

MATHEUS PASSOS DA SILVA*

Reflexões sobre o dever fundamental de proteção do meio ambiente pela sociedade e pelo Estado

Resumo

O presente artigo visa à análise da tarefa de proteção e defesa do meio ambiente a partir da perspectiva comparada acerca da existência de um dever fundamental inerente a todos os cidadãos brasileiros e portugueses como decorrência do texto normativo presente nas respectivas Constituições destes dois países. Nesse sentido são apresentados dados que comprovam que nem a sociedade, nem o Estado cumprem adequadamente o dever fundamental de proteção e defesa do meio ambiente. Para solucionar o problema apresenta-se uma proposta de maior participação político-social do cidadão por meio da cidadania ativa, de maneira que o mesmo possa interferir diretamente nas políticas públicas para concretizar o seu dever fundamental de proteção do meio ambiente.

Palavras-chave: meio ambiente; direito constitucional; cidadania; participação.

Abstract

This article aims to analyze the task of environmental protection and defense from the comparative perspective of the existence of a fundamental duty inherent to all Brazilian and Portuguese citizens as a result of the normative text presented in the constitutions of the two countries. We present data which proves that neither society nor the State adequately fulfill the fundamental duty of protection and defense of the environment. To solve the problem, the article presents a proposal for greater political and social participation of citizens through active citizenship, so that they could directly interfere in public policies, thus, fulfilling its fundamental duty to protect the environment.

Keywords: *environment; constitutional law; citizenship; participation.*

* Doutorando em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (Brasil). Bolsista CAPES – Proc. n.º 1791/15-0. Investigador não doutorado do CEDIS da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Professor universitário. E-mail: contato@profmatheus.com

Introdução

A proteção e defesa do meio ambiente tornou-se, nos últimos 40 anos, tema de fundamental importância para todas as sociedades e para todos os Estados. Em termos históricos pode-se afirmar que a origem desta preocupação foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida na cidade de Estocolmo em 1972, quando iniciaram-se os debates acerca da adequação do desenvolvimento econômico à redução da degradação ambiental – conceito este atualmente entendido como desenvolvimento sustentável.

Neste contexto de crescente preocupação mundial com o meio ambiente, Portugal e Brasil realizaram a constitucionalização da proteção do meio ambiente ao colocarem, de forma explícita em suas respectivas Constituições, que tal proteção se afigura como uma tarefa fundamental a ser desempenhada por todos – tanto pelo Estado quanto pelos próprios cidadãos em suas ações cotidianas.

Entretanto, a despeito da existência destes preceitos constitucionais é possível afirmar que a defesa e proteção do meio ambiente ainda não se apresenta no mesmo patamar, ou no mesmo grau de importância, que outros preceitos também presentes na Constituição. Significa dizer que parece não haver, tanto por parte da sociedade quanto por parte do Estado – e isto em ambos os países –, o mesmo empenho em proteger e preservar o meio ambiente quanto existe, por exemplo, na promoção da educação ou na universalização da saúde.

Desta forma, o objetivo deste texto é mostrar que para além do meio ambiente ecologicamente equilibrado ser um direito fundamental do cidadão, é também um dever fundamental deste mesmo cidadão – e não apenas do Estado – contribuir para a proteção e a defesa do meio ambiente. Busca-se assim a apresentação do conceito de cidadania ativa de maneira que esta se mostre capaz de dar ao cidadão as ferramentas necessárias para que seu dever fundamental seja cumprido.

Para atingir este objetivo o artigo se subdivide em quatro partes. Na primeira parte é trazida a configuração constitucional da defesa do meio ambiente em Portugal e no Brasil. Já na segunda parte comprova-se que, apesar da existência da preocupação com o meio ambiente, tanto cidadãos quanto o Estado não atuam de maneira a dar efetividade ao que é estabelecido pela norma fundamental.

A terceira parte traz os conceitos teóricos de dever fundamental e de cidadania ativa, posto serem estes os conceitos basilares sobre os quais assenta-se a ideia de que compete ao cidadão agir, de maneira ativa, na defesa e proteção do meio ambiente, em vez de esperar pela atuação unilateral do Estado.

Por fim, na quarta parte apresenta-se uma proposta de maior participação político-social do cidadão de maneira que o mesmo possa interferir di-

retamente nas políticas públicas para, desta maneira, concretizar seu dever fundamental de proteção do meio ambiente bem como possa fazer com que, com base em tal atuação, também o Estado venha a concretizar sua obrigação para com o meio ambiente, o que traz como resultado uma maior proteção e garantia dos direitos fundamentais e humanos de maneira geral.

1. O meio ambiente nas constituições de Portugal e do Brasil

Tendo surgido respectivamente em meados da década de 1970 e em fins da década de 1980, as Constituições de Portugal e do Brasil trazem explicitamente a proteção ao meio ambiente como elemento essencial na defesa dos chamados direitos de terceira dimensão, ou seja, dos direitos coletivos e difusos – que se caracterizam por sua titularidade ser a própria coletividade e não mais o “homem-indivíduo” típico dos direitos de primeira dimensão (Sarlet, 2009).

Para além do âmbito doutrinário, é necessário destacar a presença da proteção ao meio ambiente nas Constituições aqui em estudo. Desta forma, a Constituição da República Portuguesa de 1976 (doravante CRP) traz já em seu art. 9.º, alínea “e”, que é uma tarefa fundamental do Estado “defender a natureza e o ambiente” e “preservar os recursos naturais” (PORTUGAL, 2015a). Por sua vez, no que compete ao cidadão a CRP traz no art. 52.º, n.º 3, alínea “a” que este tem como um direito de participação política o direito de petição e de ação popular por meio do qual pode “promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra [...] a qualidade de vida e a preservação do ambiente” (PORTUGAL, 2015a).

