

A CONSTRUÇÃO DO DEBATE AMBIENTALISTA NUMA PERSPECTIVA DO DIREITO CONSTITUCIONAL: DA DEMANDA GLOBAL À EFETIVAÇÃO NACIONAL E LOCAL

Dayse Braga Martins*

Rosendo Freitas de Amorim**

RESUMO

O debate ambientalista foi construído culturalmente de forma paulatina, mas seus efeitos concretos no meio ambiente foram tardios, o que resultou na crise ambiental que se observa e se sente hoje. O marco mundial se deu com a Conferência realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972. No Brasil os ideais ambientalistas vieram a ter repercussão considerável, sobretudo, a partir da “Eco 92”, realizada no Brasil, no estado do Rio de Janeiro, que teve seu fundamento no princípio do desenvolvimento sustentável. O direito ambiental pátrio consolidou-se com a Constituição Federal de 1988 que elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao *status* de direito humano fundamental, impondo-se a defesa e preservação do meio ambiente tanto ao Estado como aos cidadãos, ampliando o sujeito de direito às futuras gerações. As discussões sobre as questões ambientais devem ser pautadas nos princípios do poluidor-pagador; da prevenção, precaução, equilíbrio, limite, informação e participação. A preocupação central no debate ambientalista é conciliar a utilização/transformação do meio ambiente e seu equilíbrio. Teoricamente a saída é o desenvolvimento sustentável. Contudo, na prática, ainda se têm dificuldades de aplicação frente aos interesses capitalistas individuais de uma minoria, que se sobressaem aos interesses ambientais difusos. Um dos principais instrumentos de concretização dos direitos ambientais é a educação ambiental. Cidadãos conscientes poderão participar ativamente do debate ambientalista e, conseqüentemente, de seus efeitos.

* Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR, professora assistente e supervisora do Escritório de Prática Jurídica – EPJ, ambos do Curso de Direito da UNIFOR e diretora adjunta da Fundação Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, secção Ceará.

** Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC, professor titular da graduação do Curso de Direito e da pós-graduação *stritu sensu* de Direito Constitucional, ambos da Universidade de Fortaleza - UNIFOR.

PALAVRAS CHAVES

MEIO AMBIENTE, DEBATE AMBIENTALISTA, DIREITO CONSTITUCIONAL.

RESUMEN

El debate del medio ambiente fue elaborado por la sociedad despacio, pero sus efectos concretos al medio ambiente fueram tardios, el que resultó en una crisis ambiental, que se observa y se siente hoy. El marco mundial fue en la Conferencia de Estocolmo, Suecia, en 1972. En el Brasil los ideais ambientales tuvieron mucha repercusión, fundamentalmente, a partir de la `ECO 92`, que fue realizada en el Brasil, en el estado del Rio de Janeiro (enero), que tuvo su fundamento en el principio del desarrollo sustentable. El derecho ambiental del Brasil se consolidó con la Constitución Federal de 1988, que elevó el derecho al medio ambiente ecologicamente equilibrado al posición de derecho humano fundamental, obligando su defensa, como también su preservación, por el estado e ciudadanos, ampliando el sujeto de derecho para las futuras generaciones. Las discusiones sobre las cuestiones ambientales deben ser pautadas en los principios del la persona que contamina el medio ambiente, debe efectuar el pago, como también en la prevención, precaución, equilibrio, límite, información y participación. La principal preocupación en el debate ambiental, es conciliar la utilización y transformación del medio ambiente y su equilibrio. La salida es el desarrollo sustentable. Con todo, en la práctica, aún se tiene dificultades en la aplicación frente al intereses ambientales difusos. Un de los principales instrumentos de concretización de los derechos ambientales es la educación ambiental. Ciudadanos conscientes poderan participar mejor de los debates sobre el medio ambiente y, de sus efectos.

PALAVRAS-CLAVE

MEDIO AMBIENTE, DEBATE DEL MEDIO AMBIENTE, DERECHO CONSTITUCIONAL.

INTRODUÇÃO

O meio ambiente foi utilizado por muito tempo como fonte de recursos naturais inesgotáveis, para atender aos anseios desenvolvimentistas dos homens. Essa visão

antropocêntrica capitalista do meio ambiente resultou em verdadeiro desastre ecológico: devastação de florestas, desertificação de grandes áreas, escassez de água potável, poluição, extinção de várias espécies de animais, modificação do clima, proliferação de inúmeras doenças que levam à morte, etc.

Historicamente, toma-se o ano de 1972 como marco da conscientização da importância da utilização racional de recursos naturais, com a Conferência das Nações Unidas, realizada na Suécia, onde se aprovou a *Declaração de Estocolmo* sobre o ambiente.

No Brasil, o Direito Ambiental consolidou-se constitucionalmente em 1988, positivado no artigo 225 da Constituição Federal¹:

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.

O Direito Constitucional Ambiental, especialmente a construção do debate ambientalista será abordado neste trabalho com ênfase na matéria relacionada à proteção do meio ambiente que está positivada na Constituição Federal de 1988.

1. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL: A CONSTRUÇÃO DO DEBATE AMBIENTALISTA

Antes de dar início ao estudo das normas ambientais positivadas na Constituição Federal de 1988, a fim de analisar seus princípios e competências, é indispensável a abordagem histórica para uma fiel compreensão da matéria. Passa-se, então, a falar da construção do debate ambientalista, para que se entenda como se chegou ao que existe hoje no nosso ordenamento jurídico em matéria ambiental:

Nas primeiras civilizações, diante da riqueza de recursos naturais e do número reduzido de habitantes, o homem desfrutava a natureza, acreditando que esta fosse inesgotável; ele sequer refletia sobre a perenidade ou não dos recursos naturais. O meio

¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 19 ed., São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.

ambiente era simplesmente algo a serviço do homem, mas distante e independente de sua vida.

A partir do século 17, aumentou-se a incidência da degradação do meio ambiente, decorrente da Revolução Industrial, cujas principais conseqüências foram o desenvolvimento do capitalismo como modo de produção, a utilização de máquinas e o aumento na produção e na produtividade, a urbanização da população e a formação de grandes centros populosos. Em virtude da irracional e descontrolada exploração dos recursos não-renováveis da natureza, o homem começou a sentir claramente os efeitos do desequilíbrio ambiental.

O resultado de anos de degradação foi sendo sentido pelo homem, ao passo que foi se desenvolvendo uma consciência ecológica. Historicamente, o marco da conscientização ambientalista foi a Conferência das Nações Unidas em 1972, realizada na Suécia, onde se aprovou a *Declaração de Estocolmo* sobre o ambiente, contendo 26 princípios norteadores da inovadora postura do homem frente ao meio ambiente.

A partir dessa nova política ambiental, a relação do indivíduo com a natureza foi sendo construída ao menos de forma mais consciente dos efeitos de sua má utilização. Antes o meio ambiente existia simplesmente para atender às vontades humanas, e com a concepção expressa na Declaração de Estocolmo a qualidade de vida do homem passou a se relacionar diretamente com o equilíbrio do meio ambiente, como condição *sine qua non* para seu bem-estar, pautado no princípio do desenvolvimento sustentável.

No Brasil não foi diferente. As idéias ecológicas foram construídas de acordo com o grau de degradação do meio ambiente, que ocorreu desde a chegada dos portugueses no ano de 1500. O que não foi ideal, pois a dificuldade de retorno ao *status quo ante*, após um dano ao meio ambiente, é quase impossível, sendo possível apenas medidas mitigatórias da degradação ambiental. O ideal é aplicar uma política de prevenção e cautela, a fim de que o dano sequer ocorra.

Quando os portugueses aqui chegaram, no ano de **1500**, eles tinham o interesse apenas mercantil. De início, se dedicaram à extração de uma espécie de madeira, a qual deram o nome de pau-brasil. Por sua grande rentabilidade, o pau-brasil foi explorado intensamente até meados do século 19, o que resultou na devastação da Mata Atlântica.

Em 1530, os portugueses, temendo a perda das terras brasileiras para os franceses, intensificaram o processo de colonização, por meio do sistema de Capitâneas

Hereditárias. A necessidade de povoar aliado ao interesse econômico originou a implantação do sistema de monocultura da cana-de-açúcar.

O plantio da cana desenvolveu-se principalmente no Nordeste, devido à característica de seu solo. Para que o seu cultivo gerasse retorno financeiro, eram necessários grandes investimentos, o que era viável apenas para poucos produtores, pois isso não prescindia de grandes extensões de terras e de muita mão-de-obra (escravos) na queimada de vastas áreas de mata virgem. Esse sistema de produção foi chamado de *plantation*, e era caracterizado pelo latifúndio, monocultura e escravidão.

Como se pode observar, foi a partir daí que se agravaram os processos de exclusão social (poucos com muito e muitos sem nada) e de degradação do meio ambiente, com a devastação indiscriminada das florestas.

No Brasil, até 1548, aplicou-se somente a legislação de Portugal. Com a implantação do Governo Geral, deu-se início a uma nova etapa da legislação brasileira, pois se passou a serem expedidas algumas normas legais em complemento daquela.

Inicialmente, vigoraram as Ordenações Afonsinas, até 1514, quando foram substituídas pelas Ordenações Manuelinas. As Ordenações Afonsinas não tratavam da questão ambiental. Contudo, as Ordenações Manuelinas proibiam a caça de alguns animais e consideravam crime o corte de árvores frutíferas.

Em janeiro de 1603, passaram a vigorar as Ordenações Filipinas, decorrência da compilação da legislação existente, com algumas alterações. Em matéria ambiental, elas protegem a água dos rios e os peixes, vedando a poluição das águas e a pesca com rede em certas épocas do ano.

Com o decorrer do tempo foram elaborados vários instrumentos legais que protegiam a fauna e a flora brasileira - a exemplo do Regimento do Pau-Brasil, de 1605; da Carta Régia, de 1797; do Regimento de Cortes de Madeiras, de 1799; e da criação do Jardim Botânico no Rio de Janeiro, em 1808.

