

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 15 | n. 2 | maio/agosto 2024

Periodicidade quadrimestral | ISSN 2179-8214

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR

<https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico>



Meio ambiente, competência e políticas públicas: em busca de uma visão sistêmica

Environment, competence and public policies: in search of a systemic vision

Rogério Gesta Leal^{*,1}

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil)
Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (Porto Alegre-RS, Brasil)
gestaleal@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-1372-6348>

Chaiene Meira de Oliveira^{1}**

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil)
chaienemo@outlook.com
<https://orcid.org/0000-0001-5439-3442>

Recebido: 19/05/2023

Aprovado: 21/03/2024

Como citar este artigo/*How to cite this article*: LEAL, Rogério Gesta; OLIVEIRA, Chaiene Meira de. Meio Ambiente, competência e políticas públicas: em busca de uma visão sistêmica. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 15, n. 2, e261, maio/ago. 2024. doi: 10.7213/revdireconsoc.v15i2.29202.

* Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil) e da Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP (Porto Alegre-RS, Brasil), nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e pela Universidad Nacional de Buenos Aires. Mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz – USC. Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

** Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil), com bolsa CAPES modalidade II (2021-2025). Mestra em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa CAPES modalidade II. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Especialista em Direito Penal e Processual Penal na Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP. Advogada. Servidora pública municipal.

Received: 05/19/2023

Approved: 03/21/2024

Resumo

Com o presente trabalho pretende-se investigar as diretrizes constitucionais e normativas acerca da competência e políticas públicas em matéria de meio ambiente com foco em um modelo sistêmico. Dessa forma, visa-se responder ao problema de pesquisa: quais as contribuições que uma teoria sistêmica das políticas públicas pode contribuir na concretização do direito fundamental ao meio ambiente? Para tanto utilizou-se do método de abordagem dedutivo, método de procedimento adotou-se o monográfico e, as técnicas de pesquisa resumem-se a consulta a livros, artigos, periódicos, teses, dissertações, dentre outros meios. Considerando que a pesquisa encontra-se em andamento, os resultados preliminares são no sentido de que é fundamental uma observação sistêmica das políticas públicas utilizando referenciais não apenas jurídicos, mas também sociais e políticos.

Palavras-chave: competência; direito; meio ambiente; políticas públicas; sistemas.

Abstract

With this research it is intended to investigate the constitutional and normative guidelines about competence and environment public policies focusing on a systemic model. In this way it is purposed to answer the research problem: which contributions a public policies systemic theory can contribute in the concretization of fundamental right to environment? To do this study, the approach method used is the deductive, the monographic procedure method and the research technique is based on research in books, magazines, periodicals, theses, dissertations, among other means. Considering that this investigation is still in process, the preliminary results are that it is fundamental to do a systematic observation of public policies using not only juridical references, but also social and politics.

Keywords: competence; law; environment; public policies; systems.

Sumário

1. Introdução. 2. Uma visão constitucional das políticas brasileiras: diretrizes, formulação e objetivos. 3. Competências para as políticas públicas, procedimento democrático e controle. 4. A busca de um modelo para as políticas públicas: construções sobre os modelos organizacionais e decisórios. 5. Conclusão. Referências.

1. Introdução

A preocupação com um meio ambiente equilibrado não é recente, contudo, ao longo das últimas décadas denota-se uma crescente mobilização por parte dos agentes públicos e da sociedade civil na busca pela

preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, o que é evidenciado, no Brasil, na Constituição Federal de 1988 e na ampla legislação sobre a temática existente no país. Ademais, trata-se de uma discussão internacional, a qual resulta em tratados internacionais, acordos e reuniões para debater a agenda climática e as formas de redução de riscos e responsabilização dos responsáveis pela degradação ambiental.

Com o presente trabalho pretende-se investigar as diretrizes constitucionais e normativas acerca da competência e políticas públicas em matéria de meio ambiente com foco em um modelo sistêmico. A temática relaciona-se com o direito fundamental ao meio ambiente, competência e políticas públicas, estando delimitada a um estudo doutrinário com base em textos nacionais e estrangeiros, a partir de uma visão sistêmica e, em termos geográficos e normativos restringe-se ao contexto brasileiro. Neste contexto, visa-se responder ao problema de pesquisa: quais as contribuições que uma teoria sistêmica das políticas públicas pode contribuir na concretização do direito fundamental ao meio ambiente?

Para tanto utilizou-se do método de abordagem dedutivo tendo em vista que partindo dos pressupostos gerais em relação aos direitos fundamentais e às políticas públicas passa-se a análise específica das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente e sua concretização por meio de uma visão sistêmica. Quanto ao método de procedimento adotou-se o monográfico e, as técnicas de pesquisa resumem-se a consulta a livros, artigos, periódicos, teses, dissertações, dentre outros meios.