Para além do papel ativo que a CRP estabelece tanto para o Estado quanto para os cidadãos, este texto constitucional define que o ambiente e a qualidade de vida são direitos e deveres sociais¹, sendo os mesmos apresentados no art. 66.º. O n.º 1 deste artigo indica que “todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”, enquanto o n.º 2 ressalta, novamente, que a defesa do ambiente no âmbito do desenvolvimento sustentável é um dever do Estado e que este dever deve ser cumprido “com o envolvimento e a participação dos cidadãos” (PORTUGAL, 2015a, grifo nosso).

Também a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante CF) elenca em inúmeros dispositivos a proteção ao meio ambiente e os mecanismos para a concretização desta proteção. Neste sentido a CF traz, em seu art. 225, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equili-

¹ Não se entrará neste espaço na querela acerca da definição dos direitos sociais – se são verdadeiros direitos fundamentais ou se são apenas conteúdos programáticos a serem concretizados pelo legislador. A posição aqui adotada é a de que os direitos sociais são direitos fundamentais. Acerca deste debate ver por todos Novais (2010).

brado, 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” (Senado Federal, 2016, grifo nosso), ao passo que o § 1.º deste mesmo artigo enumera as ações que devem ser realizadas pelo poder público com o objetivo de assegurar este direito.

Ainda no âmbito dos deveres do Estado, a CF traz que compete à União, aos estados e municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23), competindo a tais entes federativos legislar concorrentemente tanto sobre a “proteção do meio ambiente e controle de poluição” (art. 24, VI) quanto sobre a “responsabilidade por dano ao meio ambiente” (art. 24, VIII) (Senado Federal, 2016). Por sua vez, o inciso LXXIII do art. 5.º garante ao cidadão a possibilidade de propositura de ação popular “que vise a anular ato lesivo [...] ao meio ambiente” (Senado Federal, 2016, p. 6), ou seja, considera que a defesa e proteção do meio ambiente é verdadeiro direito-dever fundamental do cidadão.

O panorama constitucional acima traçado, se por um lado não é exaustivo no que diz respeito à tutela do meio ambiente nas duas Constituições em análise^[2], por outro serve para mostrar a preocupação que o poder constituinte originário teve ao dar tratamento especial ao meio ambiente. Mais que isso, fica claro que o meio ambiente se caracteriza não apenas por ser um direito – dos cidadãos, mas também do próprio Estado – mas também por ser um dever a ser cumprido por todos, ou seja, pelo fato de que tanto os cidadãos quanto o Estado têm a obrigação de realizar ações que levem à proteção e à defesa do meio ambiente.

2. A prática da proteção e da defesa do meio ambiente em Portugal e no Brasil

Uma vez apresentada a configuração constitucional da proteção do meio ambiente nas duas Constituições, vale fazer uma apreciação acerca da realidade prática à qual se referem estes comandos constitucionais em ambos os países. Neste sentido apresenta-se a seguir o resultado de pesquisa de campo realizada com cidadãos brasileiros sobre o tema “meio ambiente”, por um lado, e por outro apresenta-se o resultado de pesquisa realizada acerca de contratos públicos com considerações ambientais realizados pelo Estado português^[3].

² É de se destacar que as duas Constituições trazem menções ao meio ambiente em outras partes do texto, como por exemplo no âmbito da organização econômica (CRP) ou da ordem econômica e financeira (CF) ou no âmbito do direito à saúde, o qual pressupõe o meio ambiente ecologicamente saudável.

³ O leitor pode inicialmente considerar como estranha a apresentação de dois elementos que, em princípio, não têm relação entre si – o conhecimento do cidadão brasileiro sobre o tema e a atua-

2.1 O conhecimento do cidadão brasileiro sobre o tema meio ambiente

O Centro Universitário UniProjeção, instituição de educação superior localizada em Brasília, Distrito Federal, Brasil, realizou no primeiro semestre de 2010 uma pesquisa de campo com 1154 pessoas sobre o tema Meio ambiente e Direito. A maior parte dos entrevistados é do sexo feminino (68,9%) com idade entre 18 e 30 anos (50,4%) e com ensino médio completo (43,7%) (Júnior, Silva e Lázaro, 2011).

Dentre as 48 questões presentes no relatório destacam-se aquelas que têm relação direta com a atuação do cidadão no que diz respeito à proteção do meio ambiente. Como é de se esperar, 97,1% dos respondentes informaram considerar importante a preservação do meio ambiente, sendo que 90,3% consideraram que é de responsabilidade dos três entes federativos brasileiros – União, estados e municípios – a tarefa de preservar o meio ambiente. Destaca-se também o fato de que 97,7% dos entrevistados concordaram com a ideia de que o cidadão também tem a responsabilidade de proteger o meio ambiente, enquanto 97,2% afirmaram saber que o cidadão possui mecanismos para pressionar o Estado em relação a ações para a defesa do ambiente (Júnior, Silva e Lázaro, 2011).

Importa destacar que 60,7% dos entrevistados disseram não ter conhecimento acerca das leis brasileiras que visam à preservação do meio ambiente e à punição de seus agressores. Por sua vez, 84,8% daqueles que afirmaram conhecer a lei brasileira informaram que as mesmas são insuficientes para coibir os crimes ambientais, e isto tanto porque a punição é leve e não desestimula o crime (29,7%) quanto porque os eventuais réus geralmente possuem recursos econômicos e conseguem fazer com que a lei não seja cumprida (25,3%) (Júnior, Silva e Lázaro, 2011).

