



O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL: AVANÇOS OU RETROCESSOS (1988 A 2014)?

*Márcia Dieguez Leuzinger**
*Marcelo Dias Varella***

Resumo

Uma das conquistas da Constituição de 1988 o Brasil foi a concessão do status constitucional à proteção do meio ambiente. Mais de um terço dos países do mundo alterou suas constituições para proteger o meio ambiente. Cada país tem modificado suas leis à luz de suas próprias peculiaridades revelando assim as suas visões particulares sobre a proteção e conservação ambiental. O uso e a proteção do meio ambiente é inconsistente em todo o mundo devido à diversidade das sociedades humanas. Este tratamento inconsistente levanta sérias preocupações sobre a sustentabilidade do meio ambiente como um todo. Vinte e cinco anos mais tarde, torna-se imperativo para identificar se houve progressos significativos na implementação de leis eficazes para a proteção desses bens ambientais e se a Constituição tem, efetivamente, trouxe mudanças reais para a legislação ambiental brasileira. Este artigo irá apresentar os detalhes históricos e comentários sobre a implementação das Disposições Constitucionais 1988. Em particular, estaremos enfocando os impactos da reação mundial contra a legislação ambiental infraconstitucional.

Palavras-chave

Direito constitucional. Proteção do meio ambiente. Análise histórico-evolutiva.

Abstract

One of the achievements of the 1988 Brazil Constitution was granting constitutional status to the protection of the environment. More than a third of countries worldwide have amended their constitutions to protect the environment. Each country has modified its laws in light of its own peculiarities, thereby revealing its particular views on environment protection and conservation. The usage and protection of the environment is inconsistent throughout the world due to the diversity of human societies. This inconsistent treatment of the environment raises grave concerns about the sustainability of the environment as a whole. Twenty-five years later, it is imperative to identify whether there has been significant progress in the implementation of effective laws for the protection of these environmental goods and whether the Constitu-

* Professora do Programa em Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília. Email: marcia.leuzinger@uol.com.br

** Professor do Programa em Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília. Email: marcelodvarella@gmail.com

tion has, effectively, brought real changes to Brazilian environmental law. This article will present both historical details and commentary on the implementation of the 1988 Constitutional Provisions. In particular, we will be focusing on the impacts of worldwide backlash against infra-constitutional environmental legislation.

Keywords

Constitutional Law. Environment protection. Historical evolutionary analysis.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países mais relacionados com a proteção ou agressão ao meio ambiente no mundo, principalmente em função de deter 60% da floresta Amazônica, que abriga uma fantástica diversidade de espécies. A área total da Amazônia é de quase 6 milhões de quilômetros quadrados, das quais 3,6 milhões ficam no Brasil, o equivalente a quase 40% do território dos Estados Unidos. O Brasil, considerado o país com a maior biodiversidade do planeta, está em franco desenvolvimento econômico, o que é feito, muitas vezes, às custas da destruição ambiental.

Desde a redemocratização do país, na década de 1980, houve mudanças importantes na proteção do meio ambiente, em especial após a promulgação da Constituição de 1988. Na década de 1990, pode-se perceber a edição de normas que trouxeram significativos avanços, mas nas décadas seguintes, houve sérios retrocessos para a proteção ambiental, apesar de ter o movimento ambientalista se fortalecido no país nos últimos trinta anos, tanto por pressões internacionais como pela ascensão de uma preocupação doméstica.

O constituinte de 1988 teve o mérito de conferir *status* constitucional à proteção do meio ambiente. Trata-se de um processo de *constitutional confluence*, pelo qual mais de um terço dos Estados do planeta alteraram suas respectivas constituições, incorporando valores ambientais. Cada Estado adaptou sua lei fundamental em função das suas próprias peculiaridades, revelando, de certa forma, sua visão sobre meio ambiente, proteção e conservação do seu território. Isso porque as relações entre as sociedades humanas e o ambiente que as cerca são frutos da cultura, possuindo, cada grupo, formas peculiares de se relacionar com a natureza, que podem ou não ser sustentáveis.

