

O DESMANCHE DO CONTROLE SOCIAL NO ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO: UMA ANÁLISE DO DECRETO Nº 9.806

THE DISMANTLEMENT OF THE SOCIAL CONTROL IN THE POST DEMOCRATIC STATE: AN ANALYSIS OF THE DECREE Nº 9.806

Albano Busato Teixeira¹
Caroline Müller Bitencourt²

Como citar: TEIXEIRA, Albano Busato; BITTENCOURT, Caroline Müller. O desmanche do controle social no estado pós-democrático: uma análise do decreto nº 9.806. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 6, n. 2, e035, jul./dez., 2021. DOI: 10.48159/revistadoidcc.v6n2.e035.

Resumo: O presente ensaio propõe demonstrar, por meio de pesquisa bibliográfica, o desmantelamento que o controle social vem sofrendo no Estado brasileiro, mediante decisões tomadas por meio de decreto presidencial. Em um primeiro momento, se verifica que o controle social é um pressuposto de para um Estado Democrático de Direito, pois é um elemento fundante do mesmo. Posteriormente, conceitua-se o que é um Estado Pós-Democrático, e se demonstra os motivos pelos quais a cidadania ativa é um forte inimigo deste. É feita uma análise com base no decreto presidencial nº 9.806 de 28 maio de 2019 que diminuiu drasticamente a participação social no Conselho Nacional do Meio Ambiente e seus impactos na democracia brasileira. Conclui-se que o esvaziamento da participação social pode ser extremamente lesivo para a democracia brasileira, sendo o decreto presidencial estudado no presente artigo, um marco importante de um Estado Pós-Democrático. O método de abordagem utilizado é o hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Direito administrativo; controle social; estado pós-democrático; conselhos.

Abstract: The present essay proposes to demonstrate, through bibliographic research, the dismantlement that the social control has been suffering in the Brazilian State because of decisions that were taken by presidential decree. In a first moment it is verified that the social control is a requisite for a State that is based on the rule of law, because it is a foundational element of itself. Afterwards it is shown the concept of the Post Democratic State demonstrating the reasons why a strong citizenship is a strong enemy of it. It is also analyzed, in the basis of the presidential decree nº 9.806 that drastically reduced the social participation in the Environment Nacional Council and its impact in the Brazilian democracy. It is concluded that the dismantlement of the social participation can be very aggressive to the Brazilian democracy, and the presidential decree analyzed in this essay, a possible announcement of a Post Democratic State. The method used is hypothetical deductive.

Keywords: Administrative law; social control; post democratic state; councils.

¹ Doutorando junto a Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC na linha de pesquisa de Políticas Públicas de Inclusão Social sob orientação do Prof. Dr. João Pedro Schmidt. Mestre em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho - UMinho (Portugal). Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Meridional - IMED (2012). Graduado em Direito pela Universidade de Passo Fundo - UPF (2009). E-mail: albanoteixeira85@gmail.com.

² Pós Doutora pela PUC Paraná (2019). doutora em Direito (2012). mestre em Direito (2009). especialista em Direito Público (2007). Atualmente é professora da Universidade de Santa Cruz do Sul, vinculada ao PPGD em Direito-Mestrado e Doutorado-UNISC, onde ministra as disciplinas Teoria do Direito (mestrado) e Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas (doutorado). Professora da graduação e pós-graduação lato sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: carolinemb@unisc.br.

1 INTRODUÇÃO

Em 28 de maio de 2019 o Presidente da República do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, publicou o decreto nº 9.806, modificando, sem consulta ou qualquer espécie de debate público, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente, o qual contava com forte participação de diversos setores da sociedade civil. O decreto limitou a participação social para apenas quatro cadeiras e modificou o método de seleção das mesmas, por meio de sorteio. A mudança é duramente criticada, pois está em claro descompasso com a Constituição Federal do Brasil que optou por um modelo de democracia participativa e de proteção ao meio ambiente.

Será demonstrado, neste artigo, os motivos pelos quais a participação social no controle da administração do Estado é um importante fator de legitimação, sendo considerado como um elemento fundante da Constituição Federal, pois é considerado uma razão de ser da constitucionalidade. Um Estado que se pretenda ser conhecido como Democrático de Direito, deve prezar pela forte participação social e informação da população, sua ausência debilita a cidadania e a democracia.

