

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

VLADIMIR PASSOS DE FREITAS

CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO

FELIPE FRANZ WIENKE

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito ambiental e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Felipe Franz Wienke, Vladimir Passos De Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-299-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Ambiental.
3. Socioambientalismo. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo II demonstrou a constante evolução do debate jurídico-científico em torno de temas importantes relacionados ao direito ambiental no século XXI. Os artigos apresentados pelos pesquisadores de diferentes regiões do país se destacaram pela satisfatória qualidade em face dos temas apresentados.

Foram abordados os mais diferentes temas relacionados ao meio ambiente cultural, meio ambiente digital, meio ambiente artificial e meio ambiente natural em face de diferentes visões com reflexos nacionais e mesmo internacionais . Questões já debatidas na doutrina ambiental, mas não raramente controvertidas, receberam contribuições relevantes destacando-se, outrossim, as diferentes abordagens acerca dos denominados princípios balizadores do direito ambiental.

A apresentação dos artigos, cujo teor integral é disponibilizado na sequência, demonstra a constante evolução de novos pesquisadores no cenário acadêmico, bem como as adequadas abordagens trazidas por professores norteadores do direito ambiental brasileiro.

Prof. Dr. Vladimir Passos De Freitas - PUC-PR

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo - FADISP e UNINOVE

Prof. Dr. Felipe Franz Wienke - FURG

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UMA EFETIVIDADE DA CIDADANIA
AMBIENTAL: DESAFIOS DE UMA PARTICIPAÇÃO ÉTICA E RESPONSÁVEL
NOS PROBLEMAS AMBIENTAIS**

**PUBLIC POLICIES FOR EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL
CITIZENSHIP: CHALLENGES OF AN ETHICS AND PARTICIPATION IN
ENVIRONMENTAL PROBLEMS ACCEPT RESPONSIBILITY**

Raimundo Giovanni França Matos ¹
Ronaldo Alves Marinho da Silva ²

Resumo

Analisa-se uma efetividade da cidadania ambiental no direito brasileiro considerando a formação histórica da cidadania e o seu exercício quantos aos direitos e deveres ambientais, rumo à uma evolução do seu conceito e efetividade via políticas públicas. Divide-se o artigo em construção histórica da cidadania no Brasil, participação e responsabilidade do cidadão nos problemas ambientais, políticas públicas adequadas para o desenvolvimento do exercício de uma cidadania ambiental, considerando a emergência diante dos problemas ambientais cada vez mais iminentes e concretos. A discussão será eminentemente bibliográfica a partir de pesquisas, juristas e doutrinadores que tratam sobre cidadania, ambiente e políticas públicas.

Palavras-chave: Cidadania, Ambiente, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

Analyzes a effectiveness of environmental citizenship in brazilian law considering the historical development of citizenship and exercise how to environmental rights and duties towards an evolution of its concept and effectiveness through public policies. Divide the article historical construction of citizenship in Brazil, and responsible participation of citizens in environmental issues, appropriate public policies for the development of the exercise of an environmental citizenship, considering the emergency on the environmental problems increasingly imminent and concrete. The discussion will be eminently literature from research, legal experts and scholars who deal on citizenship, environment and public policy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Citizenship, Environment, Public policy

¹ Doutorando em Direito pela Universidade Mackenzie, Mestre em Direito pela Puc/Pr. Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade de Negócios de Sergipe. Graduado em Ciências Jurídicas pela Universidade Tiradentes.

² Doutorando em Direito pela Universidade Mackenzie, Mestre em Direito pela Puc/Pr. Especialista em Direitos Humanos (UNEB) e Gestão em Segurança Pública (UFS). Professor da Universidade Tiradentes.

1. Introdução.

Considerando a natureza difusa do meio ambiente, consagrou-se no *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988 o princípio da participação quando impõe um dever de proteção e defesa de forma conjunta, não se estabelecendo uma via de mão única na relação entre Estado e sociedade. No entanto, para uma efetividade da tutela ambiental, são necessárias normas que possam viabilizar a participação da sociedade, notadamente através de políticas públicas.

O termo cidadania não poderia estar dissociado da ideia de que os interesses e necessidades básicas da população devem ser atendidas e, historicamente pode-se vincular o seu exercício à conquistas de direitos, os quais passam por um longo caminho que por vezes não seguiram ou seguirão a mesma trajetória, a exemplo dos direitos políticos, civis e sociais, em razão de que haverá de ser considerado o momento histórico, espaço geográfico, nível de desenvolvimento econômico e cultural particular de cada sociedade.

Na contemporaneidade, a questão ambiental é cada vez mais observada e inserida do que em outros momentos históricos, sendo ponto crucial sua discussão enquanto conquistas de direitos do cidadão, a exemplo da garantia constitucional a todos de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, abrindo-se o debate para consideração de uma nova dimensão da cidadania.

Com efeito, o artigo foi dividido em quatro tópicos, iniciar-se-á com uma abordagem da Construção histórica da cidadania no Brasil; após, será tratada a garantia constitucional do meio ambiente e o dever de sua proteção compartilhado entre Estado e cidadão; a seguir, serão discutidas políticas públicas adequadas para o desenvolvimento de cidadania ambiental e sua efetividade; e por fim, o debate será acerca da emergência de uma cidadania ambiental diante das questões ambientais contemporâneas.

