

# DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA: UMA RELAÇÃO TRÍDUA FUNDAMENTAL À TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO NO DIREITO IBEROAMERICANO

---

GREICE PATRÍCIA FULLER

Pós-Doutoranda em Direito Ambiental na Universidad de Navarra /Espanha com bolsa concedida pela CAPES. Doutora e Mestre em Direito das Relações Sociais, sub-área de Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora dos Cursos de Graduação das Faculdades de Direito e Economia e Pós-Graduação *Lato Sensu* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora dos Cursos do Programa de Mestrado em Direito da Sociedade da Informação das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), da Pós-Graduação *Lato Sensu* de Direito Ambiental Empresarial e da Graduação ambos da mesma instituição (Fmu) . Professora da Escola Paulista da Magistratura de São Paulo. (EPM)). Coordenadora do Grupo de Trabalho de Direito Ambiental Criminal da Comissão Permanente do Meio Ambiente OAB/SP e membro efetiva da Comissão Permanente do Meio Ambiente OAB/SP. Parecerista/avaliadora do CONPEDI e da Revista *Quaestio Iuris* (Qualis A2 - ISSN 1516-0351).

JOSÉ LUIS BÁTIZ LÓPEZ

Doutorando do Programa de Doutorado em Direito da sociedade global: desenvolvimento econômico, risco e integração social pela Universidad de Navarra, Espanha. Mestre em Direito Internacional Comercio Exterior y Relaciones Internacionales pelo Instituto Superior de Derecho y Economía (ISDE) en Madrid, Espanha; Mestre em Estudos de Desenvolvimento Global e graduado em Relações Internacionais pela Universidad Autónoma de Baja California, México (UABC); Investigador associado para la Universidad de California de Los Ángeles (UCLA) e para la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Membro do Consórcio Mundial de Investigación para México, PROFMEX, con sede em UCLA.

## Resumo

O presente estudo visa a análise da trídica - e cívica de discussão conceitual -relação entre democracia, participação e cidadania em face do meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrando-se a ideia de que suas definições apresentam aspectos multifacetários, interrelacionados, interdependentes e imprescindíveis à tutela do mesmo. O desenvolvimento do tema inicia-se com o conceito de democracia (igualdade de

oportunidades) em suas várias vertentes a serem subsumidas ao contexto ambiental, e posteriormente o estudo contempla em uma ordem consecutiva e lógica o tema referente à participação ambiental, caracterizando-a como um instrumento imprescindível à democracia que, para além de abranger o direito à informação e o direito à contestação de planos, programas e projetos ambientais por parte da coletividade, segue como importante guia para o exercício da cidadania que constitui um dos fundamentos constitucionais ao princípio da dignidade da pessoa humana e da responsabilidade a que cada pessoa humana é detentora. Nesse diapasão e por último, o estudo levanta a questão sobre a governança ambiental como medida instrumentalizadora à participação e cidadania em um Estado Democrático de Direito.

## Palavras-chave

Meio ambiente; Democracia; Participação; Cidadania; Governança.

## Abstract

This study aims to analyze the triad and conceptual discussions related among democracy, participation and citizenship in front of an ecologically balanced environment, enshrining the idea that their definitions include multifaceted aspects, interrelated, interdependent and indispensable for the legal protection by itself. The development topic begins with the concept of democracy (equal opportunities) in its different aspect to be submitted in the environmental context; subsequently the study referred to in a logical and sequential order the issue with regard to the participation of the environment, characterized as an essential factor of democracy; and also encompass to the right of information, and the right to defense plans, projects and environmental programs as part of the collective. It's means as an important guide for the practice of citizenship, which it's one of the constitutional foundations, of principle for dignity of the human person, and the responsibility that every human being possesses. In this range, and finally, the study raises the question about the environmental governance as a measurement of instrumentation, the participation and citizenship in a democratic state with rule of law.

## Key words

Environment; Democracy; Citizen involvement; Governance.

## 1. Introdução

O artigo apresenta como objeto de estudo a análise das definições referentes à democracia, participação e cidadania e a confluência entre elas, expondo-se ao final, a questão sobre governança ambiental como instrumento tendente à concretização das mesmas.

O trabalho realiza a exposição entre os temas acima destacados sob a ótica da sua interrelação no cenário protetivo ambiental, justificando-se a escolha do tema em face da importância de suas conceituações em nível constitucional ambiental em face do contexto social vivenciado em pleno século XXI.

O conceito de democracia é analisado como primeiro aspecto pontual a ser considerado e estudado criticamente em relação à contestada problemática de sua construção conceitual, objetivando-se contextualizá-lo como elemento de efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais sob a ótica ambiental constitucional brasileira e o cenário iberoamericano.

Posteriormente, o estudo observa a amplitude conceitual inerente à participação ambiental - como necessidade derivada da democracia - sob o viés dos direitos à informação e do efetivo questionamento pela coletividade dos planos, programas e projetos ambientais. Nesse diapasão, demonstra-se como flagrante exercício da cidadania ambiental e fundamento da dignidade da pessoa humana, que em um só tempo é agente capaz de empreender modificações para o atingimento de melhor qualidade de vida, bem como, ator dotado de responsabilidade para manutenção da ordem democrática ambiental.

E, como objetivo final do artigo, vislumbra-se a revalorização conceitual do instituto da governança como instrumento de participação, exercício da cidadania e base indispensável à democracia. Contextualiza-se o assunto, definindo-se o alcance e as características da governança, através da ênfase à tutela protetiva do meio ambiente por meio de políticas públicas econômicas e sociais.

Um dado importante e justificador do estudo é a percepção de que a governança busca um governo que seja equitativo e gere oportunidades para o desenvolvimento de ações de sustentabilidade que garantam melhor qualidade de vida. Portanto, o problema que se levanta inerente ao assunto é justamente avaliar o papel da governança em sede de proteção ambiental, visando a busca na realização da gestão pública responsável e a inovação para gerar a chamada governabilidade inclusiva e democrática, através da participação da sociedade e das organizações governamentais e não governamentais (sejam nacionais ou internacionais) , fortalecendo assim, a responsabilidade dos tomadores de decisões, bem como a ideia a ser construída sobre o caráter vinculante e não apenas enunciativo inerente aos planos, projetos e programas.

## **2. Direito à Proteção do Meio Ambiente**

A história demonstra que durante meio século existiu um interesse latente pela utilização dos recursos naturais e o cuidado do meio ambiente tanto em nível local como internacional. Atualmente, em pleno século XXI, a preocupação e os temas ambientais já não estão mais centrados na riqueza da biodiversidade, senão em conceitos de escassez

que indubitavelmente impõem atenção especial e rápida através de organizações internacionais e governos tanto nacionais como locais.

Apesar do tema ambiental ser uma tarefa de toda a coletividade, infelizmente nem todos realmente cuidam e protegem do meio ambiente, desprezando-se a busca de estratégias de participação, nas quais a própria população expresse uma maior vontade em ser corresponsável do meio ambiente.

## 2.1. A Resposta Internacional

Em nível internacional é possível ressaltar convênios<sup>1</sup> que mostram a importância e vontade dos governos na proteção ao meio ambiente. Entretanto, nem todos os países da comunidade internacional foram signatários dos mesmos. De toda forma, houve um grande avanço ao respeito ao meio ambiente através da realização de vários convênios como o de Ramsar – Irã em 1971 (proteção das zonas húmidas do planeta e das espécies de aves aquáticas em perigo de extinção); o Protocolo de Montreal de 1987 destinado a controlar o uso de substâncias causadoras do esgotamento da camada de ozônio; o Convenio da Basileia de 1989 (tratado de caráter global, tendente a regular o movimento transfronteiriço dos resíduos perigosos); o Convenio Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) de 1992, o Protocolo de Kioto da Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 1997; o Convenio de Roterdã de 1998 (tratado que surgiu para proteger a saúde humana e o meio ambiente, mediante a regulação e controle das importações e exportações de produtos químicos e pesticidas considerados perigosos); o Convenio de Aarhus de 1998 (instrumento de proteção dos direitos dos cidadãos a viverem em um meio ambiente que garanta à saúde e o bem estar).

Ao final, como não seria possível deixar de citar, a Declaração Universal dos Direitos Humanos Emergentes de 2004 que em seu art. 3º estabelece:

o direito de todo ser humano e dos povos em que integram a viver em um meio ambiente sadio, equilibrado e seguro, disfrutando da biodiversidade presente no mundo e defendendo o sustento e a continuidade de seu entorno para as futuras gerações.

