

A Ação Popular Como Instrumento de Defesa do Meio Ambiente e Exercício da Cidadania Ambiental*

Melina de Oliveira Gonçalves Fernández Costa

Acadêmica de Direito – UniDF.

SUMÁRIO: Introdução; 1 O meio ambiente; 1.1 Conceito; 1.2 A questão ambiental nas Constituições brasileiras; 1.3 O direito ao meio ambiente; 2 Ação popular ambiental; 2.1 Histórico da ação popular no Brasil; 2.2 Aspectos processuais; 3 Cidadania ambiental; 3.1 Definição; 3.2 Participação popular na tutela jurídica do meio ambiente; 3.3 Entraves à efetivação do exercício da ação popular ambiental; Conclusão; Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A temática ambiental aparece hoje como um dos assuntos mais importantes deste século, estando incorporada às preocupações gerais da opinião pública, na medida em que se torna mais evidente que o crescimento econômico, a garantia da qualidade de vida às futuras gerações e, sobretudo, a sobrevivência da espécie humana não podem ser pensados sem a perspectiva de um meio ambiente equilibrado.

Acompanhando essa tendência, a Constituição Federal de 1988 trouxe grande inovação ao incorporar em seu texto dispositivos que tratam especificamente do meio ambiente, bem como mecanismos jurídicos para a proteção do mesmo. Um desses mecanismos é a ação popular ambiental, objeto de estudo deste trabalho. Por meio dela houve um alargamento das hipóteses de participação do cidadão que passou a poder lutar individualmente por um direito que pertence à coletividade, o direito ao meio ambiente saudável.

Não é difícil relacionar uma variedade de problemas do meio ambiente com a vida cotidiana de cada indivíduo. Tais problemas, advindos, em parte, do desenvolvimento econômico e industrial da humanidade, do cres-

* Trabalho apresentado como requisito de conclusão do Curso de Formação em Teoria Geral do Direito Público do Instituto de Direito Público – IDE.

cente aumento da população, dos avanços tecnológicos e científicos, e, ainda, da ganância humana em apropriar-se de recursos naturais finitos sem o comprometimento da reposição devida, eclodiram demandando respostas não só do Poder Público, mas de todos os demais.

Pretende-se, no presente trabalho, examinar como se configuram as condições de acesso à justiça, via ação popular, e o poder efetivo desse instrumento à resolução das mazelas ambientais, bem como ao exercício da cidadania.

Assim, a proposta aqui feita é analisar não apenas a efetividade da ação popular como instrumento jurídico para a tutela do meio ambiente, mas também o papel do cidadão numa democracia ambiental participativa e solidária, considerando que essa pressupõe, ainda, um cidadão informado, consciente de sua legitimidade ativa e uma coletividade que detenha como componente indispensável a educação ambiental.

1 O MEIO AMBIENTE

1.1 Conceito

Para um tratamento adequado da matéria, imperioso é compreender as principais definições de meio ambiente levantadas pela doutrina e pelos diplomas legais.

A Lei Federal nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, supriu a ausência de definição legal existente até então, estabelecendo que meio ambiente é o:

“Conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

A doutrina diverge quanto ao caráter restritivo ou ampliativo do conceito legal. Para Hamilton Alonso Jr., o conceito é amplo, pois engloba “os recursos naturais (ar, solo, água, fauna e flora) e artificiais (edificações e equipamentos produzidos pelo homem, como praças, ruas, parques etc.), bem como os patrimônios culturais (histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico)”¹. O mesmo entendimento tem Paulo Afonso Leme Machado² e Édis Milaré, o qual destaca que o legislador “adotou um conceito amplo e relacional de meio ambiente, o que, em consequência, dá ao direito ambiental brasileiro um campo de aplicação mais extenso que aquele de outros países”³.

1 ALONSO JR., Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 26.

2 MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 150.

3 MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 4. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 104.

Já para Vladimir Passos de Freitas⁴, e também para José Afonso da Silva⁵, a concepção legal possui caráter restritivo, já que todos os caracteres que a lei aponta, de “ordem física, química e biológica”, dizem respeito aos recursos naturais.

José Afonso apresenta o conceito de meio ambiente como sendo “a inteiração do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”⁶.

Mazzilli aduz que “tudo o que diga respeito ao equilíbrio ecológico e induza a uma sadia qualidade de vida, é, pois, questão afeta ao meio ambiente”⁷.

Assevera-se que o presente estudo, a despeito de considerar a concepção extensiva a mais acertada para a abordagem da questão, tratará apenas do aspecto natural do meio ambiente, pelas razões que a polivalência do termo e as delimitações do tema impõem.

1.2 A questão ambiental nas Constituições brasileiras

Antes da promulgação da Constituição brasileira de 1988, o constituinte não havia ainda dispensado à proteção ambiental a necessária relevância. Milaré⁸ observa que até então nem mesmo a expressão *meio ambiente* havia sido empregada, denunciando a revelia com que as Constituições anteriores trataram o espaço compartilhado por todos.

A Constituição do Império de 1824 e a Republicana de 1891 não traziam nenhuma disposição acerca de matéria ambiental.

As Constituições posteriores traziam de maneira dispersa apenas elementos correlacionados direta ou indiretamente ao meio ambiente. Assim é que desde a Carta de 1934 houve ligeira preocupação em tutelar o patrimônio cultural, histórico e paisagístico do País.

José Afonso da Silva discrimina que, a partir do texto de 1946, “apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca”⁹.

A Constituição de 1988, pela primeira vez no Brasil, insere o tema do meio ambiente em sua concepção global e unitária. Tamanha é a importância que ela confere à proteção ambiental que muitos estudiosos a denomi-

4 FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: RT, 2000.

5 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 21.

6 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 20.

7 MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 141.

8 MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 4. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 182.

9 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 46.

nam Constituição *verde* ou *ambientalista*. Milaré acentua que, “nessa nova perspectiva, o meio ambiente deixa de ser considerado um bem jurídico *per accidens* e é elevado à categoria de bem jurídico *per se*, isto é, com autonomia em relação a outros bens protegidos pela ordem jurídica, como é o caso da saúde humana”¹⁰.

