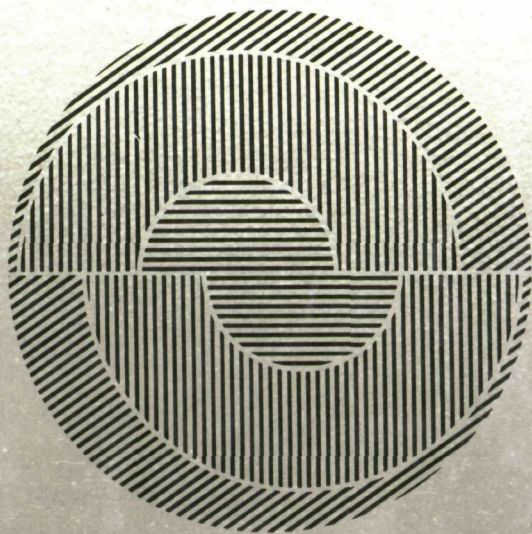


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS  
OUTUBRO A DEZEMBRO — 1989  
ANO 26 • NÚMERO 104

# Participação popular no controle ambiental

MANOEL EDUARDO ALVES CAMARCO E GOMES

*Ex-Ouvidor-Geral do Município de Curitiba*

A afirmação de que, no Brasil, tornou-se moda a defesa ambiental, é reproduzida em todos os quadrantes da sociedade — do campo de golfe ao *campus* universitário.

Vítimas das mais diversas farpas, os movimentos ambientalistas são retratados como efêmeros e inconseqüentes.

A imperspicuidade que envolve o tema da participação popular no controle ambiental parece ser o solo fértil no qual vicejam farpas dessa natureza.

Esta exposição tem como objetivo contribuir para a inteligibilidade deste tema: um facho a mais a arder, neste desligar de luzes, com que a inteligência brasileira brinda aqueles que lucram com a escuridão.

Para atingir esse objetivo daremos três passos: em primeiro lugar, contextualizaremos a participação popular no universo da decisão política; em segundo lugar, analisaremos a tendência da decisão política no contexto do Estado brasileiro; em terceiro, avaliaremos a importância da participação popular no controle ambiental.

---

Palestra proferida no II Encontro Paranaense sobre Meio Ambiente, Curitiba/89.

Antes de iniciarmos esta caminhada é importante termos em mente que as recentes transformações do Estado, surgidas de uma prática cada vez mais intervencionista, acabaram por trazer para dentro de suas comportas o controle e a fiscalização do meio ambiente.

Esta apropriação colocou o Estado contemporâneo brasileiro como *sujeito passivo* das pretensões inerentes à preservação ambiental.

### *Participação popular e decisão política*

Segundo CLAUS OFFE, autor alemão da última geração da Escola de Frankfurt, o Estado capitalista, para se reproduzir, deve preencher duas condições básicas: garantir a *acumulação capitalista* (sobrevivência material) e a *legitimação* (sobrevivência política).

Trata-se de duas forças contraditórias. De um lado, a acumulação capitalista, impondo ao Estado a necessidade de criar condições para a expansão da *acumulação privada*. De outro, a legitimação, compelindo o Estado a assumir a função de representante dos *interesses gerais*.

Aproveitando essa formulação, eu diria que todas as demandas provindas das classes populares, da classe capitalista e da burocracia (agentes do aparelho de Estado) são acolhidas no entrechoque destas duas forças.

É a partir do impacto entre as forças de acumulação e de legitimação que essas diferentes demandas são entronizadas e apropriadas pelo Estado na forma de auto-interesse institucional — instância última da produção e dos resultados das decisões políticas.

Optando pela didática e olvidando os riscos inerentes à tentativa de simplificação de fenômenos didáticos, desenvolvi a seguinte fórmula: decisão política (*DP*) é igual à necessidade de legitimação (*L*) mais a necessidade de acumulação capitalista (*AC*), sendo que a necessidade de legitimação é determinada pela soma entre demanda popular (*DP*) mais demanda burocrática (*DB*) menos demanda capitalista (*DK*), e a acumulação capitalista é determinada pela soma da demanda capitalista (*DK*) mais demanda burocrática (*DB*) menos demanda social (*DS*).

