

# Contributo da ação popular para o exercício da cidadania ambiental.

Rachel Cardone\*

1

## RESUMO

A denominada sociedade de risco da modernidade desencadeou o nascimento de um novo modelo de estado: o Estado Socioambiental de Direito. Assim, uma nova tarefa foi traçada ao próprio Estado e aos cidadãos, ao se perceber a relevância da preservação de um meio ambiente saudável para o bem estar de todos. Todavia, tem-se percebido uma apatia dos indivíduos na busca dessa meta ao entender que o mero regramento constitucional basta à solução da crise ambiental instaurada. Nessa senda, é mister o despertar de uma cidadania ativa em prol da natureza, a qual pode ser exercida através da ação popular, remédio constitucional consagrado contra atos de ilegalidades ao meio ambiente.

Palavras-Chave: Estado socioambiental. Dever fundamental. Cidadania ambiental. Ação popular.

## RESUMEN

La sociedad del riesgo de la modernidad desencadenó el surgimiento de un nuevo modelo de estado: el Estado Socioambiental de Derecho. Así, una nueva tarea fue trazada al propio Estado y a los ciudadanos, al se perceber la relevancia de la preservación de un medio ambiente saludable para el bienestar de todos. Todavía, se percibe una apatia de los individuos en la búsqueda de esa meta al entenderse que el mero reglamento constitucional basta a la solución de la crisis ambiental instaurada. En ese camino, es muchísimo importante el despertar de una ciudadanía activa en pro de la naturaleza, que puede ser ejercida a través de la acción popular, recurso constitucional consagrado.

Palabras-Clave: Estado socioambiental. Deber fundamental. Ciudadania ambiental. Acción popular.

## 1. Introdução

O presente estudo almeja evidenciar a relevância do uso da ação popular como exercício da cidadania frente à crise ambiental, deflagrada mais fortemente na virada do século XXI,

---

\* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduada em Direito e Letras Português/Inglês pela Universidade Federal de Rio Grande/RS (FURG). Especialista em Direito Civil e Empresarial pela FURG. Advogada e Professora titular da Faculdade Anhanguera. Site: [www.rachelcardone.com.br](http://www.rachelcardone.com.br)

decorrente das grandes modificações sociais, políticas e econômicas da contemporaneidade. Dessa forma, iniciar-se-á esclarecendo a atual proposta constitucional para o Estado brasileiro em que se ultrapassam os limites de garantia de uma sociedade justa em termos democráticos e sociais, pretendendo uma proposta com dimensões ambientais.

Para tanto, é indispensável uma vinculação não só estatal na defesa do meio ambiente, mas também, da participação ativa do cidadão. Essa incumbência está atrelada ao novo modelo de sociedade, onde o Estado democrático não tem demonstrado ser capaz de cumprir suas promessas institucionais, seja pelo assoberbamento de funções no âmbito dos três poderes, seja pela ausência de efetivação das normas ambientais.

A seguir, passar-se-á a analisar a urgência da redefinição de uma identidade ecológica, na forma de um dever de exercício da cidadania, para depois adentrar-se no uso da ação popular como forma de exercitar sua cidadania frente ao seu novo dever constitucional de proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, o presente artigo almeja evidenciar o novo desafio do cidadão brasileiro frente a essa nova preocupação global, na busca da efetivação da garantia constitucional a um ambiente saudável e equilibrado, o que deverá ser feito com uma participação política efetiva, irrestrita e consciente, que vem se mostrando esmaecida pela falsa ideia de uma proteção normativa, já há muito não exercida eficazmente pelo Estado.

## **2. Nova tarefa do cidadão no Estado Socioambiental na defesa de seu direito fundamental**

As mudanças na sociedade, no evoluir dos séculos, obrigou o Estado a se transmutar para acompanhar as quebras de paradigmas decorrentes das reivindicações dos cidadãos ou de movimentos políticos, garantindo-se dos direitos civis aos atuais direitos ambientais. Tais direitos são tão relevantes na contemporaneidade que o Estado Constitucional é denominado não apenas Democrático ou Social, mas Ambiental, na medida em que almeja garantir como um direito fundamental o ambiente saudável.

O atual Estado está comprometido com a proteção e promoção da dignidade humana a partir de uma compreensão multidimensional e não reducionista, haja vista ter a dignidade uma referência cultural relativa e cambiante, ajustada aos valores presentes no contexto cultural<sup>2</sup>.