Tanto é assim que a Magna Carta de 1988 dedica seu Capítulo VI do Título VIII – “Da Ordem Social” – exclusivamente ao meio ambiente, o qual, em seu único artigo, garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, diversos são os dispositivos a disciplinar a matéria inseridos ao longo de todo Texto Constitucional. A título de exemplo, destacam-se os seguintes artigos a tratarem da questão ambiental: art. 5º, LXXIII, art. 20, II a XI, art. 23, VI e VII, art. 24, VI a VIII, art. 170, VI, art. 174, § 3º, art. 200, VIII, art. 216, V, e art. 225, dentre os quais alguns serão analisados posteriormente.

1.3 O direito ao meio ambiente

A atual Lei Maior brasileira preceitua, no art. 225 do seu Capítulo “Do Meio Ambiente”, o seguinte:

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

Tal dispositivo traz uma série de inovações que traduzem o feito de estar a Constituição brasileira dentre as mais modernas e vanguardistas do panorama jurídico mundial.

Em primeiro lugar, nota-se a preocupação constitucional em assegurar o direito ao meio ambiente não a indivíduos ou a classes de indivíduos isoladamente. Sejam eles pessoas de natureza pública ou privada, não poderão apropriar-se deste bem universal, porque pertencente a cada um e a todos ao mesmo tempo, advindo daí sua natureza transindividual. Nas palavras de Canotilho: “[...] de um direito subjetivo ao ambiente não deve fazer esquecer o seu caráter de bem jurídico unitário de toda a coletividade: por outras palavras, a titularidade individual de um direito subjetivo ao ambiente não traz consigo a subversão do ambiente como bem jurídico coletivo”¹¹.

A esse respeito, José Afonso da Silva¹², com a astúcia que lhe é peculiar, observa que o objeto do direito em voga não é exatamente o meio ambiente em si mesmo considerado, mas, antes de tudo, a qualidade deste

10 MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 4. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 180.

11 Apud LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 17, p. 4, 2000.

12 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 81.

meio ambiente, como quis especificar a lei usando a expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Desta maneira, um proprietário de um imóvel de valor histórico ou um fazendeiro que detenha direito de uso sobre propriedade situada em Área de Proteção Ambiental – APA não poderá ter reivindicado por outrem o direito àquele bem ambiental, poderá ser questionados, todavia, acerca de má utilização que comprometa a qualidade do referido bem. Isso porque o legislador entendeu tutelar o meio ambiente equilibrado conquanto este é “essencial à sadia qualidade de vida”. Há, portanto, uma preocupação com a saúde da vida humana que, pode-se dizer, é anterior à preocupação com a saúde do meio em que ela se insere, como se possível separar os dois elementos. Nesse sentido, critica-se a visão antropocentrista¹³⁻¹⁴ do texto que vai de encontro com a visão ecocentrista, segundo a qual, nas palavras insubstituíveis de Leonardo Boff, coloca no centro “não este ou aquele país ou bloco geopolítico e econômico, esta ou aquela cultura, mas a Terra, entendida como um macrossistema orgânico, um superorganismo vivo, Gaia, ao qual todas as instâncias devem servir e estar subordinadas”¹⁵.

O artigo remonta à divisão clássica dos bens públicos em bens dominiais, bens de uso especial e bens de uso comum do povo. Os bens dominiais são aqueles que constituem o patrimônio disponível da União, dos Estados, do DF e dos Municípios e que não são destinados à utilização imediata do povo, nem da Administração Pública. Os bens especiais são aqueles que, apesar de patrimoniais, são indisponíveis, pois se destinam à utilização dos serviços públicos, tais como os edifícios de uma repartição pública. Por fim, os bens de uso comum do povo são bens públicos que têm a determinante característica de pertencerem à coletividade, cabendo ao Poder Público não a posse mas sim a guarda e gestão de tais bens.

Porém, a despeito do dispositivo mencionar a classificação dualista (bens públicos x bens privados), a doutrina tem reconhecido uma categoria intermediária para referir-se a bens que, “embora não sejam propriamente estatais, são mais que meramente individuais, porque são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas”¹⁶. Neste diapasão, dos chamados *bens de interesse público*, inserem-se claramente os bens de natureza ambiental e, conforme assevera Massimo S. Giannini¹⁷, ficam subordina-

13 “Antropocentrismo: forma de pensamento comum a certos sistemas filosóficos e crenças religiosas que atribui ao ser humano uma posição de centralidade em relação a todo o universo, seja como um eixo ou núcleo em torno do qual estão situadas espacialmente todas as coisas (cosmologia aristotélica e cristã medieval), seja como uma finalidade última, um *télos* que atrai para si todo o movimento da realidade (teleologia hegeliana).” (HOUAISS, Antônio; VILAR, Mauro Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001)

14 Cf. MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 118.

15 BOFF, Leonardo. *Ethos mundial, um consenso mínimo entre os humanos*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 20.

16 MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 46.

17 Apud SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 83.

dos a um regime jurídico particularmente rígido com vistas à consecução de um fim público.

Há ainda a classificação trazida pela Lei nº 8.078, de 11.09.1990 (Código de Defesa do Consumidor), a qual delimita três tipos de interesses: o coletivo, o individual homogêneo e o difuso. Interessa a definição constante no art. 81, I, segundo o qual os interesses difusos são os que possuem objeto indivisível do qual são titulares pessoas indeterminadas (e indetermináveis) ligadas por uma relação fática comum. Fácil é perceber que os típicos representantes desta classe de interesses são os referentes ao meio ambiente como um todo.

Outra novidade do art. 225 da Carta Maior é a imposição do dever de preservação ambiental conjuntamente entre Poder Público e coletividade. Dessa forma, a tutela ambiental configura-se não somente um direito, mas principalmente um dever das esferas públicas (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário), e da sociedade civil (Associações, Fundações, ONGs, OSCIPs, dentre outros).