2. Construção histórica da cidadania no Brasil

A cultura no Brasil, via de regra, é a de que proteger o meio ambiente é problema do Estado e, no mais das vezes fica-se no aguardo do ente público tomar sempre uma iniciativa, seja ela administrativa ou judicial para tal finalidade. Entretanto, o direito a um meio ambiente sadio para as gerações presentes e futuras é uma garantia constitucional, de responsabilidade compartilhada entre Estado e cidadão, especialmente prevista no art. 225 da CF/88.

Com efeito, o exercício da cidadania é ponto a ser necessariamente observado e, mister que o debate se inicie a partir da compreensão do termo. Tem-se que na observação de Jean Bodin apud Smanio (2015. p. 2), no ano de 1576 com a *Les Six Livres de la Republique*, no

momento de surgimento do Estado Moderno, o conceito ou ideia de cidadão dá seus primeiros passos a partir da relação entre soberano e seus súditos. Aquele deveria prezar pela proteção e justiça desses, os quais se encontravam numa situação de submeter o exercício de direitos à obediência do soberano. Logo, nem todos detinham essa condição, pois, à época, escravos, mulheres, crianças não se encaixavam nesse *status* (SMANIO, 2015. p. 1-5). Assim, a qualidade de cidadão nasce de uma percepção claramente excludente de uma condição atribuída a poucos, ou seja, cidadão é uma qualidade que foi sendo adquirida ao longo do tempo e por vezes, de formas distintas.

Marshall citado por Smanio (2015, p.5), enfatiza que cidadania é um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, nessa ordem e desenvolvida na Inglaterra do séc. XVIII, quando cronologicamente houve a aquisição legal de direitos fundamentais à vida, liberdade, propriedade e igualdade, e, após, já no séc. XIX sobrevieram os direitos de participação no governo, ao se instituir o direito de votar e ser votado. Na sequência, o direito ao trabalho, educação e saúde despontam no séc. XX. Porém, conforme o autor, tal ordem de surgimento e afirmação desses direitos não segue uma teoria geral para a formação da cidadania em outros países.

No Brasil, os direitos do cidadão seguiram uma ordem diversa da apontada por Marshall. Explica Carvalho (2006. p.18) que “à época da independência não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira”. Desta feita, num Brasil recém independente e de proporções territoriais continentais, predominava um Estado absolutista de população analfabeta, sociedade escravocrata e de economia monocultora e latifundiária. Antes disso, o brasileiro foi sendo construído sob as matrizes do índio que já habitava o território, o negro trazido da África e do europeu agressivo cujo único objetivo era o de gerar riquezas para suas pátrias (RIBEIRO, 2006. p. 26/27).

Na formação da cidadania brasileira, a força da escravidão aliada à grande propriedade em posse de pouquíssimos, foram fatores que contribuíram negativamente para delimitar as suas bases. Remetendo-se à época da Colônia, como não se verificavam direitos civis aos escravos, não há que se falar em cidadãos. Por outro lado, o sentido de cidadania também não poderia ser encontrado naqueles que eram considerados os senhores, uma vez que, apesar de serem livres, não detinham a compreensão de igualdade para todos perante a lei (CARVALHO, 2006, p. 21). Sendo assim, é possível deduzir que nessa fase histórica do Brasil, não há que se falar de cidadãos ante à ausência e percepção dos direitos civis, políticos e sociais, como argumenta Carvalho (2006, p. 24): “Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos

políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois, a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares”.

Historicamente, a noção de cidadão no Brasil é concreta a partir da Constituição de 1824, após a independência, despontando e regulando-se os direitos políticos sem muita compreensão daquilo que representavam, haja vista definir quem podia votar e ser votado, contudo sem alteração consistente do período colonial, apenas transformando em cidadãos aqueles brasileiros analfabetos que não tinham a menor compreensão da prática do exercício do voto num governo representativo. À época, tudo funcionou para, concedendo-se direitos, permanecer o poder político local.

Posteriormente se somaram os direitos civis notadamente o da propriedade, mas essa caracterizada pelo latifúndio, num país cuja herança e tradição fora a de estender o sistema de escravidão. Essa carregou sempre um valor muito forte na sociedade brasileira. Carvalho (2006, p. 53) aponta as consequências da escravidão como algo que determina a formação do cidadão no Brasil, uma vez que afetou tanto o escravo quanto o senhor, ainda no momento pó abolição da escravatura, mesmo porque, não houve desenvolvimento da consciência de direitos civis porque uma classe sempre estava abaixo da lei e a outra acima. Ou seja, [...] essa igualdade era afirmada nas leis mas negada na prática [...]. Comenta o autor inclusive que:

Mesmo os escravos, embora lutassem pela própria liberdade, embora repudiassem sua escravidão, uma vez libertos admitiam escravizar os outros. Que os senhores achassem normal ou necessária a escravidão, pode entender-se. Que libertos o fizessem, é matéria para reflexão. Tudo indica que os valores da liberdade individual, base dos direitos civis, tão caros à modernidade europeia e aos fundadores da América do Norte, não tinham grande peso no Brasil. (CARVALHO 2006, P. 49)

Quando do Estado Novo, os direitos sociais se apresentam para o cidadão, no entanto de uma forma ainda excludente, destinada a alguns grupos sociais. Poucos foram os movimentos políticos destinados à luta por direitos sociais, a exemplo do movimento abolicionista. Com isso, a cidadania no Brasil tem a característica de haver sido ordenada diferentemente do modelo francês ou inglês, e ainda de formação tardia, mas rumo a constantes superações diante da dinâmica e complexidade das transformações sociais.