No que tange a essa dimensão ecológica da dignidade humana, faz-se relevante destacar que a Carta Constitucional brasileira vigente consagra, no seu art. 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como o princípio primordial, inaugurando a lei fundamental, a dignidade, como critério de legitimação de toda a trama normativa do sistema jurídico. Dessa forma, não há como se olvidar do reconhecimento de que uma vida digna e saudável depende diretamente da preservação dos recursos naturais essenciais. Nessa linha de pensamento defende-se a necessidade de tutelar a dignidade inerente a outras formas de vida, rechaçando-se o paradigma ético antropocêntrico de matriz kantiana. Nesse diapasão, Fensterseifer<sup>3</sup> alerta que:

O conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade humana da pessoa humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente (onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, bem como o que ele come, veste, etc.). A vida e a saúde humanas (ou como refere o caput do artigo 225 da Constituição Federal, conjugando tais valores, *a sadia qualidade de vida*) só são possíveis, dentro dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental. (2008, p.61. Grifo do autor).

Nesta senda, vários dispositivos legais de alta relevância à tutela ecológica foram inseridos no sistema jurídico brasileiro, servindo de sustentáculo do Estado Socioambiental de Direito. Clara está a existência de suporte legislativo para o desenvolvimento de um Estado, teoricamente capaz de proporcionar um meio ambiente saudável, com crescimento econômico, sem impor restrições demasiadas às liberdades individuais.

Eis, então, o nascimento do Estado Socioambiental<sup>4</sup> de Direito brasileiro. Segundo Canotilho<sup>5</sup> este novo padrão de Estado contemporâneo apresenta a integração da juridicidade, democracia, sociabilidade e sustentabilidade ambiental, de modo a obrigar a adoção de medidas institucionais, responsabilizando-se perante as gerações futuras.

---

<sup>2</sup>HABERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 127.

<sup>3</sup>FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 61.

<sup>4</sup> Importa consignar a existência de outras terminologias empregadas para denominar o Estado que pretende proteger os direitos ambientais.

<sup>5</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. **Cadernos Democráticos**, Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, n. 7. 1998. p.23.

A proteção ao ambiente foi erigida a categoria de direito fundamental<sup>6</sup>, inobstante não esteja no catálogo contido no art. 5º da Constituição Federal de 1988, pois nos preleciona Alexy<sup>7</sup> que da norma constitucional retiramos princípios e regras e delas os valores jurídicos sacramentados em nosso ordenamento, assim, a Constituição admite outros direitos fundamentais constantes das leis, aliás, este é sentido dado pelo parágrafo 2º do referido artigo.

O constitucionalismo socioambiental, portanto, um modelo adiante do constitucionalismo social, deflagrado nas últimas décadas e, influenciado pelo ordenamento internacional, preocupa-se com a formação de uma cultura ambientalista no espaço político-jurídico contemporâneo, promovendo o ambiente equilibrado a um direito humano fundamental, haja vista a imprescindibilidade do bem-estar existencial. Nessa mesma perspectiva, cumpre ao Estado Socioambiental como fim e tarefa o desenvolvimento e a sustentabilidade em todas as suas dimensões a partir dos pilares econômico, social, cultural e ambiental.

Na linha do novo pensamento jurídico, tanto o Estado, como os indivíduos estão atrelados a este contrato político-jurídico ecológico onde, necessariamente, o homem deve abandonar sua condição de predador do mundo natural para adotar postura ecocêntrica. É tarefa do Estado a proteção e preservação, assim como, um direito/dever do indivíduo a garantia a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como consequência deste direito ter alçado o *status* de um direito fundamental, frente à galopante degradação.

Portanto, o texto constitucional consagra o princípio da cooperação, também na seara ambiental, ao prescrever atuação conjunta na escolha de prioridades e nos processos decisórios de política ambiental, bem como, o equilíbrio entre a liberdade individual e a necessidade social. Pode-se afirmar que tal princípio resulta de uma divisão de funções dentro da ordem econômica na adequação entre os interesses mais significativos e orientação do desenvolvimento político. Afirmando Sarlet e Fensterseifer<sup>8</sup> a despeito do binômio dever/tarefa da proteção ao ambiente:

Há, portanto, o reconhecimento, pela ordem constitucional, da *dupla funcionalidade* da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, que assume tanto a forma de um *objetivo e tarefa* do Estado quanto de um *direito (e dever) fundamental* do indivíduo e da coletividade, implicando um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico. (2010, p. 10 Grifo do autor).

---

<sup>6</sup>No caso das normas que estabelecem direitos e garantias fundamentais, o art. 5º, § 1º, da Constituição, já declara expressamente que elas têm aplicação imediata. Entretanto, há séria controvérsia doutrinária sobre o alcance desse dispositivo: se aplicável a todos os direitos fundamentais ou se restrita aos direitos individuais e coletivos previstos apenas no art. 5º. Sarlet tem o entendimento de que o § 1º não é restritivo, o que podem defender alguns doutrinadores devido à situação topográfica do dispositivo. Mesmo por uma interpretação literal, a norma abrange todo o Título II da Constituição, cuja epígrafe é “*Dos direitos e garantias fundamentais*”, assim como formulado no dispositivo ora analisado: “*As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.*”

<sup>7</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009. p.82.