A hipótese inicial é no sentido de que uma visão sistêmica além de aumentar a possibilidade da participação da sociedade nas políticas públicas, é essencial para sua efetivação e conseqüente concretização dos direitos fundamentais envolvidos tendo em vista que possibilita uma visão geral e melhor organização de todas as etapas do ciclo. Assim, deve ocorrer desde a sua formulação, implementação e controle em todas as etapas do procedimento, o qual deve ser devidamente acompanhado e controlado como forma de garantir a sua efetividade e alcance dos resultados planejados na agenda (MORAES; LEAL, 2023).

O estudo justifica-se em termos teóricos pela necessidade de compreensão e sistematização das políticas públicas no contexto jurídico e sua relação com a concretização dos direitos fundamentais. Em termos práticos, a partir destas análises introdutórias se torna possível a elaboração de diretrizes para reformulação e aperfeiçoamento das políticas públicas

existentes, além da implementação de novas medidas, sendo que a escolha pela temática do meio ambiente ocorre em razão da relevância e necessidade de aprofundamento de estudos teóricos sobre o tema, bem como conecta-se com os objetivos de desenvolvimento sustentável, mais precisamente com o ODS 13.

Para realização da pesquisa em um primeiro momento serão trazidos aspectos introdutórios em relação às políticas públicas na esfera do direito com foco na sua relação com a Constituição Federal de 1988, as diretrizes para sua formulação e objetivos; na sequência serão trazidas as competências para as políticas públicas em matéria de meio ambiente elencando os seus procedimentos, formas de controle e relação com a concretização do interesse público; no terceiro tópico pretende-se investigar os modelos organizacionais e decisórios das políticas públicas e, por fim; no quarto tópico analisar de que forma as políticas públicas podem ser compreendidas enquanto sistema buscando uma interpretação jurídica sob os referências da política pública e do direito.

2. Uma visão constitucional das políticas brasileiras: diretrizes, formulação e objetivos

Inicialmente, acredita-se ser necessário conceituar, ainda que brevemente, as políticas públicas. Para Schmidt (2019, p. 127) define-se política pública como política “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”. Ou seja, são um conjunto de ações de maneira que determinada ação isolada não configura uma política pública, bem como toda e qualquer análise no âmbito das políticas públicas deve ser elaborada com base em pressupostos teóricos pré-definidos, sejam estes explícitos ou implícitos (CLUNE, 2021).

Por sua vez, Bitencourt e Reck (2021a; 2021b) após considerações sobre a dificuldade de elaboração de um conceito único, definem preliminarmente a política pública como uma rede de decisões com função política de determinada comunidade, possuindo expressões e premissas jurídicas com caráter reflexivo. Assim, estas organizam-se em torno do planejamento conectando os instrumentos pertencentes à administração pública com a realização dos objetivos desejados, os quais visam

principalmente a concretização de direitos fundamentais (SILVA; LEAL, 2022).

Logo, as diretrizes das políticas públicas devem ser formuladas com vistas ao alcance dos princípios e normas jurídicas, conectando-se também com a dignidade da pessoa humana e redução das desigualdades.

Denota-se que a partir da Constituição Federal de 1988, o texto constitucional passa a ser visto como uma ordem de valores centrada na dignidade da pessoa humana, a qual traz um capítulo próprio destinado aos princípios fundamentais. Ademais, conforme exposto por Reis (2007), a dimensão objetiva tem como uma de suas principais consequências a eficácia irradiante dos direitos fundamentais e também dos deveres de proteção, os quais não estão mais limitados tão somente a relação da pessoa com o Estado, mas também engloba as relações interparticulares.

Além disso, segundo Sarlet (2015) ao mesmo tempo que possui fortes alicerces principiológicos, como o princípio da dignidade da pessoa humana, do Estado Democrático de Direito, dentre outros, a Constituição também possui um rol extenso de regras jurídicas dotadas de densidade normativa, além de normas infraconstitucionais que regulam as relações nos espaços público e privados. Observa-se então que há uma mudança de paradigmas desde a conceituação de direitos fundamentais até o papel exercido na ordem jurídica vigente. Neste contexto, inserem-se as políticas públicas, por mais que não exista a previsão expressa, a sua relação com os direitos fundamentais e com os regimes democráticos está presente no texto constitucional e na forma organizacional da administração pública brasileira.

Nesta pesquisa, o foco é a análise das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, nestes termos o art. 225 da Constituição Federal de 1988 estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Com isso, o Estado deve, por meio de políticas públicas e instrumentos normativos assegurar a concretização do referido direito fundamental, motivo pelo qual nos próximos tópicos passa-se a estudar as suas competências e procedimentos.