Cidadania implica em qualquer lugar do mundo em participação efetiva da vida política. No Brasil, diante da formação histórica do cidadão às avessas de um modelo padrão, não se habituou exercer instrumentos de participação num governo de representação, mesmo porque não houve sequer a consciência daqueles direitos que foram sendo oportunamente concedidos.

A condição de cidadão e do exercício da cidadania vem ganhando novos contornos na modernidade, principalmente naquilo que se diz respeito à questão ambiental, provocando de igual forma novas discussões sobre a identidade de uma cidadania ambiental.

Ainda assim, no modelo brasileiro de construção da cidadania, nota-se a sua incompletude e um rumo necessário e certo para o desenvolvimento, ademais, conforme Guerra (2012, P. 63), a cidadania se apresenta em “múltiplas facetas relacionadas à liberdade e à igualdade e se pode dizer que ainda é uma tarefa inacabada, posto que sua construção continua em andamento, seja no âmbito local ou internacional”.

Com efeito, a cada conquista da humanidade realizada por meio do indivíduo ou de grupos sociais, tem-se um acréscimo na condição do cidadão. Tais conquistas ocorrem no seu tempo e no lugar que lhe convier, assim é o exemplo da formação da cidadania em diferentes partes do mundo. O que se observa de forma comum é a necessidade e capacidade de se colocar diante das dominações do Estado ou de grupos privilegiados, como destacou Moura (2013, p. 79), aduzindo ainda que “cidadania não é uma atitude passiva, mas ação permanente, em favor da comunidade”, bem como que se trata de “um conceito aberto, que não termina com mais uma conquista”.

Nota-se que a inquietude dos movimentos sociais, bem como o surgimento de novos direitos, ambos atuam na formação constante da cidadania. É o que se percebe quanto ao tratamento da questão ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, especificamente a partir da CF/88, quando de uma vez por todas, passa-se a verificar tanto no direito como no dever ao meio ambiente como sendo uma questão de exercício da cidadania.

3. Da responsabilidade e ética cidadã na participação das questões ambientais.

Sobre a compreensão do meio ambiente como direito do cidadão e seu dever de proteção, a CF/88 marcou a saída do estágio da miserabilidade ecológica constitucional observado nas Constituições anteriores, tem-se que é a partir dela que se insere o tema meio ambiente em sua concepção unitária, conceituando-se como bem de uso comum do povo (MACHADO, 2010).

A constitucionalização do meio ambiente verificado na CF/88 traz benefícios variados e de diversas ordens, o que pode ser bastante significativo para o relacionamento do homem com a natureza (BENJAMIN, 2010). O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de terceira geração, oriundo do desenvolvimento daqueles direitos individuais tidos como direitos humanos de primeira geração, mas que se concebem como transgeracionais

porque se garantem àqueles indivíduos ainda não nascidos (BUCCI, 2006).

Por outro lado, o mesmo art. 225 da CF/88 estabelece também quem são seus protetores, ou seja, aqueles que têm a obrigação da sua defesa e preservação para as gerações presentes e futuras. São, então, os defensores do meio ambiente ecologicamente equilibrado: o poder público e a coletividade, a quem cabe, então, os deveres socioambientais, o que nada mais são do que o exercício da própria cidadania. Evidente que num governo democrático cuja característica primordial é a representatividade, a participação popular indica o nível de plenitude do exercício da cidadania.

No entanto, as democracias participativas carecem da intervenção popular de forma consciente, não necessariamente quanto ao voto, mas, sobretudo quanto aos meios disponibilizados constitucionalmente em qualquer esfera do poder. A fase de confiar o voto ou a representação para quem de direito foi paulatinamente sendo superada por uma ideia de participação mais efetiva e direta. Dessa feita, foram surgindo formas de participação da gestão pública, a exemplo do orçamento participativo, que aproximam o cidadão da política e por fim dá-se visibilidade à eficácia desses instrumentos.

Quanto ao tema meio ambiente, sobre sua defesa e proteção e das possibilidades de participação da sociedade, fica cada vez mais evidente que é um tipo de problemática que, ao longo do tempo, exigirá de forma mais frequente a participação consciente do cidadão. Conforme Mirra (2010, p. 22), estar-se-á diante de uma realidade inafastável, mesmo porque:

[...] participação popular e defesa do meio ambiente são temas indissociáveis. Daí a imperiosidade da abertura de canais institucionais que viabilizem a participação do público na preservação ambiental, seja na esfera legislativa, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial. [...]

Segue destacando Mirra (2010, p. 22) ainda, que tal participação já é bem desenvolvida no âmbito legislativo e administrativo. Mas é na esfera da participação judicial como defesa popular do meio ambiente que há a maior carência de estudo.