Posteriormente será explanado um novo tipo de Estado, o qual é chamado por Rubens Casara de Estado Pós-Democrático, o qual preserva as instituições do Estado Democrático de Direito e aparentemente não possui qualquer diferença, contudo, ao se analisar com olhos mais atentos, verifica-se que no Estado Pós-Democrático, as instituições presentes e necessária para o Estado Democrático de Direito não passam de simulacros, que visam distrair a população do verdadeiro pano de fundo, onde a administração busca apenas o interesse, normalmente econômico, de grandes corporações.

Por fim, será analisado como o decreto presidencial nº 9.806 de 28 maio de 2019 é prejudicial e pode ser considerado um desmantelamento da participação social no Brasil, e conseqüentemente, traz uma debilidade para a democracia brasileira, afastando, cada vez mais a sociedade civil da administração pública.

O método hipotético-dedutivo, neste caso, parte da premissa de que a hipótese a ser confirmada é se a mudança efetuada pelo Decreto nº 9.806 pode ser considerado um marco para a configuração de um Estado Pós-Democrático no Brasil.

2 O IDEAL DO CONTROLE SOCIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A partir do século XVIII as atividades da Administração Pública passam a ser objeto de controle. Para desenvolver as atividades de gestão da coisa pública surgem procedimentos e mecanismos de operacionalização regulados por regras, nesse sentido, se sustenta que a atividade de administrar os interesses públicos somente nasceu com o Estado de Direito que: a) visa evitar e conter o abuso do poder; b) regula a conduta do Estado para mantê-lo afivelado às disposições legais¹.

A democracia realiza-se por meio da Constituição com base na função de legitimação e na função de controle. A função de legitimação destaca que a soberania popular é a única maneira de fundamentar as decisões tomadas pelo poder público, por outro lado, a função de controle tem como característica a criação de amparos para práticas de desvio do poder dos administradores da coisa pública².

A formação do Estado de Direito e a separação dos poderes veio acompanhado da ideia de controle da Administração Pública, sendo que este controle é compreendido pelo conjunto de mecanismos que propiciam a vigilância, a orientação e a correção da atuação da Administração Pública. A vigilância é a fiscalização da atuação dos gestores públicos, por sua vez a orientação consiste direcionar a atuação da administração da coisa pública nas conformidades do ordenamento jurídico e, por fim, a correção envolve a revisão de condutas que não estejam de acordo com os princípios e do ordenamento jurídico. O controle pode ser compreendido como interno e externo, sendo que o primeiro possui relação com a autotutela administrativa, ou seja, pode ser feito pela própria Administração Pública, já o controle externo, via de regra é exercido pelos outros poderes³.

Se o agente que realiza a fiscaliza a decisão pública é o próprio poder público, trata-se de controle administrativo ou jurisdicional, mas não de controle social, ou seja, para que esteja diante de controle social, deve haver, necessariamente, a participação de um ator que não seja integrante do poder público⁴.

¹ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 37 - 38.

² PEREIRA, Rodolfo Vianna. *Direito Constitucional democrático*: controle de participação como elementos fundantes e garantidores de constitucionalidade. 2.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010, p. 32 -33.

³ MAXIMINIANO, Antônio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2017, p. 221.

⁴ BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. Revista de Direito Econômico e Socioambiental,

O controle popular, também conhecido como controle social, é decorrência da própria democracia, pois todo poder emana do povo, que pode exercê-lo diretamente ou por seus representantes⁵.

A expressão controle social pode ser aplicada de duas maneiras, a primeira, na compreensão de que o controle social é levado em conta como o controle que alguma autoridade, ou um líder do governo, exerce sobre o tecido social, e a segunda, na qual se compreende o controle social como o poder que o tecido social exerce sobre o poder público⁶. As classificações expostas são semanticamente opostas, sendo que para o presente trabalho será focado em abordar a segunda hipótese, qual seja, o controle que a sociedade exerce sobre o Estado.