Por sua vez, quando questionados acerca de ações para a proteção e defesa do meio ambiente realizadas no seu dia-a-dia, os resultados não foram tão animadores quanto se poderia esperar. Apenas 52,7% dos entrevistados afirmaram comentar com familiares, amigos ou colegas de trabalho notícias que envolvem a proteção do meio ambiente; apenas 5,9% dos respondentes informaram saber algo a respeito da existência de reuniões populares promovidas pelo poder público para discutir ações em defesa do meio ambiente; e apenas 9,4% afirmaram já ter participado de audiências públicas sobre o tema (Júnior, Silva e Lázaro, 2011).

ção do Estado português. Contudo, destaca-se que estes elementos são apenas exemplificativos acerca da importância dada ao meio ambiente pelos “dois lados da mesma moeda” – ou seja, pelo Estado e pela sociedade –, de maneira que não deve o leitor entender que o objetivo seja realizar algum tipo de comparação.

Neste mesmo contexto, 76% dos entrevistados afirmaram não estar dispostos a pagar um pouco mais caro para andar de metrô, trem ou bonde em vez de utilizar carro ou ônibus; da mesma forma, 50,6% disseram não ter interesse em pagar um pouco mais caro por um carro que fosse movido a energia elétrica, a hidrogênio ou a qualquer outra forma ecológica de produção de energia (Júnior, Silva e Lázaro, 2011). Destaca-se ainda que 72% dos entrevistados indicaram não ter o costume de levar um saco, uma mochila ou qualquer outro recipiente de casa ao supermercado para evitar o uso do saco plástico, ainda que 54,5% se tenham mostrado favoráveis a pagar um pouco mais por um saco de plástico com o objetivo de incentivar a redução de seu consumo (Júnior, Silva e Lázaro, 2011).

O que se percebe a partir do resultado da pesquisa é que o cidadão brasileiro tem conhecimento acerca da importância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sabe que existem mecanismos jurídicos para a defesa deste mesmo direito, ainda que não saiba afirmar com precisão como funciona o ordenamento jurídico que lhe garante este próprio direito e ainda que considere que a legislação existente seja ineficaz para que tal objetivo seja atingido.

Por outro lado, quando se verifica quais ações práticas o cidadão desempenha para a defesa do meio ambiente – ou seja, quando se analisa o tema a partir da perspectiva do cumprimento de seu dever de proteger o meio ambiente –, percebe-se que a maioria parece ainda não ter consciência de que é também sua, e não apenas do Estado, a responsabilidade pela preservação do meio ambiente. Significa dizer que o cidadão parece não agir no sentido de cumprir o dever que lhe é constitucionalmente atribuído quando deparado com situações em que sua ação é fundamental para a proteção do ambiente – ações estas que independem da atuação do Estado.

Na sequência das palavras de Ferreira (2011), percebe-se que “a mudança de paradigma [de um consumista para um protecionista em relação ao meio ambiente] já iniciou”, pois “a necessidade de incorporar a ‘variável ambiental’ ao dia-a-dia já é levada em consideração pelos entrevistados”. Contudo, é importante destacar que “falta a essa população o entendimento que é necessário uma mudança ainda maior, e que provavelmente envolverá custos maiores”, especialmente quando se considera a responsabilidade que a geração atual tem de preservar o meio ambiente não apenas para si, mas também para as futuras gerações.

2.2 A atuação do Estado português no incentivo às contratações públicas com critérios socioambientais

Não há como negar o fato de que o Estado se apresenta como uma instituição cujas ações podem moldar diretamente os rumos a serem tomados pela sociedade. Esta afirmação ganha relevância quando se analisa as contratações realizadas pela Administração Pública, não apenas pelo montante despendido mas também pelo impacto que estas contratações têm no dia-a-dia dos cidadãos.

No caso português a importância da contratação pública não é diferente: em 2013 o Estado português teve um gasto público no montante de 4,1 mil milhões de euros referentes à celebração de 157.775 contratos públicos reportados ao Portal BASE^[4] tanto no âmbito da aquisição de bens e serviços quanto no das empreitadas de obras públicas (Assembleia da República, 2015).

No âmbito da contratação pública importa destacar dois grupos principais de Diretivas europeias sobre o tema, as quais precisam ser transpostas para o ordenamento jurídico português: as Diretivas de 2004, nomeadamente as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE; e as Diretivas de 2014 – quais sejam, as Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE –, que são resultantes do processo de revisão das Diretivas de 2004.

Estas Diretivas apresentam-se como fundamentais para o argumento aqui desenvolvido porque é com elas que surgem os chamados critérios socioambientais na área da contratação pública. Assim, ainda que as Diretivas de 2004 não sejam as primeiras a buscar regular o tema, é a partir delas que a contratação pública deixou de ser vista como mero mecanismo de compra por parte do Estado e passou a se configurar como verdadeiro mecanismo de incentivo de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado, com ênfase aos aspectos ambientais da contratação (Raimundo, 2013) por meio da chamada proposta economicamente mais vantajosa, ou seja, aquelas situações nas quais fica o Estado autorizado a contratar aquele concorrente que não necessariamente ofereça o preço mais baixo, mas sim aquele que ofereça a proposta que apresente a melhor relação custo x benefício para o Estado (Estorninho, 2014).

Por sua vez, as Diretivas de 2014 tiveram por objetivo central atualizar as Diretivas de 2004 na busca de estimular ainda mais o surgimento de contratos públicos socioambientalmente sustentáveis que fossem capazes de responder aos desafios pelos quais passava a Europa naquele momento (Bastos, 2012).

⁴ O Portal BASE “é o Portal dos Contratos Públicos [de Portugal]. Aqui, é comunicada a informação sobre todos os contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos. Através do BASE poderá também entrar no sistema de informação que avalia e monitoriza a contratação de obras públicas em Portugal: o Observatório das Obras Públicas”. Informação disponível em Roriz, C. & Ministro, P. (2015).