<sup>8</sup>SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Orgs.). **Direito constitucional do ambiente: teoria e aplicação**. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. p. 10.

A crise ambiental, desencadeada por esta postura parasita do homem, exige agora, uma postura ativa para retroceder, estancar ou reduzir as consequências desastrosas de sua atitude antropocêntrica prepotente. A titularidade ativa, para além de um dever fundamental de proteção ambiental restrito do Estado, também o é da coletividade, independente de sua capacidade política ou enquadramento político, consubstanciada como titular a humanidade<sup>9</sup>.

### 3. Mudança de paradigma para redefinição de uma identidade ecológica.

Desse contexto atual, há reconhecimento que a qualidade e o equilíbrio ambiental são imprescindíveis para uma vida digna. Mais do que isso, a tutela de outros direitos fundamentais historicamente conquistados - tais como o direito à vida, à moradia, à saúde e à alimentação - torna-se inócua se não estiver vinculada à proteção do ambiente. Bobbio considera que o “direito de viver num ambiente não poluído”<sup>10</sup> é o mais relevante, dentre os assim denominados, direitos de terceira geração ou dimensão.

A tentativa de incorporação de uma consciência ecológica é bastante incipiente e a situação de vulnerabilidade existencial do ser humano em decorrência da degradação ambiental é capaz de prejudicar e comprometer o bem-estar individual e coletivo. Nesse contexto de crise, o primeiro passo foi dado quando o Direito Constitucional e, mais precisamente, a Teoria dos Direitos Fundamentais, evoluiu no sentido de apresentar diretrizes à solução dos graves problemas que se apresentam, resta a concretização do direito. Essa etapa deverá ser necessariamente trilhada no processo de “afirmação histórica dos direitos humanos”.<sup>11</sup> A respeito do tema, Vieira de Andrade assevera que:

Os sociólogos descrevem a sociedade atual, já obviamente pós-industrial, como uma “sociedade de risco” (Beck) ou uma “sociedade do desaparecimento” (Breuer), na medida em que corre “perigos ecológicos” (e perigos genéticos) ou, segundo alguns, caminha mesmo, por força do seu próprio movimento, para a destruição das condições de vida naturais e sociais (e da própria pessoa) – é dizer, na medida em que ocorre o perigo de passar, ou transita efectivamente, da autoreferência (autopoiesis) para a autodestruição”. (Grifo do autor).

Segundo Capra (1996, p.25-25)<sup>12</sup>, principal autor que discorre sobre a conexão entre todo o sistema natural, possui uma percepção ecológica profunda, reconhecendo a interdependência fundamental de todos os fenômenos e o fato de que, como indivíduos e

---

<sup>9</sup> MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 141.

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995. p. 06.

<sup>11</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>12</sup>CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. Trad. de Newton Roberval Eichemberg. São Paulo: Cultrix, 1996. p. 25-26.

sociedades, estão todos encaixados nos processos cíclicos da natureza e que qualquer modificação desse quebra-cabeça do sistema natural, conseqüências advirão em desfavor da “teia da vida”. Assim, a percepção da ecologia profunda é uma percepção a ser entendida como o mundo de consciência no qual o indivíduo tem uma sensação de conexidade com o cosmos como um todo, sendo apenas mais uma peça.

A atual crise ambiental propõe a necessidade de internalizar uma nova cultura emergente em todo um conjunto de disciplinas na construção de um conhecimento capaz de captar a multicausalidade e as relações de interdependência dos processos de ordem natural e social. Para, a partir disso, construir o Estado Socioambiental, assim como, consolidar uma racionalidade orientada aos objetivos de um desenvolvimento sustentável, equitativo e duradouro.

<sup>13</sup> Caso não se forme uma consciência ecológica, o Estado precisará usar instrumentos repressivos, que por sua vez, são geradores de restrição da liberdade, justo o que não se deseja nos Estados contemporâneos. Esta cooperação Estado/indivíduo exige metas de proteção ambiental para se assegurar o bem comum, mesmo que isso implique em restrições a interesses individuais.

Este nascer para uma consciência ecológica é um desafio enorme na medida em que não sabemos lidar com a complexidade que envolve a degradação ambiental ocasionada pelo simples fato da existência humana. Kloepfer<sup>14</sup> aponta como razões permanentes da sobrecarga ao meio ambiente, a impossibilidade de remover os danos passados, a continuidade dos atos de degradação, o desconhecimento da perniciosidade dos atos predatórios, o comportamento de risco do ser humano e a demora de resultados das medidas protetivas.