No caso do Brasil, o tratamento do meio ambiente pela Constituição Federal de 1988 revela alguns eixos centrais, relacionados à nossa visão sobre o tema: o meio ambiente como direito fundamental; a conservação da diversidade biológica e dos processos ecológicos; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos; a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental antes da realização de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação; e a educação ambiental. Vinte e cinco anos depois, é importante identificar se houve avanços na construção de regras jurídicas infra-

constitucionais efetivas para a proteção destes bens ambientais e se a Constituição, de fato, trouxe mudanças reais para o Direito brasileiro.

Este artigo pretende apresentar, em rápidas linhas, o desenvolvimento destes principais pontos e tecer breves comentários críticos sobre a implementação dos dispositivos constitucionais e, em especial, sobre o retrocesso ambiental que tem sido percebido como fenômeno mundial com reflexos diretos na legislação infraconstitucional brasileira.

2. AVANÇOS NA PROTEÇÃO DO AMBIENTE NATURAL

Desde os anos de 1930, significativos avanços podem ser enumerados no que tange à proteção do ambiente natural no Brasil. Em 1934, eram decretados nosso primeiro Código Florestal e o Código de Águas, normas que, a despeito da finalidade de resguardar recursos estratégicos para a industrialização do país, que dava então seus primeiros passos, também tinham um viés protecionista. Figuras como a quarta parte da vegetação encontrada em uma propriedade rural, que não podia ser derrubada, ou as florestas protetoras, que protegiam, dentre outros, as margens dos rios, surgiam com esta norma. Também são criados, nesse momento histórico, nossos primeiros parques nacionais.

Na década de 1960, outras importantes leis são editadas, como o segundo Código Florestal, peça essencial para, mais tarde, dar consistência ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, a lei de proteção à fauna silvestre, normas de combate à poluição. A criação de unidades de conservação continuava a ser considerada importante política ambiental de preservação e agências ambientais passaram a ser incumbidas de sua instituição e gestão. Nota-se que a criação de órgãos especializados na proteção ambiental surgiu mais ou menos na mesma época que nos Estados Unidos.

Com o desenvolvimentismo do anos 70, o governo ditatorial brasileiro considerava que o movimento ambientalista internacional era uma estratégia para evitar a industrialização do país. Um Embaixador Brasileiro na Reunião Preparatória da Conferência de Estocolmo, em Founex, teria afirmado que o Brasil era um país grande o suficiente para receber todas as indústrias poluidoras do planeta. Durante a Conferência, o Brasil liderou um grupo de 77 países que defendia o direito ao crescimento econômico, tendo estendido uma faixa com os dizeres: “Bem vindos à poluição, estamos abertos a ela. O Brasil é um país que não tem restrições, temos várias cidades que receberiam

de braços abertos a sua poluição, porque nós queremos empregos, dólares para o nosso desenvolvimento”¹.

Nas décadas seguintes, principalmente em razão da influência que os resultados da Conferência de Estocolmo exerceu em todo o mundo, novas leis de proteção foram editadas, assim como foram instituídos órgãos e entidades com a finalidade exclusiva de proteção ao meio ambiente, abrangendo diferentes aspectos, como espaços protegidos, poluição, educação ambiental etc. Em 1981, é editada a Lei nº 6.938, que instituiu no Brasil uma Política Nacional de Meio Ambiente. Trata-se de uma norma que até hoje serve de referência importante para a proteção ambiental.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que declarou ser o direito ao meio ambiente equilibrado um direito fundamental, repartindo-se o dever de protegê-lo e preservá-lo entre Estado e sociedade, leis entendidas como socioambientais passaram a ser editadas, integrando a sociedade na gestão dos bens ambientais. Pode-se citar como exemplo a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Também merece destaque, em 1998, a edição da Lei de Crimes Ambientais.

Todavia, na década de 2000, começa-se a perceber um movimento de retrocesso na proteção do meio ambiente, movimento este que tem reflexos no Brasil, e se faz sentir com o início da desconstrução do arcabouço normativo que havia sido, até então, edificado.

3. MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A Constituição Federal, em seu art. 225, caput, declarou termos todos o direito fundamental “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 fundamental ao meio ambiente equilibrado, direito difuso, de terceira geração, decorre diretamente do direito à vida, em sua acepção qualidade de vida. Ao contrário dos direitos fundamentais individuais e sociais, traz como principais características a transindividualidade, tendo por destinatário todo o gênero humano², sua desvinculação de critérios patrimoniais e o abandono da ideia tradicional de direito subjetivo, que demanda a

¹ Disponível em: <http://www.observatorioeco.com.br/historia-do-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em 10/05/2013.

² Segundo Paulo Bonavides, os direitos difusos “*não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação, como valor supremo em termos de existencialidade concreta*”. **Curso de Direito Constitucional**, 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993, p. 481.

individualização de um titular³. Desse modo, quando se pretende defender o ambiente sadio, não é possível fazê-lo apenas para uma ou para algumas pessoas, aproveitando semelhantes ações a todos, indistintamente.

Outra peculiaridade do direito ao meio ambiente equilibrado, conforme posto na Carta Federal de 1988, é a coincidência entre seus titulares e os destinatários da obrigação de manter o ambiente hígido, na medida em que a Constituição Federal reparte este dever entre o Poder Público e a sociedade. Criou a CF/88, assim, uma função, chamada de função ambiental, consubstanciada na obrigação, cometida ao Estado e aos integrantes do corpo social, de preservação do ambiente natural⁴. Divide-se a função ambiental, portanto, em pública e privada, subdividindo-se a primeira em legislativa, judiciária e administrativa.

No tocante à função ambiental privada, muito embora não haja, na Constituição, o estabelecimento de obrigações específicas em relação aos particulares, pode-se inferir que, no mínimo, deverão observar as normas de proteção ao ambiente natural, podendo-se, inclusive, interpretar essa obrigação de forma mais ampla, o que incluiria a real participação da sociedade na gestão do patrimônio natural⁵.

Em relação à função ambiental pública, determinou a Constituição, no § 1º do art. 225, como meio de assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, prestações materiais e atuação legislativa, a que concorrem os três entes federativos, no âmbito de suas respectivas competências.

Tais dispositivos têm, de fato, contribuído para mudar a visão do Direito brasileiro sobre o meio ambiente. Hoje, é raro encontrar nos tribunais a desconsideração do direito ao ambiente sadio como direito fundamental. No entanto, parece, em muitos casos, que este direito fundamental cede espaço para outros valores ligados ao mercado. Muitas vezes, carece de efetividade pela falta de dispositivos legais específicos que concretizem o valor constitucional. Em outras palavras, a consideração do meio ambiente equilibrado como um direito fundamental em diversas situações não é suficiente para impor a proteção ambiental em face de um caso concreto de dano.

³ BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

⁴ BENJAMIN, Antônio Herman. **Função Ambiental**. In **Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

⁵ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Série Universitária. São Paulo: Elsevier, 2013.

4. CONSERVAÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA

A diversidade biológica foi incorporada na Constituição de 1988 com a emergência da defesa do Brasil da tese da soberania nacional dos recursos genéticos. Nesta época, o tema era objeto de intensos debates em todo o mundo e o Brasil era um dos principais opositores à ideia do princípio da diversidade biológica como patrimônio comum da humanidade. Apenas com a Convenção sobre a Diversidade Biológica, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, quatro anos após a promulgação da Constituição Federal, o tema passou a ser regulado internacionalmente. O Brasil, por ser um país megadiverso, foi um dos principais motivadores das negociações internacionais.

No plano concreto, nas últimas duas décadas, a proteção da biodiversidade se estruturou a partir de três grandes vertentes: proteção de espécies naturais e de ecossistemas; controle da biossegurança; e controle do acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais a eles associados.