3. Competências para as políticas públicas, procedimento democrático e controle

Neste tópico pretende-se delimitar as competências para formulação e execução das políticas públicas ambientais, passando desde os procedimentos até as formas de controle. Considerando a amplitude do tema e esparsa legislação ambiental, serão abordados os aspectos principais sem prejuízo às demais previsões normativas e doutrinárias. Cumpre ressaltar a noção de que dentre outros fatores, pelo fato de as políticas públicas demandarem tempo e envolverem direitos urgentes de serem concretizados,¹ o controle deve ser exercido conjuntamente entre as suas modalidades, seja interno, externo e social (VALENCIA-TELLO, 2022).

Na introdução referimos que a preocupação com o meio ambiente não é exclusiva do contexto brasileiro. De forma exemplificativa, cita-se o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 13, qual seja, tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos (CASIMIRO; JEREISSATI, 2022). Com as pesquisas realizadas até o momento, constatou-se preliminarmente que controle de políticas públicas ambientais constitui uma ferramenta para concretização do referido objetivo de desenvolvimento sustentável na medida em que possibilita a identificação de eventuais lacunas e/ou ocorrência de irregularidades na execução das políticas públicas, possibilitando com isso a sua regularização, além da responsabilização dos responsáveis (ENCARNACIÓN ORDOÑEZ; COSTA CEVALLOS, 2022). Ademais, restou evidenciada a necessidade da atuação conjunta entre Estado e sociedade, bem como a instauração de instrumentos de diálogo globais no momento em que a preservação ambiental é tarefa de todos e não respeita fronteiras.

Em relação à competência comum ambiental, a previsão está no art. 23, II, VI, VII e XI, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a competência comum a todos os entes federativos em relação a proteção ambiental e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora, tratando-se da competência material ou administrativa. Em relação à competência legislativa ambiental, a previsão está no art. 24, I, VI, VII e VIII, da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a competência, quando concorrente, que a União, os Estados e o Distrito Federal, excluídos os Municípios, poderão legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, como responsabilidade por dano ao meio ambiente.

¹ Como é o caso do controle de políticas públicas em matéria de saúde: VIEIRA; FLUMINHAN, 2021; ANADE; BERTOTTI, 2021; VIVAS ROSO, 2022.

Por sua vez, a Lei Complementar 140 prevê, no art. 3º que constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Ademais, são ações administrativas da União, dentre outras, as de: I - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente; II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; III - promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional; IV - promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental; V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente.

Quanto às ações administrativas dos estados, alguns exemplos previstos no art. 8º são: I - executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental; II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; III - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente; IV - promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental; V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente.

Em relação às ações administrativas dos municípios, exemplifica-se com: I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais

relacionadas à proteção do meio ambiente; II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente; IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental; V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente.

Sobre a relação entre competência e política pública (MARTINS, 2022), no direito ambiental, muitas das leis estabelecem políticas públicas a serem adotadas, dentre elas, cita-se: a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10), dentre outras. Em relação aos projetos de lei, cita-se: a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PL 6.969/13) e a Política Nacional da Fauna (PL 6.268/16).

Especificamente sobre a construção de uma política pública ambiental, Reck (2018, p. 118) apresenta as seguintes conclusões:

Sim, a política pública apresenta identidade própria a partir do estabelecimento de um ato de fundação (art. 1º da Lei no 6.938/1981), princípios próprios (art. 2º da Lei no 6.938/1981), linguagem própria (art. 3º da Lei no 6.938/1981), objetivos (art. 4º da Lei no 6.938/1981), comunicações coordenadoras entre órgãos e definição deles (art. 6º da Lei no 6.938/1981), bem como instrumentos pragmáticos (art. 9º da Lei no 6.938/1981). Todos esses dados que a lei traz demonstram uma linha contínua, dentro da própria política pública, entre a justificação e a aplicação em direção à concretização pragmática por meio de hipóteses e instrumentos de gestão, que formam um todo narrativo coerente. Eis a política pública.

A Constituição Federal de 1988, conforme mencionado anteriormente, inseriu os princípios do desenvolvimento sustentável em seu artigo 225. Em 1989, cria-se o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), reunindo nele as competências dos demais órgãos setoriais de meio ambiente extintos, como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA), a Superintendência de

Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e a Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA).