Na discussão ambientalista do Brasil Imperial, destacam-se os nomes de José Bonifácio de Andrade e Silva, Joaquim Nabuco, José Moraes Navarro e José Vieira Couto.

O principal alvo de crítica desses autores era a destruição das florestas brasileiras - consequência das queimadas para o cultivo da monocultura da cana-de-açúcar, da exploração de pau-brasil e do ciclo do ouro e do diamante.

José Vieira Couto² escreveu o livro “Memória sobre a Capitania de Minas Gerais”, que fala da necessidade de modificar os meios de produção adotados pelos latifundiários, pois destruíam a fecundidade da terra:

... nestas preciosas matas, nestas amenas selvas, que o cultivador do Brasil, com o machado numa das mãos e o tição na outra, ameaça-as de total incêndio e desolação. Uma agricultura bárbara, ao mesmo tempo muito mais dispendiosa, tem sido a causa deste geral abrasamento.

A discussão ambientalista também emergiu no Brasil e se desenvolveu de acordo com as novas relações sociais. Nesta fase de Brasil Colônia, embora os interesses pela proteção dos recursos naturais fossem eminentemente econômicos, não se deve desvalorizar a grande importância desse período, que foi marcado pelo destaque do movimento ambientalista.

A conselho de José Bonifácio, foi promulgada, em **17 de junho de 1822**, uma lei que extinguiu o regime de grandes concessões de terras, chamado de regime de sesmarias³. A abolição desse instituto deixou o Brasil sem legislação fundiária até 1850. Tal fato propiciou a proliferação de pequenas propriedades que também utilizavam a queimada para o plantio, ocasionando mais prejuízos ao meio ambiente.

Observa-se que, mesmo com o fim da concessão de grandes latifúndios, a degradação do meio ambiente continuou, pois os cultivos em pequenas propriedades também utilizavam o método de queimadas para a produção. Houve, portanto, apenas uma continuidade da destruição das florestas, que se iniciara na descoberta do Brasil.

D. Pedro convocou uma Assembléia Constituinte em 03 de junho de 1822. O projeto de Constituição tinha três características principais: o anticolonialismo, em oposição aos portugueses; o antiabsolutismo, que limitava e reduzia o poder do imperador e fortalecia o Legislativo; e o classismo, que restringia o poder apenas para os latifundiários, com exclusão do povo quanto aos direitos de cidadania.

Em **07 de setembro de 1822**, diante dos conflitos entre Portugal e Brasil, D. Pedro proclamou a Independência. Posteriormente, foi aclamado Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil.

Em **20 de outubro de 1823**, foi editada uma lei que recepcionava todos os instrumentos legais do Brasil Colônia, inclusive toda a legislação ambiental já existente.

² COUTO, José Viera. Memória sobre a Capitania de Minas Gerais, Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Volume 11, 1848, p. 1799.

³ Sesmarias eram lotes de terras que o Rei, em meados do século 16, concedia aos donatários para cultivo, com o fim de colonizar o Brasil e regulamentar o uso da terra.

Isso significava que o Brasil continuaria a ser regido por normas oriundas de Portugal e pelas demais regras editadas na época do Brasil Colônia.

As idéias do projeto da Constituição não agradaram D. Pedro I, pois reduzia seu poder. Assim, o imperador, em **12 de novembro de 1823**, convocou suas tropas e dissolveu a Assembléia Constituinte, nomeando um Conselho de Estado composto por um grupo de dez juristas indicados por si, para redigir um novo projeto constitucional, ocasião em que José Bonifácio de Andrade e Silva e seus irmãos foram punidos.

A Constituição outorgada em **25 de março de 1824** nada tratou sobre o direito ambiental. Entretanto, deixou uma grande abertura para que fosse regulado ordinariamente. Octaciano Nogueira⁴ fala das características da Constituição de 1824:

A sua plasticidade e, mais do que isso, a sua adaptabilidade às condições políticas, econômicas e culturais da época estão razoável e fartamente documentadas.

...

Maior plasticidade não tivemos em nenhum dos documentos constitucionais posteriores. Todas essas peculiaridades mostram a importância, ainda hoje, do texto de 1824, quando em *confronto com todos os demais que tivemos*.

Em **1830**, foi promulgado o primeiro Código Criminal que tipificava como crime o corte ilegal de árvores.

José Bonifácio, em **1850**, novamente influenciava as decisões do imperador D. Pedro II, com suas idéias de conservação ambiental, dando ensejo ao surgimento da primeira lei de terras do Brasil, lei n° 601, que prescrevia importantes mudanças sobre a conservação e a proteção da natureza.