Com efeito, salienta-se a questão da participação popular nas democracias e nos assuntos diretamente relacionados ao povo e a forma da sua representação, como fruto de uma evolução das próprias democracias liberal e social. Ocorre que, conforme salientado por Mirra (2010, p. 32), a participação popular se consagrou entre o século XIX e XX, na “prevalência dos mais bem-dotados economicamente” o que só contribuiu para as “desigualdades sociais crescentes e aviltantes à dignidade humana”, mesmo porque naquela época não se tratava ainda do sufrágio universal, o qual, na afirmação de Ramos *apud* Mirra (2010, p. 33), passa a ser

considerado como o instrumento essencial para que as necessidades de bem-estar da sociedade em razão da maior percepção de uma igualdade para todos.

Ocorre, porém, que apesar da consolidação do voto universal e a igualdade entre os indivíduos, foi gerando ao longo do tempo numa dificuldade entre os partidos políticos em cada vez mais captar e atender as demandas sociais, o que se configurou numa dificuldade de expressar, de acordo com Mirra (2010, p.35), a “genuína vontade popular”, resultando no ponto principal da crise de legitimidade da democracia social, para a qual tem sido proposta a democracia participativa, baseada na intensa participação popular e não mais apenas através da representação política-eleitoral.

Fato é que nas democracias modernas, não cabe mais espaço para tão somente o liberalismo ou o socialismo, diante das necessidades específicas da sociedade, das quais não se pode mais afastar a participação popular mais direta. Sendo assim, conforme afirma Mirra (2010, p. 36), os interesses da sociedade passaram a não estar representados como um todo, uma vez que os grupos mais vulneráveis e aqueles integrantes de setores pouco favorecidos e interessados em agendas específicas não têm a mesma capacidade de representação como ocorre com aqueles setores menos vulneráveis e/ou mais prósperos economicamente. Daí que se “torna evidente a imperiosidade da ampla participação popular na direção da sociedade, não mais limitada à escolha episódica dos governantes por intermédio do processo eleitoral” (MIRRA, 2010, P. 36).

Então, participar como paradigma numa democracia moderna, na observação de Mirra *apud* Furriela (2010, p. 37), é fazer com que o indivíduo, enquanto cidadão, seja desenvolvido para uma maior conscientização social contribuindo para a formação de uma comunidade mais ativa politicamente. Ao longo do tempo, vários instrumentos de participação do povo foram sendo incorporados nas democracias o que resulta numa ampliação e frequência dos movimentos populares que buscam reivindicar o atendimento daquilo que seriam carências mais básicas.

Com a definição e sedimentação de uma democracia participativa na qual cada vez mais o povo, ou o cidadão deverá estar presente nas tomadas de decisões políticas e definições daquilo que mais lhe interessa e é necessário, verifica-se conforme lição de Morin (2013, p. 82), que tal participação há de se conceber em escalas locais, favorecendo os despertares dos cidadãos para uma regeneração do pensamento político, o que necessariamente contribuiria para a compreensão dos mais importantes problemas. Prossegue o autor, quanto à necessidade do favorecimento desse despertar que:

Seria igualmente útil multiplicar as universidades populares, que ofereceriam aos cidadãos uma iniciação ao pensamento complexo, permitindo agrupar os problemas fundamentais e globais e disponibilizar, de um lado, um conhecimento não mutilado, e, de outro, uma iniciação às ciências históricas, políticas, sociológicas, econômicas, ecológicas. (MORRIN, 2013, p. 82)

Essa visão ou entendimento, coaduna com uma necessária mudança de paradigma sobre a percepção dos principais problemas da modernidade e que estes estão interligados e não poderiam ser entendidos isoladamente, dentre os quais a questão ambiental. Contudo, para Capra (2006, p. 24), tal mudança necessariamente deve passar por aqueles que seriam os nossos principais líderes políticos, administradores e professores das universidades.

Com efeito, numa democracia participativa mister a presença de formadores de opiniões que naturalmente estão nas classes políticas, administrativas e instituições de ensino, para assim ganhar corpo e atingir proporções capazes de conceber naturalmente os principais e atuais problemas sociais, a exemplo da questão ambiental, sendo então cada vez mais necessário o implemento de políticas públicas para sedimentação e concretização dessa participação.

4. Políticas públicas para o desenvolvimento de cidadania ambiental e sua efetividade.

Na defesa e proteção do meio ambiente, necessário se faz a produção de normas que viabilizem a colaboração e a participação da sociedade nas decisões, conforme explica Derani (2008, p. 251). Ademais, conclamando-se o princípio da participação¹, apesar dos avanços nas legislações do mundo ao tratar a matéria da participação cívica na defesa e proteção ambiental, ainda não é o suficiente. Tal participação cívica na conservação do meio ambiente não é um processo político já terminado (MACHADO, 2010). No Brasil, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um fim garantido constitucionalmente, mas que possui um caminho aberto a ser perseguido e que, no entanto, este caminho é definido pela instituição de políticas e normas ordinárias visando especificar como e em que medida este fim pode e deve ser alcançado, conforme entendimento de Derani (2008, p. 252). Qualquer caminho que se opte por seguir, terá como norte a responsabilidade social solidária do ponto de vista ético, ou seja, o cidadão necessita ir além dos próprios interesses e pensar essencialmente na coletividade, no agir de forma participativa. (LANFREDI, 2006, p. 35)