Ademais, não se deve esquecer que o Direito Ambiental está engatinhando historicamente, haja vista, ter surgido muito recentemente (a partir dos anos 70 do século passado) não há uma receita pronta para se alcançar o objetivo do novo Estado Socioambiental de Direito. Sabe-se que se pretende a proteção do meio ambiente, mas questões surgem: como fazê-lo, qual a limitação do uso da natureza e quais remédios utilizáveis para proteger. Essa abordagem ecológica do direito explicita uma interdependência entre deveres e direitos, o ser humano precisa saber usufruir dos recursos naturais, reconhecendo sua dependência do meio.

Notório o compromisso jurídico, assumido pela sociedade contemporânea, em conciliar crescimento econômico com o cuidado do meio ambiente. Aquele bem-estar humano, associado aos bens materiais, não justifica mais a devastação do meio natural, pois este, também

---

<sup>13</sup>FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 39.

<sup>14</sup>KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação da República Federal e econômica da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: \_\_\_\_\_. **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 41.

proporciona qualidade de vida para as pessoas. A elaboração de normas tem se mostrado ineficiente para o alcance dos objetivos traçados pelo Estado Socioambiental de Direito.

É indispensável um despertar para uma nova forma de pensar frente aos complexos problemas ecológicos, na busca de uma Sociedade mais harmoniosa com seus objetivos e isto só ocorrerá através de uma ética ambiental<sup>15</sup> de todos os personagens desta história, uma interação e cooperação entre os indivíduos, políticos, administradores, magistrados, cientistas, operadores do direito. Diante desta crise ecológica Ost<sup>16</sup> adverte:

[...] é efectivamente (*sic*) nossa convicção que, enquanto não for repensada a nossa relação com a natureza e enquanto não formos capazes de descobrir o que dela nos distingue e o que a ela nos liga, os nossos esforços serão em vão, como testemunha a tão relativa efectividade (*sic*) do direito ambiental e a tão modesta eficácia das políticas públicas neste domínio. (1995, p.9).

Assim, uma interiorização de valores éticos com atos verdadeiramente empenhados com o meio natural resultará em mudanças comportamentais, pois são atitudes que impedirão o uso da natureza de forma indiscriminada, conscientes da finitude dos recursos e do compromisso com o futuro. Portanto, pode-se afirmar que a ameaça ao ambiente é questão eminentemente ética e depende de uma alteração de conduta. Singer<sup>17</sup>, sobre o desenvolvimento de uma ética ambiental, esclarece:

A longo prazo, o conjunto de virtudes éticas louvadas e o conjunto de proibições éticas adotadas pela ética das sociedades específicas vão sempre refletir as condições sob as quais elas devem existir e atuar, para que possam sobreviver. (2002, p.300).

O reconhecimento, por parte do Estado, dos direitos civis e sociais, foi decorrente de longas e, muitas vezes, violentas reivindicações populares no exercício da cidadania, tudo para o interesse de uma maioria oprimida, fruto de mutações originadas pelo processo de industrialização e provocadas pela evolução do Estado Liberal para o Estado Democrático de Direito, tendo como um desses marcos a Revolução Francesa. Estranhamente, inobstante a devastação do ambiente, a poluição e o notório risco para o bem-estar individual e coletivo desse comportamento destrutivo do homem não houve um despertar suficiente para um movimento capaz de romper com esse processo.

---

<sup>15</sup> Em busca de uma ética ambiental, o pensamento de MEDEIROS, é que “A questão levantada, neste momento, acerca da relevância de se estabelecer um compromisso sócio-jurídico de preservação do ambiente no qual estamos inseridos, está alicerçada na idéia de que não estamos buscando a proteção do direito de propriedades, de liberdade, de defesa perante o Estado, de prestação social. Procuramos enraizar o respeito ao outro, o respeito às pessoas, como seres vivos, o direito à vida em geral. O grande mérito do direito-dever à preservação ambiental consiste em não desenvolver apenas buscas imediatistas, mas sim, a defesa das medidas a longo prazo. Este direito-dever não se encontra circunscrito a um determinado tempo e espaço, está arraigado ao hoje e a tudo aquilo que está por vir”. MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. *op. cit.* p. 193.

<sup>16</sup> OST, François. **A natureza a margem da lei:** a ecologia à prova do Direito. Lisboa: Piaget, 1995. p.9.

<sup>17</sup> SINGER, Peter. **Ética Prática.** São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 300.

Diante do crescente abuso da utilização dos recursos naturais e da poluição em todas as suas formas, em grande parte decorrente das consequências do capitalismo, na medida em que incrementa o consumismo, torna-se urgente a redefinição de uma identidade ecológica, na forma de um dever de exercício de cidadania. Para tanto, há que se repensar sobre a ambivalência civilizatória, vez que para termos a liberdade de utilizar desmedidamente os recursos naturais perderemos em segurança ambiental.