No que se refere ao controle de políticas públicas (VIEIRA, 2021; HIRSCH; SILVA, 2022), este se faz necessário na medida em que estas não são um fim em si mesmo necessitando portanto do constante acompanhamento e avaliação, além da necessidade de observar se a política pública está sendo executada corretamente e em observância às disposições normativas e constitucionais. Seguindo esta linha, o Tribunal de Contas da União (2020) aponta no Referencial de Controle de Políticas Públicas que estas correspondem ao exame de engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas, podendo ter um caráter descritivo objetivando o desenvolvimento de conhecimentos sobre o processo de elaboração das políticas englobando a sua formulação, implementação e avaliação e/ou também prescritivo com o objetivo de apoiar os formuladores de políticas como forma de agregar conhecimento ao processo de elaboração.

Quanto à avaliação de políticas públicas, considerando a existência de múltiplas correntes (BONIFÁCIO; MOTTA, 2021; TAVARES; BITENCOURT, 2022a; TAVARES; BITENCOURT, 2022b), a visão majoritária, com a qual se concorda, é sobre a ideia de acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos. Enquanto que o controle pode ser compreendido sob as perspectivas do controle gerencial, controle interno, controle externo (CHAGAS; CAMMAROSANO, 2021) e controle social (GUEDES; FARIA, 2021). Considerando que as políticas públicas visam a concretização de direitos fundamentais, estas devem ser objeto do controle exercido pelos Tribunais de Contas, os quais a competência é prevista na Constituição Federal, conforme anteriormente mencionado, bem como necessitam atender aos princípios como a da prestação de contas, da boa governança, da eficiência, dentre outros.

O controle voltado às políticas públicas, conforme explica Vieitez (2018) revela novas facetas de atuação administrativa o que envolve não somente a perspectiva da regularidade legal dos atos dos agentes estatais, envolvendo também como explicitaram os autores supramencionados, engloba a eficácia, a efetividade, a eficiência e os impactos gerais visando ainda quais foram os resultados obtidos e se estes estão em conformidade com as finalidades legais.

Por fim, sintetizando a relação entre competência e política pública, concorda-se com Reck (2018) no sentido de que a competência é, ao menos

utilizando de uma perspectiva política, entendida como uma decisão vinculante para toda sociedade e; sob uma perspectiva jurídica relaciona-se a um programa relacionado a expectativa normativa. Há uma integração entre a competência e o estabelecimento da forma e o tipo de decisão a ser tomada pelo Estado fazendo com que esta seja uma decisão sobre decisões. A partir destes pressupostos, passa-se a analisar a busca de um modelo para construção das políticas públicas a partir dos modelos organizacionais e decisórios e a sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro.

4. A busca de um modelo para as políticas públicas: construções sobre os modelos organizacionais e decisórios

Neste tópico serão abordados os modelos de políticas públicas buscando elaborar, ainda que sucintamente, trazer diretrizes para a sua formulação. Por modelo decisório, conforme abordam Bittencourt e Reck (2021) entende-se um complexo de esquemas de decisão. Trata-se de um desenho coordenado de possibilidades de decisão, arquitetadas sob a forma jurídica.

Para se estar diante de uma política pública, Reck (2018) entende ser necessária a presença dos seguintes elementos: um discurso que segue às demandas sociais; direito como meio de organização dos engajamentos para ação; materialização dos direitos fundamentais; ligação com as organizações governamentais; influência da sociedade por ela mesma ou parte dela; tentativa de modificação consciente da sociedade; programas que se protraem no tempo; uso do poder administrativo; predominância e discursos pragmáticos, motivados por outras espécies de discursos; coerência narrativa interna que possibilite a formação de uma identidade a partir do cotejo meios-fins em sede de poder administrativo.

Em termos ambientais, a pesquisa realizada por Biffe e Bacarji (2009) constatou que a institucionalização dos instrumentos de política ambiental brasileira ainda encontra-se em fase de consolidação, apresentando grande fragilidade institucional, ausência de base de dados ambientais, recursos financeiros escassos e a carência de recursos humanos, entre outros fatores necessários a ideal operacionalização desses instrumentos, constituindo-se num desafio aos formuladores e executores da política ambiental do nosso país. Esta pesquisa dos autores foi realizada em 2009, hoje por mais que a legislação ambiental seja ampla, ainda não se visualiza um processo

estruturado voltado a efetiva implementação destas políticas públicas ambientais, podendo falar até mesmo na ocorrência de retrocessos.

Quanto a formatação de um modelo organizacional de políticas públicas ambientais, Resende et al (2019) entendem que a comunicação clara com as partes interessadas, presente nas políticas ambientais organizacionais, pode servir como um meio de comunicação com a população para que apresentem suas necessidades a serem levadas em consideração nesta etapa e na próxima; se realizadas em conjunto com a sensibilização e mobilização da população, incentivando-os a participarem ativamente da Agenda. Para, Sechi (2009) a experiência organizacional também vem sendo usada na esfera governamental com o intuito de melhorar a interação entre atores públicos e privados para a solução de problemas coletivos e a redução de elos na cadeia de accountability.