Contudo, para que um ambiente seja considerado sadio é necessário que se revalorize tanto a riqueza natural como a condição humana, bem como, sejam designados recursos para a prestação de políticas públicas e a educação ambiental que são os fundamentos basilares à prevenção do meio ambiente.

1 Nesse ponto serão mencionados brevemente alguns protocolos e convênios internacionais com o objetivo de dar atenção à proteção ao meio ambiente, assim como a própria pessoa humana. PICO MANTILLA, Galo. *Protocolos y convenios sobre el medio ambiente*. Ecuador, Centro Andino de Integración. 2011, p. 1.

O convenio de Aarhus de 1998 exerce influência em âmbito comunitário e em 2003 apresentou-se dentro do Diário da União Europeia a Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, estabelecendo-se medidas para a participação do público na elaboração de determinados planos e programas relacionados com o meio ambiente<sup>2</sup>. Ainda o REgulamento (CE) número 1367/2006 do Parlamento europeu e do Conselho de setembro de 2006 disciplinou a sua aplicação às instituições e organismos comunitários. E, de maneira paralela, pelo Governo Espanhol foram firmadas e ratificadas diretrizes em nível nacional que podem ser consultadas no Boletim Oficial de fevereiro de 2005<sup>3</sup>. O documento em questão contempla 22 artigos dos quais 11 deles mostram os objetivos, as definições e as disposições gerais com o objetivo de estabelecer e manter um marco preciso, transparente e coerente, com o fim de exigir da autoridade a obrigação de colocar a disposição do público as informações sobre o meio ambiente que sejam solicitadas.

Convém estabelecer os artigos principais sobre o tema: Art. 4. Acesso à informação sobre o meio ambiente; art. 5. Difusão de informações sobre o meio ambiente; art. 6. Participação do público nas decisões relativas às atividades específicas; Art. 7. Participação do público nos planos, programas e políticas relativos ao meio ambiente; art. 8. Participação do público durante a fase de elaboração de disposições regulamentares ou de instrumentos normativos juridicamente obrigatórios e de aplicação geral; art. 9. Acesso à justiça ; art. 10. Reunião das partes; art. 11. direito de voto.

## 2.2. *Meio Ambiente Adequado, Pessoa Humana, Democracia, Participação e Cidadania*

Construir um planejamento para o desenvolvimento sustentável requer garantir uma maior continuidade do gozo do meio ambiente para as futuras gerações, mas isto não será possível se não houver a instrumentalização do Direito Ambiental, a concretização da democracia, a participação para a melhor gestão administrativa e o desenvolvimento de ações e atividades tendentes a conferir no mundo fenomênico a necessária e exata noção de cidadania.

Ricardo Guzmán<sup>4</sup> considera que o meio ambiente não somente deve ser concebido como um conjunto de coisas físicas, senão como o mundo de valores presentes nas relações humanas que nutrem o espírito de cada um de nós, salientando que se houver

2 Diario Oficial de la Unión Europea del 25 de junio de 2003, L 156/17. Disponível em: <http://www.boe.es/doue/2003/156/L00017-00025.pdf>. Acesso em 16/05/2015.

3 BOE núm. 40, España, del 16 febrero 2005. Disponível em: <http://www.prtr-es.es/data/images/Convención%20Aarhus-27D036D47C1C7FE9.pdf>. Acesso em 15/05/ 2015.

4 GUZMÁN DÍAZ, Ricardo. *Ética ambiental y desarrollo: participación democrática para una sociedad sostenible*. Santiago de Chile: Polis, 2013, p. 415.

a perda de sentido na relação entre espaço e indivíduo, o desinteresse pela melhoria ou conservação do entorno ambiental estará concretizado.

Sobre o assunto, ainda há de observar-se as considerações de Veliz e Bianchetti<sup>5</sup> para quem a relação entre ser humano e meio ambiente deve ser pensada desde a sustentabilidade do planeta em face das mudanças climáticas até e em ritmo contínuo, da vulnerabilidade da saúde da população.

Frise-se que as intenções de proteger o meio ambiente através de planos, programas e projetos participativos requerem instrumentos procedimentais que garantam a continuidade das ações, seja em fóros internacionais ou em nível local, através dos conselhos consultivos de participação para que não se convertam em meras intenções.

### 3. Democracia: A Construção de um Conceito em Face do Direito Ambiental no Século XXI

A democracia consiste em um conceito paradigmático ao exercício do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para que se empreenda a visão deste tema, iniciamos informando alguns traços propedêuticos basilares para sua compreensão.

#### 3.1. Notas Introdutórias sobre o Vocábulo “Democracia”

Iniciamos o tema estabelecendo a diferenciação entre Estado de Direito e Estado Democrático de Direito. O primeiro é aquele subordinado à legalidade constitucional., sendo sua expressão originária da doutrina alemã do século XIX<sup>6</sup>. Segundo Pinto Ferreira<sup>7</sup>, Estado de Direito significa o Estado submetido ao regime constitucional.

Como exemplos, podemos citar os seguintes países: *Brasil* no art. 1º da Constituição Federal assevera ser um Estado de Direito Democrático (conforme será analisado mais detidamente a seguir); *Portugal* no art. 2º estabelece que “ A República Portuguesa é um Estado de Direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão

5 VELIZ ROJAS, Lizet Helena. y BIANCHETTI SAAVEDRA Andrés Felipe. *Cambio climático y salud pública: acciones desde la institucionalidad en el escenario sociocultural actual*. Costa Rica, Salud Pública, 2013, p. 167.

6 CANOTILHO E VITAL MOREIRA. *Constituição da República portuguesa anotada*, Coimbra: Coimbra, 1993, p. 62 e s

7 *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989, v.1, p. 32. Para o citado autor, é importante observar que há duas orientações sobre a noção de Estado de Direito: a) a dos lógicos formalistas que entendem que todo Estado (organização política soberana) é um Estado de Direito, segundo um ponto de vista puramente lógico formal; b) a dos autores que buscam a análise do conteúdo do Estado, para quem o Estado de Direito é o núcleo das ideias individualistas e democráticas que se realizaram no Estado Liberal.

e organização política democráticas(...)” e *Espanha* indica no art. 1º de sua Constituição que “Espanha se constitui em um Estado social e democrático de Direito”

Em relação à democracia, Platão em sua obra “ República”, Livro VIII, Montesquieu em “ O Espírito das Leis”, e ainda Tocqueville em “ A Democracia na América”, parte segunda estabelecem as razões de mudança das formas de Estado. Platão afirma que toda forma de Estado se desgasta (mesmo a democrática), por conta de seu uso exagerado e que mesmo na forma democrática pode surgir a tirania (usurpação de autoridade) que acaba por nascer da própria liberdade. O que deixa claro é que quando há democracia, a situação de tirania pode ser autocorrigida.<sup>8</sup>

Tais ideias são interessantes, pois um Estado é Democrático se está baseado em fundamentos democráticos<sup>9</sup>, como soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, pluralismo político, valores sociais do trabalho e livre-iniciativa. Portanto, se presentes os fundamentos acima citados, qualquer usurpação ou excesso de poder será “corrigido” (segundo dizer de Platão, Montesquieu e Toqueville) segundo mecanismos e instrumentos próprios de contenção de poder.

Interessante a conclusão do autor José Domingo Arana<sup>10</sup> que estabelece que as democracias americana e europeia apresentam suas bases sobre a igualdade, mas não a postula de uma forma material, como *v.g.* a igualdade de salários ou de propriedades, mas sim a igualdade de oportunidades. A partir do momento em que se reconhece a igualdade de oportunidades, se reconhece e se aceita o fato da desigualdade de atitudes.

Posteriormente, o mencionado autor alega que a democracia exige simplesmente que a busca das capacidades de cada indivíduo seja livre, justa e legal, não se concedendo a um ou a outro uma posição inicial mais favorável, *v.g.* por títulos hereditários<sup>11</sup>.