A principal inovação da Lei de Terras foi a imposição da responsabilidade objetiva do infrator em caso de dano ambiental, imputando-lhe sanções administrativas, civis e penais. Juraci Perez Magalhães⁵, ambientalista contemporâneo, em sua obra “A Evolução do Direito Ambiental no Brasil”, critica os autores que comentam o direito ambiental, observando que a idéia de responsabilidade objetiva do direito ambiental não é mérito da recente lei n° 6.938, de 1981, mas sim da lei n° 601, que foi promulgada mais de 130 anos antes:

... a Lei n° 6.938/81, a exemplo da Lei n° 601, criou um série de sanções contra o poluidor, e adotou o princípio do responsabilidade sem culpa, afastando o Código Civil para os efeitos da responsabilidade por dano

⁴ NOGUEIRA, Octaciano. Coleção Constituições Brasileiras: 1824. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999, v. 01, p. 16.

⁵ MAGALHÃES, Juraci Perez. A Evolução do Direito Ambiental no Brasil. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998, p. 36.

ambiental. O interessante é que muito louvou esse chamado “avanço”, quando pode-se verificar que a Lei nº 601 foi precursora da nova legislação, há mais de cem anos.

Depois da Lei de Terras, quase nenhum outro instrumento legal de relevância foi promulgado. A proteção de nossas terras ficou a cargo de pessoas engajadas nas causas ambientais.

O latifúndio da cana-de-açúcar e a destruição desenfreada das florestas tiveram continuidade no Período Imperial. José Bonifácio⁶, um dos principais autores que lutavam pela defesa de um novo sistema de exploração dos recursos naturais, por temer o futuro da natureza do Brasil, afirma em “Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a Escravatura” que:

... a natureza fez tudo a nosso favor, nós, porém, pouco ou nada temos feito a favor da natureza. Nossas terras estão ermas, e as poucas que temos roteado estão mal cultivadas, porque o são por braços indolentes e forçados; nossas numerosas minas, por falta de trabalhadores ativos e instruídos, estão desconhecidas ou mal aproveitadas; nossas preciosas matas vão desaparecendo, vítimas do fogo e do chamado, da ignorância e do egoísmo; nossos montes e encostas vão-se escalvando diariamente, e com o andar do tempo faltarão as chuvas fecundantes, que favorecem a vegetação e alimentam nossas fontes e rios, sem o que nosso belo Brasil, em menos de dois séculos, ficará reduzido aos páramos e desertos da Líbia. Virá então esse dia (dia terrível e fatal), em que a ultrajada natureza se ache vingada de tantos erros e crimes cometidos.

Alberto Torres era outro autor que tinha um pensamento muito avançado para a época. Ele já falava da necessidade de mudança da relação do homem com a natureza e do homem com a sociedade. Asseverava que a evolução do homem era formada por três elementos: o indivíduo, a sociedade e a terra - este último, a base da relação entre os indivíduos e a sociedade. Afirmava também que os três elementos teriam de se adaptar uns aos outros de modo que nenhum dos três fosse prejudicado.

O pensamento de Alberto Torres⁷ se cristaliza nesta passagem do livro “A Organização Nacional”, publicado pela primeira vez em 1914: “Em seu aspecto dinâmico, a noção de ‘civilização’ deve exprimir um estado de equilíbrio e de harmonia entre o homem, o meio físico e a sociedade, capaz de assegurar bem-estar e cultura ao indivíduo e desenvolvimento à espécie, conservado e melhorado o patrimônio mental.”

⁶ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA, José. Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura, in *Obra Política de José Bonifácio*, Brasília, Senado Federal, 1973.

⁷ FREYRE, Gilberto. *Nordeste*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Livraria José Olympio, 1967, pg. 22 e 47.

Não se pode esquecer também da contribuição do autor Gilberto Freire, que, em sua obra “Nordeste”⁸, retratou as conseqüências do plantio da cana-de-açúcar no meio ambiente:

O empobrecimento do solo, em tantos trechos do Nordeste, por efeito da erosão, não se pode atribuir aos rios, à sua ânsia de correr para o mar levando a gordura das terras, mas principalmente à monocultura. Devastando as matas e utilizando-se do terreno para uma cultura única, a monocultura deixava que as outras riquezas se dissolvessem na água, se perdessem nos rios.

A monocultura da cana no Nordeste acabou separando o homem da própria água dos rios; separando-o dos próprios animais - ‘bichos-do-mato’ desprezíveis ou então considerados no seu aspecto único de inimigos da cana que era preciso conservar à distância dos engenhos (como os próprios bois que não fossem os de carro). E não falemos aqui da distância social imensa que a monocultura aprofundou, como nenhuma outra força, entre dois grupos de homens - os que trabalham no fabrico do açúcar e os que vivem mal ou voluptuosamente dele.

Essas idéias foram muito inovadoras e corajosas para a época. As três categorias sociais que detinham o poder neste período eram o chefe do Poder Moderador e Executivo (imperador), os latifundiários e a Igreja. Tais teorias de modificação do modo de produção, incluindo as idéias abolicionistas, afetavam o *status quo*, o que provocou a reação das elites dominantes, inclusive a do imperador, que forçava aposentadorias de juizes quando não referendavam algum ato seu. Exemplo disso foi a aposentadoria forçada, em 1857, de Joaquim Nabuco, também defensor das causas ambientais.