Avançou ainda mais o legislador constituinte ao estender a preocupação ambiental também para com as futuras gerações. Isso porque não se deve transferir os prejuízos e conseqüências advindas da utilização indiscriminada de recursos naturais finitos aos próximos ocupantes da casa comum chamada Planeta Terra.

A solidariedade entre gerações, bem como o compartilhamento da responsabilidade ambiental combinados com outras disposições do texto constitucional (a saber, arts. 1º e 170, VI) oferecem as bases para a construção de uma nova realidade político-jurídica pautada num Estado Democrático e Ecológico de Direito¹⁸.

2 AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

2.1 Histórico da ação popular no Brasil

Há muita discussão doutrinária acerca da existência verdadeira da ação popular brasileira durante o período que vai desde o Império até 1934, na primeira etapa republicana.

Alguns, como Sidou¹⁹ em obra magistral, sustentam que a ação popular realmente existiu nesse período com toda a sua força. E enumera: a nunciação de obra nova, o *ne quid in loco publico*, ou seja, o interdito para impedir obras em locais e caminhos prejudiciais à utilidade pública, e, ain-

18 LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 17, p. 1, 2000.

19 SIDOU, J. M. Othon. Habeas corpus, *mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data, ação popular*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 480.

da, o *ne quid in flumine publico* que servia para impedir o desvio de rio público. Na verdade, esses institutos estavam consagrados no *Corpus Iuris*, localizados na parte ainda não revogada pelas Ordenações do reino vigentes no Brasil.

Já outros consideram que as ações consideradas por aqueles como populares são, em verdade, meros arremedos, longe da real significação que tal título propõe. Nessa linha vai a obra referencial sobre o tema, na qual Rodolfo de Camargo Mancurso²⁰ argumenta que dadas ações eram bem restritas, sem muita força e, portanto, de pouco uso. Também Seabra Fagundes²¹, ao falar sobre as ações que se considerava populares nesse período, anota que: “[...] lhes falta, pelas matérias que a envolvem, o sentido capaz de chamar o povo a intervir, que é o da repercussão do assunto em interesses individuais, difundidos e empolgantes...”.

Em 1916, com o advento do Código Civil, ocorreu uma ruptura com o passado, pois seu art. 76 deixava claro o condicionamento do exercício da ação popular à ocorrência de legítimo interesse econômico ou moral. Vários²² foram os que se levantaram para apoiar a eliminação de qualquer coisa que lembrasse ação popular, alegando que essa ação não interessava ao povo, pois poderia implicar num congestionamento das vias judiciais e prejudicar o bom funcionamento da Administração Pública.

Foi no governo provisório de Getúlio Vargas, com o fim da República Velha, que foi promulgada a Constituição Federal de 1934, e, com ela, o ressurgir da ação popular. Segundo o preceituado no inciso 38 do art. 113 de seu texto, “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou a anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”. Contudo, três anos mais tarde, com a criação do Estado Novo e a outorga de outra Constituição, a ação popular foi novamente expurgada de nosso meio jurídico, pois, lembrando a lição de Nélson Carneiro²³, este tipo de ação não sobrevive em regimes autoritários.

Vencida a escuridão do período ditatorial, veio à tona nova Constituição, a de 1946, que trouxe em seu bojo o ressurgimento da ação popular, não como mera reedição do preceito anterior, mas com importante ampliação de seu objeto. Ampliação essa que possibilitou a qualquer cidadão pleitear a anulação ou declaração de nulidade não apenas de atos lesivos da União, dos Estados e dos Municípios (como garantia a Constituição de 1934), mas também da Administração indireta, qual seja, na época, as sociedades de economia mista e as autarquias.

20 MANCURSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 4. ed. São Paulo: RT, 2001. p. 53

21 Apud *ibidem*, p. 54.

22 A exemplo de Clóvis Beviláquia e Raul Fernandes. Cf. *ibidem*, p. 55.

23 Apud MANCURSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 4. ed. São Paulo: RT, 2001. p. 57.

O Golpe Militar de 1964 forçou o País a abraçar uma nova Constituição em 1967, e novas mudanças sobre o terreno da ação popular foram efetuadas. O texto desta Carta Política estava bem perto do utilizado em 1946, mas teve um retrocesso: trocou a expressão “entidades autárquicas e sociedades de economia mista” por “entidades públicas”. Sabe-se que tal modificação afetou substancialmente o objeto da ação, limitando-a apenas à Administração direta. Essa problemática foi parcialmente corrigida com a Lei Regulamentadora nº 4.717/1965, promulgada dois anos antes, que explicita os entes afetados pela ação popular, incluindo as autarquias, sociedades de economia mista, sociedades mútuas de seguro, empresas públicas, fundações, dentre outros. Porém, a ação popular ficou com o seu objeto novamente limitado às entidades públicas com o advento da Emenda Constitucional nº 1/1969, fato compreensível em face da situação ditatorial regente na época.

Foi apenas em 1985, com a abertura política e o surgimento da Nova República, que a ação popular pôde ter novamente ampliado o seu objeto, alcançando também a área de consumo, a partir do advento da Lei da Ação Civil Pública, nº 7.347/1985 (art. 1º, inciso II), como demonstra Mancurso²⁴. Esta nova realidade também engendrou a criação da chamada Constituição cidadã, a Carta Magna de 1988.

A Constituição atual consagrou a ação popular como um direito fundamental, expresso no art. 5º, LXXIII.

Optando por um conceito amplo e analítico, alargou ainda mais o objeto da ação em estudo, tendo a seguinte redação:

“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular em que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de o Estado partícipe, 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.”

Nada mais justo a previsão supracitada abarcar a defesa da sociedade contra ato lesivo ao meio ambiente, afinal o sistema constitucional colocou o mesmo como bem de uso comum do povo, devendo, por isso, ser constitucionalmente protegido.