E, com muita propriedade, afirma:

El proceso democrático, al establecer la **igualdad de oportunidades**, reconociendo con ello la existencia de desigualdad de aptitudes; al facilitar a todos y cada uno el desarrollo al **máximo de sus posibilidades vitales**, se libera de cometer injusticias: sobre una base **mínima de participación y asistencia comunal**, de que se hablará, el más apto, el más activo, el más inteligente, obtiene provechos conforme a sus cualidades, y no lo mismo que si fuese menos apto, perezoso o retrasado mental. La democracia consagra el principio de la desigualdad empírica entre los hombres

8 ARANA, Jose Domingo de. *Democracia: dignidad humana y justicia social*. Gráficas Ellacuría: Bilbao, 1967, p.18-20.

9 CANOTILHO E VITAL MOREIRA. *Constituição da República Portuguesa anotada*, cit, p. 63.

10 ARANA, Jose-Domingo de., cit., p. 37.

11 Ibid, p. 37.

y reconoce la igualdad en el plano de la conciencia y, en principio, en las democracias clásicas, todos los hombres son reconocidos igualmente nobles (...) <sup>12</sup> (grifo nosso).

Segundo José Afonso da Silva, democracia corresponde a um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história <sup>13</sup>.

Para Lincoln a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo. <sup>14</sup>

Tecidas as considerações acima expendidas sobre o conceito de democracia, observamos que o Preâmbulo da Constituição Brasileira estabelece que a República Federativa do Brasil assegurou a democracia como regime político ao afirmar:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um **Estado Democrático**, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (grifo nosso).

Portanto, restou clara a opção ideológico-política do legislador pátrio brasileiro, sustentando os objetivos do Estado Democrático de Direito brasileiro, tratando-se de uma diretriz importante que por sua força normativa, corresponde a um mandamento vinculativo às ações praticadas pelos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, pela coletividade em sociedade, pelos empreendedores e pelo próprio Poder Público.

Claro é que a democracia aqui tratada não é a analisada na antiguidade grega e tão pouco a que se refere a qualquer tipo de elitismo <sup>15</sup>, mas aquela que busca a igualdade de

12 Ibid, p. 39. “ O processo democrático, ao estabelecer a igualdade de oportunidades, reconhecendo com isso a existência de desigualdade de aptidões, facilita a todos e a cada um o desenvolvimento do máximo de suas possibilidades vitais, liberando-se de cometer injustiças: sobre uma base mínima de participação e assistência comum, impõe-se que, o mais apto, o mais ativo, o mais inteligente, obterá proveitos conforme suas qualidades, diferentemente do que se fosse o menos apto, preguiçoso ou atrasado mental. A democracia consagra o princípio da desigualdade empírica entre os homens e reconhece a igualdade no plano da consciência e, em princípio, nas democracias clássicas todos os homens são reconhecidos igualmente nobres (...)” (tradução dos autores).

13 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*, cit., p. 126.

14 Apud: Id., loc.cit.

15 Ver BIDART CAMPOS, German. Las elites políticas, p. 164, letra “i”; Apud: SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: Malheiros, p. 127. Ver ainda sobre o tema CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada, p. 62.

oportunidades para a conquista dos valores constitucionais e objetivos que apresentam como núcleo básico o bem-estar de todos.

### 3.2. *O Conceito de Democracia e suas Consequências Jurídicas no Cenário Ambiental*

A ideia de regime democrático nos conduz a dois pontos merecedores de análise: a) a participação do povo no processo decisório nacional e na gestão dos serviços públicos inerentes aos direitos sociais constitucionais, o que leva à participação popular (que será analisada a seguir em nosso trabalho); b) a submissão do administrador à vontade da lei.

Tais ideias são basilares ao estudo do tema de responsabilidade civil, penal e administrativa em nível ambiental, pois os danos ambientais cedem passo quando da violação de uma norma legal e podem ocorrer mesmo em face de atos omissivos que desrespeitaram os comandos constitucionais,

Assim quando o *legislador constituinte brasileiro em seu art. 225* preleciona:

Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público** e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.(grifo nosso)

No mesmo diapasão seguiu a *Constituição Espanhola* que no art. 45 assinala:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los **poderes públicos** velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (grifo nosso).

Portanto, o princípio democrático exige a submissão dos administradores à lei, impondo-se aos Poderes Públicos a atuação diligente e constante na prestação dos serviços destinados à consecução dos direitos sociais que concretizam o chamado meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigos.1º, inciso III, 5º, 6º, 7º, 194, 196, 205, 217, 218, 225 e 230 da *Carta Magna Brasileira*; artigos 14 a 52 da *Constituição Espanhola*) e segundo os ditames preconizados no art. 37 da Constituição Federal do Brasil.

Logo, a ideia de democracia não se pode afinar com a de negligência na consecução de desideratos constitucionais, como *v.g.* a promoção da saúde, visto que a democracia vai além de meros ditames expressos e escritos, tratando-se de um processo que deve ser construído através de ações, ou seja, da implementação de políticas públicas.

A democracia se concretiza na efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Daí, falar-se nos conceitos de democracia econômica, social e cultural, traduzidos essencialmente na responsabilidade pela promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural, na satisfação de níveis básicos de prestações sociais para todos e na correção das desigualdades sociais<sup>16</sup>

Portanto, o princípio democrático exige seu desenvolvimento em várias frentes, a saber: democracia econômica, social, cultural, política como a seguir veremos.

### 3.2.1. Democracia Econômica e o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

Em relação à democracia econômica, Canotilho e Vital Moreira afirmam que ela se refere à chamada constituição econômica, referindo-se aos preceitos inerentes à coexistência de vários setores: propriedade, produção, planejamento democrático da economia, intervenção dos trabalhadores, controle de gestão.

Portanto, a democracia econômica encontra-se totalmente vinculada aos valores constitucionais do trabalho e da livre-iniciativa, a fim de assegurar a todos uma existência digna (arts. 1º, incisos II e III e 6º todos da *Carta Magna Brasileira*, art. 10 da *Constituição Espanhola* e artigo 1º da *Constituição da República Portuguesa*).

Assim, no que pertine ao meio ambiente natural cite-se como exemplo, o caso dos biocombustíveis que atualmente vem sendo questionados por gerarem alguns problemas em relação à produção, visto que estão competindo com a produção de alimentos, gerando o mau uso da terra e causando o desmatamento. Nesse diapasão, foi proferida a decisão do Pleno do Parlamento Europeu para limitar o uso dos biocombustíveis tradicionais e fixar a cota de 10% do consumo energético dos transportes, proceda de fontes renováveis<sup>17</sup>. Nesse sentido, um estudo da Organização Mundial da Saúde observou que o custo econômico de 600 mil mortes oriundas de contaminação atmosférica na Europa geraria um gasto de 1,6 bilhões de dólares a cada ano, sendo que as regiões que mais arcariam com os custos em relação ao PIB total seria EEUA – Georgia (35,2%), seguido de Rússia (33,5%), Bulgária (29,5%) e Ucrânia (26,7%). Em contraposição, os países nórdicos sofreriam menos como Noruega (0,3%), seguido de Finlândia (0,7%), Islandia (0,8%) o Suécia (0,9%)<sup>18</sup>.

16 CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*, cit, p. 66

17 Boletín CEDAT, N. 67, MAYO 2015. *Biocombustibles generan contaminación y hambre*. Disponível em <http://www.elnuevodia.com/ciencia/ciencia/nota/biocombustiblesgenerancontaminacionyhambre-2040417/>. Acesso em 14 de maio de 2015.

18 Boletín CEDAT, n. 67, mayo 2015. *Europa: La contaminación genera gastos por 1,4 billones de euros en muertes y enfermedades*. Disponível em: <http://www.noticiasambientales.com.ar/index.php?leng=es&nombremodulo=MEDIO+AMBIENTE&id=5076>. Acesso em 14 de maio de 2015.

Vê-se assim que o desrespeito aos princípios norteadores da democracia econômica através de uma conduta lesiva é capaz de gerar danos perversos e irreparáveis não apenas no meio ambiente natural, senão e sobretudo, ao meio ambiente do trabalho e conseqüentemente, em toda a ordem econômica capitalista de um país.

Outro exemplo bastante significativo no contexto brasileiro e que gera conseqüências inegáveis sobre os aspectos do meio ambiente é a ineficiência do saneamento ambiental<sup>19</sup> proliferadora das chamadas “moradias insustentáveis”. Sua deficiência gera conseqüências inegáveis à saúde da população e obstáculos ao desenvolvimento produtivo do homem trabalhador, propiciando o aumento da exclusão social e assim das desigualdades sociais. Por conta de tal quadro, a ordem capitalista nacional sofre um abalo em sua base e a pobreza, castiga continuamente milhões de brasileiros que enfrentam a busca dos fundamentos democráticos (incisos I a V do art. 1º) insculpidos constitucionalmente tendo como base fulcral o princípio da dignidade da pessoa humana.