Séguin (2006, p. 313) com referência à participação popular na defesa ambiental, diz

¹ Explica Bessa Antunes que os movimentos reivindicatórios dos cidadãos funcionam como uma das origens do Direito Ambiental e, em razão disso, a participação do cidadão consiste numa das bases mais caras e consistentes dentro de uma democracia, prescindindo especialmente do direito à informação e à participação. (ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 26/27)

que o objeto do próprio princípio da participação é o de impedir “a formação de um exército de silenciosos”. E provoca reflexões ao realizar indagações tais como: “Mas, serão realmente silenciosos? Ou serão mudos, por não terem aprendido a exercitar sua cidadania exigindo direitos fundamentais e civis? Exsurge outra questão: esse exército conhece seus direitos para poder exercê-los?”.

Com efeito, a autora conduz para a questão da obrigação de participar conscientemente. Sua reflexão transita por um caminho que para participar da proteção ambiental o cidadão precisa ser bem informado da necessidade da preservação ambiental e de estar convicto que em sendo necessário deverá interferir consciente de que estará praticando uma atividade solidária, a qual em verdade é a base do princípio da participação. Sobre este, aduz que:

O princípio da participação traduz-se assim no envolvimento de todos os segmentos da sociedade nas questões ambientais como forma do pleno exercício da cidadania. Manifesta-se de diversas formas que podem ser acionadas simultaneamente pela sociedade. A participação auxilia na conscientização de que a comunidade também é responsável pela preservação ambiental ao atribuir-lhe responsabilidades. Torna-se também um fiscal das atividades poluidoras. Através da participação a coletividade deixa de ser um espectador e assume seu papel de ator social e de parceiro na preservação ambiental. (SEGUIN, 2006, p. 314)

Certamente a fixação de políticas públicas específicas para viabilizar a compreensão do significado do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, possa contribuir de igual forma para a compreensão do seu dever de proteção enquanto exercício da cidadania e construção de um conceito de cidadania ambiental. Na observação de Bessa Antunes, tal compreensão tem como fundamento o princípio democrático, o qual assegura aos cidadãos

[...] o direito de, na forma da lei ou regulamento, participar das discussões para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente, resguardado o sigilo industrial (ANTUNES, 2015, p. 27).

Com efeito, Bucci (2006, p. 39) define política pública como sendo o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Quando se trata de política pública, estar-se-á tratando da dimensão do termo política relacionado com a orientação para decisão e ação, e que sobretudo tratam do conteúdo concreto

e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2012).

Assim, sempre que se estiver diante de um problema relevante e que deva ser entendido coletivamente, haverá a necessidade de se estabelecer uma política pública. Em verdade, essa é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, o qual precisa de uma resposta e ainda de uma intencionalidade pública como um dos seus elementos fundamentais (SECCHI, 2012).

Com efeito, na implementação de uma política pública, a participação do cidadão se constitui numa etapa necessária para o seu desenvolvimento. A participação do cidadão na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado se faz necessária e perceptível a partir do momento que o mesmo compreende na norma que não se trata somente de dever, mas que é um direito também, e, esse momento é o da efetivação dessa norma. A plena concretização desse direito ocorre na medida em que o cidadão, jurista ou não, trabalhe pela sua efetividade material e o Estado atue administrando, usando de seu poder de polícia, planejando e incentivando condutas, assim explica Derani (2008, p. 251).

Bessa Antunes (2015, p. 27) trata da participação cívica nos problemas ambientais destacando quanto ao direito de opinar sobre as políticas públicas, citando as formas a participação em audiências públicas por órgãos colegiados, como também a participação mediante mecanismos judiciais e administrativos de controle dos atos praticados pelo Executivo, a exemplo das ações populares, e ainda, a participação por iniciativas legislativas, a exemplo da Iniciativa Popular, Plebiscito e Referendo.

No entanto, a educação pode ser o instrumento essencial para essa participação do cidadão. Conforme Porto e Pamplona (2012, p. 116), a existência de um programa governamental não é suficiente, mas, a informação é essencial para o cidadão “fiscalizar a eficácia das decisões políticas tomadas” e ato contínuo que “o projeto apresente resultados efetivos aos olhos de uma população instruída”. Seguem adiante explicando que “cabe ao poder público garantir um nível essencial de educação para todos, de forma que as pessoas detenham conhecimento necessário para viabilizar sua participação”.

No mesmo sentido, Seguin (2006, p. 317) esclarece que a participação do cidadão deverá ser precedida de políticas públicas que envolvam não só o Estado mas, Organizações Não-Governamentais ambientalistas, “fortalecendo o papel do cidadão não apenas como titular de direitos, mas como segmento social representativo de poder”, e essa participação é característica de um Estado democrático de direito o qual deverá garantir os meios necessários para que o cidadão exerça o seu direito de intervir; ademais, o exercício da cidadania se dá também através

da modalidade tida como participação, e segundo a autora,

Ela não acontece apenas quando o indivíduo exerce sua capacidade eleitoral, passiva ou ativa. Questionou-se quem tem o direito de participar. Hoje pode-se responder sem sombra de dúvidas todos, e que participar, mais que um direito, é um dever de todo cidadão. Omitir-se é compactuar com aquilo que se rejeita. Inadmissível é ficar calado vendo os recursos naturais serem destruídos. O maior pecado de um cidadão é a omissão (SEGUIN, 2006, p. 319)