É importante salientar que o participação social e controle social são muitas vezes confundidos, embora o controle social necessite da participação social, são conceitos que se diferem. Assim, depreende-se que o controle social prescinde de uma decisão da Administração Pública já constituída, sobre a qual poderá incidir, ou não, uma nova decisão. Por sua vez, a participação social diferencia-se do controle judicial, pois no controle a decisão ainda não foi formada, e na participação já houve uma decisão, na qual a sociedade poderá exercer a possibilidade de modificação⁷. “Salienta-se que o controle social é elemento vinculado ao direito político de cidadania. [...]. Não se pode veicular controle social, sem participação social o que requer um processo democrático, onde a pluralidade é condição fundamental”⁸.

O controle, na perspectiva pragmático-sistêmica, consiste na substituição de uma decisão por outra, sendo que no sistema jurídico encontram-se diversas decisões interconectadas, que formam a autopoiesis do sistema. As estruturas (regimes jurídicos,

Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015, p. 245 – 246. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO09>

⁵ MAXIMINIANO, Antônio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2017, p. 228.

⁶ BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015, p. 244. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO09>

⁷ BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015, p. 246. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO09>

⁸ STEDILE, Nilva Lúcia Rech; FERRI, Caroline; OLIVEIRA; Mara de. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: espaços legítimos de participação social na defesa das políticas públicas. In: RFMD, Belo Horizonte, v. 20, n. 39, p. 61-90, out./abr. 2017, p. 66.

autoridades, órgãos) que se encontram dentro do sistema jurídico são especializadas em revisar as suas decisões e possuem a possibilidade de substituir uma decisão por outra.⁹

Controlar significa promover a juridicamente o que foi estabelecido no ato constituinte, pois a constituição é o local da razão, estabilidade e segurança. A constituição é, portanto, a guardiã de um estado idealizado com liberdade e autonomia diante de um quadro político instável e ameaçador, sendo que a fonte desta compreensão se encontra no contexto do surgimento do constitucionalismo moderno, em outras palavras, encontra-se na passagem do Estado absolutista para o Estado de Direito. Trata-se, portanto, de um objeto de controle do poder do Estado.¹⁰ O administrador público deve ter como centro de referência normativa e constitucional que é condição de validade para sua própria existência e agir, estar veiculado por meio de procedimentos e processos democráticos¹¹.

Os controles, com relação a sua iniciativa, podem ser elencados como popular não-institucionalizado, popular institucionalizado, administrativo e judicial. O primeiro trata do controle exercício por uma pessoa que não encontra dever institucionalizado de colaborar com a Administração Pública, podendo ser exercido pelo direito de ação ou petição. O segundo trata do controle exercício por uma pessoa que não faz parte da Administração Pública, contudo, está em um espaço formal de controle, como por exemplo os conselhos. O terceiro é realizado por mecanismos administrativos, tais como o controle interno ou externo. O quarto é exercido por meio de órgãos especializados na guarda de direito difusos e coletivos, tais como Ministério Público por meio do ajuizamento de ações judiciais de controle¹².

Tal distinção, acima exposta é importante, para determinar o objeto do presente estudo, o qual limitar-se-á na pesquisa do controle popular do segundo tipo acima exposto. Entretanto, vale ressaltar que isso não significa que os controles não-institucionalizados sejam irrelevantes, ou desnecessários, muito pelo contrário, mesmo que não gerem decisões vinculantes, tais controles, mesmo que de forma indireta, servem como importante instrumento para agregar transparência e responsabilidade nas condutas tanto do Estado quanto dos entes privados, bem

⁹ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 121-147, jan./abr. 2017, p. 130. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.17652

¹⁰ PEREIRA, Rodolfo Vianna. Direito Constitucional democrático: controle de participação como elementos fundantes e garantidores de constitucionalidade. 2.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010, p. 37-41.

¹¹ LEAL, Rogério Gesta. Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013, p.55.

¹² BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 121-147, jan./abr. 2017, p. 139-140. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.17652

como podem a vir interferir no andamento e direcionamento da agenda política (dependendo sempre no poder de convencer a opinião pública e visibilidade necessária)¹³.