### 3.2.2. Democracia Social e o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

Canotilho e Vital Moreira afirmam que a democracia social encontra a sua gênese em aspectos referentes à realização por todos dos direitos à igualdade de oportunidades<sup>20</sup> e prestações sociais, especialmente, saúde, segurança social e moradia.

Trazendo o tema ao cenário jurídico-constitucional a democracia social se vincula ao exercício da cidadania e dignidade da pessoa humana. Sob a perspectiva constitucional brasileira, o princípio da dignidade deve ser preenchido através dos direitos presentes nos artigos 3º, 5º e especialmente 6º todos da Constituição Federal Brasileira que guardam o chamado mínimo existencial garantidor da sadia qualidade de vida prevista no art. 225 da Constituição Federal Brasileira.

Um exemplo paradigmático de violação dramática ao princípio da democracia social e gerador de danos profundos causados ao meio ambiente foi o caso Chevron-Texaco. Esta transnacional causou ao Equador, a maior catástrofe petrolífera já evidenciada, contaminando a selva amazônica equatoriana. Os danos ambientais para além de ocasionarem danos ao meio ambiente natural, geraram danos à saúde de muitas comunidades indígenas situadas nesta localidade. Indubitavelmente, muitas foram as populações locais que se viram obrigadas a deixarem a região e com isso, perdendo suas moradias e suas identidades culturais, ou seja, seus estilos de vida e capacidade de reprodução social, pois

19 FULLER, Greice Patrícia. Tese de doutorado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo intitulada O Saneamento ambiental como condição primacial à sadia qualidade de vida e fator estruturante do Estado democrático de Direito Brasileiro, 2011.

20 CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa* anotada, cit, p. 66.

restaram pulverizadas territorialmente. Demais disso, perderam suas principais fontes de sobrevivência e muitas, tiveram suas vidas ceifadas.<sup>21</sup>

### 3.2.3. Democracia Política e o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

O regime democrático de direito, para além de ser um processo de convivência social, também deve ser entendido sob a ótica governamental, o que a doutrina denomina de democracia política.

A democracia é a forma constitucional de governo da maioria, que, sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica<sup>22</sup>.

Portanto, a democracia política para que seja concretizada em face da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado deve fazer valer com eficácia o princípio da soberania popular, cidadania, informação, acesso à justiça e o da participação (seja direta ou indireta) do povo no poder (vontade popular).

### 3.2.4. A Democracia Cultural e o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

A democracia cultural tem expressão no acesso de todos à educação, cultura e especialmente, meios de comunicação social e à informação.

O regime democrático constitui-se em um processo, mas também não se pode olvidar que seja um governo do povo, pelo povo e para o povo, o que quer dizer que o Estado deve imprimir árduos e constantes esforços para o atingimento dos direitos fundamentais referentes à cultura e informação daquele, com o fim de não ser gerada a exclusão social. Portanto, ao se dizer, especialmente, governo para o povo, quer-se afirmar que este deve conduzir o homem à liberação não apenas de imposições autoritárias, mas, sobretudo, objetiva garantir ao máximo, através de prestações positivas do Estado, a segurança, o bem-estar, a igualdade, enfim, a própria dignidade de sua existência. Se assim não for, a democracia como autogoverno do povo será um mito.<sup>23</sup>

21 Durante o período de 1964 a 1992 Texaco (hoje denominada Chevron) construiu poços e estações de produção petrolífera na região norte da Amazônica. Quando iniciou suas operações detinha aproximadamente 1.500.000 hectares de selva, onde viviam várias comunidades indígenas. Com os danos ambientais nas águas superficiais e subterrâneas, bem como no solo, decorrentes da atividade poluente, vários habitantes sofreram de enfermidades como câncer, defeitos congênitos em recém-nascidos, abortos espontâneos dentre outros. Texaco-Chevron. Disponível em [www.texacotoxico.org](http://www.texacotoxico.org)

22 PINTO, Luiz Ferreira. *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*. São Paulo: Saraiva, 1983, t.1, p. 171.

23 FULLER, Greice Patrícia. *O saneamento ambiental como condição primacial à sadia qualidade de vida e fator estruturante do Estado Democrático de Direito*, cit., passim.

Apesar de o método democrático resolver o problema da legitimidade do poder é necessário e fundamental que seja eficiente<sup>24</sup>.

Pois bem.

Para que haja a citada eficiência, faz-se mister que o Poder Público tome decisões pautadas na conformação da opinião pública (princípio da participação ambiental) sobre um determinado empreendimento caracterizado como um plano, programa ou projeto.

Entretanto, para que haja a formação da opinião pública, resta imprescindível a existência de informação ambiental.

Informação certamente é poder, mas como bem afirma Bobbio, se um poder (legítimo) não for eficiente, deixará de ser um poder, pois apenas o consenso do povo não é suficiente<sup>25</sup>. Para que seja eficiente deve ser objetiva e condizente com a verdade fática.

Nesse sentido, nos explica Angel Ruiz de Apodaca Espinosa a informação ambiental, procedente das Administrações públicas ou dos autores interessados à realização de um empreendimento ambiental devem ser adequadas e transparentes, conforme preconiza o Convenio de Aarhus de 1998 (informação, participação e acesso à justiça).

A transparência<sup>26</sup> é elemento imprescindível que segundo o citado autor “(...) aparece en nuestros días como paradigma de buena administración, de cumplimiento escrupuloso de la legalidad vigente y de lucha frente a la corrupción”.<sup>27</sup>

Portanto, o autor enuncia, em conclusão, que os elementos da chamada “democracia ambiental” são o direito à informação, participação e acesso à justiça.<sup>28</sup>

Para nós, entretanto, a democracia ambiental apresenta para além do tríduo acima mencionado os demais quesitos dos pontos-de-vista acima desenvolvidos, a saber: econômico, político, cultural e social.

24 SCHEINEDER, H. P. assevera que se as clássicas liberdades fundamentais hão de ser hoje algo mais que liberdades sem probabilidade de realização, seu conteúdo também deve ser algo mais que simples proteção contra as intervenções do Estado; devem consistir em direitos a prestações sociais que compreendem – desde o ponto de vista subjetivo – tanto a colocação em marcha da atividade geral estatal – quanto a pretensão de aproveitar serviços já prestados ou instalações já existentes. Apud: SARLET, Ingo. *Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 62

25 BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* São Paulo: Loyola, 2010, P. 51

26 Ver Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobado por Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012. O mencionado projeto também se aplica à informação ambiental, no que não colida com a Lei 27/2006 (Lei de informação, participação e acesso à justiça em matéria de meio ambiente).

27 APODACA ESPINOSA, Angel Ruiz de . Transparencia empresarial e información ambiental, Madrid: Inap (Instituto Nacional de Administración Pública), 2013, p. 387-388. In: SANZ LARRUGA, F. Javier; GARCIA PEREZ, Marta y PERNAS GARCIA, J. Jose (Dir). *Libre mercado y Protección Ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*: “(...) aparece em nossos dias como paradigma de boa administração, de cumprimento escrupuloso da legalidade vigente e de luta contra a corrupção” (tradução livre dos autores).

28 Ibid, p. 388.

Dessa forma, imperiosa é a conclusão de que a democracia ambiental deve objetivar a superação, ao máximo, das desigualdades, incorporando em si os valores da liberdade e do bem-estar, sendo bastante elucidativa a ideia de Norberto Bobbio que nos brinda com as seguintes palavras :“(...) o regime democrático é caracterizado não tanto pelas instituições de que se vale quanto pelos valores fundamentais que os inspiram e aos quais tende. As instituições são apenas meios para alcançar certos fins”<sup>29</sup>

### 3.2.5. Democracia Pluralista e o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

A democracia dita ambiental encontra-se em meio a tensões existentes nos múltiplos grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos (democracia pluralista), com as de uma sociedade livre, justa, fraterna e solidária (art. 3º, inciso I), pois o pluralismo aponta para uma realidade humanista de fundo igualitário que supõe a superação dos conflitos, e, assim, fundamenta a integração social, que evita os antagonismos irredutíveis que destroem o princípio pluralista. 748

Segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo<sup>30</sup>, os atributos da soberania e da cidadania só serão efetivados concretamente com o controle do Estado Democrático de Direito, por meio da eleição de seus representantes pelo voto direto e secreto dentro de uma estrutura que permita o direito de escolha de um representante e o de ser escolhido como representante dentre de um pluralismo partidário. Portanto, o pluralismo político sagra a ideia da democracia e de que com esta estrutura, o povo tenha mais possibilidade de optar entre concepções ideológicas, essencialmente, aquelas que apresentam em seu bojo ideias de índole ambiental.