A proteção de espécies naturais e de ecossistemas teve uma evolução mais importante no plano legislativo, apresentando, todavia, baixa efetividade no plano prático. De fato, um conjunto de normas foi redigido para a proteção das espécies ameaçadas de extinção, assim como para a utilização racional de ecossistemas, preservação de *habitats* e de processos ecológicos. No entanto, nesses vinte anos, as taxas de desmatamento da região Norte e Centro-Oeste do Brasil registraram recordes na década de 1990, e muito embora tenham diminuído nos últimos anos, não se registrou ainda desmatamento zero. Entre 2011 e 2012, foram destruídos 4.656 mil km² de floresta, apesar de estar em prática o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), lançado em 2004⁶. Os avanços da fronteira agrícola e a incapacidade institucional de fazer cumprir as normas, inclusive as mais recentes, como a Lei de Crimes Ambientais, garante impunidade aos agentes. Na prática, pode-se dizer que se conhece a importância do meio ambiente equilibrado, mas os atores privados e, em alguns casos, o próprio Estado, preferem a destruição de *habitats* e, conseqüentemente, da biodiversidade, em prol do avanço, dentre outros, do agronegócio. Atualmente, com as alterações do quadro normativo de proteção, em especial as mudanças imprimidas pelo novo Código Florestal, as expectativas são de novo avanço do desflorestamento.

O controle da biossegurança, por sua vez, consolida-se com o controle da introdução de organismos alienígenas no meio ambiente, tanto silvestres vindos de outros Estados, como geneticamente modificados. O Brasil adotou o sistema da UNEP, com um conjunto normativo muito próximo da maior parte dos países do mundo. A adoção do Protocolo de Cartagena sobre Or-

⁶ Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>. Acesso em 11/05/2013.

ganismos geneticamente Modificados contribuiu para a uniformização do problema. Hoje, o Brasil é o único país exportador de organismos geneticamente modificados a ser parte no Protocolo.

No tocante aos organismos silvestres, as Delegacias de Vigilância Sanitária e os controles de fronteira brasileiros têm obtido avanços consideráveis e pode-se dizer que a norma constitucional contribuiu para evitar maiores impactos sobre o ambiente natural. O tema dos organismos geneticamente modificados é mais sensível política e juridicamente e foi objeto de polêmicas intensas, judiciais e legais, em especial sobre a soja e o algodão transgênicos. Em 2005, foi aprovada a Lei 11.105, que estabelece competências entre as diferentes instâncias envolvidas, reforçando o poder decisório da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, o que vem causando muitas divergências. O tema ganhou tanta importância que foi necessária a criação de um conselho de ministros de Estado, o Conselho Nacional de Biossegurança, apenas para lidar com os casos mais difíceis.

No que se refere ao controle do acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados, os avanços foram muito menores. O objetivo de desenvolvimento a partir do uso racional da diversidade biológica, com agregação de valor por meio de produtos e processos mais elaborados, não foi alcançado. Pelo contrário, no intuito de tudo regular e proteger, o Estado mostrou sua incapacidade de lidar com tantas pesquisas realizadas, no Brasil e no exterior, com recursos genéticos de origem brasileira. O resultado foi um regime regulatório, instaurado pela Medida Provisória 2.186/01, que dificultou a pesquisa doméstica com recursos genéticos brasileiros. A falta de consenso sobre qual o modelo deve ser adotado leva o país a não conseguir dar uma regulamentação nova para o tema.

5. ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS

A CF/88, no inciso III do § 1º do art. 225, prevê a criação, em todas as unidades da federação, de “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

A instituição, pelo Poder Público, de espaços territoriais especialmente protegidos, que também constitui instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), vem sendo considerada pela comunidade científica uma das mais eficientes maneiras de conservação da diversidade biológica in situ. A prática de preservação de espécies carismáticas e locais belos, que fundamentou a criação de espaços ambientais, no Brasil, ao menos até o final

da década de 1970, foi substituída, a partir da utilização de critérios científicos, pela ideia de proteção de habitats e de paisagens.

Espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP) podem ser definidos como qualquer área, criada pelo Poder Público, sobre a qual incida proteção jurídica específica, integral ou parcial, de seus atributos naturais, seja ela pública ou privada. Os ETEP constituem, portanto, gênero que, por sua vez, subdividem-se em unidades de conservação, espaços de proteção específica e áreas protegidas. Unidades de conservação são apenas aquelas expressamente previstas pela Lei nº 9.985/00 (Lei do SNUC), sendo todos os demais espaços ambientais, como áreas de preservação permanente, áreas de reserva legal, jardins botânicos e zoológicos, hortos florestais, dentre muitos outros, classificados como espaços de proteção específica. Atualmente, a partir da expedição do Decreto nº 5.758/06, que instituiu o Plano Nacional de Áreas Protegidas, foi criada uma terceira categoria de espaço ambiental, denominado “áreas protegidas”, que abrange, parcialmente, as outras duas, na medida em que compõe-se de unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas, esses dois últimos também integrantes dos chamados espaços de proteção específica⁷.