Pode-se identificar dois objetivos principais dos conselhos de participação popular: a) a formulação de políticas e; b) o controle social sobre as políticas públicas. O primeiro objetivo, é possibilitado, pois os conselhos tem função de identificar, captar e ponderar dos anseios da sociedade, auxiliando, assim, na formulação de políticas públicas compatíveis, sendo extremamente pertinente para dar maior eficiência social e econômica na gestão e alocação dos recursos públicos, em outras palavras os conselhos são um mecanismo para assistência contínua que permite que a Administração Pública conheça efetivamente quais são as necessidades da sociedade, podendo, inclusive, receber informações de como melhor abordar os problemas encontrados¹⁴. O segundo objetivo, que é o foco de estudo deste artigo, é um instrumento para a responsividade das demandas da sociedade e a consequente responsabilização daqueles que se encontram na Administração Pública.

Rodolfo Viana Pereira classifica os tipos de controle em quatro formas: a) quanto à natureza; b) quanto aos agentes; c) quanto ao momento; e d) quanto aos efeitos. O primeiro encontra a divisão clássica, entre institucionalizado e não institucionalizado, sendo que a classificação tradicional traz a subdivisão em controles jurídicos, políticos e sociais, importante ressaltar que tal classificação merece uma crítica, eis que todo tipo de controle necessita de uma institucionalização para a sua aplicação efetiva; a tipologia mais adequada, sustentada pelo autor, nesta primeira divisão é a que se refere de controles de natureza objetiva de um lado e controles de caráter subjetivo e de exercício voluntário. O segundo tipo deve ser os mais diversos possível, sendo que alguns encontram um imperativo funcional (Ministério Público, Partidos Políticos, comissões parlamentares) e outros fora da esfera institucional, mesmo de forma precária, tais como associações civis, entidades de classe e sindicatos. O terceiro tipo pode ser subdividido em prévios, concomitantes ou posteriores, sendo que os prévios ocorrem nos estágios preparatórios da atividade principal e possibilitam que o controle tenha oportunidade de influir antes das decisões serem tomadas; o controle concomitante ocorre em tempo real e de forma simultânea a atividade controlada e; por fim, o controle posterior ocorre após a constatação de irregularidades. O quarto e último tipo são divididos em constritivos e

¹³ PEREIRA, Rodolfo Vianna. *Direito Constitucional democrático: controle de participação como elementos fundantes e garantidores de constitucionalidade*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010, p. 238.

¹⁴ GOMES, Eduardo Grana Magalhães. *Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente*. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 13, p. 894-909, 2015, p. 904.

promotores, sendo que os constritivos visam corrigir alguma ação, visando a sua paralisação e limitação, já o controle promotor, visa a corrigir situações de omissão, casos de negligência¹⁵.

Robert A. Dahl, trouxe o conceito de poliarquia, ou seja, democracia de muitos, sendo que para tal conceito o autor descreve a necessidade da existência de seis instituições políticas para o moderno governo democrático. São elas: a) funcionários eleitos (para garantir que em um território extenso se tenha uma solução viável para que todos possam participar, elegendo os funcionários mais importantes e os mantenham responsáveis por meio de eleições) ; b) eleições livres, justas e frequentes (livres significa que os cidadãos possam ir às urnas sem medo de represálias, justas significa que os votos devem ter o mesmo “peso” e frequentes com prazo maior de um ano e menor de cinco anos); c) liberdade de expressão (sem tal requisito a participação da vida política de forma efetiva não é possível, pois a ausência desta instituição não permite que os cidadãos tenham compreensão esclarecida dos atos e políticas do governo); d) fontes de informação diversificadas (para que os cidadãos tenham compreensão esclarecida, possibilitando a participação efetiva e influenciar no planejamento público); e) autonomia para associações (pois são uma fonte de educação cívica e esclarecimento, proporcionando aos cidadãos a adquirir habilidades políticas) e; f) cidadania inclusiva (pois auxiliam na transição para uma democracia representativa completa)¹⁶.

Também trouxe os critérios para um processo democrático: 1) participação efetiva; 2) igualdade de voto; 3) entendimento esclarecido; 4) controle do programa de planejamento e; 5) inclusão dos adultos¹⁷.