## 4. Participação Ambiental: Uma Necessidade Oriunda da Democracia

A participação ambiental é considerada um processo<sup>31</sup> que permite o envolvimento e o fomento do interesse na proteção do meio ambiente através do diálogo, no qual se transfere conhecimento tanto pelos órgãos públicos como pela sociedade, influenciando a dinâmica do compartilhamento do controle<sup>32</sup> de ações que validam propostas dirigidas aos poderes competentes de tomada de decisões.

29 BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* São Paulo: Loyola, 2010, p. 22-24.

30 Idem, *Princípios constitucionais da Sociedade da Informação: a tutela jurídica do meio ambiente digital*. Saraiva: São Paulo, 2015, p. 34.

31 CLAD, *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Portugal, 2009, p. 9.

32 BRINKERHOFF, Derick. y GOLDSMITH, Arthur. *How citizens participate in macroeconomic policy: internacional experience and implications for poverty reduction*. Grã-Bretanha, 2003, p. 685-701.

Ademais, a participação é considerada como um elemento valioso à democracia<sup>33</sup> e criadora da cultura da corresponsabilidade, inclusive a ambiental, na construção de uma comunidade<sup>34</sup>. Trata-se de um instrumento, com farto arcabouço jurídico (item que concede poder ao cidadão através do incentivo de sua participação de forma direta ou indireta, fomenta a cultura cívica que a médio ou longo prazo será importante para a melhoria constante das relações sociais).

A participação ambiental é necessária, mas não é suficiente para gerar espaços<sup>35</sup>, considerando-se que apresenta efeitos positivos, porque gera o desenvolvimento de conhecimento, incrementa habilidades e virtudes dos indivíduos<sup>36</sup>, ainda que possa ter baixo impacto de atuação em algumas situações ou se desenvolve de maneira temporal<sup>37</sup> (e não constante).

A participação que busca uma mudança direta, pode desenvolver-se através do *referendum* ou plebiscito, como procedimento jurídico que através do voto proporciona o impacto nas propostas ou ações governamentais, obtendo um resultado efetivo ou por meio de uma consulta popular que inclua uma grande parte da população, propiciando apenas o conhecimento da opinião sem ocasionar de maneira direta uma mudança particular.

A riqueza do conhecimento e as virtudes individuais (imateriais) de cada indivíduo que se encontra preocupado e interessado pelo meio ambiente que o rodeia, acaba por convertê-lo em um melhor cidadão<sup>38</sup>, porque se envolve no âmbito público e busca criar maiores espaços públicos para o debate e a articulação política<sup>39</sup>, como parte do reforço de uma ação coletiva para as propostas ou recomendações em uma comunidade.

A participação será considerada mais efetiva e genuína quando o esforço e o compromisso da participação se encontra institucionalizada, existe uma maior continuidade e produz eficácia política.<sup>40</sup>

33 MICHELS, A. *Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?* Elsevier Science Ltda. 2011, p. 275.

34 SOARES FERREIRA, Cristina María. y FONSECA, Alberto. *Public participation in the municipal environmental councils of the medio piracicaba region of minas gerais state*. Brasil, Ambiente & Sociedade, 2014, p. 238

35 AGUIRRE SALA, Jorge Francisco. *La participación ciudadana mediática para descentralizar al Estado (Citizenship.com.2.0)*. Espanha: Araucaria, 2012, p. 36.

36 MICHELS, Ank. *Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?*, Cit., p. 276.

37 BRUCH, Sarah K. MARX FERREE, Maira y SOSS, Joe. *From policy to polity: democracy, paternalism, and the incorporation of disadvantaged citizens*. USA: Sage Publications. 2010, p. 211.

38 MOYNIHAN, Donald. y HERD, Pamela. *Red tape and democracy: how rules affect citizenship rights*. USA: Sage Publications, 2010, p. 658.

39 SOARES FERREIRA, Cristina María. y FONSECA, Alberto. *Public participation in the municipal environmental councils of the medio piracicaba region of Minas Gerais state.*, cit, p. 238.

40 NABATCHI, Tina. *Addressing the citizenship and democratic deficits: the potential of deliberative democracy for public Administration*. USA: Sage Publications, 2010, p. 378.

Alguns países latino-americanos promovem espaços de desenvolvimento de participação destinados a escutar a sociedade, motivá-la a participar e interessar-se nos assuntos de caráter ambiental, cujo benefício se propaga nas políticas públicas. Entretanto, desenvolver mecanismos de participação ambiental, nos quais possam intervir diferentes indivíduos e instituições requer organização tanto para a eleição dos membros que participaram coordenando as atividades, como para o público interessado que busque permanecer durante todo o processo de consulta e participação.

Segundo o estudo de caso<sup>41</sup>, referente à participação em políticas públicas em CentroAmérica ( Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica e Panamá), observou-se que através dos conselhos consultivos nacionais, regionais ambientais e de desenvolvimento urbano e rural, fomentaram a conservação e o uso racional e sustentável dos recursos e a proteção do meio ambiente, a participação dos cidadãos em atividades de proteção e conservação, restauração, manejo adequado do meio ambiente, educação e investigação ambiental para formar a consciência ecológica na população.

#### 4.1. Colaboração Institucional e Participação Cidadã Ambiental

Os governos em face de suas legislações internas assim como os tratados internacionais dos quais são signatários, consideram a participação ambiental como forma de controle jurídico nas decisões político-administrativas<sup>42</sup>, instrumentalizando-a nas audiências públicas para a análise de realização de obras e atividades potencialmente poluidoras, garantindo-se sobremaneira os direitos fundamentais de caráter difuso e coletivo.

Apesar dos Estados possuírem um marco legal que proíba a realização de atividades<sup>43</sup> de desenvolvimento produtivo que coloquem em risco o equilíbrio do ecossistema, o Estado descuidou (e descuida) em algumas ocasiões da respeito às normas ambientais, autorizando projetos, gerando conflitos e violando direitos humanos que gerarão danos ao meio ambiente. Contudo, deve-se deixar claro que esta situação de observância ao cumprimento da normatividade não é somente responsabilidade do Estado, mas também do cidadão.

Como já visto em momento anterior, a responsabilidade de tutela jurídica ao meio ambiente é do Poder Público, mas também da coletividade que tem o dever legal de

41 SOL ARRAIZA, Ricardo. *El desafío de la participación ciudadana en el Estado Democrático de Derecho*. Costa Rica: ASDI, 2012, p. 162.

42 CARREÑO BUSTAMANTE, María Teresa. *El papel de la participación ciudadana en la eficacia de las decisiones político-administrativas y ambientales en la protección del derecho a un medio ambiente sano de las comunidades ubicadas alrededor de la quebrada Manizales en la zona industrial de Maltería*. Colombia: Centro de Investigaciones Sociojurídicas, 2010, p. 196.

43 QUINTERO BURGOS, Genoveva. *Políticas públicas y el medio ambiente*. Costa Rica: Fundación Dialnet, 2008, p. 143.

cuidar, proteger e ordenar o território. Assim, como forma de exercício da obrigação acima mencionada, a participação se mostra como importante instrumento ao processo de democratização.

Importante notar que a participação deve buscar obter da sociedade recomendações que contribuam para melhorar a gestão ambiental e não ser um mero procedimento para cumprimento formal do que se denomina e já foi mencionado alhures, democracia participativa.

A colaboração institucional com as organizações não governamentais e instituições de investigação é de suma importância devido a elas possuírem informação objetiva e experiência em modelos de desenvolvimento com transcendência local, assim como também com o setor empresarial.