Neste contexto buscou-se agregar aos contratos públicos dois novos princípios – quais sejam, o da flexibilidade e o da sustentabilidade, tanto do ponto de vista social quanto ambiental – de maneira a fazer com que o desafio da continuidade do desenvolvimento social em adequação à preservação do meio ambiente – ambos tendo como pano de fundo a crise econômica – pudesse ser vencido (Estorninho, 2014).

É com base neste contexto das Diretivas com critérios socioambientais transpostas para o Código dos Contratos Públicos português que fez-se a análise dos contratos públicos deste país para que se verificasse se nos mesmos houve ou não incentivos à contratação pública ambientalmente responsável, o que serve como indicador do cumprimento, por parte do Estado, do dever de proteção ao meio ambiente.

O que se verifica a este respeito, entretanto, não é nada animador. Conforme mostrado em estudo anterior (Silva, 2015b), o que se viu no ano de 2013 foi que não apenas o critério da proposta economicamente mais vantajosa foi menos utilizado como critério de escolha da proposta vencedora – tendo este critério sido utilizado em apenas 28,9% das propostas –, mas também que nos concursos que tiveram este critério como o definidor do vencedor o subfator preço foi o mais utilizado na definição das propostas vencedoras (Assembleia da República, 2015).

Em outras palavras, parece que o Estado português preferiu escolher as propostas apresentadas com base no critério do preço mais baixo e dentre as demais – ou seja, dentre aquelas cujo critério foi o da proposta economicamente mais vantajosa – também escolheu o subfator preço como o principal mecanismo definidor da proposta vencedora. Desta maneira, o que se viu em 2013 foi que 89% dos contratos públicos adjudicados tiveram o critério “preço” como fator preponderante (Assembleia da República, 2015).

Percebe-se, desta maneira, que o critério exclusivamente econômico foi priorizado pelo Estado português em detrimento de critérios socioambientais na adjudicação dos contratos públicos. Assim, se por um lado os Estados-membros da União Europeia foram incentivados a se utilizar das contratações públicas como um mecanismo que pudesse contrabalançar os efeitos negativos da crise econômica, por outro o fizeram tendo como pano de fundo as medidas de austeridade que, em maior ou menor grau, tiveram de seguir. O caso português parece ser emblemático no diz respeito a qual fator é dada prioridade em momento de crise econômica, especialmente se se considera a situação de obrigatoriedade de aceitação de imposições externas a respeito do corte nos gastos públicos.

Em síntese, a pesquisa mostrou que dos 162 anúncios de contratos públicos disponibilizados no Portal BASE referentes ao período entre 2010 e 2015

74 deixam explícito que o critério de adjudicação seria o do preço mais baixo, o que pressupõe a ausência (ou não preponderância) dos critérios socioambientais. Restaram portanto 77 anúncios de contratação que utilizaram a proposta economicamente mais vantajosa como critério de adjudicação. Apenas 13 dos 77 anúncios – ou seja, 17% daqueles que utilizaram a proposta economicamente mais vantajosa como critério de adjudicação – indicaram que o subfator “preço” ficaria abaixo dos 50% de maneira a dar importância a outros subfatores (Silva, 2015b), nomeadamente os subfatores socioambientais.

É possível afirmar, portanto, que a preocupação do Estado português se voltou mais para a economia de recursos públicos do que ao incentivo ao desenvolvimento socioambiental por meio de ações estimuladas pelo próprio Estado por meio das contratações públicas, levando à conclusão de que Portugal não cumpriu, ao menos no que concerne às contratações públicas, com seu dever fundamental de proteção e defesa do meio ambiente^[5].

3. Os conceitos de dever fundamental e de cidadania ativa

A proteção e defesa do meio ambiente consiste em verdadeiro direito do cidadão a partir da perspectiva das Constituições aqui em análise. Contudo, conforme se depreende dos textos constitucionais já analisados, a proteção e defesa do meio ambiente não é apenas um direito que o cidadão tem: além disso, configura-se também como dever do cidadão – no caso, como um dever fundamental – a proteção do meio ambiente. Tal caracterização é obtida não apenas a partir das palavras presentes em ambas as Constituições, mas também pelo fato de que o meio ambiente, como um direito de terceira dimensão, pressupõe sua titularidade por parte da coletividade, de maneira que não apenas o Estado seja responsável pela sua consecução mas também os próprios cidadãos se apresentem como responsáveis por garantir a proteção e defesa do meio ambiente para si e para os demais com os quais convivem na coletividade.

3.1 O conceito de dever fundamental

O atual modelo de Estado, fundamentado no exercício das liberdades individuais, surgiu no século XVIII com base nos princípios defendidos pelas chamadas “revoluções liberais” então ocorridas, nomeadamente a Revolução Americana e a Revolução Francesa. Naquele contexto deu-se importância à busca – e à garantia – da liberdade individual, já que o anterior Estado abso-

⁵ Deve-se levar em consideração que o período pesquisado diz respeito à fase em que Portugal passou por restrições de ordem orçamentária por estar submetido ao Programa de Assistência Económica e Financeira proposto pela União Europeia, o qual trouxe inúmeras restrições aos gastos deste país europeu.

lutista estabelecia a impossibilidade de exercício desta liberdade por parte dos grupos sociais então consideradas como “inferiores” na escala social. Neste contexto o constitucionalismo moderno, originado com as Constituições americana de 1787 e francesa de 1791, não poderia estabelecer deveres aos cidadãos, já que fazer isso seria ir contra o espírito da liberdade dos modernos dominantes à época (Bobbio, 2000).