Simplificando, diria:

$$DP = L (DS + DB - DK) + AC (DK + DB - DS)$$

Aplicando-se um valor hipotético 02, igual para as diferentes demandas, teríamos um *equilíbrio* entre a necessidade de legitimação e a de acumulação na elaboração da decisão política:

$$DP = L (2 + 2 - 2) + AC (2 + 2 - 2)$$

$$DP = L (2) + AC (2)$$

Aplicando-se à demanda capitalista um valor hipotético 03 e à demanda social e burocrática um valor hipotético 02, teríamos uma decisão política voltada para os *interesses privados*:

$$DP = L (DS + DB - DK) + AC (DK + DB - DS)$$

$$DP = L (02 + 02 - 03) + AC (03 + 02 - 02)$$

$$DP = L (01) + AC (03)$$

Aplicando-se à demanda social um valor hipotético 03 e à demanda capitalista e burocrática um valor hipotético 02, teríamos uma decisão política voltada para os *interesses gerais* impostos pela necessidade de legitimação:

$$DP = L (DS + DB - DK) + AC (DK + DB - DS)$$

$$DP = L (03 + 02 - 02) + AC (02 + 02 - 03)$$

$$DP = L (03) + AC (01)$$

A ausência de tempo não me permite discorrer sobre a variável "DB", sem dúvida a mais complexa. Não obstante, penso que a compreensão dos exercícios acima bastam para atingirmos o objetivo deste trabalho.

### *Decisão política e ecologia no Brasil*

A realidade brasileira, sobretudo no que diz respeito ao controle ambiental, apresenta um quadro no qual a decisão política está mais voltada para a acumulação capitalista do que para a legitimação.

É no contexto desse desequilíbrio que podemos compreender, por exemplo, terem sido destruídos pelo fogo 200 mil quilômetros quadrados de floresta, na Amazônia Brasileira, apenas no verão passado (dados fornecidos pelo IEA — Instituto de Estudos Amazônicos/Curitiba/PR).

É por este viés, para ficarmos em apenas dois exemplos, que se entende o empenho do Governo Federal em efetivar o Projeto Calha Norte. Num projeto concebido em 1985, com natureza desenvolvimentista que

objetiva demarcar as fronteiras nacionais com cinco países, construir hidrelétricas e pólos de colonização que ilharão a população Yanomami de 9.000 índios em pequenas comunidades, com a decorrente liberação do restante da área (sete milhões de hectares) para a apropriação e exploração privada.

Estes exemplos e inúmeros outros que afloram na realidade brasileira demonstram, de forma inequívoca, que a decisão política (responsável em última instância pelo controle e fiscalização do meio ambiente no Brasil) está muito mais voltada para os interesses privados do que para os interesses gerais.

Pela fórmula há pouco apresentada, já temos um dado: isso ocorre em virtude da diferença de força entre a demanda capitalista e a demanda social (abstraindo-se a demanda burocrática). Mas qual seria a razão dessa diferença?

Penso que a maneira mais fácil de encontrarmos esta resposta é vermos como estão sendo utilizados os canais que transportam estas demandas até a esfera estatal.

### *Demandas populares x demandas capitalistas*

As demandas fluem ao Estado, basicamente, através de dois canais que convencionei chamar de canal institucional e canal não institucional.

No canal institucional, as demandas podem ser transportadas pela via judicial (ação popular, mandado de segurança, ação civil pública etc.), pela via administrativa (direito de petição, reclamação etc.) e pela via legislativa (petições às comissões parlamentares, audiências públicas etc.).

Todas as demandas que não possam ser conduzidas ao Estado, pela via institucional, são transportadas através do canal não institucional, por meio de manifestações informais.

Nessa via (canal não institucional), as *demandas sociais* chegam ao Estado geralmente através de manifestações *explícitas*, como greves, passeatas, pichações etc.) Já as *demandas capitalistas* são conduzidas, via de regra, por meio de manifestações *não explícitas*.