A Carta Iberoamericana de Participação Cidadã e Gestão Pública<sup>44</sup> estabelece no segundo capítulo que o processo de formação de políticas públicas deve reforçar a ideia de que os poderes públicos mantenham e propiciem mecanismos de participação, do direito ao acesso da justiça, do uso de espaços públicos e da proteção ao meio ambiente, cabendo assinalar que para que tudo isso seja efetivado, há a necessidade primordial do fomento à educação ambiental.

Assim, vale dizer que a educação ambiental somente será efetivada se houver o reforço de valores cívicos e o fortalecimento da figura do indivíduo nas decisões que transcendem a competência local e na consciência de que há um interesse mútuo entre ele e a própria comunidade. Conclui-se que as participações pontuais e sem o perfil de constância nos projetos ambientais, não produz o efeito desejado de ser um aspecto diretivo à tomada de decisões e tão pouco sustenta a ideia de que são instrumentos ao alcance da coletividade que é a um só tempo, direito e dever de responsabilidade para a manutenção da sustentabilidade ambiental.

## **5. Cidadania: O Pleno Exercício do Direito a ter Direitos e da Responsabilidade na Proteção do Meio Ambiente**

Assim, enquanto houver pessoas a viverem e morrerem em um ciclo cruel e dramático entre o lixo, ausência de água para beber, falta de esgotamento sanitário, paisagens degradantes, destruição deliberada da flora, solo e fauna, reduzindo-lhes a oportunidade de exercerem a cidadania, consumarem os fundamentos democráticos e efetivarem o direito de participação, impossível será a realização da tutela jurídica do meio ambiente.

---

<sup>44</sup> CLAD, *Carta Iberoamericana de Participação Ciudadana en la Gestión Pública*, cit., p. 7.

### 5.1. A Cidadania Ambiental e seu Conceito em Face do Século XXI

A concepção de cidadania, segurança ambiental, bem-estar e justiça ambiental encontram-se intimamente unidas, pois só haverá a consagração de todos os elementos ora aduzidos quando em um Estado Democrático, o cidadão tiver o pleno gozo de seus direitos constitucionais e exercê-los segundo critérios de respeito à dignidade alheia, ou seja, velando não apenas por seu bem estar e sadia qualidade de vida próprios, senão também alheios.

O conceito de cidadania nasceu em 1789 com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estabelecendo as primeiras normas para assegurar, inicialmente, a liberdade individual e a propriedade. Posteriormente, o vocábulo cidadania sofreu uma ampliação sobre seu conceito, agregando-se a ele uma concepção mais ampla manifestada na mobilização da sociedade para a conquista de novos direitos e na participação direta da população na gestão da vida pública fundamental à democracia participativa, através, v.g., da discussão democrática do orçamento da cidade ou de ações populares.

A cidadania, sob o ponto-de-vista jurídico-constitucional brasileiro é considerada como um dos fundamentos do Estado Democrático brasileiro. Encontra-se também prevista nos artigos 4º e 19 da Declaração de Estocolmo de 1972, art. 10 da Declaração Rio de 1992. Deve ser entendida como instrumento de concretude ao exercício da dignidade da pessoa humana, constituindo essencialmente o *direito a ter direitos*, segundo a concepção de Hannah Arendt.

Contudo, faz-se mister observar-se que o conceito de cidadão sob o ponto-de-vista ambiental deve ser articulado para além da ideia restritiva que preconiza que ser cidadão é estar no gozo de seus direitos políticos, tendo, portanto, a capacidade eleitoral ativa e passiva<sup>45</sup>.

Ser cidadão transcende o conceito acima, pois sua base de entendimento está no princípio da isonomia. Portanto, princípio da cidadania tem como base constitucional a chamada *igual dignidade social*, podendo ser assim explicada:

Este princípio tem como base constitucional a **igual dignidade social** de todos os cidadãos (nº1) – que não é mais do que um corolário da igual dignidade humana de todas as pessoas (cf. Art. 1º) –, cujo sentido imediato consiste na proclamação da idêntica ‘validade cívica’ de todos os cidadãos, **independentemente da sua inserção econômica, social, cultural e política**, vedando-se, desta feita, formas de tratamento ou de

45 José Celso de Mello Filho dispõe que a expressão “cidadão” define a pessoa natural no gozo dos. Direitos políticos, sendo um atributo exclusivo das pessoas físicas ou naturais. In: *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 409. No mesmo diapasão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho informa que por tradição romana, cidadão é aquele no gozo dos direitos políticos. In: *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Saraiva: São Paulo, 1988, p. 83.

consideração social discriminatórias. A partir desse quadro, o conceito constitucional de cidadão compreende a noção de ser ‘**toda pessoa humana no gozo pleno de seus direitos constitucionais**’<sup>46</sup> (grifo nosso).

Adela Cortina Orts<sup>47</sup>, de forma muito elucidativa, apresenta as dimensões<sup>48</sup> de cidadania: a) cidadania política: direito à participação em uma comunidade política; b) cidadania social: consagra a justiça como exigência ética da sociedade de bem viver e a preocupação em garantir à coletividade condições mínimas ao exercício da cidadania; c) cidadania econômica: participação na gestão e nos lucros da empresa, ensejando a transformação produtiva com equidade; d) cidadania civil: afirmação de valores cívicos como liberdade, igualdade, respeito ativo, solidariedade, diálogo; e) cidadania intercultural: afirmação da interculturalidade como projeto ético e político frente ao etnocentrismo.

Conclui-se, portanto que em havendo a exposição do homem a um ambiente ecologicamente insalubre – no qual as enfermidades são verdadeiros obstáculos ao exercício da democracia social, cultural, política e econômica – não há como falar-se em cidadania sob o ponto de vista de que ser cidadão é estar no gozo dos direitos constitucionalmente elencados.

Adela Cortina Orts<sup>49</sup> afirma que essas dimensões não são apenas maneiras de obtenção de proteção e reconhecimento de direitos, mas, também, formas de ação e interação dos indivíduos com o fim de que assimilem a consciência de que são responsáveis de suas condições de vida pessoais e coletivas (*v.g.* as enchentes no Brasil são provocadas por problemas de drenagem urbana aliados à ausência educacional de uma população que ainda tem como prática nociva o descarte de resíduos nos cursos d’água e nas ruas<sup>50</sup>).

## 5.2. Governança e Meio Ambiente: Instrumento de Participação e Cidadania

### 5.2.1. Conceito de governança

Governança se apresenta como sinônimo de bom governo ou boa governabilidade<sup>51</sup>, onde a administração pública deve facilitar aos cidadãos um desenvolvimento integral no

46 CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital *Constituição da República Portuguesa anotada*, cit., p. 126

47 CORTINA ORTIS, Adela. *Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania*. São Paulo: Edições Loyola, 2005. passim

48 CORTINA ORTIS, Adela. *Ética mínima: introducción a la filosofía practica*. Madrid: Tecnos, 2006, CORTINA ORTIS passim.

49 Ibid, passim.

50 FULLER, Greice Patrícia. O Saneamento ambiental como condição primacial à sadia qualidade de vida e fator estruturante do Estado democrático de Direito Brasileiro, cit., Disponível em [www.sapientia.pucsp.br](http://www.sapientia.pucsp.br)

51 SANTES ÁLVAREZ, Ricardo V. y REIMANN GONZÁLEZ, Hugo. *Gobernanza de la infraestructura y sustentabilidad ecosistémica en Punta Colonet, Baja California*, México: UNAM-IIS, 2013, p. 94.

território, oferecer benefícios sociais, possibilidades econômicas e espaços de lazer, assim como, abrir espaços destinados à participação nas políticas econômicas, políticas ou sociais, como ente coordenador das ações para que o processo de gestão administrativa seja transparente, efetivo e equitativo.

O vocábulo governança pode ser utilizado em diferentes contextos, a saber: desde a governança governamental, corporativa ou empresarial até internacional ou local. O instituto da governança nutre-se de mecanismos institucionais<sup>52</sup>, seja através de contratos, convênios ou normatividades que garantam uma boa administração e melhoria na gestão pública.

A ideia principal que busca desenvolver a governança se consolida quando se apresentam elementos como a participação, a legalidade, transparência, responsabilidade, o consenso, a equidade, a eficácia e eficiência e a sensibilidade. Cada um destes elementos reflete um compromisso tanto dos executores como por parte dos receptores dos serviços. Entretanto, a falta de algum de estes elementos não pode determinar a ideia da existência de uma má governança ou um mau governo, pois dependerá do contexto no qual se desenvolva a gestão administrativo.

