely Lopes Meirelles:

Órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as suas funções específicas, mas segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo.⁵

Quanto à estrutura, especificadamente no caso da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, em virtude da Lei Complementar Municipal nº 2.257/2008, trata-se de órgão composto, onde existe desconcentração da atividade fim com unidades administrativas subordinadas, como no caso do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER), que também detém as funções auxiliares de consultoria e fiscalização. Conforme definição dada por Hely Lopes Meirelles:

Órgãos compostos são os que reúnem na sua estrutura outros órgãos menores, com função principal idêntica (atividade-fim realizada de maneira desconcentrada) ou com funções auxiliares diversificadas (atividades meios atribuídas a vários órgãos menores). Assim, uma Secretaria de Educação – órgão composto – tem na sua estrutura muitas unidades escolares – órgãos menores com atividade-fim idêntica – e órgãos de pessoal, de material, de transporte etc. – órgãos menores com atividades-meios diversificadas que auxiliam a realização do ensino, mas todos eles integrados e hierarquizados ao órgão maior. No órgão composto, o maior e de mais alta hierarquia envolve os menores e inferiores, formando com eles um sistema orgânico, onde as funções são desconcentradas (e não descentralizadas).⁶

Cumprido ao COMDEMA, entre outras relevantes atribuições, a fiscalização no cumprimento das leis ambientais, o julgamento das penalidades decorrentes de infrações ambientais, informar a sociedade e aos órgãos competentes sobre a existência de áreas degradadas, deliberar sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo nas áreas de interesse

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 17ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 13.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2004. p.71.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit., p.72/73.

ambiental e realizar audiências públicas quando solicitada, com a participação da sociedade civil nas decisões sobre a instalação de atividades potencialmente danosas

As atribuições do COMDEMA podem ter como parâmetro as próprias atribuições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), posto que este também é órgão colegiado, integrante do SISNAMA, com finalidade específica de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente, bem como deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

3 O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE RIBEIRÃO PRETO (COMDEMA) NA QUALIDADE DE ESPAÇO PÚBLICO.

O sistema representativo democrático não pode ser apenas positivado em normas jurídicas, mas deve buscar a legitimidade através da elevação do grau de participação política dos cidadãos. As normas jurídicas devem, quando possível, atender aos anseios da coletividade como forma de legitimar sua existência.

Sobre o argumento de que uma norma é legítima somente pela circunstância de estar positivada, Maria Garcia aponta que “é criticável, no entanto, o entendimento de que a teoria do Estado de Direito torna-se desnecessário que seja legítimo, bastando o seu exercício legal, de conformidade com as determinações da lei”.⁷ Ainda para a autora:

Precisamente, este é o dilema da sociedade contemporânea, da legitimidade da lei e da perda da autoridade da lei (o que envolve, sob outro aspecto, a perda da crença na lei) e que, de elemento de conciliação Liberdade-Poder transmuda-se, circunstancialmente, em fator de opressão, dentro do próprio sistema legal.⁸

O principal assento constitucional da existência dos conselhos municipais é o art. 1º, inciso II da Constituição Federal, que prevê como fundamento da República Federativa do Brasil a cidadania, que exprime primordialmente a necessidade de maior participação política organizada da sociedade nas questões públicas.

Importante visualizar o COMDEMA na condição de esfera pública ou espaço público. Para Jürgen Habermas:

⁷ GARCIA, Maria. *Desobediência civil: direito fundamental*, 2ª ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2004. p. 93.