A avaliação das políticas públicas é uma parte importante da sua estrutura e também está relacionada com as boas práticas de governança no setor público devendo ser executada de forma sistemática, integrada e institucionalizada. É por meio da avaliação que se torna possível verificar a eficiência do uso dos recursos públicos possibilitando a identificação de eventuais déficits além de possibilitar o seu aperfeiçoamento.

Para obtenção de melhores resultados, a avaliação das políticas públicas deve ser permanente e integrada às demais etapas do ciclo mencionadas anteriormente, relacionando-se com o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro. Com a utilização efetiva dos resultados das avaliações de políticas públicas, torna-se possível a adoção de melhorias em sua execução atendendo aos princípios da eficiência, efetividade e eficácia.

Necessário observar que as políticas públicas englobam ações, que por sua vez necessitam de um fluxo organizado de discurso para alcançar a comunicação resultante em decisões, que por fim vão possibilitar a estruturação de instrumentos formadores da política pública em análise. O fato é que para comunicação ser exercida é utilizada a linguagem, na qual o poder é utilizado para manutenção de seus ideais, sendo o discurso um método a ser utilizado para captação estratégica de poder daqueles envolvidos nos processos de tomada de decisão.

Assim, é possível afirmar que os discursos podem ser compreendidos enquanto atos comunicativos presentes no processo de tomada de decisões utilizando-se da comunicação baseada na linguagem para formulação e

articulação do processo de instrumentalização das políticas públicas. Observa-se também que no fluxo de discursos está presente o consenso, que também é um dos elementos integradores da tomada de decisão (RODRIGUES; FERREIRA FILHO, 2021).

Ademais, ao se tratar do discurso enquanto atos comunicativos, denota-se que estes são regidos pelo princípio D e U, englobando discursos de justificação, nos quais encontram-se os argumentos éticos, morais e pragmáticos tendo argumentos que geram normas gerais e, discursos de aplicação, os quais geram normas particulares. Quanto ao princípio D, no âmbito da organização escolhida, políticas públicas ambientais, avalia-se a validade da norma de ação onde todos os possíveis atingidos podem conferir o seu assentimento enquanto participantes de discursos racionais.

É possível vislumbrar a atuação dos três poderes nos fluxos de discurso da política pública escolhida respeitada a harmonia e separação destes na medida em que esta engloba desde o poder executivo em sua formulação, legislativo no que se refere especificamente a elaboração de leis, e, por fim, o judiciário enquanto órgão sancionador dos violadores das normas postas. É preciso, no entanto, cautela no que diz respeito ao controle judicial, para evitar os riscos inerentes ao ativismo judicial,² garantindo-se uma atuação harmônica e equilibrada entre os poderes (GÓMEZ-VELÁSQUEZ, 2023).

Ao analisar criticamente, entende-se ser necessária a uniformização de alguns dos preceitos jurídicos no momento em que dada a amplitude da legislação ambiental, muitos dos temas acabam por se repetindo, o que pode gerar certa insegurança sobre qual é a norma jurídica aplicável ao caso e conseqüentemente afetar a política pública.

Exemplificando, pode-se utilizar os indicadores, compreendidos como informações quantificadas, de cunho científico, de fácil compreensão usadas nos processos de decisão em todos os níveis da sociedade, úteis como ferramentas de avaliação de determinados fenômenos, apresentando suas tendências e progressos que se alteram ao longo do tempo. Os indicadores ambientais nacionais elencados pelo Ministério do Meio Ambiente resumem-se são acompanhados da Folha Metodológica, Folha Síntese, Banco de Dados e Dashboard, a lista completa é disponibilizada no site do

² Sobre tais riscos, ver: LEAL, 2021; SILVA, 2023; CARVALHAES; MIRANDA NETTO, 2022; SALGADO; GABARDO, 2021.

próprio ministério e engloba desde áreas de florestas públicas até o consumo de substâncias que afeta a camada de ozônio.

Expostas as considerações sobre políticas públicas, competência e controle, passa-se a uma análise teórica sobre as políticas públicas enquanto sistema e sua interlocução com o sistema do direito.