### 5.2.2. Características da Governança

A participação como elemento da democracia compreende uma comunicação baseada no respeito às liberdades de expressão de ideias que possam surgir de maneira justificada e que sem importar o gênero, a forma de seu desenvolvimento (via direta individual ou coletiva ou indireta, através de representantes) terá sentido de corresponsabilidade.

A legalidade para um governo representa a assinatura de confiança, ou seja, de fiança moral que foi depositada aos governantes através do voto para o correto exercício das ações da administração pública. A legalidade, inegavelmente, contempla um estado de direito, no qual há um margo legal que deve ser respeitado de forma imparcial sem vulneração dos direitos humanos.

A transparência fortalece ainda mais a confiança nas ações e recursos públicos disponíveis. Por isso, para consolidar-se este elemento de governança, as instituições criam departamentos de acesso à informação pública.

O consenso busca a aprovação de ideias, propostas e a aceitação legítima das ações pelos autores envolvidos e interessados através do consenso que terá como ponto de equilíbrio interesses públicos, privados e difusos (meio ambiente).

---

52 SPEER, Johanna. *Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?*, United Kingdom:Elsevier Ltd. 2012, p. 2379.

A equidade prevê a derivação de benefícios de maneira proporcional ao indivíduo, de acordo com suas necessidades e possibilidades, sem a geração de exclusão social de maneira direta ou indireta.

Para um bom governo, requer-se uma visão economicista, maximizando procedimentos em serviços de uma maneira eficiente, sendo responsável com os recursos disponíveis e garantindo a sustentabilidade, sem o comprometimento de maneira negativa ao bem-estar e à qualidade de vida.

Por último, a sensibilidade corresponde a atividade de escutar as necessidades básicas urgentes da população, estabelecer juízos de valor que devam primar sobre a utilidade que se possa existir entre poder público e administrados.

### 5.2.3. Experiências e Expressões de Governança

Os mecanismos de governança participativa aplicam-se a países em desenvolvimento, impulsionando o exercício da cidadania e da qualidade democrática<sup>53</sup> tendente ao bem comum. A participação pode estar firmemente estabelecida pelo assessoramento constante, essencialmente, através das instituições não governamentais. Serão essas que constantemente buscam maiores espaço de participação em diferentes temas, incluindo o meio ambiente.

Ackerman citado por Semper, observa que em alguns países<sup>54</sup> a governança participativa desenvolve-se em audiência públicas (Índia, Filipinas), comitês de vigilância (Bolívia, Filipinas); instrumentos participativos (Brasil, Perú) e foros para tomada de decisões participativa para a prestação de serviços (Bolívia, Mali, Uganda e México). Por outro lado, a governança não somente legitima os governos, como também a própria sociedade organizada e não organizada que busca ser ouvida como cidadã<sup>55</sup> não somente através da participação, senão de manifestar sua aprovação, confiança e compromisso cidadão ao respeito às leis, fortalecendo-se assim, o contrato social cunhado por Rousseau.

### 5.2.4. Governança e Nova Gestão Pública

Em sequência ao tópico anterior, na busca de um melhor governo transita a administração pública para uma nova perspectiva de gestão pública que apropria um conceito de

53 BOULDING, Carew. y WAMPLER, Brian. *Voice, votes and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being*. United Kingdom: Elsevier Ltd. 2010, p. 125.

54 SPEER, Johanna. *Participatory governance reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?*, cit., p. 2379.

55 GAVENTA, John. y BARRET, Gregory. *Mapping the outcomes of citizen engagement*. United Kingdom: Elsevier Ltd. 2012, p. 2400.

modernização administrativa, cujo impacto se concretiza nas reformas de governos locais. Há uma autoquestionamento e o enfoque de como se destinam os recursos muda de direção: se a administração pública se dedicava a conceder os serviços à população gastando todos seus recursos assumidos em cada dotação orçamentária, atualmente, a ideia do uso destes mesmos recursos deve ser estabelecida em função das metas a alcançar em uma dotação de recurso baseada na justificação à população de seus objetivos, utilizando-se de medidas e indicadores de impacto nos quais os resultados serão concretamente baseados.

Como afirma Liisa Häikiö<sup>56</sup>, em lugar de “cidadania, direitos cidadãos e participação política”, a chamada Nova Gestão Pública considera o indivíduo como “cliente, consumidor, usuário”. Com a proposta da Nova Gestão Pública há a compensação da tradição governamental paternalista, havendo a ideia de que o cliente, usuário e consumidor que paga pelo serviço pode exigir uma boa prestação do mesmo, perfazendo-se uma relação contratual de ordem e serviço e não uma relação pautada na esperança que o governo como instituição de apoio brindará o cidadão com seus serviços.

### 5.2.5. Governança, Cidadania e Meio Ambiente

A governança constitui uma das expressões de cidadania ambiental e se instrumentaliza através de movimentos civis acompanhados em algumas ocasiões por organizações civis, onde se manifesta a conformidade ou inconformidade em relação a algumas decisões políticas e ambientais e se propõe novas diretrizes para serem incluídas democratizando o governo<sup>57</sup>, fazendo valer o “direito a ter direitos”<sup>58</sup> em face dos direitos sociais e ambientais.

A observância das ações governamentais para a consolidação da governança é necessária posto que através da sinergia<sup>59</sup> que se estabelece pelas tensões entre a sociedade e os que administram o patrimônio público se reforça o compromisso de desenvolvimento, onde a democracia e os direitos humanos se unem<sup>60</sup>.

Em nível internacional há o desenvolvimento de uma governança mundial, na qual as instituições buscam estabelecer um conjunto de práticas que melhorem a cooperação,

56 HÄIKIÖ, Liisa. *The diversity of citizenship and democracy in local public management reform*. United Kindom. Taylor & Francis, 2010. p. 364.

57 ROLNIK, Raquel. *Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil*. USA. Joint Editors and Blackwell Publishing Ltd. 2011. p. 252.

58 HELLER, Patrick. y EVANS, Peter. *Taking Tilly south: durable inequalities, democratic contestation, and citizenship in the Southern Metropolis*. USA. Springer Science+Business Media B.V. 2010. p. 445.

59 ANDREWS, Rhys. COWELL, Richard. y DOWNE, James.. *Promoting civic culture by supporting citizenship: what difference can local government make?* Blackwell Publishing Ltd, 2011, p. 598

60 BESSON, Samantha. *Human rights and democracy in a global context: decoupling and recoupling*. Suecia. CoAction Publications, 2011. p. 19.

gerindo de forma mais efetiva as práticas de caráter obrigatório que variam desde tratados até resoluções e declarações não vinculantes.

Esse contexto pode ser analisado à luz do Direito Ambiental, senão vejamos.

Suíça, por exemplo, considera a sustentabilidade ambiental como indispensável e pre-requisito a toda política de desenvolvimento, estabelecendo sua governança ambiental. Portanto, a governança ambiental deve conter marcos normativos e políticos que venham a facilitar e facultar a criação de instâncias ambientais.

Citando-se um caso específico sobre o assunto em face da União Europeia, vê-se que a Comissão Europeia estabeleceu a denominada “Folha de caminho/rota para a ordenação do espaço marítimo: criação de princípios comuns na UE”, a qual possui 10 princípio para a ordenação do meio ambiente marítimo e destinada aos países que integram a UE. Trata-se de um marco de governança ambiental recomendada a todos os governos nacionais.

Outro interessante exemplo é o Instituto Internacional de Direito e Meio Ambiente (IIDMA) na Espanha que elaborou o “Guia prático sobre a governança para a proteção do meio marinho” como instrumento de informação, consulta e ferramenta legal para todos os atores interessado na ordenação e gestão do meio ambiente marinho.

## 6. Conclusões

1. A tutela jurídica em face do meio ambiente se impõe diante do Poder Público e da coletividade, o que gera a análise da base conceitual e interrelacionada sobre democracia, participação e cidadania, valorando-se aspectos multifacetários de seus desdobramentos na seara ambiental.

2. A democracia deve ser analisada de acordo com os fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana, soberania, bem-estar e ainda considerando-se seus vários desdobramentos nas óticas econômica, social, política e cultural e em face do meio ambiente. Contudo, frise-se que a democracia deve ser efetivada através de políticas públicas que supram as deficiências socioambientais de um país para que não se transforme apenas em mito, mas sim, em diretriz a ser seguida pelas instituições privadas e pelos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.