Na madrugada de **15 de novembro de 1889**, Deodoro da Fonseca encabeçou o golpe que derrubou o regime monárquico e instituiu a República. A Proclamação da República não surgiu do dia para a noite. A Guerra do Paraguai foi determinante para o movimento de dissolução da Monarquia, pois o desgaste econômico e político do Império no pós-guerra resultou na intensificação da luta contra a escravatura, contra o regime vigente e, conseqüentemente, na organização do Partido Republicano em 1870.

A Proclamação da República foi, portanto, reflexo das transformações socioeconômicas, que geraram descontentamento na elite brasileira, dando oportunidade à busca de mudanças para solucionar a crise política e social que o país estava atravessando.

A fase republicana foi marcada por grandes avanços no pensamento ambientalista do Brasil. O autor Juraci Perez Magalhães⁹ divide este período em três:

⁸ TORRES, Alberto. A Organização Nacional, in Coleção Temas Brasileiros, Volume 39, 4ª ed., São Paulo, Editora Nacional; Editora Universidade de Brasília, 1982.

- a) Período de evolução do Direito Ambiental, de 1889 a 1981.
- b) Período de consolidação do Direito Ambiental, de 1981 a 1988.
- c) Período de aperfeiçoamento de Direito Ambiental, a partir de 1988.

1.1 Período de Evolução do Direito Ambiental - 1889 a 1981.

Entre os anos de **1889 e 1981** foram editadas cinco constituições (1891, 1934, 1937, 1946, 1967). Essas constituições pouco trataram de questões ambientais, mas os instrumentos legais infraconstitucionais, bem como os movimentos de cunho ambientalista, marcaram esse período de evolução do Direito Ambiental.

A Constituição de **1891** nada versou sobre matéria ambiental. Foi uma constituição pouco aplicada, sem crédito das autoridades públicas; tratou-se de um período de fraudes políticas, liderado pelas oligarquias rurais - classe econômica dominante da época.

Em 1885 e em 1902, o Brasil firmou convênios internacionais em defesa de animais da fauna brasileira. Eles tinham como objetivos, respectivamente, a preservação das garças que habitavam a Amazônia e a proteção das aves úteis à agricultura. Em 1911, foi criado pelo decreto nº 8.843 a primeira reserva florestal do Brasil, localizada no Acre, que tinha quase a extensão de todo o seu território. Há de se ressaltar que esse projeto da reserva florestal não foi implantado, ficou só no papel¹⁰.

A breve Constituição de **1934** tinha veias revolucionárias e democráticas, pois inovou na preocupação com algumas questões sociais. Em seu texto já trazia algumas preocupações com a conservação do patrimônio histórico e artístico, assim como regulava a competência para legislar sobre recursos naturais - as riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração.

Sob a vigência da Constituição de 1934, surgiram dois importantes instrumentos legais responsáveis pela evolução do Direito Ambiental no Brasil: o Código Florestal e o Código de Águas. Essas duas legislações representam o avanço da preocupação ecológica, inclusive com restrições ao direito de propriedade, que à época era constitucionalmente assegurado como direito absoluto.

⁹ MAGALHÃES, Juraci Perez. A Evolução do Direito Ambiental no Brasil. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998, p. 39.

¹⁰ MAGALHÃES, Juraci Perez. A Evolução do Direito Ambiental no Brasil. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998, p. 41/42.

As conferências para discussões sobre proteção do meio ambiente também marcaram essa fase. Ademais, foram criados vários parques de proteção ambiental. Nesse período, já se constata nos instrumentos legais uma preocupação diferente daquela apenas com interesses econômicos. Há uma tendência de conservação e proteção do meio ambiente em si.

Solange S. Silva-Sanchez¹¹ assegura que a política governamental de meio ambiente teve início com a adoção do Código das Águas, em 1934, do Código de Minas, no mesmo ano, e do Código Florestal, em 1937. Neste primeiro momento da política de meio ambiente, ela registra a ausência de participação do povo no movimento ambientalista:

De um modo geral, o primeiro momento da política ambiental brasileira foi marcado por duas preocupações básicas: a racionalização do uso e exploração dos recursos naturais e a definição de áreas de preservação permanente, estabelecendo, assim, alguns limites à propriedade privada. O principal objetivo desta política foi regulamentar a apropriação dos recursos naturais em âmbito nacional. A política ambiental brasileira nasce de forma tímida, sob o regime de Vargas, marcada por características bastante peculiares: o Estado 'administra' os recursos naturais, de modo a atender a indústria nascente; o Executivo concentra os instrumentos de controle e gestão de recursos; a sociedade está ausente no momento de elaboração das políticas ambientalistas.

A Constituição outorgada, em **1937**, pelo golpe de Estado de Getúlio Vargas representou um retrocesso para o processo democrático no Brasil, que aos poucos se fortalecia. No Estado Novo (1937-1945), Getúlio atuou como verdadeiro ditador; não poderia haver qualquer tipo de manifestação contra o governo. Quem se aventurasse a protestar corria o risco de ter sua casa invadida, ser preso, julgado e condenado sumariamente. E todos os atos de Getúlio não poderiam ser questionados por qualquer dos outros Poderes.