As unidades de conservação, que integram o sistema nacional de unidades de conservação da natureza (SNUC), dividem-se em unidades de proteção integral, que não admitem utilização direta dos recursos naturais, e unidades de uso sustentável, que permitem o uso direto, desde que conforme as regras que regem a categoria de UC e o respectivo plano de manejo. No plano federal, compõem o SNUC 886 unidades de conservação, 139 de proteção integral e 747 de uso sustentável. A área total protegida com UCs federais é de 755.185 km², o que corresponde a quase 10% do território brasileiro, sem contar as UCs estaduais e municipais.

Como as UCs não são as únicas categorias de espaços territoriais especialmente protegidos, é necessário compreender-se o alcance da expressão em razão de consequências práticas derivadas do conceito, uma vez que, nos termos determinados pela CF/88, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pode ser feita por ato administrativo ou legislativo, mas sua supressão ou modificação dependerá sempre de lei em sentido formal. Ou seja, o Estado poderá criar espaços territoriais especialmente protegidos por lei ou por ato administrativo, mas, havendo a necessidade de extingui-los ou de alterar-lhes os limites, será necessária a edição de lei específica, editada pelo Poder Legislativo.

No que diz respeito às unidades de conservação, a própria Lei nº 9.985/00 já prevê, no § 7º do art. 22, que “a desafetação ou redução dos limites de

⁷ LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura**: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica". O problema, entretanto, encontra-se nos demais espaços ambientais, para os quais também é necessária a edição de lei para sua extinção ou modificação.

A efetividade deste dispositivo, contudo, é bastante questionada, na medida em que a própria legislação infraconstitucional permite, em determinados casos, a alteração de espaços ambientais mediante simples autorização do órgão ambiental. É o que ocorre com as áreas de preservação permanente, que podem ter suprimida a vegetação quando autorizada pelo órgão ambiental competente, nos termos do art. 8º da Lei nº 12.651/12. Ora, se a própria legislação ignora os comandos constitucionais, não havendo, por outro lado, dispositivo legal enumerando claramente os ETEP, é claro que abusos de todos os tipos vêm sendo praticados, muitas vezes com a anuência do Estado.

6. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Outro mérito do legislador constituinte de 1988 que merece destaque é a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Tal instrumento já estava presente no direito brasileiro desde a edição, em 1981, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que menciona a avaliação de impactos ambientais como instrumento de gestão, sendo, posteriormente, regulamentado pela Resolução CONAMA nº 01/86, que definiu os critérios básicos e diretrizes gerais do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório (EIA/RIMA). Em 1988, o EIA ganhou *status* constitucional, afastando dúvidas acerca de sua incidência sobre normas posteriores e de sua obrigatoriedade sempre que presente o risco de que determinada atividade ou empreendimento venha a causar significativa degradação. Trata-se de um grande avanço para a proteção do meio ambiente.

A possibilidade de aplicação da exigência constitucional mesmo em caso de perigo leva alguns autores a considerarem que o princípio da precaução integraria o texto constitucional, o que foi confirmado pelos tribunais, como no contencioso sobre a soja geneticamente modificada, que envolveu diferentes processos judiciais entre 1998 e 2003. Ainda hoje, a jurisprudência é vacilante neste tema. O princípio da precaução é aplicável quando não há certeza sobre o nexo de causalidade entre o ato e o dano, ou mesmo sobre a existência de dano, o que induz as autoridades a instaurar uma gestão integrada de riscos antes de liberar ou manter qualquer atividade.