Os contornos do canal institucional são fixados, normativamente, pelo próprio Estado através de leis e atos administrativos que determinam os

*conteúdos* que podem ser transportados por esta via e os *procedimentos* de sua condução.

Através da fixação do objeto (conteúdo transportável) o Estado legitima apenas determinada natureza de demandas (sobretudo aquelas que não colocam em risco a reprodução do sistema). Através da padronização do procedimento, o Estado, ao mesmo tempo que confere uma suposta igualização de forças, impõe rotinas que têm como pressuposto o completo domínio técnico de formalização dessas demandas.

Por outro lado, a obstrução ou desobstrução deste canal depende do alvedrio dos agentes do aparelho do Estado.

O resultado dessas limitações (de objeto, de exigência de domínio técnico e da própria vontade do Estado) ao uso do canal institucional tem sido a subutilização por parte das demandas populares e a superutilização por parte das demandas capitalistas.

A utilização da via não institucional, igualmente, aponta profundo desequilíbrio entre essas demandas. As demandas populares, limitadas ao aumento do custo de legitimação do Estado, consubstanciam-se em manifestações explícitas com alcance limitado. As demandas capitalistas, ao contrário, atingem não só o custo de legitimação (a rede jurídico-institucional é compatibilizada com o sistema de reprodução capitalista), como também a questão nuclear da sobrevivência material do Estado: a acumulação capitalista.

Deste modo, temos, de um lado, as demandas populares subutilizando o canal institucional e utilizando o canal não institucional exclusivamente no contexto do custo de legitimação do Estado e, de outro, as demandas capitalistas com a superutilização do canal institucional e a utilização do canal não institucional atingindo, ao mesmo tempo, o custo de legitimação e a necessidade de acumulação capitalista — vital para a reprodução do Estado.

### *Considerações finais*

Em que pese à possibilidade de, nos países do Norte, ocorrer situação semelhante, parte considerável da classe capitalista e da burocracia do Estado, ao contrário do que ocorre no Brasil, atentaram para a *neces-*

*sidade da preservação ecológica como uma necessidade para a própria reprodução do sistema capitalista.*

Assim, no que diz respeito à preservação ambiental, naqueles países, parte das demandas capitalistas e das demandas burocráticas agregam-se às demandas populares preservacionistas, atingindo, destarte, além da necessidade de legitimação, também a necessidade estatal de patrocinar a acumulação capitalista.

Esta percepção não atingiu a classe capitalista brasileira (em que pese ter atingido parte dos membros do aparelho de Estado). Respeitadas as devidas diferenças, situação semelhante ocorreu quanto aos benefícios sociais dos trabalhadores. A classe capitalista dos países do Sul demorou décadas para compreender a necessidade dos benefícios sociais patrocinados pelo Estado (como jornada de trabalho, assistência médica, habitação etc.) para a reprodução do exército de mão-de-obra e, conseqüentemente, para a reprodução do próprio sistema capitalista.

Os esforços da indústria moveleira do Brasil, no sentido de inviabilizar leis de preservação florestal, demonstram com evidência o estágio primário em que se encontra a classe capitalista nacional.

Em vista destes fundamentos, não receio afirmar que a preservação ecológica, no Brasil, depende, fundamentalmente, das demandas populares. É através delas que, aumentando o custo de legitimação do Estado, será possível diminuir o impacto que a sobrecarga da força da acumulação capitalista exerce sobre a decisão política brasileira.

Chegar aos limites extremos da participação pelos canais institucionais e, com criatividade, otimizar os recursos informais de participação popular são, portanto, um imperativo para podermos reequacionar o desequilíbrio causado pela força de acumulação capitalista existente no quadro brasileiro.

Deste modo, os esforços dos movimentos ambientalistas — responsáveis por grande parte das demandas sociais referentes ao meio ambiente — devem ser apreendidos não como o resultado de um modismo inconseqüente e efêmero, mas como uma ação histórica imprescindível e inadiável para factibilizarmos o exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consignado no art. 225 da atual Constituição Federal brasileira.