Conhecer os critérios acima elencados são de grande importância para compreender os motivos da atual Administração Pública brasileira preocupar-se tanto em diminuir a participação social e o controle social, o que será estudado no próximo item.

¹⁵ PEREIRA, Rodolfo Vianna. *Direito Constitucional democrático: controle de participação como elementos fundantes e garantidores de constitucionalidade*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010, p. 237-242.

¹⁶ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 2016, p. 99 – 112.

¹⁷ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 2016, p. 49-50.

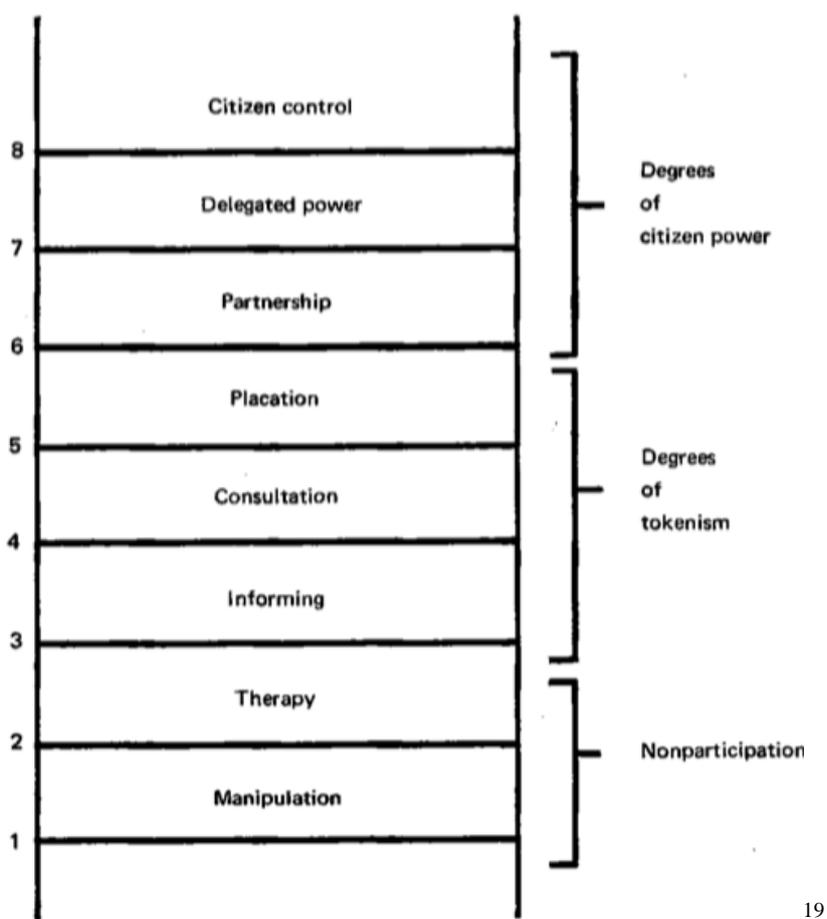
3 AS RAZÕES PELAS QUAIS A CIDADANIA ATIVA É UM INIMIGO DO ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO

Já vimos as razões pelas quais o controle social é um requisito para o Estado Democrático de Direito, este item será dedicado para apresentar ao leitor o conceito de Estado Pós-Democrático, responder se o Brasil se encontra ou não em tal conceito e por fim, expor os motivos pelos quais a cidadania ativa é um forte inimigo dele.

Quando se fala de Estado Democrático de Direito se pensa como um modelo ideal a ser seguido, pois neste caso o Estado tem como compromisso realizar direitos fundamentais e impõe limites ao exercício do poder, ou seja, trata-se de um tipo de Estado que tanto os indivíduos quanto os agentes estatais são sujeitos à lei. A opção em adotar um Estado Democrático de Direito é formada para se evitar novos holocaustos e conseqüentemente o uso da liberdade, desde que compatível com a liberdade dos demais, assim, os direitos e garantias previstos na Constituição, se traduzem em limitação do poder. Para Rubens Casara, essa forma de Estado encontra-se superada no Brasil, mediante o desaparecimento de qualquer pretensão de fazer valer estes limites. Esse fenômeno é chamado de pós-democracia pelo autor, sendo que ele é evidenciado quando o Estado Democrático de Direito vira apenas uma fachada para os valores democráticos, permanecendo a democracia apenas como um simulacro, reinando o absolutismo do mercado, deslocando-se o poder decisório para pequenos grupos (grandes corporações transnacionais, mercados, agências de classificação etc...) e sumindo as políticas inclusivas e de redução de desigualdade¹⁸.