2.2 Aspectos processuais

Quanto à legitimidade para propor ação popular, a Lei nº 4.717/1965 estabelece logo em seu art. 1º que “qualquer cidadão” poderá impetrá-la e mais adiante explicita o conceito em seu § 3º:

“A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.”

24 MANCURSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 4. ed. São Paulo: RT, 2001. p. 43.

Dessa maneira, Hely Lopes Meirelles²⁵ faz a correspondência semântica entre eleitor e cidadão, ou seja, a pessoa física no gozo de seus direitos políticos. Rodolfo Camargo Mancurso²⁶ acrescenta mais um requisito ao conceito de cidadão, qual seja, a nacionalidade brasileira, seja ela nata ou adquirida.

Ocorre que, à época da referida lei, ainda não havia sido previsto constitucionalmente o remédio da ação popular frente a atos lesivos ao meio ambiente. Então, é de se questionar se as determinações da Lei da Ação Popular permanecem inteiramente válidas no tocante a bens e valores ambientais.

Respondem Celso Antônio Pacheco, Marcelo Abelha e Rosa Maria Andrade que o citado dispositivo infraconstitucional não foi recepcionado pela Constituição vigente, já que ela dispõe, em seu art. 225, que “todos têm direito ao meio ambiente equilibrado”. Nas palavras dos autores: “Em sendo de todos os bens ambientais, nada mais justo que não só o eleitor quite com a Justiça Eleitoral, mas todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País, possam ser rotulados como cidadãos para fins da propositura da ação popular ambiental”²⁷.

Além da condição de cidadão, outro pressuposto da ação popular é a lesividade, expressa no art. 5º do texto constitucional. Alguns doutrinadores, entre os quais Seabra Fagundes, José Frederico Marques, Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva e Pinto Ferreira²⁸, defendem ainda a exigência de um terceiro pressuposto, a ilegalidade, baseados para tanto em farta jurisprudência. Todavia, como sabiamente orienta a lição de Heraldo Garcia Vitta, o cabimento da ação popular independe do ato ser ilegal ou não, bastando tão-somente que seja lesivo, pois “a proteção ao meio ambiente caracteriza-se pela sua universalidade, verdadeiro direito difuso, erigido ao patamar constitucional como princípio expresso no sistema, por intermédio da proposição geral enunciativa do art. 225 da Constituição”²⁹.

A legitimidade passiva, muito embora não seja tratada na Constituição, é regulamentada pelo art. 6º da Lei nº 4.717/1965, e, sendo bem ampla, abrange as entidades citadas no art. 1º da mesma lei, bem como as autoridades, os funcionários ou os administradores que houveram autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado ou que por omissão tiverem dado oportunidade à lesão, além dos beneficiários diretos do ato lesivo.

Com relação ao objeto da ação popular, observa-se que ele pode ser tanto de natureza pública, no caso do ato lesar ao patrimônio público, quan-

25 MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 13. ed. São Paulo: RT, 1991. p. 100.

26 MANCURSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 4. ed. São Paulo: RT, 2001. p. 143.

27 FIORILLO, Celso Antônio; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 222.

28 Apud VITTA, Heraldo Garcia. *O meio ambiente e a ação popular*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 53.

29 Ibidem, p. 54.

to de natureza difusa, no caso de ato lesivo ao meio ambiente. Também o rito processual a ser seguido será diferente em cada caso. O art. 21 da Lei da Ação Civil Pública determinou que “aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”. Ficou criado assim o sistema da jurisdição civil coletiva, disciplinador dos direitos coletivos *lato sensu*.

Seguindo tal raciocínio, Rodrigues, Nery e Fiorillo³⁰ recomendam a graduação dos diplomas legais a serem utilizados quando o objeto da ação popular dizer respeito ao meio ambiente, bem notadamente difuso. Em primeiro lugar, deve-se ater ao que determina a Constituição Federal vigente e, em seguida, utilizar-se das disposições da lei geral da matéria (Lei da Ação Popular de 1965) nos pontos em que não houver conflito com a jurisdição civil coletiva. Só aí, então, recorre-se às normas do Título III do CDC integrado à LACP. De resto, no caso da defesa de bens públicos por meio da ação popular, segue-se fielmente à LAP, contanto logicamente que as normas desse documento infraconstitucional não contrarie o texto da Constituição.

3 CIDADANIA AMBIENTAL

3.1 Definição

O vocábulo *cidadania* encontra tradução vernacular como sendo: “*Jur* condição de pessoa que, como membro de um estado, se acha no gozo de direitos que lhe permitem participar da vida política”³¹.

Com uma visão mais aprofundada, o historiador Jaime Pinsky explica que:

“Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante à lei: é, em resumo, ter direitos civis. E também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranqüila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais.”³²

Em seu ilustrativo estudo intitulado “A história da cidadania”, Pinsky³³ lembra que a definição do vocábulo não é unívoca nem absoluta, já que ao

30 FIORILLO, Celso Antônio; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 221.

31 HOUAISS, Antônio; VILAR, Mauro Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

32 PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9.

33 *Ibidem*, p. 9 e 10.

longo dos tempos acompanhou – e ainda acompanha – as mudanças perpetradas nos mais diversos tipos de regimentos, estabelecidos por sociedades e grupos humanos díspares entre si. Assim que, considerando o caráter essencialmente histórico do conceito, ser cidadão no Brasil não é o mesmo que ser cidadão nos Estados Unidos ou na Suíça, “não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados nacionais contemporâneos”. O autor também ensina que a noção de cidadania, como a entendemos hoje, nasceu a partir das revoluções burguesas do século XVIII e das lutas populares das quais resultaram a independência norte-americana e a Revolução Francesa.