3. A participação, como instrumento à efetivação da democracia, desenvolve a ideia de que haja necessária informação transparente e educação ambiental, pois caso contrário, não terá o impacto necessário como diretriz à tomada de decisões pelos órgãos públicos e à governança, sustentando-se a imposição de que o tema do meio ambiente possa ser introduzido como ponto de referência central para a geração de reformas políticas e econômico-ambientais.

4. O conceito de cidadania sob a ótica constitucional ambiental deve ser construído não mais sobre o prisma da doutrina tradicional que leva a ideia de ser cidadão aquele que se encontra no gozo dos direitos políticos, mas sim, a noção de toda pessoa que se encontra no gozo dos seus direitos constitucionais, sem referência a questões de ordem econômica ou política. A noção de cidadania baseada na expressão “direito a ter direitos” encontra ligação e adequação aos conceitos de participação ambiental que instrumentaliza o citado vocábulo e de democracia que tem sua base conceitual abrangida pela ideia de igualdade de oportunidades. Nesse diapasão, conclui-se que toda pessoa humana tem o direito a ter igualdade de oportunidades, a saber: a viver com qualidade de vida e em um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## 7. Referencias

- AGUIRRE SALA, Jorge Francisco. *La participación ciudadana mediática para descentralizar al Estado* (Citizenship.com.2.0). Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 15, nº 29. Primer semestre, Araucaria. 2012.
- ANDREWS, Rhys. Cowell, Richard. y Downe, James. *Promoting civic culture by supporting citizenship: what difference can local government make?* Oxford, Public Administration. Vol. 89, No. 2, pp. 595–610. Blackwell Publishing Ltd, 2011.
- ARANA, Jose- Domingo de. *Democracia dignidad humana y justicia social.*: Gráficas Ellacuría: Bilbao, 1967.
- BESSON, Samantha. *Human rights and democracy in a global context: decoupling and recoupling.* Suecia. Ethics & Global Politics, Vol. 4, No. 1, pp. 19-50. CoAction Publications. 2011.
- BIDART CAMPOS, German J.. *Las elites políticas.* Buenos Aires :Ediar, 1977.
- BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* São Paulo: Loyola, 2010.
- BOLETIN CEDAT, N. 67, MAYO, 2015. *Biocombustibles generan contaminación y hambre.* Disponível em: <http://www.elnuevodia.com/ciencia/ciencia/nota/biocombustiblesgenerancontaminacionyhambre-2040417/>.
- BRINKERHOFF, Derick. y GOLDSMITH, Arthur. *How Citizens Participate in Macroeconomic Policy: International Experience and Implications for Poverty Reduction.* *World Development* Vol.31, No.4, Pergamon, Elsevier Science Ltda, 2003.
- BRUCH, Sarah K. MARX FERREE, Maira y SOSS, Joe. *From Policy to Polity: Democracy, Paternalism, and the Incorporation of Disadvantaged Citizens.* *American Sociological Review* 75(2), American Sociological, Sage Publications. 2010.
- BOULDING, Carew. y WAMPLER, Brian. *Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being* *World Development* Vol. 38, No. 1, pp. 125–135, Elsevier Ltd, 2010.

- CANOTILHO E VITAL MOREIRA. *Constituição da República portuguesa anotada*, Coimbra: Coimbra, 1993.
- CARREÑO BUSTAMANTE, María Teresa. *El papel de la participación ciudadana en la eficacia de las decisiones político-administrativas y ambientales en la protección del derecho a un ambiente sano de las comunidades ubicadas alrededor de la quebrada Manizales en la zona industrial de Maltería*. Manizales, Colombia., No. 12. Ambiente Jurídico, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, 2010.
- CLAD. *Carta Iberoamericana de Participación, Ciudadana en la Gestión Pública. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio, 2009.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE*. Bruselas, Comunicación de la Comisión. 791 final. 2008.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989, v.1  
 \_\_\_\_\_. *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*. São Paulo:Saraiva, 1983, t.1, p. 171.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Saraiva:São Paulo, 1988.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2014.  
 \_\_\_\_\_. *Princípios Constitucionais do Direito da Sociedade da Informação: a tutela jurídica do meio ambiente digital*. São Paulo:Saraiva, 2015.
- FULLER, Greice Patrícia. Tese de doutorado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo intitulada *O Saneamento ambiental como condição primacial à sadia qualidade de vida e fator estruturante do Estado democrático de Direito Brasileiro*, 2011.
- GAVENTA, John. y BARRET, Gregory. *Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*. United Kindom World Development Vol. 40, No. 12, pp. 2399–2410, Elsevier Ltd. 2012.
- GUZMÁN DÍAZ, Ricardo. *Ética ambiental y desarrollo: participación democrática para una sociedad sostenible*. Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, No. 34, 2013.
- HÄIKIÖ, Liisa. *The diversity of citizenship and democracy in local public management reform*. Finland. Public Management Review Vol. 12 Issue 3, pp. 363–384. Taylor & Francis. 2010.

- HELLER, Patrick. y EVANS, Peter. *Taking Tilly south: durable inequalities, democratic contestation, and citizenship in the Southern Metropolis*. USA. Theor Soc (2010) No. 39, pp. 433–450, Springer Science+Business Media B.V. 2010.
- HUICI, L. y ELIZALDE, M.. *Derechos humanos y cambio climático, Seminarios participativos sobre la carta de derechos humanos emergentes*. Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC), 2007.
- IDHC . IDHC en el marco del Foro Universal de las Culturas Barcelona, titulado “*Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos*”, 2004.
- IDMA, *Gobernanza para la protección del medio marino en España*. España. Medio Ambiente. Caja Madrid Obra Social. 2009.
- MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal anotada*. São Paulo:Saraiva, 1986.
- MICHELS, Ank. *Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?*. International Review of Administrative Sciences. 77(2) 275–293. Sage Publications, 2011.
- MOYNIHAN, Donald. y HERD, Pamela. *Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights*. The American Review of Public Administration 40(6), Sage Publications 2010.
- NABATCHI, Tina. *Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration*. The American Review of Public Administration 40(4). Sage Publications, 2010.
- PICO MANTILLA, Galo. *Protocolos y convenios sobre el medio ambiente. Resumen de convenios, protocolos y foro sobre el medio ambiente*. Altos Estudios e Investigación de la Escuela Judicial de América Latina (EJAL), Centro Andino de Integración. 2011.
- QUINTERO BURGOS, Genoveva. *Políticas públicas y el medio ambiente*. Tecnología en Marcha, Vol. 21-1, Enero-Marzo, 2008.
- ROLNIK, Raquel. *Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil*. USA. International Journal of Urban and Regional Research, Volume 35.2 March, pp. 239–55, Joint Editors and Blackwell Publishing Ltd. 2011.
- RUIZ APODACA , Angel . *Transparencia empresarial e información ambiental*, Madrid: Inap (Instituto Nacional de Administración Pública), 2013. In: SANZ LARRUGA, F. Javier; GARCIA PEREZ, Marta y PERNAS GARCIA, J. Jose (Dir.). *Libre mercado y Protección Ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*.
- SARLET, Ingo. *Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

- SANTES ÁLVAREZ, Ricardo V. y REIMANN GONZÁLEZ, Hugo. Gobernanza de la infraestructura y sustentabilidad ecosistémica en Punta Colonet, Baja California, México. *Revista Mexicana de Sociología* 75, núm. 1 (enero-marzo): pp. 91-124. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. 2013.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo:Malheiros, 2012.,
- SOL ARRAIZA, Ricardo. *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos*. Editorial 1ra ed. San José, C.R. : FLACSO, ASDI. 2012.
- SOARES FERREIRA, Cristina María. y FONSECA, Alberto. *Public participation in the municipal environmental councils of the médio piracicaba region of Minas Gerais state, Brazil*. *Ambiente & Sociedade* en São Paulo v. XVII, n. 3, jul.-set, 2014.
- SPEER, Johanna. *Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?*, United Kingdom. *World Development* Vol. 40, No. 12, pp. 2379–2398, Elsevier Ltd. 2012.
- VELIZ ROJAS, Lizet Helena. y BIANCHETTI SAAVEDRA Andrés Felipe. *Cambio climático y salud pública: acciones desde la institucionalidad en el escenario sociocultural actual*. *Revista Costa Rica, Salud Pública*. No. 22, 2013.