A União continuou com a competência de legislar sobre os bens de domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração. Atribuiu-se, também, competência residual para os Estados legislarem sobre esses assuntos. Contudo, não se pode esquecer que esta Constituição vigorou sob um regime ditatorial, cuja lei maior era a vontade do chefe do Poder Executivo.

Em 1938, foi adotado o Código de Pesca, que declarava a fauna e a flora das águas como propriedades públicas no Brasil. Foram criados, ainda, vários parques

¹¹ SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. Cidadania Ambiental: Novos Direitos no Brasil. São Paulo: Editora Humanitas FFLCH/USP, 2000, p. 67.

nacionais de proteção à natureza, como o de Itatiaia, em 1937, o de Iguazu e o da Serra dos Órgãos, em 1939.

A Constituição promulgada em **1946** representou o retorno à democracia. Ela trouxe em seu texto dispositivos da Constituição de 1934, e do Código Eleitoral de 1932. Em matéria especificamente ambiental não regulou, contudo já assegurou o direito à vida como direitos e garantias individuais. Inovou, também, quanto à função social da propriedade ao prever a desapropriação por necessidade e utilidade pública e por interesse social. Até então, nas demais Constituições, o direito à propriedade era inatingível. Somente na Constituição de 1946 ela veio a ser condicionada ao bem-estar social.

Dois pontos fundamentais da Constituição democrática de **1946**, além dos acima mencionados, são os prescritos nos artigos 198 e 199. O primeiro prescreve um plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste; o segundo trata do plano de valorização econômica da Amazônia. Realmente, é visível a preocupação ecológica com as duas áreas mais atingidas pela degradação ambiental, que se iniciou com a exploração do pau-brasil e com a monocultura da cana, quando da invasão dos portugueses no Brasil em 1500.

A nossa legislação infraconstitucional, salvo alguns retrocessos, continuou a evoluir, sobretudo no que tange à consciência de proteção e conservação dos integrantes dos movimentos ambientalistas.

Em 24 de janeiro de **1967** foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Segundo Aliomar Baleeiro¹²:

A Constituição é calvinista, é para enriquecer. A preocupação é de proteger o comércio e a indústria, mesmo que se sacrifique aquela coisa que é o essencial de qualquer um, de qualquer povo, de qualquer civilização, de qualquer desenvolvimento – o homem. O homem, alvo precípua da Constituição de 1946. A de 1967 põe em primeiro plano a indústria, o comércio e o desenvolvimento econômico. O mito do desenvolvimento econômico informa esta Constituição e a anima.

Essa Constituição foi elaborada no início do Regime Militar (1964/1985). E como todo regime ditatorial, as liberdades foram limitadas, os direitos fundamentais dos cidadãos cerceados, e o movimento ambientalista prejudicado.

¹² BALEEIRO, Aliomar e SOBRINHO, Barbosa Lima. **Coleção Constituições Brasileiras: 1967**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999, v. 05, p. 83-84.

A Constituição de 1967 - emendada em 1969 -, como as demais, não abordou o tema Direito Ambiental especificamente em um capítulo, mas ao longo de seu texto regulou o dever do Estado na proteção ao patrimônio histórico (art. 180, parágrafo único). À União continuou a responsabilidade de legislar sobre desapropriação, jazidas, minas, metalurgia, florestas, caça e pesca, águas (art. 8º), bem como a desapropriação por interesse social como exceção ao direito de propriedade (art. 153, § 22).

Uma inovação da emenda de **1969** foi o artigo 172, que tratava do levantamento ecológico para analisar o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a calamidades e mau tempo, impondo punição para o mau uso da terra.

Em 1971, houve um retrocesso na legislação ambiental, resultado do I Plano Nacional de Desenvolvimento que tinha como *slogan* “o milagre econômico”. A política econômica caracterizou-se pelo aumento da produção industrial e da exportação às custas de astronômicos empréstimos do exterior, que acarretou a elevação da dívida externa e da inflação.

O Programa de Interação Nacional – PIN e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e do Nordeste – Proterra, tiveram como efeitos a concessão de terras para o desenvolvimento da pecuária e, conseqüentemente, a rápida degradação do meio ambiente, principalmente da Amazônia. O resultado foi tão danoso, que deu ensejo a uma mobilização pública.

Em **1972**, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, o Brasil - vivendo um período de desenvolvimento industrial a todo custo - defende o crescimento econômico em detrimento da proteção e conservação do meio ambiente, pois, na qualidade de país em desenvolvimento não iria arcar com o ônus da degradação ocasionada pelos países desenvolvidos.

Apesar desse pensamento antiambientalista, a questão ambiental foi disseminada pelos meios de comunicação, tornando-se um tema mais conhecido pelas massas, inclusive com denúncias da população sobre as degradações ambientais.