Apesar de os problemas ambientais não serem um fenômeno apenas da modernidade, a agregação do valor ambiental ao contexto da cidadania pode, esta sim, ser considerada recente. O professor da Universidade de Indiana, nos Estados Unidos, John McCormick³⁴ exemplifica que, já há cerca de 3.700 anos, os sumérios tiveram que abandonar suas produções agrícolas, pois as terras apresentavam-se salinizadas e alagadiças. Outros registros apontam críticas de Platão ao excesso de pastagem e de corte para lenhas, os quais estavam causando desmatamento e erosão do solo nas colinas da Ártica. E prossegue o ilustre professor com citações à Roma do século I, à mesopotâmia do século VII, ao Império Bizantino e à Inglaterra medieval. Não obstante, apenas no século XIX, com o surgimento das primeiras leis britânicas de cunho ambiental, fruto de reivindicações contra a caça de animais em extinção, prática extremamente difundida à época, que adquire sentido falar em cidadania ambiental.

Wagner Costa Ribeiro sintetiza que:

“Apesar das advertências desde a época de Platão, a dimensão ambiental demorou a ser apreendida como um dos elementos fundamentais da existência humana na Terra. A ampla maioria dos estudiosos reconhece que foi apenas a partir da Revolução Industrial que a inquietação ganhou algum sentido prático.”³⁵

Verificou-se, portanto, que o modelo capitalista de produção e consumo, adotado desde então nas grandes cidades, lançava graves consequências para muito além do cotidiano vivido por aquelas populações. Poluição atmosférica, aquecimento do planeta, desmatamento, desertificação do solo, crescimento populacional e tantos outros problemas ambientais resultaram de um largo processo predatório de esgotamento dos recursos naturais. Além disso, o desenvolvimento industrial e tecnológico foi promovido pelos países mais “adiantados” economicamente, ou seja, com maiores reservas de

34 Apud RIBEIRO, Costa Wagner. Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 400.

35 RIBEIRO, Costa Wagner. Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 401.

capital, em detrimento da exploração de países “atrasados” e fornecedores de grande parte da matéria-prima necessária àquele desenvolvimento.

No Brasil, a inter-relação das questões ambientais com aspectos econômicos foi levantada especialmente no ano de 1992, a partir da junção de ambientalistas com movimentos sociais durante a Conferência das Nações Unidas, realizada no Rio de Janeiro.

Nas palavras de Ribeiro:

“Naquela reunião internacional percebeu-se que a pobreza, uma das fontes da degradação ambiental, deve ser combatida, pois muitas vezes a população de baixa renda [...] é obrigada a viver em áreas de risco ou em áreas naturalmente protegidas. Nessa reunião também se verificou que o consumo exagerado promovido por países de renda elevada gera muitos impactos ambientais.”³⁶

Desta maneira, o campo conceitual da expressão *cidadania ambiental* estende-se para além do campo cívico. Sob a designação de cidadania ambiental está compreendido o conjunto de direitos e garantias das responsabilidades atribuídas tanto ao Poder Público como à sociedade civil (cidadãos organizados ou não), dotados da capacidade de perseguir e fazer valer seus direitos ambientais, esses entendidos como direitos inscritos e garantidos pela legislação pertinente. Assim que o conteúdo da cidadania ambiental é indissociável de uma ampla contextualização em todas as áreas da sociedade, notadamente o campo jurídico, político e sociocultural, está, do mesmo modo, intrinsecamente ligado à noção de responsabilidade ambiental, ou seja, à consciência de que é função de cada indivíduo garantir as condições materiais à manutenção da vida neste planeta.

3.2 Participação popular na tutela jurídica do meio ambiente

A Lei nº 6.938/1981 afirma que a Política Nacional do Meio Ambiente atende, entre outros, ao princípio da “educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente”³⁷.

Assim estabelecido legalmente o princípio da participação popular na tutela ambiental, a Declaração do Rio, em seu Princípio nº 10, tratou de reafirmá-lo:

“Princípio nº 10. A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado

36 RIBEIRO, Costa Wagner. Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 403.

37 Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 2º, VIII.

às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.”³⁸

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 tratou de conferir *status* constitucional ao referido princípio quando previu, no já citado art. 225, que o dever de preservar e defender o meio ambiente é imposto tanto ao Poder Público quanto à coletividade. Ou seja, a obrigação de defesa e preservação do meio ambiente pertence ao Estado em geral e a cada cidadão em particular, observando-se que essa função conjunta ressoa, ainda, nos processos decisórios, na escolha de prioridades e nas ações processuais em matéria ambiental. Importante destacar o caráter claramente impositivo do preceito constitucional, não se tratando de uma abstração, aconselhamento ou orientação genérica. Trata-se, portanto, de um poder-dever: a cidadania tem o direito (poder jurídico) de participação nas determinações relativas às questões ambientais (assegurado por meio de institutos da legislação infraconstitucional), mas tem também o dever de cooperar na tutela e manutenção da saúde ecológica do meio.

Entretanto, para participar e cooperar em tal âmbito é preciso que se tenha acesso a elementos e informações próprios à respectiva finalidade, razão pela qual são corolários do princípio ora exposto os direitos à informação e à educação ambiental, os quais, conforme exibido no início deste tópico, foram igualmente trazidos pela Política Nacional do Meio Ambiente e pela Declaração Rio-92. E mais uma vez o texto constitucional atual tratou de reforçá-los estabelecendo como incumbência do Poder Público: “Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”³⁹.

Em um estudo memorável, publicado em 1988, J. J. Calmon de Passos revelava:

“A democracia participativa reclama: participação nas decisões, sempre que possível; controle da execução, em todas circunstâncias; acesso às informações, assegurado, no mínimo, a respeito de assuntos mais graves, a setores representativos da sociedade civil.”⁴⁰

38 A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, proclamou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

39 Constituição da República Federativa do Brasil, art. 225, § 1º, VI.

40 PASSOS, J. J. Calmon. Democracia, Participação e Processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: RT, 1988. p. 93.

O direito à informação diz respeito à essência do Estado Democrático de Direito, recebendo referências expressas em vários dispositivos constitucionais, como ilustram os arts. 220 e 221, sendo, inclusive, protegida a pessoa e a família contra “propaganda de produtos, prática e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente”⁴¹. Mesmo assim, o direito à informação mereceu menção específica em matéria ambiental, a exemplo da determinação de publicidade nos estudos prévios de impacto ambiental a licenciamento de atividades potencialmente poluidoras⁴². Em síntese, o princípio da participação popular na tutela ambiental orienta os instrumentos normativos criados para o aumento da informação, em nível geral, na sociedade e de sua participação na formulação e execução de políticas públicas com reflexos ambientais.