⁸ GARCIA, Maria. op. cit., p. 104.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (...) A esfera pública constituiu principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana. Os que agem comunicativamente encontram-se numa situação que eles mesmos ajudam a constituir através de suas interpretações negociadas cooperativamente, distinguindo-se dos atores que visam o sucesso e que se observam mutuamente como algo que aparece no mundo objetivo. O espaço de uma situação de fala, compartilhado intersubjetivamente, abre-se através das relações interpessoais que nascem no momento em que os participantes tomam posição perante os atos de fala dos outros, assumindo obrigações ilocucionárias. Qualquer encontro que não se limita a contatos de observação mútua, mas que se alimenta da liberdade comunicativa que uns concedem aos outros, movimenta-se num espaço público, constituído através da linguagem.⁹

Leonardo Avritzer bem conceitua os efeitos das conceituações teóricas de esfera pública:

O conceito de esfera pública foi o conceito desenvolvido pela teoria crítica na segunda metade do século XX (Habermas, 1989; Thompson, 1995; Fraser, 1997; Cohen, 1997; Bohmann, 1996; Avritzer, 2002). Ele cumpriu o papel de recuperar na modernidade temporária uma esfera de interação entre grupos, associações e movimentos, capaz de criar um terceiro caminho no interior da teoria democrática no debate entre a democracia elitista e a democracia participativa. O conceito de esfera pública introduz a possibilidade de uma relação crítico-argumentativa com a política, ao invés de uma relação diretamente participativa (Avritzer, 2002), abrindo, desse modo, a possibilidade de uma nova conexão, no interior da teoria democrática, entre racionalidade, participação e emancipação.¹⁰

Nesta perspectiva, o COMDEMA proporcionar um amplo diálogo sobre controvérsias ambientais existentes entre os integrantes do Conselho, com a apresentação de propostas, teses, argumentos e informações de maneira racionalizada, não bastando uma mera exposição de ideias sem um olhar crítico sobre elas.

Para Jürgen Habermas, com a elaboração racional dessas propostas “há geralmente uma variação do nível discursivo da formação da opinião pública e na qualidade do resultado”¹¹. Para o citado autor, dentro do Direito, a legitimidade constituída através de um processo

⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 92/93.

¹⁰ AVRITZER, Leonardo. Globalização e espaços públicos: A não regulação como estratégia de hegemonia global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 63, outubro 2002. p. 111.

¹¹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 94.

adequado de elaboração da opinião pública traduz um importante elemento influenciador do sistema político no plano da elaboração de normas jurídicas:

A qualidade de uma opinião pública constitui uma grandeza empírica, na medida em que ela se mede por qualidades procedimentais de seu processo de criação. Vista pelo lado normativo, ela fundamenta uma medida para a legitimidade da influência exercida por opiniões públicas sobre o sistema político. Certamente, a influência fática e a influência legítima não coincidem, assim como não há coincidência entre a legitimidade e a fé na legitimidade. Porém, esses conceitos permitem abrir uma perspectiva, a partir da qual, torna-se possível pesquisar empiricamente a relação entre influência real e qualidade procedimental de opiniões públicas.¹²

Ressalte-se que, em um primeiro momento, a opinião pública filtrada através de longos processos institucionalizados democrática exerce apenas influência e não o exercício direto do poder político. Para Habermas:

É preciso lembrar que, na esfera pública, ao menos na esfera pública liberal, os atores não podem exercer poder político, apenas influência. E a influência de uma opinião pública, mais ou menos discursiva, produzida através de controvérsias públicas, constitui certamente uma grandeza empírica, capaz de mover algo. Porém, essa influência pública e política tem que passar antes pelo filtro dos processos institucionalizados da formação democrática da opinião e vontade, transforma-se em poder comunicativo e infiltrar-se numa legislação legítima, antes que a opinião pública, concretamente generalizada, possa se transformar numa convicção testada sob o ponto de vista da generalização de interesse e capaz de legitimar decisões políticas. Ora, a soberania do povo, diluída comunicativamente, não pode impor-se apenas através do poder dos discursos informais – mesmo que eles tenham se originado de esferas públicas autônomas. Para gerar um poder político, sua influência tem de abranger também as deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade, assumindo uma forma autorizada.¹³

Como visto, a influência da opinião pública deve ser obtida por um processo democrático institucionalizado que permeie as instituições democráticas de formação de vontade oficiais, tais como o COMDEMA. Comentado as contribuições teóricas de Habermas ao estudo do espaço público, aponta Rogério Gesta Leal:

Daqui, chega-se, então, à concepção habermasiana de política democrática deliberativa, baseada em um modelo teórico dual, relacionado não apenas com a formação da vontade, institucionalizada no complexo parlamentar, mas também com uma noção de esfera pública que é reenviada a um conjunto espontaneamente gerado de arenas públicas informais, dialogicamente discursivas e democráticas, e ao próprio contexto cultural e base social respectivos, afigurando-se esta democracia deliberativa como uma oposição binária entre o plano formal e institucionalizado da democracia e os domínios informais e anárquicos de formação de opinião. Esta noção de política democrática deliberativa, por sua vez, assenta-se também na teoria da comunicação

¹² HABERMAS, Jürgen. op. cit., p. 94/95.

¹³ HABERMAS, Jürgen. op. cit., p. 105.

habermasiana, cujo ideal regulador é um modelo de prática discursiva dialógica, face-a-face e orientada para o entendimento mútuo, através exclusivamente da força do melhor argumento.¹⁴

Ainda sobre a ação comunicativa na obra de Habermas, o professor Sérgio Murilo Rodrigues elucida:

Ao falarmos de três eixos temáticos na obra de Habermas poderíamos estar sugerindo um projeto de pesquisas fragmentado, mas, ao contrário, estes três eixos temáticos seguem um mesmo tema: a ideia de um discurso livre, sem coações, como base da ação social. A obra de Habermas sempre esteve vinculada a uma tentativa de introduzir a discussão argumentativa e racional na análise do político. Habermas sempre buscou uma reflexão sobre as condições de um diálogo livre de dominação, isto é, as condições, inclusive sociais, de uma comunicação isenta de coação e violência, onde só prevaleça a força do melhor argumento.¹⁵

Assim, o COMDEMA deve ser entendido como um ambiente que promova a discussão racional dos assuntos submetidos a sua deliberação, sem qualquer espécie de influência coercitiva de natureza política, econômica, social, corporativista ou cultural aos seus argumentadores, com a finalidade de, através da racionalidade dos argumentos elaborados livremente, possa-se extrair um substrato democrático para implementação de políticas públicas municipais.

4 O RETROCESSO DAS ATUAIS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL JUNTO AO COMDEMA

O grupo representante da sociedade civil dentro do COMDEMA deve ter a capacidade de influenciar as decisões do Conselho. A sociedade civil integrante do Conselho deve ser compreendida como a composta por “movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensando-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública.”¹⁶

¹⁴LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, março/maio, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 05 set. 2012.

¹⁵RODRIGUES, Sérgio Murilo. A democracia deliberativa-argumentativa de Jürgen Habermas. *Revista Eletrônica do Curso de Direito – PUC Minas Serro*, Belo Horizonte, n. 5, p. 19-32, mai. 2012. ISSN 2176-977X. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/1965>>. Acesso em: 07 Set. 2012.

¹⁶HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 99.

As teorias da sociedade civil, desenvolvidas a partir do conceito de esfera pública, enfatizam “a autonomia legal das formas associativas e as práticas democráticas internas às associações civis.”¹⁷

Contudo, algumas alterações na legislação reduziram o nível da efetiva influência dos representantes não governamentais nas deliberações do COMDEMA.

Dentre alguns dos atuais elementos que promoveram o enfraquecimento da participação da sociedade civil junto ao COMDEMA, pode-se destacar a atribuição de nova redação ao art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 287/1993 pela Lei Complementar Municipal nº 2.381/2010, que determinou que somente o Secretário Municipal do Meio Ambiente poderá ser Presidente do COMDEMA, inexistindo a possibilidade de representantes da sociedade civil participarem na condição de Presidente do Conselho. Previa a redação original do art. 8º da Lei Complementar Municipal 287/1993:

Art. 8º A diretoria do COMDEMA será constituída por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário, escolhidos através do escrutínio secreto entre os representantes da sociedade civil, previamente inscritos, homologados pelo Prefeito Municipal, com mandato de 01 (um) ano.