Na prática, entretanto, sua implementação encontra obstáculos em virtude da multiplicação de empresas que, ao invés de realizarem estudos de impacto para cada atividade, avaliando os riscos envolvidos, apenas copiam

estudos já realizados. Como o Poder Público não tem condições de analisar a fundo estes estudos, em muitos casos a obrigação constitucional torna-se inefetiva, transformando-se em mera formalidade sem importantes efeitos concretos.

7. EDUCAÇÃO AMBIENTAL

A Constituição traz a obrigação de o Poder Público promover, em todos os níveis de ensino, educação ambiental, além da conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Este dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 9.795/99, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental.

Essa norma, que define educação ambiental como um “componente essencial e permanente da educação nacional”, que deve estar presente “em todos os níveis e modalidades do processo educativo” (art. 2º), quando trata da educação formal, menciona não apenas a educação infantil e ensinos fundamental e médio, mas também a educação superior, especial e profissional. Todavia, não se vê, nos currículos dos cursos superiores, qualquer preocupação com o desenvolvimento de uma prática de educação ambiental integrada e contínua, o que demonstra, mais uma vez, a baixa efetividade das normas ambientais constitucionais e infraconstitucionais.

Mesmo nos ensinos fundamental e médio, embora exista a preocupação com a inserção da educação ambiental nos programas das diferentes disciplinas, a falta de capacitação dos professores impede que os objetivos de conscientização e informação das crianças e jovens sejam alcançados plenamente.

Por outro lado, tanto a CF/88 quanto a Lei nº 9.795/99 tratam também da educação informal, consubstanciada nas “ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente” (art. 13 da Lei 9.795/99), o que significa o atendimento ao princípio da informação. O Estado tem, assim, a obrigação de conscientizar a população sobre a importância de proteger o meio ambiente, bem como de informá-la, periodicamente, sobre a qualidade dos bens ambientais, para que cada um possa cumprir o dever constitucionalmente imposto à coletividade de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e para as futuras gerações.

Tais informações, todavia, em geral não são fornecidas conforme legalmente determinado, inclusive pela Lei nº 6.938/81, que impõe ao IBAMA a elaboração anual de Relatório sobre Qualidade do Meio Ambiente, obrigação esta que não vem sendo cumprida satisfatoriamente.

Por essa razão, fica prejudicada a efetiva participação dos cidadãos na defesa e gestão do patrimônio ambiental, pois o que se tem notado é a au-

sência de informações periódica e sistematicamente difundidas, limitando-se o Poder Público, muitas vezes, a informar apenas quando ocorrem catástrofes ou graves casos de degradação ambiental.

Ao se proceder a uma análise da evolução da jurisprudência do STF sobre meio ambiente, destacam-se diversos julgados em que foi identificada colisão entre o direito ao meio ambiente equilibrado e outras categorias de direitos fundamentais. Observe-se, nesses casos, a oscilação da Corte quanto ao peso atribuído ao direito ao meio ambiente sadio, diante de valores jurídicos em confronto. Em alguns casos, este prevaleceu, enquanto em outros, o direito ao meio ambiente foi suplantado por diferentes espécies de direitos fundamentais, como o direito à propriedade, o direito à moradia etc.⁸

Como exemplo de casos em que prevaleceu o direito ao meio ambiente equilibrado, pode-se mencionar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.856/RJ e 2514/SC. Na primeira, foi concedida medida liminar suspendendo a eficácia da Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 2.895/98, que autorizava a criação e a realização de exposições e competições entre aves das raças combatentes. Na segunda, foi declarada inconstitucional a Lei catarinense nº 11.366/00, que igualmente autorizava a criação e a exposição de aves de raça e a realização da conhecida “briga de galo”. As decisões visaram a preservar e defender o patrimônio genético da espécie *Gallus-Gallus*, prevalecendo o direito ao meio ambiente em detrimento de direitos culturais das comunidades locais.

Há, todavia, decisões em que outros direitos fundamentais prevaleceram, como no caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540, em que o STF, interpretando o disposto no inciso III do § 1º do art. 225 da CF/88, entendeu não ser inconstitucional o art. 4º da Lei nº 4771/65 (Código Florestal revogado), alterado pela Medida Provisória nº 2166/01, que permitia a supressão de vegetação situada em área de preservação permanente (APP) por meio de simples autorização do órgão ambiental. O problema é que a Constituição exige lei formal para alteração ou extinção de espaços territoriais especialmente protegidos, dentre os quais encontram-se as APPs.