#### 4. Participação política do cidadão

A sociedade é, para Rawls, uma associação de pessoas que confere caráter vinculativo a um determinado conjunto de regras e atua de acordo com elas. Essas normas existem para cimentar um sistema de cooperação entre todos para benefício de todos, assim, numa sociedade existe certa identidade de interesses, pois todos têm a ganhar com a cooperação: vivem melhor em sociedade do que viveriam isolados. No entanto, também existe conflito de interesses, pois os indivíduos não são indiferentes à maneira como são distribuídas as benesses que resultam da sua colaboração na medida em que todos preferem receber uma fração maior. Assim, o papel da justiça é mais profundo, exige-se um definir da atribuição de direitos e deveres e a de distribuir os encargos e os benefícios da cooperação social que só se desenvolve pela vinculação dos indivíduos à comunidade política.<sup>18</sup>

O grande desafio que se apresenta é o da efetiva participação cidadã nos mecanismos e/ou instrumentos que os determinam. Relevante trazer à baila as lições de Ricoeur, que sugere que o sujeito de direitos deriva necessariamente do sujeito capaz. Para ele, ser capaz é ter o saber/poder valorar suas próprias ações, bem como, as ações alheias, de forma a distinguir o bom e o indispensável nelas. Nessa construção do *si capaz*, é fundamental a consideração da auto-estima (vinculada a uma avaliação ética de boa-vida) e do auto-respeito (vinculado a uma moralidade universal) na construção “ética e moral do si-mesmo”.

Nessa linha de raciocínio, ao indagar quem é o sujeito do direito, acaba elevando a discussão para o nível do reconhecimento ético, hábil em identificar o outro como pessoa digna de ser estimada e respeitada. Busca-se formar um sujeito capacitado a desenvolver o seu papel na sociedade como cidadão, como condição existencial indispensável para o aperfeiçoamento de seu intelecto e de sua vocação para a política.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Tradução Almiro Pisetta; Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

<sup>19</sup> RICOEUR, Paul. **O Justo**. Tradução Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p.24.

O aporte Ricœuriano permite enxergar o sujeito de direito como apto a ser estimado e respeitado, e, conseqüentemente, capaz de constituir-se em agente ético na reflexão e construção da política e na formação de sociedades mais justas. Posicionando-se no sentido de que, sem a mediação institucional, o indivíduo é um esboço de homem, entende ser primordial para sua realização o enquadramento a um corpo político, meio pelo qual seria possível existir uma verdadeira cidadania.

Complementando essa linha de ideia “El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular”<sup>20</sup> exigindo um equilíbrio entre direitos e responsabilidades, motivo pelo qual indispensável seu exercício para o sucesso das políticas ambientalistas, às quais se exige cooperação voluntária dos cidadãos.

O acesso do cidadão comum ao exercício político pode ser exercido através do voto, iniciativas populares para projetos de leis, ação popular, audiências públicas, etc., mas não podemos olvidar de que suas limitações necessitam ser combatidas mediante ações que aproximem sociedade e governo, no sentido de permitir novos acordos e novas formas de decisão, buscando ampliar a participação popular.

É mister superar a ausência de representatividade dos partidos políticos, os quais têm se mostrado especialistas no exercício de discurso hipócrita divergente, crítico ao *establishment* até a chegada ao poder e apático ao alcançá-lo, num jogo político afrontoso e infiel aos interesses dos cidadãos, seus representados, pondo em jogo o real sentido da democracia, tudo na salvaguarda das forças econômico-financeiras.<sup>21</sup>

Faz-se necessária uma retomada da participação do cidadão para o exercício de seus direitos fundamentais, impondo a mudança de um discurso vazio, para um verdadeiro comprometimento com ações vinculativas do Estado no cumprimento dos princípios constitucionais. Isto é, ainda, mais fundamental em sociedades fragmentadas e injustas, com grandes contingentes de cidadãos excluídos, como a sociedade brasileira.

A efetivação da participação popular no exercício da cidadania possibilita gerar políticas com legitimidade e aceitação social na superação de conflitos para além da mera fiscalização das ações do Estado. Essa consciência cidadã ativa, participante e crítica só pode ser formada por meio das informações sobre as questões públicas e da democratização das decisões: formação de uma verdadeira parceria entre Estado-sociedade.

---

<sup>20</sup> KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. Disponível em: <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/kymlick.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

<sup>21</sup> AZEVEDO, Plauto Faraco. **Ecocivilização**. São Paulo: RT, 2008. p. 17.