5. As políticas públicas enquanto sistema: observações e interlocuções com o direito

O conceito de sistema é complexo e demandaria estudos específicos e isolados sobre a temática, porém, de uma forma sucinta, na doutrina luhmanniana, um dos focos são os sistemas autopoieticos, ou seja, englobando os sistemas vivos, psíquicos e sociais, os quais explicam a sociedade. Dessa forma, conforme evidenciado em Luhmann (1984) "Teoria dos Sistemas" é hoje um conceito coletivo para significados e níveis de análise bem diferentes. A palavra, com isso, não possui um sentido claro necessitando da delimitação tendo em vista que se o conceito de sistema for adotado em uma análise sociológica sem que haja maiores esclarecimentos, resultará em uma afirmação sem fundamentação.

Em síntese, relacionando com a doutrina jurídica, na obra "O direito da sociedade", Luhmann (2016) introduz alguns aspectos teóricos afirmando que a pergunta pela função do direito é feita aqui com referência ao sistema da sociedade na medida em que os problemas sociais solucionam-se pela diferenciação das normas jurídicas específicas e também pela diferença de um sistema de direito especializado. Caberia então ao sistema do direito dizer o que é ou não direito e o que está "dentro" e o que está "fora" dos procedimentos jurídicos e decisórios.

Outro fator fundamental a ser discutido é o tempo das políticas públicas, sobre o tempo, Morin (1977) conclui que reabilitar unicamente o tempo não é suficiente para o descobrimento de sua complexidade por este ser uno e múltiplo e ao mesmo tempo contínuo e descontínuo, possuindo no mesmo movimento o tempo das derivações e dispersões. Sobre estas considerações, o fator "tempo" nas políticas públicas influencia diretamente na sua formulação, execução e concretização na medida em que o tempo da decisão difere da urgência de positividade das demandas socialmente necessitadas. Por isso é que se faz necessária a visão sistêmica e integração

entre as esferas estatal e privada em todos os momentos, desde a formulação da agenda até a implementação.

Ao utilizar a política pública como sistema é possibilitada a visualização das relações sociais que envolvem as políticas públicas, a observação de suas diferenças e conseqüentemente a escolha de seus instrumentos e regime jurídico. Conforme abordado em aula, a Constituição é um acoplamento estrutural entre o direito e a política, o que está intrinsecamente relacionado ao fato de que, as políticas públicas, em última análise, objetivam a concretização dos direitos fundamentais. A sociedade é um sistema ominabaracador que se forma pela comunicação, assim como os sistemas, ela se funciona como uma autopoiese, ou seja, os sistemas se auto produzem a partir de suas próprias referências, criando a distinção entre dentro-fora, sistema-ambiente.

Ademais, os sistemas existem no presente de modo que passado e presente são criações, bem como os sistemas se auto observam e se autodescrevem possuindo as suas próprias estruturas para tanto. Esta afirmação relaciona-se com uma leitura sistêmica sobre competências na medida em que as decisões por serem comunicações condicionam outras decisões, sendo do mesmo modo que as políticas públicas um programa do direito e uma prestação à política.

No direito ambiental, por exemplo, no âmbito do meio ambiente urbano, os principais instrumentos de planejamento ambiental são o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE, o Plano Diretor Municipal, o Plano de Bacia Hidrográfica, o Plano Ambiental Municipal, a Agenda 21 Local, e o Plano de Gestão Integrada da Orla. O fundamental é que esses instrumentos sejam compostos por ações preventivas e normativas que permitam controlar os impactos territoriais negativos dos investimentos público-privados sobre os recursos naturais componentes das cidades (ANDRADE, 2022).

Resta evidente que a legislação ambiental é ampla e esparsa, englobando institutos jurídicos de diferentes níveis e conteúdos normativos, o que é importante para proteção jurídica do meio ambiente, porém ao mesmo tempo constitui uma dificuldade para o poder público e para sociedade civil delimitar qual instrumento deve ser utilizado e de que forma. É neste contexto que uma abordagem sistêmica das políticas públicas, neste caso ambientais, possibilita um melhor aproveitamento dos recursos

existentes para que seja possível a sua formulação, execução, controle e avaliação.

Seguindo este entendimento, Peccatiello (2011) conclui que apesar da política pública ambiental ter se desenvolvido de forma tardia quando comparada com outras políticas públicas setoriais brasileiras, pode-se observar a conexão com os aspectos econômicos, voltados a industrialização. Ainda, constatou-se que no Brasil a produção literária voltada especificamente para o planejamento ambiental também é recente, o que conforme mencionado anteriormente justifica a necessidade de estudos sobre a temática. Desse modo, a autora afirma que o Brasil dispõe de bons instrumentos de política, tanto em questão de planejamento como de gestão ambiental, porém a efetivação dessas ações ainda é problemática necessitando de novas formas de execução em conformidade com as dinâmicas territoriais e populacionais do país.