Por seu turno, a educação ambiental encontra a seguinte definição legal:

“O processo por meio do qual o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.”⁴³

Uma proposta conceitual bastante interessante foi a elaborada em 1976 pela Conferência Sub-Regional de Educação Ambiental para a Educação Secundária no Peru, segundo a qual:

“A educação ambiental é a ação educativa permanente pela qual a comunidade educativa tem a tomada de consciência de sua realidade global, do tipo de relações que os homens estabelecem entre si e com a natureza, dos problemas derivados de ditas relações e suas causas profundas. Ela desenvolve, mediante uma prática que vincula o educando com a comunidade, valores e atitudes que promovem um comportamento dirigido à transformação superadora dessa realidade, tanto em seus aspectos naturais como sociais, desenvolvendo no educando as habilidades e atitudes necessárias para dita transformação.”⁴⁴

Portanto, percebe-se que, apenas informado a respeito do que ocorre a sua volta e consciente dos processos de degradação do meio em que vive, o cidadão pode exercer papel significativo de atuação incessante e corriqueira pelo equilíbrio socioambiental.

Outro ponto de fundamental relevância ao princípio da participação popular é o acesso ao Judiciário. Ora, se se considera que a cidadania mate-

41 Constituição da República Federativa do Brasil, art. 220, § 3º, II.

42 Constituição da República Federativa do Brasil, art. 225, § 1º, IV.

43 Lei Federal nº 9.795, de 27 de abril de 1999, art. 1º.

44 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=20&idMenu=464>>. Acesso em: 03.12.2006.

realiza-se no ato ou efeito de participar, isto é, tomar parte ativa em determinado processo, imprescindível para a sua concretização é que se forneçam ao cidadão os meios necessários a tal fim. Sabe-se que o direito em sentido objetivo representa o conjunto de regramentos e sanções criados a partir de um mecanismo estatal, com vistas a regular de forma coercitiva as relações da sociedade. E tal como afirma Calmon de Passos, “o meio de que se vale o poder político para formular e realizar o direito é o processo, em suas várias manifestações”. Daí se infere a imprescindibilidade do processo na conquista de uma cidadania atuante contra as mazelas ambientais.

Dadas as circunstâncias, anuncia-se de extrema relevância o papel reservado ao Poder Judiciário no que tange à tutela ambiental, já que a ele serão submetidas as ameaças e lesões ao direito de cidadania ambiental.

Para tanto, o ordenamento constitucional prescreveu, como mecanismos capazes de assegurar a defesa judicial do meio ambiente, as seguintes ações judiciais: a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo; a ação civil pública; a ação popular constitucional; o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção, além das ações de procedimento comum e das medidas ou ações cautelares respectivas. Sendo que a particularidade da ação popular reside justamente no seu caráter democrático, já que a sua legitimidade ativa é conferida a qualquer cidadão. E mais: o constituinte de 1988 tratou de facilitar o acesso conferindo gratuidade a esse poderoso instrumento, ou seja, o autor popular é isento do ônus da sucumbência e das despesas judiciais (custas, taxas judiciárias, despesas com determinados atos processuais etc.). Morato Leite⁴⁵ ressalta, ainda, primordial diferença entre a ação popular ambiental e outras ações de índole individualista, no que tange ao ressarcimento de lesões reclamado. Enquanto nestas últimas, por fundarem em interesse próprio, o ressarcimento destina-se ao indivíduo diretamente, de forma exclusiva e pessoal; naquelas, o interesse pessoal condiciona-se ao manto da coletividade, e por isso o ressarcimento não visa à satisfação pessoal do indivíduo, mas, sobretudo, à satisfação do interesse difuso e comunitário.

Com inigualável clareza, José Afonso da Silva descreve a natureza ambivalente da ação em foco:

“O nome ação popular deriva do fato de atribuir-se ao povo, ou à parcela dele, legitimidade para pleitear, por qualquer de seus membros, a tutela jurisdicional de interesse que não lhe pertence, *ut singuli*, mas à coletividade. O *autor popular* faz valer um interesse que só lhe cabe, *ut universis*, como membro de uma comunidade, agindo *pro populo*.”⁴⁶

45 LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 17, p. 4, 2000.

46 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 462.

3.3 Entraves à efetivação do exercício da ação popular ambiental

Apesar das grandes conquistas assumidas, em especial, por grupos ambientalistas e movimentos sociais da década de 80, que culminaram na incorporação inovadora da ação popular, em matéria ambiental, pelo texto constitucional insurgente, o cenário de aplicação do instituto em muito se distancia das metas desejáveis. A verdade reconhecida por juristas, aplicadores do Direito e estudiosos em geral é que, tendo-se em vista a quantidade total de ações relativas ao meio ambiente *lato sensu*, o percentual de ações populares chega a ser irrisório. Considerando-se a complexidade do problema e os limites do presente trabalho, o que se pretende aqui é, tão-somente, levantar algumas possíveis razões recolhidas da pesquisa efetuada, sem a incauta pretensão de esgotar a explicação da problemática.

Nessa seara, são de grande relevância, e curiosa atualidade, as previsões visionárias feitas por J. J. Calmon de Passos⁴⁷ no já citado “Democracia, participação e processo”, de 1988. Neste estudo, o autor visualiza a tendência de que o processo estava caminhando para se concretizar como “instrumento político de participação”. Isso porque, após transmutar-se de mera praxe arbitrária (“no sentido de a salvo de controles institucionalizados”) dos governantes, para o exercício de um direito público subjetivo à atividade do Estado-juiz (quando da Democracia Liberal); o processo agora “despe-se [...] de sua condição de meio para realização de direitos já formulados e transforma-se ele em instrumento de formulação e realização dos direitos. Misto de atividade criadora e aplicadora do Direito, ao mesmo tempo”.