Para a compreensão da dimensão do exercício da cidadania, vale conferir as palavras Kymlicka e Norman:

Para la mayor parte de la teoría política de posguerra, los conceptos normativos fundamentales eran democracia (para evaluar los procedimientos de decisión) y justicia (para evaluar los resultados). Cuando se hablaba de la idea de ciudadanía, se la veía como derivada de las nociones de democracia y justicia; un ciudadano es alguien que tiene derechos democráticos y exigencias de justicia. **Pero hoy toma fuerza a lo largo de todo el espectro político la idea de que el concepto de ciudadanía debe jugar un rol normativo independiente en toda teoría política plausible, y que la promoción de la ciudadanía responsable es un objetivo de primera magnitud para las políticas públicas.** ( Grifo do autor).<sup>22</sup>

O exercício da cidadania é capaz de promover uma qualificação das pessoas sobre seus direitos e deveres ao meio ambiente saudável e para o qual a *reflexão livre* é o instrumento fundamental. O pleno exercício da *cidadania ambiental*, portanto, permite criar e consolidar, instrumentos democráticos para a gestão do ambiente ecologicamente equilibrado, considerado pela Lei Fundamental como um bem de todos, inapropriável por quem quer que seja.

A participação política desperta os indivíduos para problemas além de seus interesses particulares ao perceberem que os assuntos públicos devem ser objeto de sua atenção, *v.g.*, as manifestações populares a cerca do Código Florestal. O exercício da *cidadania ambiental* deve conduzir e definir as políticas públicas que promovam a justiça social em harmonia com a natureza, para tanto, é indispensável a desconstrução de consciências adormecidas, onde os interesses econômicos tornam os custos ecológicos e sociais questões secundárias frente à ditadura global do mercado, o culto do lucro.

A participação popular na conservação do meio ambiente é corolário desse papel de sujeito de direito, agente de construção de uma sociedade mais justa, na medida em que se insere em um quadro mais amplo da participação, diante dos interesses difusos e coletivos. Aponta Kiss<sup>23</sup> que “o direito ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira.”

O papel da sociedade no cenário político deve ser efetivado por meio de um exercício efetivo da democracia no que concerne à defesa dos interesses difusos do cidadão, especialmente na defesa do meio ambiente, já consagrado como um direito fundamental. Os direitos fundamentais são resultados da positivação constitucional de valores básicos e, que ao lado dos princípios fundamentais, constituem o núcleo basilar de nossa estrutura constitucional democrática, razão pela qual há vinculação do direito fundamental ao meio ambiente saudável e o exercício da democracia.<sup>24</sup> Nessa esteira, complementa Canotilho<sup>25</sup>:

---

<sup>22</sup> KYMLICKA, *op. cit.*, p.09.

<sup>23</sup>KISS, Alexandre-Charles; MACHADO, Paulo A. Leme, **Direito Ambiental Brasileiro**. [S.l.]:[s.n.],[20-?]. p. 94.

<sup>24</sup> MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. *op. cit.* p. 155.

[...] como resulta da própria sistematização dos direitos, liberdades e garantias, em direitos, liberdades e garantias pessoais de participação política e direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores, a base antropológica dos direitos fundamentais não é apenas o 'homem individual', mas também o homem inserido em relações sociopolíticas e socioeconômicas e em grupos de várias natureza, com funções sociais diferenciadas. (1998, p.372).

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a liberdade de participação do cidadão, como intervencionista nos processos decisórios, constitui ingrediente primordial ao exercício das demais liberdades protegidas pelos direitos fundamentais. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado desenvolve uma nova forma de cidadania na medida em que o ser humano possui compromisso intergeracional.

## 5. A ação popular ambiental

A ação popular nasceu do direito romano, numa época em que não havia uma noção definida de Estado. O cidadão poderia encaminhar ao juiz uma demanda, buscando a tutela de um bem, direito ou interesse que não lhe pertencia, mas sim à coletividade. Assim, na época, havia uma estrita relação entre o cidadão e a *res publica*, fazendo surgir um sentimento institucionalizado que, esta última, pertencia de algum modo a cada um dos cidadãos romanos. Considerando esta forte relação existente, legitimava-se o cidadão a demandar pela tutela de um direito da coletividade.

Hodiernamente, a ação popular tem outro formato, na lição do Professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo: “[...] a ação popular é um dos remédios jurisdicionais mais antigos e, mesmo com marchas e contramarchas da história, podemos dizer que foi o pioneiro da defesa dos direitos coletivos *lato sensu*”.<sup>26</sup>

A ação popular - entendida como um dos remédios constitucionais estabelecidos pela Constituição da República de 1988 - representa como um dos instrumentos mais relevantes de exercício da cidadania em nosso ordenamento jurídico, vez que visa à proteção dos direitos fundamentais difusos, tais como o meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio histórico e cultural. Somente através da efetiva participação política nasce o comprometimento dos indivíduos com as causas que são de interesse coletivo e da sociedade, de forma global.