Em 1974, foi implantado o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Este, mais consciente da necessidade de proteção à natureza, executou vários planos de preservação do meio ambiente. Alterou, até mesmo, o sistema de concessão de terras da Amazônia executado no I PND.

O III PND foi aprovado em 1979 e vigorou de 1980 a 1985. Os princípios e objetivos de proteção à natureza foram mais bem definidos. A preservação do meio ambiente estava à frente de toda a política de desenvolvimento, que era administrada pelos novos órgãos ambientais criados em 1981: o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama; e o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.

1.2 Período de Consolidação do Direito Ambiental – 1981 a 1988

O período de **1981 a 1988** foi de grande avanço para a consolidação do Direito Ambiental no Brasil. Ele foi marcado principalmente pelo III PND, que estabeleceu uma política ambiental presente na política nacional de desenvolvimento e na sua execução, ou seja, consolidou uma política ambiental nacional.

Em 1983, foi regulamentada a Política Nacional de Meio Ambiente, que conceitua legalmente o meio ambiente como “um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida de todas as formas”.

A Lei de Política Nacional de Meio Ambiente traça princípios fundamentais do Direito Ambiental. Trata o meio ambiente como um bem público de uso coletivo e vincula a qualidade ambiental à qualidade de vida e à dignidade da pessoa humana. Regula, ainda, sobre a necessidade da avaliação dos impactos ambientais dos projetos que possam agredir a natureza. O Conama e o Sisnama exerceram o papel fundamental de efetivação dos instrumentos legais acima citados.

Outrossim, o número de organizações ambientalistas não-governamentais¹³ aumentou consideravelmente, significando um avanço, pois houve uma organização das forças sociais.

1.2 Período de Aperfeiçoamento do Direito Ambiental – a partir de 1988

¹³ “Organizações não-governamentais” são instituições sem fins lucrativos que não pertencem ao setor privado nem público, por isso são chamados de terceiro setor. Têm como objetivo a proteção e defesa dos direitos fundamentais, exercendo funções públicas, como educação, saúde, educação, defesa do meio ambiente e demais atividades voltadas para a efetivação da cidadania.

Após esse período de consolidação dos princípios do Direito Ambiental, nada mais esperado que a constitucionalização desses princípios. A Constituição de 1988 trouxe enormes avanços para o Direito Ambiental: este passou a ser assegurado constitucionalmente, tratado em capítulo exclusivo. O conceito de *meio ambiente* prescrito no *caput* do artigo 225 é amplo, protege a vida em todas as suas formas. Engloba, também, a proteção dos bens materiais e imateriais, visando a garantir uma boa qualidade de vida às gerações presentes e futuras.

O “meio ambiente ecologicamente equilibrado” passou a ser requisito indispensável para o direito à vida. Daí seu caráter de **direito fundamental**. Após a Constituição de 1988, a legislação ordinária também seguiu os passos da evolução do direito ambiental e partiu em busca da efetividade dos preceitos constitucionais.

Em 1992, no Rio de Janeiro, realizou-se uma das conferências mais importantes para o Direito Ambiental – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que suscitou a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que destacou em seus princípios o desenvolvimento sustentável.

Observa-se, portanto, que a discussão ambientalista guarda uma coerência lógica com a realidade. A partir do momento que o homem passou a sofrer seriamente devido às conseqüências da degradação ambiental, ele passou também a formar uma nova consciência sobre o meio ambiente, que no Brasil consolidou-se juridicamente com a Constituição de 1988, uma das constituições mais avançadas do mundo em matéria ambiental.

A Constituição de 1988 foi resultado da luta contra o regime ditatorial. Logo em seu primeiro artigo, consubstancia o ideal de um Estado democrático de direito, com fundamentos na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político, no qual todo poder emana do povo. No segundo título, resguarda os direitos e garantias fundamentais, tudo muito bem especificado, para não haver possibilidade de interpretações desvirtuadas dos ideais da nova Carta Constitucional.

A “Constituição Cidadã”, como Ulysses Guimarães a denominou, trouxe também um capítulo próprio para tratar do meio ambiente, constante no artigo 225, que prescreve: “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.”

A constitucionalização dos direitos ambientais representou um grande avanço para a questão ambiental, por ser a Constituição norma suprema, superior as demais normas do ordenamento jurídico pátrio, e inovou em vários aspectos:

- O meio ambiente como um bem difuso, isto é, como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Antes, na era dos direitos civis, só existiam duas categorias de bens: os bens públicos e os bens particulares. No entanto, o meio ambiente não é um bem público, pois não pertence ao Poder Público - este é apenas o gestor destes bens. Tampouco é um bem particular, passível de se exercer as prerrogativas inerentes ao direito de propriedade. O meio ambiente é, portanto, um bem de uso comum do povo.
- O povo torna-se sujeito do direito ao meio ambiente equilibrado, bem de natureza difusa. Ele passa a ser representado pelas presentes e futuras gerações, ou seja, surge um novo sujeito de direitos - as futuras gerações.
- Por fim, esse artigo obriga o Poder Público e a coletividade a defender e preservar o meio ambiente. Pode-se concluir que proteger e preservar o meio ambiente não é uma prerrogativa do Poder Público e da coletividade, mas sim um dever, uma obrigação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Constitucional Ambiental - segundo a teoria das gerações (ou dimensões) dos direitos fundamentais, teorizada por Paulo Bonavides e João Baptista Herkenhoff, é um direito fundamental de terceira geração. Consolidou-se a partir da segunda metade do século 20 como direitos pautados no princípio da fraternidade, em resposta à urgente necessidade de proteção uma vida digna das presentes e futuras gerações.