A forma de escolha da Diretoria do COMDEMA foi alterada pela Lei Complementar Municipal nº 2.381 de 07 de janeiro de 2010, que em seu art. 3º alterou o disposto no art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 287/1993 para a seguinte redação:

Art. 8º. A Diretoria do COMDEMA será constituída:
I- Um Presidente que será o Secretário Municipal do Meio Ambiente;
II – um Vice-Presidente que será eleito por Membros representantes da sociedade civil, legalmente eleitos por seus seguimentos e pelos primeiro e segundo Secretários;
III- o primeiro Secretário será eleito pelo voto direto da sociedade civil, através de seus representantes legalmente eleitos, conforme disciplinado por esta lei;
IV – o segundo Secretário será nomeado pelo Presidente.

Apesar da maioria das atribuições do Presidente do COMDEMA possuir o caráter meramente representativo ou homologatório do determinado por consenso pelo plenário do Conselho (art. 9º do Regimento Interno), existem exceções relevantes como a possibilidade de

¹⁷ AVRITZER, Leonardo. Globalização e espaços públicos: A não regulação como estratégia de hegemonia global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 63, outubro 2002. p. 111.

votar como conselheiro, o direito ao voto de qualidade (desempate), a possibilidade de adoção de medidas de caráter urgente, as quais serão submetidas na reunião imediata à homologação do plenário e o direito de nomear, em caráter emergencial, um dos conselheiros presentes para a substituição do secretário em caso de eventual ausência.

Na forma da atual redação do art. 9º, § 1º da Lei Complementar Municipal nº 287/1993, as deliberações do COMDEMA serão aprovadas por maioria simples quando presentes pelo menos a metade de seus membros titulares ou seus suplentes na ausência dos titulares, cabendo nessa hipótese ao presidente somente o voto de desempate.

Note-se que ao presidente do COMDEMA, que atualmente deverá ser necessariamente o Secretário Municipal do Meio Ambiente, cabe o voto de desempate nas deliberações do Conselho. Essa prerrogativa rompe com a paridade que deve permear as reuniões do Conselho, pois, na situação de empate entre as propostas oferecidas, caberá ao Secretário Municipal - servidor público comissionado, nomeado por critério político pelo Prefeito para o exercício de um cargo de confiança, demissível ad nutum - exercer seu voto de qualidade para fins de desempate na votação do Conselho.

Fica claro que houve redução da participação ativa dos órgãos não governamentais no monopólio estatal do decisionismo político no campo ambiental.

Isso porque o Secretário Municipal, visto na qualidade de servidor público nomeado pelo Prefeito para o exercício de um cargo em comissão, sempre penderá a adotar uma postura que preserve os interesses do administrador público que lhe nomeou, mantendo-se uma hegemonia política baseada em interesses nem sempre vantajosos à sociedade civil. Percebe-se que o interesse econômico do administrador público na utilização da renda auferida pelo fundo pró-meio ambiente também teve relevo para que ocorresse a alteração legislativa promovida pela citada Lei Complementar Municipal nº 2.381 de 07 de janeiro de 2010.

Assim, a nova disposição normativa contraria a essência axiológica da função primordial da criação do próprio Conselho, consistente no poder da sociedade civil, através de uma ampla discussão crítica de parte de seus representantes, influenciar politicamente o direcionamento das atividades do poder público municipal. E mais, resta contrariado também o poder fiscalizatório da sociedade frente ao poder público municipal quanto ao seu dever de obediência ao cumprimento das normas ambientais e das diretrizes ambientais existentes, inclusive àquelas traçadas pelo próprio Município quando destinadas à recuperação, melhoria ou manutenção da qualidade ambiental, demonstrando que a nova redação legislativa promoveu

um retrocesso na defesa da representação democrática nas políticas públicas municipais em matéria ambiental.