Foi originariamente concebida com vistas à defesa do patrimônio público, mais recentemente, foi alargada sua abrangência para incluir, dentre os interesses tuteláveis a

---

<sup>25</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998. p. 372.

<sup>26</sup>FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 331.

moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Pode-se afirmar, pois, que a ação popular constitucional brasileira encontra-se prevista, como garantia constitucional, no artigo 5º, LXXIII da CF/88:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A elevação da ação popular ao plano constitucional e a ampliação dos casos de seu cabimento, incluindo-se a proteção do meio ambiente, em prol da *sadia qualidade de vida* e da *vida com dignidade*, se constituiu em importante avanço para a cidadania<sup>27</sup>, embora o instituto da ação popular existisse no plano infraconstitucional (Lei 4.717/65).

A previsão do instituto é garantia fundamental, não apenas por estar incluída no título referente aos direitos e garantias fundamentais, mas, principalmente, por assegurar um dos princípios basilares do nosso Estado Democrático de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana. A participação do povo nas decisões políticas do nosso Estado é um direito fundamental previsto constitucionalmente e, por isso, deve ser garantido a todo povo brasileiro<sup>28</sup>.

Vislumbra-se, de forma concreta, que a população encontra no referido instituto, um instrumento que permite a fiscalização e o combate dos atos comprometedores da integridade do meio ambiente natural. Tem por objetivo a desconstituição de um ato lesivo e à condenação dos responsáveis do poder público ou terceiros à reposição do *statu quo* anterior, admitindo-se a condenação à indenização por perdas e danos. Nessa perspectiva, integra a tutela jurisdicional a possibilidade de obter reparação do dano ambiental, a título individual, com dimensão coletiva difusa em face do bem protegido. Na lição de Celso Antonio Pacheco Fiorillo<sup>29</sup>:

[...] a ação popular presta-se à defesa de bens de natureza pública (patrimônio público) e difusa (meio ambiente), o que implica a adoção de procedimentos distintos. Com efeito, tratando-se da defesa do meio ambiente, o procedimento a ser adotado será o previsto na Lei Civil Pública e no Código do Consumidor, constituindo, como sabemos, a base da jurisdição civil coletiva. Por outro lado, tratando-se da defesa de bem de natureza pública, o procedimento a ser utilizado será o previsto na Lei nº 4.717/65. (2003, p.334).

---

<sup>27</sup>Na ação popular 'a situação legitimante' é a constante no art. 5º, LXXIII da CF e nos arts. 1º e 4º da Lei 4.717/65, ou seja, a atribuição, a qualquer cidadão, do direito a uma gestão eficiente e proba da coisa pública (patrimônio público, meio ambiente, moralidade administrativa) Sendo assim, tal 'situação legitimante' deve passar, logicamente, pelo exame do conceito de "cidadão". [...] Todavia, somente essa condição de 'brasileiro' não basta para conferir legitimidade ativa na ação popular, porque os tetos exigem ainda o implemento da condição de *eleitor*, a saber: a prova de estar *o brasileiro* no gozo dos direitos políticos (direito de voto, que a Constituição Federal atribui, *obrigatoriamente*, 'para os maiores de 18 anos' e, *facultativamente*, para os analfabetos, os maiores de setenta anos, os maiores de dezesseis e menores de 18 anos'), vedado tal direito aos estrangeiros (art. 14, § 1º, incisos e alíneas e § 2º).

<sup>28</sup>Legitima-se, assim, em nível constitucional, o uso da ação popular para a defesa do meio ambiente. O legitimado para propor a demanda é o cidadão, como tal entendido o brasileiro que esteja no gozo de seus direitos políticos, ou seja, o eleitor (art. 1º, §3º, da Lei n. 4.717/65).

<sup>29</sup>FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 334.

Trata-se, então, de uma garantia à participação civil nos posicionamentos da administração pública no sentido de preservar os princípios e interesses que a coletividade considera mais relevantes. A utilização de ações populares de caráter ambiental veio corroborar com os novos princípios ditados pelo texto constitucional, que preconizou a defesa do patrimônio ambiental ao cidadão.

O cidadão passa a desempenhar função dúplice na medida em que é beneficiário e destinatário da defesa ambiental, exercendo responsabilidade social compartilhada junto com o Estado, aliás, conforme preceitua o artigo 225 do texto constitucional, com legitimidade ativa incontestada, para reivindicar direito coletivo, sem ter que demonstrar interesse pessoal no ato lesivo ao meio ambiente.

Nessa seara, a legitimidade concedida ao cidadão, de acesso à tutela jurisdicional de proteção do ambiente via ação popular implica, necessariamente, na configuração de um direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, claramente compatível com a autonomia do bem ambiental, bem este notoriamente de relevância para a coletividade e caracterizado, como bem jurídico autônomo e de direito difuso.