Contudo, não se pode pressupor a existência de direitos sem os correlatos deveres. Como afirma Martins (2011), “num Estado de Direitos Fundamentais, tão relevante quanto a criação de novas vias processuais para proteger a efetividade dos direitos, assume relevo estudar os seus pressupostos de existência, que são os deveres [fundamentais]”. Portanto, neste sentido por deveres fundamentais entendem-se os deveres de ação ou omissão realizados pelo cidadão e definidos exclusivamente pela Constituição cujos sujeitos ativos e passivos podem ser ou explicitamente indicados na norma constitucional ou deduzidos mediante interpretação (Dimoulis e Martins, 2011). Tem-se, portanto, que os deveres fundamentais estão diretamente vinculados a situações jurídicas que são impostas às pessoas pelo Estado ou ainda por parte de alguns cidadãos sobre outros com base na Constituição (Miranda, 2014b), correspondendo necessariamente a prestações jurídicas que são feitas pelos próprios cidadãos em nome da coletividade.

Não se pode, portanto, falar em direitos fundamentais sem a definição explícita de seus correlatos deveres fundamentais. Neste sentido importa destacar que a concepção aparentemente generalizada de que existem inúmeros direitos para o cidadão e nenhum dever a partir do cidadão parece comprovar a ideia de que “a apresentação de uma sociedade desprovida de deveres acarreta a inflação de direitos, sem controle e sem responsabilidades dos seus membros” (Lima, 2006).

O resultado de tal profusão de direitos sem a definição e explicitação clara dos correlativos deveres tem a tendência, em médio e longo prazo, de levar à erosão dos próprios direitos fundamentais, já que o cidadão, por não compreender que a vida em sociedade pressupõe também deveres, passa a enxergar que tem apenas direitos, sendo estes – na visão do cidadão – de “cumprimento obrigatório por parte do Estado”. Percebe-se, pelo exposto, que os deveres fundamentais, atuando em conjunto com os direitos fundamentais, devem se colocar ao serviço do ser humano de maneira a fazer com que este atinja seu mais alto grau de desenvolvimento como tal (Martins, 2011).

Uma última nota a respeito dos deveres fundamentais está relacionada ao fato de que estes não podem ser entendidos tendo-se como base alguma ideia de “obrigação à solidariedade” por parte do cidadão. Tal categoria ética, ainda que seja relevante no que diz respeito à vida em coletividade, não sustenta ju-

ridicamente os deveres fundamentais dos cidadãos, tais como o dever de serviço militar, o dever de pagar impostos e o dever de votar, dentre outros (Nabais, 2007). Não há que se entender, portanto, os deveres fundamentais como uma espécie de dever moral, já que precisam ter suporte explícito e inequivocamente jurídico na Constituição de determinado Estado (Nabais, 2007).

3.2 O conceito de cidadania ativa

A ideia de cidadania é geralmente vinculada ao estatuto constitucional do indivíduo frente ao Estado. Significa dizer que a cidadania é o “vínculo jurídico que liga uma pessoa a um determinado Estado” (Alexandrino, 2015). Como afirma Miranda (2014a) “todas as pessoas que à comunidade política estejam ligadas de modo duradouro e efectivo são cidadãos [...]”. Destaca-se ainda a definição de Gomes (2015), chamada por este autor de cidadania em sentido amplo, que diz que a cidadania está vinculada ao exercício, por parte dos cidadãos, de todos os seus direitos fundamentais – ou seja, direitos civis, políticos e sociais.

Lopes (2006) explica que a atual concepção de cidadão – vista pelo autor como individualista, já que se funda no exercício de direitos subjetivos individuais – é reforçada pela obra *Citizenship and Social Class*, de 1950, de autoria de T. H. Marshall. Nesta concepção o cidadão não teria praticamente nenhuma obrigação para com a comunidade a não ser em situações excepcionais, tal como lutar em uma guerra para defender seu Estado. Assim, o cidadão se apresenta apenas como detentor de direitos, com deveres mínimos para com os demais. Tal noção de cidadania se tornou “um status que exigia do indivíduo apenas a sua participação política na forma simplista, voluntária e periódica do sufrágio” – ou seja, nesta concepção a cidadania nada mais é do que o exercício de um direito político fundado na ideia de liberdade individual, sem nenhum tipo de preocupação do cidadão para com a coletividade da qual faz parte.

Contudo, entender que a cidadania é apenas um direito fundamental a ser exercido pelo cidadão quando este quiser parece ser um entendimento limitado e superficial do próprio conceito de cidadania. Este entendimento faz com que seja possível compreender que a não ação do cidadão na esfera público-eleitoral também corresponda ao exercício da cidadania, o que se apresenta no mínimo como estranho quando se considera a necessidade do envolvimento do cidadão com a coisa pública para que haja o fortalecimento progressivo da democracia. Por outras palavras, se o aspecto político da cidadania se limitar ao direito de votar e ser votado e se isto for visto apenas como mais uma das muitas liberdades garantidas ao cidadão pelo Estado (Bobbio, 1998), torna-se plenamente possível entender que a ausência de ação

política do cidadão devido à sua autonomia da vontade também corresponda ao exercício da cidadania, já que o espaço para a manifestação de sua vontade existe e é garantido institucionalmente – sem que, contudo, o cidadão venha efetivamente a utilizá-lo.

É neste sentido que se defende que a ideia de cidadania precise ser ressignificada, deixando de ser entendida como uma cidadania passiva e passando a ser vista como verdadeira cidadania ativa, a qual se caracteriza pelo “reforço da capacidade organizativa do cidadão e, conseqüentemente, no seu empoderamento, de maneira a permiti-lo participar ativamente do controle do Estado”. Por outras palavras, a cidadania ativa pressupõe a possibilidade do cidadão intervir diretamente no processo de formulação de políticas públicas^[6], “já que esta seria a esfera mais propícia para o compartilhamento do poder decisório no que concerne às ações do Estado” (Silva, 2015a).