Para tanto, o autor vislumbrava necessário que o novo processo se libertasse de determinadas conjecturas jurídicas ainda existentes. Em primeiro lugar, a “superação do mito da neutralidade do juiz e do seu apoliticismo”, reconhecendo-se uma magistratura comprometida com fins sociais e, de igual maneira, controlada por mecanismos sociais. Em segundo lugar, a “superação do entendimento do processo como garantia de direitos individuais”, agregando-se a ele a possibilidade de atendimento a “interesses coletivos ou transindividuais” por meio, também, da atuação dos “corpos intermediários”. Em terceiro lugar, a “superação do mito da separação dos poderes e da efetivação do controle do poder pelo sistema de freios e contrapesos”, estabelecendo-se institucionalmente formas de “controles sociais sobre o exercício do poder político e do poder econômico”⁴⁸. Tais considerações são de grande pertinência à questão da efetividade da ação popular, pois, ainda hoje, as limitações supra-expostas mostram-se constantemente presentes no sistema processual brasileiro.

47 PASSOS, J. J. Calmon. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: RT, 1988. p. 95.

48 PASSOS, J. J. Calmon. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: RT, 1988. p. 95-96.

Outra crítica averbada por muitas doutrinas é feita em relação ao entendimento pacífico e devidamente sumulado do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”⁴⁹. Dessa forma, apenas o cidadão considerado individualmente, ou em litisconsórcio com outros cidadãos-autores, fica apto à propositura de tal ação, vedando a atuação das ONGs, OSCIPs, sindicatos, partidos políticos ou qualquer outra forma de associações e fundações.

A lógica da crítica, como salienta José Rubens Morato Leite, é a de que “teoricamente as associações e as organizações de defesa ambiental estariam mais afetadas aos problemas ecológicos e com maior representatividade no exercício da cidadania na demanda popular ambiental”⁵⁰. Dentre as dificuldades que podem motivar a inércia do cidadão comum, o autor levanta: “A insignificância do dano causado às pessoas individualmente consideradas, a falta de consciência ambiental, os obstáculos e a lentidão do acesso à Justiça, temor de enfrentar demandados economicamente poderosos”⁵¹.

De modo que a ampliação da legitimidade ativa para a propositura de ação popular perante o judiciário é bandeira de autores renomados, como Vera Lúcia Jucovsky⁵², Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁵³, Lúcia Valle Figueiredo⁵⁴, Vladimir Passos de Freitas⁵⁵ e Elival da Silva Ramos⁵⁶, para citar alguns.

Nesse sentido afirmam ser a ação popular:

“Catalisadora da energia participativa liberada ao longo do processo econômico, missão essa, aliás, que poderia ser melhor desempenhada, se a legitimação ativa para as demandas populares fosse estendida aos chamados agrupamentos intermediários, partidos políticos e grupos de pressão, sem se descurar, é claro, da implantação de controles mais adequados no tocante ao uso do instrumento.”⁵⁷

49 Cf. Súmula 365 do STF.

50 LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 17, p. 8, 2000.

51 LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 17, p. 8, 2000.

52 JUCOVSKY, Vera Lúcia. Meios de defesa do meio ambiente. Ação popular e participação política. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 17, p. 80, 2000.

53 Apud, *ibidem*, p. 81.

54 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 418-419.

55 FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: RT, 2000. p. 40.

56 RAMOS, Elival da Silva de. *Ação popular como instrumento de participação política*. São Paulo: RT, 1991. p. 212.

57 *Ibidem*, p. 253.

Da mesma crença compartilha Figueiredo, que sugere a extensão da legitimidade “às associações de classe, à Ordem dos Advogados do Brasil, que se têm manifestado tão atuante ao longo desses anos”⁵⁸.

Ressalta-se, também, que, apesar da isenção do pagamento de custas processuais como incentivo à participação popular junto ao Judiciário, a legislação pertinente não prescindiu da obrigatoriedade da contratação de advogado para o exercício do *jus postulandi*, salvo quando a parte autora possuir tal habilitação e quiser postular em causa própria. Assim que esta medida pode claramente servir de impeditivo à atuação cidadã, uma vez serem os serviços advocatícios freqüentemente onerosos.

Aspectos menos notórios podem ainda ser registrados, como, por exemplo, a recente conquista da redemocratização no Brasil. A história conta que a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República, pelo extinto Colégio Eleitoral, a doença do Presidente eleito e a posse do vice José Sarney, em 15 de março de 1985, marcam o início do processo de redemocratização do Brasil e do período conhecido como Nova República. Curioso notar que faz 21 anos que o País deixou formalmente as amarras da ditadura militar, a qual durou exatamente o mesmo período. Confirma-se, portanto, o quanto essa retomada democrática mostra-se, em termos da história do País, frágil e em lenta evolução, fazendo com que somente agora, e aos poucos, os indivíduos emancipem seus direitos e deveres como cidadãos.

Outros pontos já abordados, e de não menos importância, tratam da falta de informação acerca dos direitos e de seus respectivos remédios processuais, principalmente em relação às classes de baixa renda; bem como da fraca presença da educação ambiental no seio das famílias, escolas, ambientes de trabalho, reuniões políticas, enfim, do dia-a-dia dos cidadãos. E sem a otimização desses mecanismos não há como promover a conscientização do papel que o homem exerce em seu espaço físico e, tampouco, esperar dele alguma reivindicação com vistas à proteção desse mesmo espaço.

CONCLUSÃO

A realidade das mazelas ambientais no atual estágio do homem na Terra é preocupante. Desertificação, mudanças climáticas, desmatamentos, chuvas ácidas, poluição atmosférica, extinção de espécies animais e vegetais, inundações, assoreamento dos rios, degelo das calotas polares, dentre tantas outras, são sintomas tristemente reveladores da situação de grave doença sofrida pelo planeta.