Importante ressaltar que a ação popular ainda não é instrumento utilizado com frequência pelo cidadão brasileiro na defesa dos interesses ambientais. Em pesquisas processuais pelos endereços eletrônicos de diversos Tribunais dos Estados brasileiros<sup>30</sup>, percebe-se que raros são aqueles em que é possível encontrar material mais expressivo que trate sobre a referida ação. Observa-se que a busca pelo Poder Judiciário é reservada para a tutela de questões outras - financeiras, econômicas e políticas - sendo que a proteção ambiental está ainda à margem da proteção judiciária por parte da própria coletividade.

O instrumento da ação popular ambiental tem por escopo atender a possibilidade jurídica de o cidadão exercer vigilância sobre a adequação dos fins da atividade do poder estatal à sua efetiva realização no alcance do bem comum da população. Visa impugnar atos administrativos que causem dano ao meio ambiente e apurar a responsabilidade do agente agressor, dessa forma, o cidadão se torna parte legítima ao mecanismo de controle dos atos da Administração Pública.

## **6. Conclusão.**

---

<sup>30</sup> Em consulta no site do TJRS (11/07/2012) foram encontrados 44 ocorrências para a pesquisa “ação popular” e “meio ambiente”, incluídas apelações cíveis, agravos de instrumentos, embargos declaratórios [...] de 1987 até 2012, ou seja, em 35 anos.

A dinâmica da sociedade atual descortina inúmeros riscos na medida em que o uso descontrolado dos recursos naturais, do consumismo material e dos avanços tecnológicos desordenados geram degradação ambiental. Preponderam-se as incertezas científicas e os riscos desconhecidos em meio à complexidade social. Não se desconhece que os riscos sempre pertenceram à sociedade, mas os riscos atuais se diferenciam por serem caracterizados como globais, invisíveis, imperceptíveis, decorrentes do modelo de produção industrial que gera danos irreversíveis.

É indispensável o surgimento de uma reação ética para uma mudança significativa no pensamento, com o escopo de preservar todas as demais formas de vida na Terra, conciliando-se os interesses de ordem econômica com os de ordem ecológica sem exaurir a capacidade natural da terra de se reproduzir, pois a sorte do planeta e da humanidade são indissociáveis. Infelizmente, essa compreensão ainda não despontou entre a maioria dos nossos líderes políticos que se recusam a reconhecer que esta mudança de postura afeta o bem-estar das gerações futuras.

Contudo, como essa tarefa não cabe tão-somente ao Estado, o cidadão deve posicionar ativamente no meio social. A função do cidadão construída na Constituição federal de 1988 abarca uma participação efetiva, sem restrições de qualquer natureza dos interessados na preservação dos bens ambientais tutelados.

Todos os indivíduos, seja a posição que estejam na sociedade, devem governar-se livremente com a consciência do dever de conservar o meio ambiente não só do ponto de vista legal, mas principalmente do ético, como um compromisso, uma responsabilidade pela qualidade ambiental e, para isso se concretizar, os indivíduos devem agir relegando os interesses pessoais na tomada das decisões.

A ação popular ambiental constitui em um dos mais extraordinários instrumentos de tutela da coletividade, pois permite ao cidadão, isoladamente considerado, agir em juízo na defesa de um interesse que não é apenas dele, mas da coletividade como um todo.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- ARGERICH, Eloísa Nair de Andrade. Desenvolvimento Sustentável. In: Raquel Sparemberger e Sérgio Augustin (org.). **Direito Ambiental e Bioética**. Caxias do Sul: EDUCS, 2004.
- AZEVEDO, Plauto Faraco. **Ecocivilização**. São Paulo: RT, 2008. BACHELET, Michel. **Ingerência Ecológica**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- BOFF, Leonardo. **Ética da vida: a nova centralidade**. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- \_\_\_\_\_, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. **Cadernos Democráticos**, Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, n. 7. 1998.
- CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1982.
- \_\_\_\_\_. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1986.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DAHL, Arthur Lyon. **O princípio ecológico**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Teoria da norma jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 2007.
- HABERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- LEFF, Enrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. In: PHILIPPI JR. A. *et al.* **Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais**. São Paulo: Signus, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001.

- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.
- MORIN, Edgar. **O método 4: as ideias**. 3. ed., Porto Alegre: Sulina, 2002.
- NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. 3. ed. Campinas: Millenium Editora, 2010.
- NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- OST, François. **A natureza a margem da lei: a ecologia à prova do Direito**. Lisboa: Piaget, 1995.
- POSNER, Richard A. **Problemas de filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Tradução Almiro Pisetta; Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- RICOEUR, Paul. **O Justo**. Tradução Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3.ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existência (ecológico?): algumas aproximações. In: \_\_. **Estado Socioambiental e Direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- SINGER, Peter. **Ética Prática**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.