Como consequência, a cidadania ativa tem como uma de suas principais características a responsabilização de todos os envolvidos, e é esta responsabilização o elemento motivador de envolvimento dos cidadãos com o processo de formulação das políticas públicas. No modelo atual de governança vertical^[7] o cidadão não possui nenhuma responsabilidade em relação aos resultados das políticas públicas implementadas pelo Estado por se encontrar em uma relação de subordinação em relação a esta instituição, fato este que reforça o papel passivo do cidadão já que ele sempre poderá se eximir de uma eventual ineficácia das políticas públicas.

Por sua vez, no modelo de governança horizontal^[8] os cidadãos têm responsabilidades diretas pelo sucesso (ou pelo fracasso) das políticas públicas. A relação horizontal entre Estado e sociedade faz com que: 1) A política pública seja resultado direto da interação entre diferentes agentes (públicos, privados e sociais) que compartilham as responsabilidades pelo seu sucesso ou fracasso; 2) Aqueles que tomam as decisões sejam aqueles diretamente empenhados na sua implementação; 3) Aqueles a quem as políticas públicas são direcionadas

⁶ Segundo Moro (2002, p. 16), são estas as etapas do processo de formulação de políticas públicas: a formação da agenda, o planejamento, a tomada de decisão, a implementação da proposta e a avaliação dos resultados. A cidadania ativa pressupõe a participação do cidadão em todas estas etapas, já que é necessário o engajamento do cidadão desde o início para que o mesmo possa se sentir como parte efetiva do processo de formulação da política pública.

⁷ No modelo de governança vertical compete exclusivamente ao Estado a definição das políticas públicas, cabendo ao cidadão o mero papel passivo de destinatário das mesmas. Neste modelo de governança o cidadão não recebe nenhum estímulo para se envolver, já que as decisões não são tomadas por ele – sua única função, grosso modo, é a de “obedecer”, ou seja, é a de usufruir da política pública conforme ela lhe é imposta pelo Estado.

⁸ Aqui o cidadão não mais estará à espera do Estado, mas sim será *parte integrante* de todo o processo de desenvolvimento da política pública.

estejam envolvidos em todo o processo de formulação das próprias políticas (Moro, 2002). Desta forma torna-se possível a percepção da “necessidade de envolvimento de todos os atores envolvidos com a política pública, seja no sentido de sua criação, no de sua execução ou mesmo no de sua recepção”; em resumo, “o que se espera é que todos atuem em conjunto para a criação daquilo a que se submeterão” (Silva, 2015a).

4. A cidadania ativa e o dever fundamental de proteção e defesa do meio ambiente por parte do cidadão

Como apresentado no primeiro tópico deste artigo, tanto a CRP quanto a CF trazem que a defesa e proteção do meio ambiente em ambos os países corresponde a verdadeiro dever fundamental dos cidadãos. Neste sentido, considera-se que a deverosidade da ação do cidadão implica, por um lado, na existência de mecanismos que permitam ao cidadão cumprir este dever e, por outro, na presença de sanções caso o dever não seja cumprido.

Desta forma, quando se considera que os deveres fundamentais refletem valores e interesses comunitários torna-se uma prerrogativa do legislador o condicionamento, ou até mesmo a restrição, de direitos, liberdades ou garantias fundamentais, sempre com o objetivo de permitir a concretização dos deveres fundamentais (Nabais, 2007). É por este motivo que se pode afirmar que os comandos constitucionais que definem estes deveres são direcionados especificamente ao legislador ordinário para que este venha a “lhes dar conteúdo ou concretizar em conformidade com as opções políticas que vierem a ser feitas, ou de os tornar aplicáveis se e na medida em que estas opções estiverem concretizadas na constituição” (Nabais, 2007).

De igual modo, é necessário destacar o fato de que a aludida cidadania ativa precisa ter previsão constitucional. Não há como compreender o conceito de cidadania ativa como se este fosse apenas mais uma política pública, já que estas, por definição, têm caráter temporário e podem ser alteradas ou até mesmo extintas conforme o interesse político de ocasião. Desta forma, defende-se que a cidadania ativa seja constitucionalizada – como ocorre no caso italiano⁹ – para que a possibilidade de participação dos cidadãos no processo de formulação das políticas públicas não fique dependente da vontade momentânea dos governantes.

⁹ A Constituição italiana traz de maneira explícita em seu artigo 118 o princípio da *subsidiarietà* como fundamentador das ações cívicas por parte dos cidadãos. Desta maneira, reconhece-se que o Estado italiano, bem como suas regiões, cidades metropolitanas, províncias e municípios favorecem a iniciativa autônoma dos cidadãos, podendo estes agirem tanto de maneira particular quanto de maneira associada a outros, no desenvolvimento de atividades que se relacionem ao interesse geral da população. Ver Senato della Repubblica, IT (p. 308).

Neste contexto, percebe-se verdadeira ausência de regras jurídicas que estabeleçam ao cidadão a necessidade de cumprimento de seu dever fundamental de proteção e defesa do meio ambiente. A despeito dos inúmeros dispositivos legais referentes à proteção do meio ambiente¹⁰, parece não haver oportunidades práticas efetivas para que o cidadão possa desempenhar de maneira ativa seu relevante papel de ator político-social no que concerne às questões relacionadas ao meio ambiente.