Duarte (2008, p. 213), argumentando que a crise ambiental da modernidade pode ser revertida com a compreensão da responsabilidade de todos e de cada um na proteção do meio ambiente, apresenta a reflexão de que

A sociedade contemporânea exige uma nova condução da problemática ambiental, onde – informada por uma compreensão ética e holística da realidade – o Estado, ao lado da sociedade civil e, em particular, do setor empresarial, sejam os grandes atores do processo de construção de uma sociedade sustentável (DUARTE, 2008, p. 213)

Com efeito, sem educação o indivíduo tem sua participação na construção de uma cidadania ambiental deficitária, o que poderia prejudicar o resultado de políticas públicas educacionais para a formação e informação do cidadão com o objetivo de melhor conscientizar para o exercício dos direitos socioambientais e defesa do meio ambiente.

Percebe-se que na história da democracia a participação do cidadão foi se tornando cada vez mais essencial. No entanto, para uma participação efetiva é necessário conhecer, mesmo em um dos modos de se expressar a vontade popular, qual seja o voto, que é fundamental o conhecimento, afim de que desse ato resulte o mais próximo possível o interesse do povo. Ao entender de Morin (2013, p. 183/184), em tempo de crises e preocupações ambientais globais, vivemos uma outra crise que é a do conhecimento. Ou seja, se não conhecemos ou mal percebemos e ainda subvalorizamos os problemas ambientais, estaremos sendo conduzidos a erros no autoconhecimento. Daí que argumenta sobre uma reforma do conhecimento para reformar o pensamento, o que só seria possível através da educação.

A Crise de informação e de conhecimento da qual se tratou anteriormente, pode e deve ser resolvida, considerando um Estado Democrático de Direito, através de políticas públicas adequadas e organizadas de um modo que expressem as necessidades mais urgentes da sociedade, conforme Duarte, na obra organizada por Smanio e Bertolin (2015, p. 18) e, ainda assim, havendo falhas na aplicação dessas políticas públicas, o Estado poderá ser compelido a fazer cumpri-las através de atos praticados pelo cidadão. Prossegue ainda a autora explicando que “as políticas públicas são o objeto primário dos direitos sociais, e, na sua ausência ou insuficiência, os indivíduos e grupos podem compelir o Estado a executar o que deve”.

5. A emergência de uma efetividade da cidadania ambiental diante das questões ambientais contemporâneas.

Verificada em síntese a construção da cidadania no Brasil, bem como o seu exercício partindo da conquista de interesses da sociedade por vezes negados ou não percebidos pelo Poder Público, também se observou a importância e a necessidade da participação cidadã nas questões ambientais, notadamente no período advindo com a CF/88, restando evidente se estabelecer uma questão principiológica de participação pública, o que decorreria da implementação e concretização de políticas públicas, especialmente aquelas direcionadas à informação e educação do cidadão, resultando na consolidação do seu conhecimento.

Eis que ao longo dos anos a proteção ambiental passou a ser pauta obrigatória em diversos encontros internacionais diante da emergência que significava nos planos econômicos, sociais e políticos. Mirra (2010, p. 43) bem destacou esse momento tratando do reconhecimento da participação pública cidadã, seja no âmbito internacional e nacional, considerando indispensável a presença de um maior número possível de “atores sociais como fator preponderante para a preservação do meio ambiente nos diversos países e no mundo”. Quanto ao Brasil, o autor argumentando sobre a ausência de um envolvimento inicial da sociedade civil na política ambiental, pondera que,

[...] não há como negar a evolução operada na participação pública para a defesa do meio ambiente, em especial nos anos 1980, quando se conquistou a abertura de inúmeros canais para veiculação de reivindicações de cunho ambientalista e se verificou o crescimento do movimento portador de tais demandas, o qual conheceu o seu apogeu no início dos anos 1990, época da realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. [...] (MIRRA, 2010, p. 43)

Essa indispensabilidade da participação popular na questão da proteção ambiental, de acordo com Mirra (2010, p. 51), é uma orientação que vem se consagrando e se reafirmando nos principais fóruns internacionais de discussão os quais são promovidos pela Organização das Nações Unidas e com o aceite dos seus países membros, a exemplo do Brasil, ao firmarem compromisso de implementação dessa participação. No entanto, na observação de Silva-Sanchez (2000, p. 94), há de se considerar que houve avanços institucionais no Brasil quanto à participação popular na defesa do meio ambiente, contudo essa implementação foi mais fruto de uma consequência da estratégia para atender aos critérios rigorosos das agências de financiamento internacionais, do que visando ceder às pressões populares.

Ocorre que, partindo da indispensável participação popular nas questões ambientais, Guerra e Guerra (2012, p. 36) afirmam ser de igual forma imprescindível a consciência cidadã

e a atenção à coisa pública para a consagração de um paradigma democrático pautado na participação popular orientada na compreensão do texto constitucional. Dessa forma, tem-se um ideal democrático como princípio característico do nosso Estado Constitucional que aponte para cidadãos “informados sobre os acontecimentos e capazes de optar entre as alternativas oferecidas pelas forças sociopolíticas e interessados em formas diretas e indiretas de participação” (GUERRA E GUERRA, 2012, p.36).