Sherry R. Arnstein, desenvolveu uma escada numerada de um a oito trazendo oito tipos crescentes de participação popular, assim, cada degrau é definido pelo grau de poder e capacidade de deliberação dos cidadãos, sendo que os dois primeiros degraus se caracterizam por não participação, as três próximas (3 a 5) se caracterizam pelo simbolismo e os três últimos (6 a 8) se caracterizam pelo efetivo poder cidadão, conforme se vê na figura na página seguinte.

¹⁸ CASARA, Ruben R.R. Estado Pós-Democrático – Neo-Obscurantismo E Gestão Dos Indesejáveis. São Paulo, 2017, p. 19-26



19

Examinar os degraus da escada de Arnstein se mostra necessário para compreender os motivos que o Estado Pós-Democrático pretende diminuir e controlar a participação cidadã.

O primeiro e segundo degrau representam a inexistência de participação e chamam-se de manipulação (1) e terapia (2), aqui o objetivo não é promover a participação em planejar ou conduzir os programas, visa tão apenas possibilitar que os detentores do poder eduquem e curem os participantes. Os próximos três degraus representam o simbolismo e se chamam de informação (3), consulta (4) e pacificação (5), a informação (3) e a consulta (4) permite que a sociedade ouça e tenha voz, contudo, os cidadãos não tem força suficiente para mudar o *status quo*. A pacificação (5), por sua vez, é concebida apenas como um nível mais alto do simbolismo, pois permite que os cidadãos aconselhem, mas retém o poder de decisão para os detentores do poder. Mais acima da escada encontramos os degraus do poder cidadão, nomeados como parceria (6), poder delegado (7) e controle cidadão (8), estes degraus são marcados pelo fato dos cidadãos possuírem a maioria dos assentos nos conselhos ou total poder de gestão. A

¹⁹ ARNSTEIN; Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v35, Issue 4, p. 216-224, 1969, p. 217

parceria (6) permite que a sociedade negocie e faça trocas com os detentores do poder, já o poder delegado (7) a sociedade possui a maioria dos assentos nos conselhos e por fim, o controle cidadão (8) permite que a sociedade detenha total poder de gestão²⁰.

Portanto, tendo em vista que no Estado Pós-Democrático as instituições democráticas ainda existem, mas limitam-se a serem meras fachadas e não permitem a mudança do *status quo*, entende-se que o controle cidadão, neste tipo de Estado, orbita entre os degraus 3 a 5 da escada de Arnstein, onde o cidadão possui participação apenas simbólica, mantendo-se, assim, a falsa fachada de democracia.

Conforme visto no item anterior, o controle visa substituir uma decisão por outra decisão, como forma de frear arbitrariedades e desvios de finalidade (preestabelecidos na Constituição Federal), da Administração Pública. Também foi visto que este controle pode ser exercido por meio popular, ou seja, com participação ativa dos cidadãos, portanto, resta claro que a cidadania ativa é uma forte inimiga do Estado Pós-Democrático, que pretende manter a sua falsa fachada de democrático, para que possa continuar perseguindo os interesses de grandes corporações, que não possuem nenhum apreço pelas práticas democráticas que a cidadania ativa tanto almeja. Da mesma forma, o controle social, pode chamar atenção para atos da Administração Pública, que o Estado Pós-Democrático pretende deixar longe dos holofotes.

Uma característica marcante deste modelo de Estado é o esvaziamento da democracia participativa, pois há crença de que não há alternativa, a política é percebida como algo ruim, algo negativo²¹.