Em nome de um desenvolvimento econômico e social, tão associado à idéia de modernidade, a humanidade protagonizou a degradação, em mui-

58 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 418 e 419.

tos casos irreversível, dos recursos naturais, gerando o empobrecimento da qualidade de vida e pondo em risco a própria sobrevivência humana.

Influenciado por tais ocorrências, o Estado, na função de legítimo promotor do bem-comum e gestor da coisa pública, vê-se obrigado a agir em defesa de um meio ambiente recém percebido e dimensionado. Dessa maneira, nas últimas duas décadas, o Poder Legislativo movimentou-se e, ainda de forma lenta e frágil, edita as primeiras leis de perfil ambiental no Brasil.

O ápice desse processo consiste na garantia constitucional de que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito e dever de todos. A Constituição relaciona-o com o direito à vida na medida em que o redimensiona para uma vida com qualidade em um ambiente sadio. Por ser um direito difuso e de caráter transindividual, exige particularmente a participação concreta do Estado e da sociedade, pressupondo uma consciência ecológica geral dos membros da coletividade.

Nesse contexto, a ação popular, destinada à anulação de atos lesivos ao meio ambiente, surge, de forma inovadora, respaldada na Constituição e, sendo juridicamente acessível a qualquer cidadão, concretiza-se como instrumento processual altamente democrático. Ocorre que, em que pese o grande avanço verificado na Lei Maior do País, bem como nas legislações infraconstitucionais, apenas o interesse consciente e solidário, voltado ao exercício direto com as questões ambientais por parte dos destinatários do direito de ação, poderá proporcionar a maturidade capaz de garantir a integridade da vida humana e de seu meio circundante.

A partir de uma eficaz participação garante-se o dever-ser perante uma norma, a qual se arraiga à vida cotidiana e torna-se um hábito cultural e espontâneo da sociedade; conhecendo-se a realidade dos problemas ameaçadores da manutenção da vida, viabiliza-se a formação de juízos valorativos de responsabilidade, sustentabilidade e ética ecológica. Tais seriam as condições necessárias para se fomentar a desejada democracia ambiental.

Entretanto, constata-se que a defesa da natureza mediante ação popular é ainda precária e pouco exercitada no Brasil. Grinover⁵⁹ assinala, por exemplo, que a ação civil pública é bem mais exercitada do que a ação popular, pois tem um regramento de vanguarda e dinâmico, ao passo que a outra não é ainda vista com as especialidades inerentes à tutela dos interesses difusos.

A ignorância por parte da população a qual inviabiliza os instrumentos de atuação popular, o sistema econômico predominante que ainda não incorporou as bases de um modelo de desenvolvimento sustentável, um ar-

59 GRINOVER. Ada Pellegrini. A defesa do meio ambiente em juízo como conquista da cidadania. *Revista CEJ*, Brasília, n. 9, p. 95-99, set./dez. 1999.

senal processual ultrapassado aliado à solene indiferença do jurídico a uma nova lógica que supera as soluções de cunho privatístico, dadas por operadores sem criatividade e sensibilidade para as mazelas ambientais, são, todos, exemplos de fatores que contribuem para o fraco engajamento da cidadania ambiental e o quase desuso do instrumento processual focado.

Como um caminho para a efetivação do instituto da ação popular ambiental, destaca-se a tomada de posição política, no sentido de calcar o desenvolvimento econômico de forma sustentada, ou seja, adotando um paradigma ecológico a orientar o sistema econômico.

A utilização de um paradigma ecológico por certo refletirá no mundo jurídico, já que a nova postura propiciará maior esforço político no sentido de criar instrumentos processuais mais adequados ao direito ao meio ambiente, em função de sua característica de direito difuso, com a adoção de critérios distintos daqueles utilizados pelo direito processual de fundo privado.

Por sua vez, a falta de informação da população poderia ser atenuada com a propagação de políticas públicas de educação ambiental e também com a ajuda de uma assessoria jurídica eficaz junto às entidades ambientalistas e aos cidadãos comuns (lembrando da obrigatoriedade da atuação de advogado para a propositura de ação popular), os quais permanecem, em sua maioria, alheios a esse tipo de possibilidade de participação na proteção do patrimônio ambiental.

Assim, reconhecendo-se a porta que a legislação ambiental abre para a atuação de cada cidadão, conclui-se que não basta existir o canal de acesso, é preciso garantir a existência das condições propícias para a efetivação de tal acesso. Vale dizer, a consolidação de um Estado Democrático e Ecológico de Direito⁶⁰ só será possível mediante a generalização de uma visão holística e sistêmica, inserida no complexo indissociável que une homem e natureza, concretizando entre ambos um convívio sóbrio e saudável, ecologicamente equilibrado, propiciando ao homem de hoje e de amanhã a tão almejada qualidade de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO JR., Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ANGHER, Anne Joyce. *Vade mecum acadêmico de direito*. São Paulo: Rideel, 2005.

BOFF, Leonardo. *Ethos mundial: um consenso mínimo entre os humanos*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

60 LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 17, p. 4, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A defesa do meio ambiente em juízo como conquista da cidadania. *Revista CEJ*, Brasília, n. 9, set./dez. 1999.

HOUAISS, Antônio; VILAR, Mauro Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JUCOVSKY, Vera Lúcia. Meios de defesa do meio ambiente: ação popular e participação política. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 17, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, n. 17, 2000.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MANCURSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 4. ed. São Paulo: RT, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 13. ed. São Paulo: RT, 1991.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 4. ed. São Paulo: RT, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=20&idMenu=464>>. Acesso em: 03.12.2006.

PASSOS, J. J. Calmon. Democracia, Participação e Processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: RT, 1988.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). In: *História da cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

RAMOS, Elival da Silva. *Ação popular como instrumento de participação política*. São Paulo: RT, 1991.

RIBEIRO, Costa Wagner. Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

SIDOU, J. M. Othon. Habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data, ação popular. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

VITTA, Heraldo Garcia. *O meio ambiente e a ação popular*. São Paulo: Saraiva, 2000.