Dessa forma, equilibrando-se os avanços institucionais no Brasil com a compreensão do texto constitucional aliado a uma legislação privilegiada sobre os assuntos ambientais resultaria na formação de um cidadão cada vez mais capaz de exercer a pressão específica que possa atender aos seus reclames identificados inclusive através das políticas públicas.

Guerra e Guerra (2012, p. 41) explicam que fomentar políticas públicas tem consonância com as especificidades regionais para atender e observar tanto as potencialidades e dificuldades que viabilizem determinadas ações com o objetivo de maior efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana. Destacam, nesse sentido, acerca das atividades econômicas que “não podem ultrapassar as possibilidades do ambiente, sob o risco de comprometer recursos obtidos”, e que venham a favorecer a “utilização dos recursos de forma predatória, culminando com a eliminação do bem a ser explorado”.

Recentemente pode-se destacar o ocorrido na cidade de Mariana/MG: o desastre ambiental da Samarco, amplamente divulgado na imprensa nacional e internacional. O estudo proveniente do relatório final do grupo de estudos PoEMAS², aponta o desastre como sendo mais um caso de uma trajetória de desastres de barragens no Brasil, os quais tem íntima relação com monitoramentos precários. Resultado disso foi a constatação da ineficácia dos estudos de impacto ambiental bem como dos processos de licenciamento ambiental em prognosticar efeitos de grande magnitude, em razão de haverem sido realizados de forma deficiente por práticas profissionais antiéticas, que de um lado subestimaram os impactos negativos e, por outro lado, superestimaram os feitos positivos do empreendimento sobre a comunidade local. (PoEMAS, 2015. p. 12)

O relatório apontou a magnitude e amplitude das áreas atingidas, muito diferente do que estava previsto no Estudo de Impacto Ambiental (EIA), bem como a tendência à uma série de outros impactos socioambientais de curto, médio e longo prazos.

² Grupo de estudos denominado de Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), realizou a pesquisa que culminou no relatório final de título “Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana(MG)”, proveniente da Universidade Federal de Juiz de Fora (<http://ufjf.br/poemas/>).

Com efeito, seria possível apontar falhas históricas com o resultado do desastre, diante do perceptível poderio político-econômico ante a pouca voz da comunidade local, conforme também apontado no relatório , destacando a presença de grupos étnicos politicamente minoritários e economicamente vulneráveis, sem chances de se fazerem ouvir quanto aos seus direitos e reais necessidades, ao ponto de se verificar indícios de racismo ambiental nos processos de flexibilização do licenciamento ambiental. O caso do desastre da Samarco pode ser um exemplo pontual da ausência ou deficiência proposital de participação popular nas questões ambientais, num sistema de governo democrático, no qual há cada vez mais a necessidade de se atentar para ações governamentais através de políticas públicas eficazes.

Conforme observação de Solange Teles da Silva, em obra organizada por Smanio e Bertolin (2015. p.102), ao comentar o conceito de políticas públicas de Bucci, expõe que deve haver um componente prático e finalístico e que busque a concretização de determinados objetivos e metas, considerando um determinado espaço geográfico, referindo-se ao espaço nacional, e a partir de aí se realizar análises das modalidades de ação do Estado sob a forma de políticas públicas. Contudo, não se pode olvidar das especificidades e peculiaridades de cada local nessas ações governamentais, destacando-se que a atuação dos órgãos ambientais deve ser notadamente técnica, atentando-se à legislação pátria e não aos interesses privados, bem como aos propósitos político-partidários (GUERRA E GUERRA, 2012, p. 42/43)

Eis que, a questão da participação cidadã nos problemas e situações ambientais, conforme Mirra (2010, p. 61), pode e deve ser de forma a inibir ou suprimir a ação do Poder Público quando verificada a sua atuação ilegal ou inconstitucional, mas também de forma a integrar e reforçar a ação estatal, através da colaboração não só de indivíduos como de entidades ambientalistas em consultas e audiências públicas, e que possam resultar na correção dos rumos nas políticas ambientais.

A atuação do cidadão em prol dos problemas sobre ecologia e meio ambiente vem crescendo ao longo do tempo, sobretudo em razão da expansão da legislação ambiental. No entanto, o cidadão eminentemente ambiental necessita de ajuda e suporte para enfrentar os embates que envolvam o ambiente, mas de forma solidária, na ideia de que somados serão mais fortes e aptos inclusive tecnicamente (OST, 1995, p. 281). Dessa forma, segundo argumento de Nalini, em obra organizada por Lanfredi (2006, p. 59), no caminho para uma cidadania participativa e, tomando como exemplo o caso citado acima, sobre desastres ambientais, não pode faltar a capacidade de se indignar. A indignação é um exercício que cabe a qualquer cidadão para o desenvolvimento de um potencial proativo e, assim, lutar contra a anestesia da consciência e, passar a reagir.