Em termos conclusivos, percebe-se que uma observação pragmático-sistêmica das competências em políticas públicas as define enquanto uma decisão coordenadora de ações necessitando para o seu funcionamento da comunicação. Além disso, restou evidente que para a sua melhor execução, o regime jurídico dos serviços públicos deve ser o adotado na esfera das políticas públicas.

6. Conclusão

Com o presente trabalho buscou-se investigar as diretrizes constitucionais e normativas acerca da competência e políticas públicas em matéria de meio ambiente com foco em um modelo sistêmico. Passa-se desde logo a responder ao problema de pesquisa, o qual questionou: quais as contribuições que uma teoria sistêmica das políticas públicas pode contribuir na concretização do direito fundamental ao meio ambiente?

Considerando que a pesquisa ainda está em andamento, motivo pelo qual alguns conteúdos foram trazidos de forma mais sucinta, em síntese, até o presente momento com as leituras realizadas ao longo das disciplinas e pesquisas realizadas, compreende-se ser fundamental uma observação sistêmica das políticas públicas utilizando referenciais não apenas jurídicos, mas também sociais e políticos. Dessa forma, entende-se ser necessária a utilização de um regime jurídico de direito público, não apenas pela natureza dos órgãos envolvidos, bem como disposições constitucionais e normativas,

mas também para o melhor desempenho das atividades e busca de atingir ao interesse coletivo considerando as características das políticas públicas, como ocorre com a temática escolhida, qual seja, políticas públicas ambientais.

Outra constatação, é sobre a participação popular nas políticas públicas que se faz essencial não somente pelo fato de a população ser a destinatária destas ações estatais positivas ou por ser pelo meio destas políticas que ocorra a concretização dos direitos fundamentais, mas também por ser um resultado dos regimes democráticos, os quais pressupõe a atuação conjunta entre Estado e sociedade (SILVA; LEAL, 2022).

Como diretrizes a serem propostas, vislumbra-se em primeiro lugar que o controle de políticas públicas ambientais constitui uma ferramenta para concretização do referido objetivo de desenvolvimento sustentável na medida em que possibilita a identificação de eventuais lacunas e/ou ocorrência de irregularidades na execução das políticas públicas, possibilitando com isso a sua regularização, além da responsabilização dos responsáveis. Ademais, restou evidenciada a necessidade da atuação conjunta entre Estado e sociedade, bem como a instauração de instrumentos de diálogo globais no momento em que a preservação ambiental é tarefa de todos e não respeita fronteiras.

Especificamente em relação às políticas ambientais, conclui-se que o Brasil possui uma estruturação jurídica-normativa, bem como em termos de políticas públicas sobre a temática, contudo, conforme demonstrado ao longo do texto, por ser um tema amplo e complexo e que envolva particularidades locais e regionais seria interessante a utilização de uma abordagem sistêmica capaz de sistematizar o todo e possibilitar uma visão geral das diretrizes a serem utilizadas. A partir disso é que se torna possível a concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, bem como da observância ao modelo democrático como um todo (PESSOA; SANTOS, 2022).

A hipótese inicial restou confirmada no sentido de que uma visão sistêmica além de aumentar a possibilidade da participação da sociedade nas políticas públicas, é essencial para sua efetivação e conseqüente concretização dos direitos fundamentais envolvidos tendo em vista que possibilita uma visão geral e melhor organização de todas as etapas do ciclo. Diante do exposto, respondido ao problema de pesquisa, levantadas ainda

que preliminarmente diretrizes e confirmada a hipótese inicial, encerra-se o presente trabalho.

Referências

ANADE, Arati; BERTOTTI, Bárbara Mendonça. Implementation of the right to health in Brazil and India: a comparative study. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 8, n. 2, p. 27-46, jul./dic. 2021.

ANDRADE, Giulia de Rossi. O papel do fomento no desenvolvimento sustentável de cidades participativas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 9, n. 2, p. 373-396, jul./dic. 2022.

BIFFE, Liliane Blaya Martinez; BACARJI, Alencar Garcia. **Reflexões Teóricas acerca dos Instrumentos de Gestão no Processo Decisório da Política Ambiental Brasileira**. SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2009.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez. 2021a.

BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Editora Íthala: Curitiba, 2021b.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoring and evaluation of public policies in Brazil: conceptual approach and trajectory of legal and institutional development. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Lei Complementar 140. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em 16 dez. 2021.

CARVALHAES, Rafael Bitencourt; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. Questioning our faith in the judiciary: from institutional entrenchment to the monopoly of constitution. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 9, n. 2, p. 347-370, maio/ago. 2022.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; JEREISSATI, Lucas Campos. Smart cities e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 201-232, abr./jun. 2022.