Isto ocorre porque ambas as Constituições aqui em análise não dão a abertura necessária para que a cidadania ativa possa se concretizar (Silva, 2016). Ora, se ao cidadão não é dada a possibilidade de participar do processo de formulação das políticas públicas não se pode pressupor que o cidadão tenha a possibilidade de cumprir seu correlato dever fundamental. A despeito do texto constitucional presente no art. 66.º da CRP e no art. 225 da CF não se verifica a possibilidade de envolvimento efetivo do cidadão com atribuição a este de responsabilidades pelo resultado de suas escolhas.

O que existe é um comando genérico que acaba por ser compreendido muito mais como uma permissão que o Estado concede aos cidadãos mas que carece da noção de responsabilidade para com a coletividade que é típica quando se está diante do cumprimento de um dever fundamental. Em consequência, o que se verifica é que “embora formalmente a proteção seja tão elevada, materialmente, em termos de eficácia, o resultado é pequeno” (Papp, 2016), o que faz com que ainda hoje, a despeito de toda previsão normativa acerca da proteção e defesa do meio ambiente, esta seja realizada muito mais com base em imperativos morais dos cidadãos do que com base em critérios efetivamente jurídicos, como se pôde observar a partir dos resultados da pesquisa anteriormente citada neste texto.

É patente, neste sentido, a necessidade de se “começar a discutir como construir a concretização desse dever fundamental da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente” (Papp, 2016). Uma vez que a defesa e proteção do meio ambiente afigura-se na atualidade como componente fundamental para a própria sobrevivência da espécie humana – e isto não apenas em termos biológicos, mas também em termos econômicos –, afigura-se como

¹⁰ Veja-se, a título de exemplo, o caso brasileiro: “foi encomendada em 2012 uma análise da produção legislativa federal em matéria ambiental do ano anterior, em 2011; o ponto de partida era que não se sabia quais eram as leis e nem como avaliar a qualidade dessas leis. O resultado a que se chegou, analisando dia a dia o Diário Oficial da União, foi que, apenas no ano de 2011, foram editados 211 atos normativos federais que tratam da questão ambiental, e esses 211 atos normativos federais concentram nada mais, nada menos do que onze mil e setenta e seis dispositivos, Artigo, Caput, Parágrafo, Inciso” (Papp, 2016, p. 50).

absolutamente premente a necessidade de se pensar em formas de fazer com que esta proteção traga resultados práticos no dia-a-dia do cidadão.

Como aponta Papp (2016), se por um lado o direito ao meio ambiente é coletivo, por outro o usufruto dos benefícios decorrentes de sua proteção é individual. Neste sentido, uma questão colocada pelo autor é a de “quem paga a conta”, já que há ônus – não apenas financeiros, mas também sociais e culturais – em decorrência “da imposição de medidas de proteção ambiental”. Torna-se necessária a realização de uma “discussão de como compartilhar os ônus financeiros, [...] os ônus sociais [...] e] os ônus culturais também decorrentes da imposição de medidas de proteção ambiental”, de maneira que estes ônus “não fiquem exclusivamente naqueles que são responsáveis pelo direito de propriedade, mas sim para todos aqueles que são beneficiados por essas medidas”.

É neste contexto que a ideia de constitucionalização da cidadania ativa pode contribuir. Uma vez dada ao cidadão a possibilidade real de participar do processo de criação de políticas públicas, caberia ao mesmo, em conjunto com os demais com os quais compartilha aquela coletividade e em um ambiente efetivamente democrático, inclusivo e com atribuição de responsabilidades a todos, a definição de respostas às perguntas anteriormente levantadas. Estando a cidadania ativa diretamente relacionada à ideia de poder local, parece não haver ninguém melhor do que o próprio cidadão para tomar decisões acerca da maneira pela qual poderá o meio ambiente ser protegido, já que será este mesmo cidadão que estará vinculado ao resultado – seja ele negativo ou positivo – da política pública.

Considerações finais

A proteção e defesa do meio ambiente se apresenta como um direito de terceira dimensão, o que significa dizer que sua titularidade não está vinculada a um cidadão considerado individualmente mas sim à toda a coletividade. Em consequência, a concretização deste direito é tarefa que implica a todos e deve ser realizada de maneira compartilhada entre Estado e sociedade, ainda que os resultados possam ser quantificados de maneira individual.

Neste contexto, ganha destaque nos textos constitucionais analisados o fato de que a proteção e defesa do meio ambiente se caracteriza como verdadeiro dever fundamental a ser exercido pelo Estado e pela sociedade. Não há que se falar, portanto, em uma atitude passiva por parte do cidadão, passividade esta que pode ser caracterizada pelo seu não envolvimento nas questões que dizem respeito à garantia deste direito.

Entretanto, a despeito da deverosidade explicitada no comando constitucional, o que se percebe é que tanto a sociedade quanto o Estado têm falhado

na consecução deste direito-dever. Sendo assim, mostrou-se que o cidadão brasileiro tem consciência da importância da questão ambiental em seu dia a dia, ainda que suas ações práticas nem sempre levem ao cumprimento deste dever fundamental. Por outro lado, a perspectiva estatal apresentada identificou o foco voltado à esfera econômica e não à esfera ambiental por parte do Estado português em seus contratos públicos, o que pode ser visto como uma indicação de que também o Estado não está cumprindo o dever fundamental de proteção do meio ambiente.

Sendo assim, defende-se no artigo que o cumprimento do dever fundamental de proteção do meio ambiente só será efetivamente cumprido a partir do momento em que houver a possibilidade jurídica de exercício, por parte do cidadão, da cidadania ativa, compreendendo-se tal conceito como a participação do cidadão em todo o processo de formação de políticas públicas – formação da agenda, planejamento, tomada de decisão, implementação da proposta e avaliação dos resultados – associado à atribuição de responsabilidades àqueles que participam deste processo.