Assim, ainda que diante da evolução da participação cidadã no cenário político-jurídico brasileiro, tem-se que é uma questão cada vez mais emergente fundamental para o destino político, econômico e social em escala global. Observe-se, por oportuno, a questão dos refugiados ambientais no cenário internacional. Trata-se de problema emergente com uma nova amplitude conforme leciona Solange Teles da Silva (2009, p. 45), não exclusivamente sobre um sintoma ambiental, associa-se a outros fatores, quais sejam políticos, econômicos, sócias e que desembocam na “reticência estatal em acolher tais pessoas”.

Quando se tratar de participação cidadã nos problemas ambientais em qualquer esfera, seja internacional, nacional ou regional, estar-se-á tratando de desenvolver uma capacidade ética de reponsabilidade suficientemente comprometida. Scruton (2016, p. 269), bem destaca a questão do comprometimento que deve ir além, sempre além, e destaca, por exemplo a questão global do efeito estufa e como todos reconhecem a importância dos tratados internacionais para solução dos problemas, mas, de que adiantam se países como a Índia e China não assegurarem uma aceitação e participação de fato comprometida.

Cidadania é um conceito sempre em evolução e que se relaciona com as constantes conquistas de uma sociedade. No entanto o seu exercício presume verdadeira ação participativa nas situações em que se verifiquem interesse público ou social, razão pela qual se tem, no caso do Brasil, a característica na Constituição Federal de 1988 de ser eminentemente cidadã e, conforme lição de Machado (2010, p. 139), acrescenta que “Ser cidadão é sair de sua vida meramente privada e interessar-se pela sociedade de que faz parte e ter direitos e deveres para nela influenciar e decidir. ”

6. Conclusões

Diante do que fora proposto no artigo, tem-se que cidadania e questões ambientais estão interligados, sobressaindo-se o princípio da participação pública para uma efetividade da tutela ambiental por meio de políticas públicas. Com efeito, verifica-se que a cidadania sempre esteve associada à conquista de interesses e necessidades básicas da população, sendo que no Brasil, apesar do caminho de sua construção não ter seguido os parâmetros Europeus, apresenta na atualidade, a questão ambiental como ponto essencial nas discussões enquanto conquista de direitos do cidadão, a exemplo do que vem ocorrendo em outras partes do mundo, ampliando-se a percepção para nova uma dimensão da cidadania.

Verificou-se que no Brasil, a democracia evolui para uma forma mais participativa da população, sendo mister e cada vez mais necessário o implemento de políticas públicas para

sedimento e concretização dessa participação, notadamente quanto aos problemas ambientais. Contudo, observa-se uma crise de informação e de conhecimento a qual deverá ser considerada num Estado Democrático de Direito, através de políticas públicas adequadas e que expressem as necessidades mais urgentes da sociedade, sem falhas, uma vez que o próprio Estado poderá ser compelido a fazer cumpri-las através de atos praticados pelo cidadão.

Por fim, tem-se que a cidadania possui um conceito sempre em evolução e construção, relacionando-se com as constantes conquistas de uma sociedade, a qual deverá estar preparada e informada para de forma eficaz realizar verdadeiras ações participativas por via das políticas públicas adequadas, nas quais se tenha por concreto o real interesse público ou social, especialmente para aqueles que são omitidos e descaracterizados em nome do interesse político-econômico, em detrimento de uma emergência para uma cidadania ambiental.

REFERÊNCIAS

- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998.
- CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Tradução: Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 2006.
- CARVALHO. José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GUERRA, Sidney. *Direitos humanos & cidadania*. São Paulo: Atlas, 2012.
- GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a Lei complementar nº 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2012.
- LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Busca de rumos para a efetividade do direito ambiental*. In: *Novos rumos do direito ambiental, nas áreas civil e penal*. Coordenação de Geraldo Ferreira Lanfredi. Campinas, SP: Millennium Editora, 2006.
- LEITE, Rubens José Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- MARSHALL, Thomaz Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro*, 2010. Tese (doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2010.
- MORIN, Edgar. *A via para o futuro da humanidade*. Tradução de Edgard de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- NALINI, José Renato. *A ética como matéria prima indispensável à ecologia*. In: *Novos rumos do direito ambiental, nas áreas civil e penal*. Coordenação de Geraldo Ferreira Lanfredi. Campinas, SP: Millennium Editora, 2006.
- OST, François. *La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement*. *Droit et Société: Revue Internationale de Théorie du Droit et de Sociologie Juridique* n. 30/31. Paris: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1995, p. 281.

PAMPLONA, Danielle Anne. *Políticas Públicas: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável*. Curitiba, Juruá, 2012.

PoEMAS. *Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG)*. Mimeo.2015.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2006.

SCRUTOJ, Roger. *Filosofia verde: como pensar seriamente o planeta*. Tradução de Maurício G. Righi. São Paulo: É Realizações, 2016.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Solange Teles da. *O direito ambiental internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SILVA, Solange Teles da. *Políticas Públicas, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade*. In: *O Direito na fronteira das políticas públicas / organizadores Gianpaolo Poggio Smanio, Patrícia Tuma Martins Bertolin, Patrícia Cristina Brasil*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica. 2015.

SILVA-SANCHEZ, Solange. *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2000,

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Cidadania e Políticas Públicas*. In: *O Direito na fronteira das políticas públicas / organizadores Gianpaolo Poggio Smanio, Patrícia Tuma Martins Bertolin, Patrícia Cristina Brasil*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica. 2015.