A construção do debate ambientalista no Brasil desenvolveu-se ao longo de sua história. A partir do momento que o homem passou a sofrer seriamente com as conseqüências da degradação ambiental, ele passou também a cultivar uma nova consciência sobre o meio ambiente. Esse pensamento consolidou-se juridicamente com

a Constituição de 1988, uma das constituições mais avançadas do mundo em matéria ambiental, inclusive apelidada de “Constituição Verde”.

A constitucionalização do Direito Ambiental representou um grande avanço e inovou em vários aspectos. Criou-se uma nova categoria de bens: os **bens difusos**, que não são particulares, nem públicos: são bens de uso comum do povo. Os sujeitos de direito são representados não só pelas presentes, mas também pelas **futuras gerações**. Por fim, a Constituição não somente atribui uma prerrogativa, mas também uma **obrigação** ao Poder Público e à coletividade de defender e preservar o meio ambiente.

O Direito Ambiental, além de ser um **direito fundamental** de terceira geração, revela-se um dos **Direitos Humanos** inerente à qualidade de pessoa, advindo dos direitos naturais, tendo ambos como princípio basilar a dignidade da pessoa humana. Pode-se dizer que o direito ambiental é um **direito humano fundamental**.

O artigo 225 da Constituição é munido de força normativa, de aplicação imediata, essencial para a consolidação de um regime democrático. É nesse contexto que o papel do cidadão é definido como essencial à concretização desses princípios, na medida que este cidadão é obrigado a preservar e defender o meio ambiente. Entretanto, detecta-se uma omissão na previsão constitucional e legal específica das formas de atuação positiva do cidadão para cumprir sua obrigação constitucional de defender e preservar o meio ambiente.

A discussão das questões ambientais giram em torno do regime capitalista de produção e consumo versus a proteção do meio ambiente, que tem seguido o princípio do desenvolvimento sustentável, que representa um ponto de equilíbrio para o uso dos recursos ambientais da forma menos degradante possível, atendendo os demais princípios que norteiam o direito ambiental, a exemplo do poluidor-pagador; da prevenção, precaução, equilíbrio, limite, informação, participação e ubiquidade.

O debate ambientalista estará sempre presente no meio social, econômico e político, pois repercuti em todas as searas da vida do homem em sociedade. A formação da construção da consciência ambiental é condição *sine qua non* para a efetividade da obrigação de proteger e preservar o meio ambiente. E o instrumento para formação desta consciência é a Educação Ambiental, norteadas de práticas de cidadania.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 9ed, 2006.
- BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições Brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999, v. 02.
- BALEEIRO, Aliomar e SOBRINHO, Barbosa Lima. **Coleção Constituições Brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999, v. 05.
- BALEEIRO, Aliomar e SOBRINHO, Barbosa Lima. **Coleção Constituições Brasileiras: 1967**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999, v. 05.
- BONAVIDES, Paulo. **Direito Constitucional**. 12 ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2002.
- BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA, José. **Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura**, in Obra Política de José Bonifácio, Brasília, Senado Federal, 1973.
- BRASIL, **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: Agenda 21**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1995.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 19 ed., São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.
- BRITO, Francisco A. e CÂMARA, João B.D. **Democratização e gestão ambiental: em busca do desenvolvimento sustentável**. 3 ed., Petrópolis: Editora Vozes, 2002.
- COUTO, José Viera. **Memória sobre a Capitania de Minas Gerais**, Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Volume 11, 1848.
- CHRIS WOLD, Afrânio José Fonseca Nardy. **Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5 ed amp. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FREYRE, Gilberto. **Nordeste**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Livraria José Olympio, 1967.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política Ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental na sociedade de risco.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Evolução do Direito Ambiental no Brasil.** São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998, p. 41/42.

OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de, e GUIMARÃES, Flávio Romero. **Meio Ambiente de Cidadania: uma abordagem interdisciplinar.** São Paulo: Madras, 2004.

SÉGUIN, Elida. **Direito ambiental: nossa casa planetária.** Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. **Cidadania Ambiental: Novos Direitos no Brasil.** São Paulo: Editora Humanitas FFLCH/USP, 2000.

TORRES, Alberto. **A Organização Nacional, in Coleção Temas Brasileiros, Volume 39, 4ª ed.,** São Paulo, Editora Nacional; Editora Universidade de Brasília, 1982.