Vislumbra-se com este mecanismo não apenas a possibilidade de concretização do direito-dever de proteção e defesa do meio ambiente, mas também, em última instância, o aprofundamento do caráter democrático da sociedade, já que a cidadania ativa pressupõe o debate e a troca de ideias entre cidadãos acerca dos problemas pelos quais passa a coletividade e também das melhores maneiras de solucioná-los, o que sem dúvida contribui para a melhoria da qualidade da democracia.

Referências

- Alexandrino, J. M. (2015). Lições de direito constitucional (Vol. 1) (p.90) Lisboa: AAFDL.
- Assembleia da República, PT (2005, 12 agosto). Constituição da república portuguesa. (pp.11-61) Coimbra: Almedina.
- Bastos, F. B. (2012). A escolha de critérios ambientais de adjudicação de contratos públicos: Reflexões de direito administrativo nacional e europeu. (p.3) Lisboa: ICJP.
- Bobbio, N. (1998). Democracia. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Eds.), Dicionário de política (p. 324). Brasília: UnB.
- Bobbio, N. (2000). Liberalismo e democracia (p.9). São Paulo: Brasiliense.
- Dimoulis, D., & Martins, L. (2011). Deveres fundamentais. In G. S. Leite, I. W. Sarlet, & M. Carbonell (Eds.), Direitos, deveres e garantias fundamentais (p.337). Salvador: JusPodivm.

- Estorninho, M. J. (2014). Curso de direito dos contratos públicos: Por uma contratação pública sustentável (pp.106-119). Coimbra: Almedina.
- Ferreira, F. R. (2011). Algumas reflexões sobre os resultados do projeto práticas investigativas, no que concerne ao meio ambiente. *Projeção, Direito e Sociedade*, 2(1), 28. Recuperado de <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/64/54>
- Gomes, J. J. (2015). Direito eleitoral (p.6). São Paulo: Atlas.
- Junior, A. N. L., Silva, M. P., & Lázaro, F. M. (2011). Relatório do projeto práticas investigativas. Semestre 2010.1. Linha de pesquisa: Meio ambiente e direito. *Projeção, Direito e Sociedade*, 2(2), 157-198. Recuperado de <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/106/92>
- Lima, F. G. M. (2006). Os deveres constitucionais: O cidadão responsável. In P. Bonavides, F. G. M. Lima, & F. S. Bedê (Eds.), *Constituição e democracia. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho* (pp. 255-256). São Paulo: Malheiros Editores.
- Lopes, A. M. (2006). A cidadania na constituição federal brasileira de 1988: Redefinindo a participação política. In P. Bonavides, F. G. M. Lima, & F. S. Bedê (Eds.), *Constituição e democracia. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho* (pp. 22-25). São Paulo: Malheiros Editores.
- Martins, C. E. B. R. (2011). Introdução ao estudo sobre os deveres fundamentais (p.45). Salvador: JusPodivm.
- Miranda, J. (2014a). Manual de direito constitucional (Vol. 2, Tomo 3) (p.65). Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2014b). Manual de direito constitucional (Vol. 2, Tomo 4) (p.92). Coimbra: Coimbra Editora.
- Moro, G. (2002). The citizen's side of governance. *The Journal of Corporate Citizenship*, 7, p.4. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/228681817_The_citizen's_side_of_governance
- Nabais, J. C. (2007). Por uma liberdade com responsabilidade: Estudos sobre direitos e deveres fundamentais (pp.241-349). Coimbra: Coimbra Editora.
- Novais, J. R. (2010). Direitos sociais. Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal.
- Papp, L. (2016). Direito ambiental. In G. F. Mendes, & C. B. Morais (Eds.), *III Seminário luso-brasileiro de direito constitucional: Estado de direito, direitos fundamentais e combate à corrupção na interface Portugal-Brasil* (pp.50-53). Brasília: IBDP.

- Roriz, C., & Ministro, P. (2015). *Contratação pública em Portugal 2013*. Lisboa: Instituto da Construção e do Imobiliário. Recuperado de <http://www.inci.pt/Portugues/Noticias/Paginas/RelatorioContratacaoPublica2013.aspx>
- Raimundo, M. A. (2013). *A formação dos contratos públicos. Uma concorrência ajustada ao interesse público* (p.395). Lisboa: AAFDL.
- Sarlet, I. W. (2009). *A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional* (p.48). Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Senado Federal, BR (2016, 18 fevereiro). *Constituição da república federativa do Brasil* (pp.6-46). Brasília: Senado Federal. Recuperado de http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_18.02.2016/CON1988.pdf
- Senato della Repubblica, IT (1947, 27 dezembro) *Constitution of the Italian republic*. Roma: Parliamentary Information, Archives and Publications Office of the Senate Service (p.308). Recuperado de http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
- Silva, M. P. (2015a). *A cidadania ativa como mecanismo de combate à corrupção*. In P. G. G. Branco, & S. A. F. Victor (Eds.), *Estado de direito, direitos fundamentais e combate à corrupção: Interfaces Portugal/Brasil* (pp. 26-28). Brasília: IBDP. Recuperado de <http://www.idp.edu.br/docman/ebooks/1019-estado-de-direito-direitos-fundamentais-e-combate-a-corrupcao-interfaces-portugal-brasil-1/file>
- Silva, M. P. (2015b). *Análise de contratos públicos socio ambientais no cenário português de crise económica* (p.51). *Relatório da disciplina de direito administrativo realizado como elemento avaliativo no âmbito do curso de doutoramento em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* (não publicado). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Silva, M. P. (2016). *A cidadania ativa como mecanismo para o aprofundamento da participação do cidadão*. In J. Miranda (Ed.), *A constituição no limiar do século XXI* (pp.199-282). Lisboa: AAFDL.