Qualquer Administração Pública para se configurar como democrática e comunicativa precisa, então, construir o maior número possível de adesão social legítima, adquirida através de ações comunicativas permanentes, que podem ser tensionais e conflituosas em face de estarem em pauta interesses ocasionalmente opostos, com todos os agentes envolvidos e alcançados pelo exercício do poder político – institucionais ou não. Além do mais, as ações administrativas devem ser suscetíveis de fundamentação e crítica constantes, o que retroalimenta o controle e a depuração social²².

A poliarquia, conceituada por Dahl, conforme visto anteriormente, prescinde de seis instrumentos, entre eles, a cidadania inclusiva, pois esta auxilia para a transição para uma

²⁰ ARNSTEIN; Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v35, Issue 4, p. 216-224, 1969, p. 217.

²¹ CASARA, Ruben R.R. Estado Pós-Democrático – Neo-Obscurantismo E Gestão Dos Indesejáveis. São Paulo, 2017, p. 33-34.

²² BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015, p. 309. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43663>

democracia completa, bem como auxilia na obtenção de ao menos quatro critérios necessários para um processo democrático, a plena inclusão, entendimento esclarecido, controle do programa e plena inclusão²³.

Resta claro que o Estado Pós-Democrático não pretende dar espaço para a cidadania inclusiva, por meio de conselhos populares, pois não quer que a sociedade civil influencie no controle do programa político, pois atrapalharia os seus propósitos voltados para beneficiar o mercado e as grandes corporações, em outras palavras, não é do interesse desta forma de governo que o mercado seja controlado e a participação social, por sua vez, auxilia em tal controle.

O processo deliberativo dos conselhos favorece duas condições necessárias para a responsividade às preferências e para a ação corretiva sobre os rumos da política, mitigando as deficiências do sistema democrático representativo, contudo, para alcançar tal feito, é necessário que se estimule a ampliação da participação voluntária da população²⁴. O Brasil contemporâneo, especialmente no ano de 2019, tem voltado as suas ações, para o lado oposto, ou seja, para o lado do desmantelamento da participação popular, sendo objeto do presente estudo a recente determinação de diminuição de espaço da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente.

4 O BRASIL CONTEMPORÂNEO E O ESVAZIAMENTO DO CONTROLE SOCIAL – O CASO DO DECRETO Nº 9.806, DE 28 DE MAIO DE 2019

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA foi criado pela Lei 6.938/81, que no art. 6º, II assim dispõe:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;²⁵

²³ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 2016, p.106.

²⁴ GOMES, Eduardo Grana Magalhães. *Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente*. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 13, p. 894-909, 2015, p. 907.

²⁵ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981.

Se verifica que a legislação criou o Sistema Nacional de Proteção ao Meio Ambiente, visando a proteção e a melhoria da qualidade ambiental, e instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente como órgão consultivo e deliberativo, com poderes de ao Conselho de Governo (órgão superior) políticas governamentais para o meio ambiente, bem como deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

As atribuições do CONAMA encontram-se previstas no art. 8º e incisos da mesma lei que assim dispõe:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama²⁶.

Portanto, se verifica que o CONAMA possui poder normativo para regulamentar questões atinentes ao meio ambiente, sendo que a sua composição era regulamentada pelo art. 5º do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990 o qual sofreu recente modificação pelo Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019 o qual foi marcado por reduzir drasticamente as cadeiras ocupadas no CONAMA pela sociedade civil e por modificar a forma de eleição dos participantes da sociedade civil para um sorteio²⁷.

Antes disso, no ano de 2014, Heron José de Santana Gordilho e Thiago Pires Oliveira mencionaram que:

²⁶ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981.

²⁷ BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. 2019.

A formação complexa do CONAMA dificulta a sua classificação quanto a composição, pois esse colegiado possui uma presença maciça de conselheiros vinculados a algum ente público de alguma das três esferas federativas. Contudo, considerando o pluralismo político e o regime democrático brasileiro, dificilmente, esse conjunto de conselheiros pode ser tratado como um segmento uniforme e coeso. Estes fatores fazem com que o CONAMA orbite entre o “preponderantemente governamental” e o “paritário”²⁸.