CHAGAS, Gabriel Pinheiro; CAMMAROSANO, Márcio. O controle externo da Administração Pública e a tripartição de Poderes. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 97-118, jan./mar. 2021.

CLUNE, William H. Direito e políticas públicas: mapa da área. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 59-108, out./dez. 2021.

ENCARNACIÓN ORDOÑEZ, Sandra; COSTA CEVALLOS, Marcelo. Adaptación de políticas públicas para mitigar los efectos del cambio climático en Ecuador: identificación de rupturas y escenarios críticos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 9, n. 1, p. 75-98, ene./jun. 2022.

GÓMEZ-VELÁSQUEZ, Alejandro. La colaboración armónica entre poderes: un principio inherente y necesario para el constitucionalismo transformador latinoamericano. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 10, n. 2, e238, maio/ago. 2023.

GUEDES, Luciana Kellen Santos Pereira; FARIA, Edimur Ferreira de. O aparente controle social no âmbito da Administração Pública brasileira. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 249-274, out./dez. 2021

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; SILVA, Jailce Campos e. O princípio da juridicidade e o controle judicial sobre o mérito dos atos administrativos discricionários na implementação das políticas sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 113-141, jul./set. 2022.

LEAL, Rogério Gesta. Riscos e possibilidades do ativismo judicial na democracia. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 119-135, jan./mar. 2021.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: Esboço de uma teoria geral. Editora Vozes: Petrópolis, 1984.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Manins Fontes - selo Marrins, 2016.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Proteção de dados, competências dos entes federativos e a Emenda Constitucional n. 115/22. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 9, n. 3, p. 645-658, set./dez. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br>>. Acesso em 10 dez. 2021.

MORIN, Edgar. **O método**. 1. A natureza da natureza. Publicações Europa-América, 1977.

ONU BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em 15 dez. 2021.

PECCATIELLO, Ana Flávia de Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011.

PESSOA, Robertônio Santos; SANTOS, Helannha Francisca Nunes dos. Democracia em transformação: apontamentos sobre a reconfiguração dos elementos da democracia ante os influxos dos modelos participativos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 87-106, out./dez. 2022

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In. BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil**. Essere nel Mondo: Santa Cruz do Sul, 2018.

REIS, Jorge Renato dos. Os Direitos Fundamentais de Tutela da Pessoa Humana nas relações entre particulares. In. REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Edunisc: Santa Cruz do Sul, 2007.

RESENDE, Giovanna Collyer; et al. **Possíveis contribuições das políticas ambientais organizacionais na construção de uma agenda 21 municipal**: estudo de caso em São Carlos – SP. XXI ENGEMA, 2019.

RODRIGUES, Marco Antonio; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Políticas públicas consensuais em momento de crise: como arranjos normativos viabilizam soluções criativas?. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 231- 255, jul./set. 2021.

SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson. The role of the Judicial Branch in Brazilian rule of law erosion. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 8, n. 3, p. 731-769, set./dez. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia Dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral Dos Direitos Fundamentais Na Perspectiva Constitucional**. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SCHMIDT, João Pedro. **Para estudar políticas públicas**: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019.

SILVA, Carla Luana da; LEAL, Rogério Gesta. Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 9, n. 2, p. 423-450, maio/ago. 2022.

SILVA, Carla Luana; LEAL, Rogério Gesta. Perdeu-se em números a participação política. E agora? A implantação da participação política deliberativa pelas bases. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 107-133, jan./mar. 2022.

SILVA, Marco Aurélio Souza da. Ativismo, populismo e judicialização da política: a difícil tarefa de compreender o comportamento decisório judicial. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 93, p. 101-131, jul./set. 2023.

SOARES, Guilherme; CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. Judicialização de serviços e políticas públicas de saúde no período pandêmico: medicamentos, tratamentos e lockdown. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 135-162, jan./mar. 2022.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022a.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 171-205, out./dez. 2022b.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília, 2020.

VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. El control externo de la administración pública: análisis del caso brasileiro. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 276-301, maio/ago. 2022.

VIEIRA, Luciano Pereira; FLUMINHAN, Vinícius Pacheco. Adjudicação judicial de direitos sociais: do necessário deslocamento do eixo dos direitos públicos subjetivos para a pretensão metaindividual a políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 253-272, abr./jun. 2021.

VIEITEZ, Diego Losada. **Controle de políticas públicas por tribunais de contas e govtechs**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Escola de Direito - Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito (Dissertação de Mestrado), Porto Alegre, 2018.

VIVAS ROSO, Jessica. Prohibición de regresividad de los derechos sociales y derecho a la salud en Venezuela. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 9, n. 1, p. 43-59, ene./jun. 2022.