Ao estabelecer a obrigatoriedade de um representante do poder público (Secretário Municipal do Meio Ambiente) exercer a condição de presidente de uma entidade fiscalizadora do próprio Poder Público com direito de voto de desempate, a nova redação do art. 8º esvaziou completamente a própria razão de ser do COMDEMA na condição de órgão paritário. Para visualizar bem a incongruência fática, basta imaginar que o Conselho tem como uma de suas funções a fiscalização do planejamento político da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, comandado pelo próprio presidente do COMDEMA, detentor do direito ao voto de desempate nas deliberações. Fácil perceber que democracia não é democracia se depende da opinião ou escolha de uma pessoa só.

Com a manutenção da atual redação do art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 287/1993, corre-se o risco de transformar o COMDEMA em um falso instrumento de participação da sociedade civil na consecução de importantes políticas públicas municipais na área ambiental, tudo em razão de uma equivocada noção de democracia que, na verdade, não existe plenamente.

A impossibilidade do exercício da presidência do COMDEMA por um representante da sociedade civil demonstra a carência de efetividade da participação da sociedade civil na implementação e fiscalização de políticas públicas municipais no âmbito de proteção do meio ambiente no Município de Ribeirão Preto.

5 CONCLUSÃO

Não se trata o presente estudo, como visto, de uma mera justificação na tentativa de usurpar diretamente o poder político atribuído à pessoa escolhida democraticamente no que tange às políticas públicas municipais no âmbito ambiental, mas se trata, sim, da análise da redução do poder de influência da sociedade junto COMDEMA em razão da atual legislação no município de Ribeirão Preto. A participação popular irá justamente atribuir legitimidade aos atos do COMDEMA por meio de um processo discursivo de assuntos relevantes e pertinentes a toda a comunidade interessada, inclusive possibilitando o exercício fiscalizatório dos atos ou omissões do Poder Público em matéria ambiental.

Assim, apesar das dificuldades e retrocessos demonstrados no presente estudo, os conselhos municipais em sua maioria ainda representam espaços públicos propícios para o efetivo exercício do agir comunicativo frente ao atual processo alienatório da maior parte da população, característico da sociedade capitalista contemporânea, decorrente principalmente da substituição da argumentação comunicativa racional pelos sistemas calcados na economia e no poder estatal. O controle social do Poder Público é efeito direto da democracia. Deve-se, portanto, cada vez mais ser fomentada a participação de organizações não governamentais nas composições dos conselhos municipais, buscando, assim, uma maior participação na definição das políticas públicas que melhor atendem a comunidade envolvida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta: viva a democracia participativa. In: GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago (org). *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.

AVRITZER, Leonardo. Globalização e espaços públicos: A não regulação como estratégia de hegemonia global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 63, outubro 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade)*. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 17ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

GARCIA, Maria. *Desobediência civil: direito fundamental*, 2ª ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. O espaço público 30 anos depois. Tradução Vera Lúcia C. Wesin e Lúcia Lamounier. *Caderno de Filosofia e Ciências Humanas do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas e Letras do Centro Universitário Newton Paiva-UNICENTRO*. Belo Horizonte, nº 12, ano VII, abril 1999 – ISSN 1415-5052, p. 07-28.

LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE)*. Salvador: Instituto Brasileiro

de Direito Público, nº 13, março/maio, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 05 set. 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*, 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NUNES, Cleucio Santos. *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. Organizador José Maurício Conti, 2ª ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2010.

PETTER, Lafayette Josué. *Direito Financeiro*, 4ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

RODRIGUES, Sérgio Murilo. A democracia deliberativa-argumentativa de Jürgen Habermas. *Revista Eletrônica do Curso de Direito – PUC Minas Serro*, Belo Horizonte, n. 5, p. 19-32, mai. 2012. ISSN 2176-977X. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/1965>. Acesso em: 07 set. 2012.

Submetido em 15.09.2021

Aceito em 18.10.2021