Após a publicação do Decreto nº 9.806, a formação que orbitava entre preponderantemente governamental e o paritário, deixou de orbitar nesta definição e passou a ser preponderantemente governamental, ou seja, a participação da sociedade civil, a qual já era pequena, passou a ser apenas simbólica. Na escada de Arnstein, antes do Decreto nº 9.806 a participação social encontrava-se entre pacificação (5) e parceria (6), contudo, com as recentes mudanças o poder de participação foi reduzido e transita entre informe (3), consulta (4) e pacificação (5), todos considerados graus simbólicos de participação, sem poder efetivo.

Há uma diferença crítica entre passar por um ritual vazio de participação e ter o poder efetivo necessário para afetar o resultado do processo, a participação sem a redistribuição do poder é um processo vazio e frustrante para os que não tem poder e permite que os detentores do poder aleguem que todas as opiniões foram consideradas, contudo, o processo faz que apenas um dos lados se beneficie²⁹.

O Estado Pós-Democrático, pretende exatamente isso, permitir que a sociedade detenha poucos assentos nos conselhos, dando uma falsa impressão de poder e controle, mantendo a falsa fachada democrática.

5 CONCLUSÃO

Todo o Estado que pretenda ser reconhecido como democrático, deve permitir que os seus cidadãos participem de alguma forma na tomada de decisões, sendo seu ônus propiciar condições efetivas para tanto, proporcionando meio de informação livre de coação cheguem ao cidadão, espaços para debate e estímulos para a participação.

O ideal do controle nasceu no pós-absolutismo com o reconhecimento do Estado Democrático de Direito, que é concebido pela submissão de todos a lei, inclusive da Administração Pública. Tal forma de Estado tem como base fundacional a existência de mecanismos de controle institucionalizados e não-institucionalizados, os quais possibilitam o

²⁸ GORDILHO, Heron J. Santana. ; OLIVEIRA, Thiago Pires . Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: o caso do CONAMA. Revista Jurídica (FIC), v. 3, p. 233-261, 2014, p. 250.

²⁹ ARNSTEIN; Sherry R. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, v35, Issue 4, p. 216-224, 1969, p. 216.

controle da sociedade civil, entre outros, na tomada de decisões e na correção das decisões tomadas.

O Brasil contemporâneo passa por uma fase turbulenta, denominada como Estado Pós-Democrático por Rubens Casara, onde as instituições democráticas, entre elas, os mecanismos de controle, ainda existem, contudo, como mera fachada, de forma simbólica, uma vez que não permitem o efetivo controle do cidadão na tomada de decisões, mas possibilita aos detentores do poder alegar que vivemos em um Estado Democrático de Direito onde se consideraram todos os argumentos da sociedade civil, quando na verdade, o único argumento que prevalece são os das grandes corporações voltadas para satisfazer o mercado.

Um grande marco do Estado-Pós Democrático foi a drástica redução de assentos da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente, o qual antes das mudanças, atingia um nível de participação social importante, o qual em alguns momentos saía do mero simbolismo e chegava efetivamente ao poder cidadão, contudo, com as recentes mudanças o Conselho está fadado ao mero simbolismo de fachada, típico do Estado Pós-Democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNSTEIN; Sherry R. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, v35, Issue 4, p. 216-224, 1969.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 121-147, jan./abr. 2017 doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.17652>

BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.A009>

BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981.

CASARA, Rubens. Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 2016

GOMES, Eduardo Grana Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 13, p. 894-909, 2015.

GORDILHO, Heron J. Santana. ; OLIVEIRA, Thiago Pires . Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: o caso do CONAMA. Revista Jurídica (FIC), v. 3, p. 233-261, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

MAXIMINIANO, Antônio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2017.

PEREIRA, Rodolfo Vianna. *Direito Constitucional democrático: controle de participação como elementos fundantes e garantidores de constitucionalidade*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

STEDILE, Nilva Lúcia Rech; FERRI, Caroline; OLIVEIRA; Mara de. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: espaços legítimos de participação social na defesa das políticas públicas. In: RFMD, Belo Horizonte, v. 20, n. 39, p. 61-90, out./abr. 2017.

Data de submissão: 08/09/2021

Data de aprovação: 25/09/2021

Data de publicação: 23/01/2023

Este trabalho é publicado sob uma licença
Creative Commons Attribution 4.0 International License.