Também no caso de exigência ou não de realização de estudo de impacto ambiental para a implantação de empreendimento potencialmente causador de significativa degradação, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem oscilado. No Recurso Extraordinário nº 396.541, o entendimento foi no sentido de ser o EIA sempre obrigatório quando configurada a hipótese prevista na CF/88, já na Reclamação 3.074, o STF entendeu que a matéria,

⁸ SILVA, Solange Teles. Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: avanços e desafios. *In: Revista de Direito Ambiental* nº 48, Sao Paulo: RT, outubro-dezembro de 2007.

relativa à transposição do rio São Francisco, transcenderia os interesses locais do Estado de Minas Gerais, configurando-se em política governamental.

8. RETROCESSOS RECENTES

A partir de 2003, alguns retrocessos nas políticas de proteção do meio ambiente começam a ser perceptíveis. Com a subida ao poder pelo presidente Lula, em 2000, a oposição torna-se governo e muitos integrantes de diferentes movimentos sociais, inclusive os ambientalistas, passam a ocupar cargos no governo, o que gera a desarticulação do movimento ambientalista.

Diversos exemplos de retrocesso ambiental ocorreram desde então, sendo os mais relevantes e que serão analisados a seguir: a liberação das sucessivas safras de soja RR, plantadas ilegalmente; a alteração da Lei que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; e a revogação do Código Florestal de 1965.

9. A SOJA ROUND UP READY

Em 2003, houve a liberação comercial de soja geneticamente modificada, sem a realização de Estudo de Impacto Ambiental. Sementes de soja Round Up Ready, da Monsanto, contrabandeadas da Argentina e do Paraguai, foram plantadas principalmente no Rio Grande do Sul.

Diante do fato consumado, o governo cedeu à pressão feita por agricultores e políticos gaúchos, e, em 26 de março de 2003, editou a Medida Provisória nº 113, que estabeleceu normas para a comercialização da safra de soja transgênica de 2003, determinando não estar referida safra sujeita às normas insertas na Lei nº 8.974/95, que tratava de Biossegurança. A MP 113/03 foi convertida na Lei nº 10.688, de 13 de junho de 2003. Em 25 de setembro de 2003, nova Medida Provisória foi editada, a de nº 131, estabelecendo normas para o plantio e para a comercialização da safra de 2004. Esta Medida Provisória foi convertida na Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, que estendeu o prazo para a comercialização da safra, de 31/12/2004, para 31/01/2005.

No ano seguinte, diante da absoluta inércia do Governo brasileiro em aplicar a legislação de Biossegurança à época em vigor, continuaram os agricultores a plantar ilegalmente a soja RR e, mais uma vez, ao invés de aplicar sanções aos infratores, o governo baixou, em 14 de outubro de 2004, a Medida Provisória nº 223, dessa vez estabelecendo normas para o plantio e a comercialização da safra de soja transgênica de 2005, sem estudo de impacto ambiental no Brasil.

Nesse momento, a pressão que vinha desde 2003 sendo exercida por poderosos grupos de influência no Parlamento Brasileiro culminou com a

edição da Lei nº 11.105, em 24 de março de 2005, que revogou a Lei nº 8.974/95 e conferiu à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) a competência para regular todas as questões afetas à biossegurança. A este órgão, que não tem em sua composição maioria de membros ligados à área ambiental, passou a competir, nos termos do art. 14, XX, identificar atividades e produtos decorrentes do uso de OGMs e de seus derivados, potencialmente causadores de degradação ambiental, sendo sua decisão vinculativa para os demais órgãos da Administração Pública, inclusive os órgãos ambientais.

Desse modo, a realização de Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA) para a liberação de organismos geneticamente modificados passou a depender de decisão da CTNBio, e não mais dos órgãos licenciadores, que possuem em seus quadros técnicos habilitados para tratar de proteção do meio ambiente.

10. A ALTERAÇÃO DA LEI QUE CRIOU O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Em 2000, foi editada a Lei nº 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de conservação da Natureza (Lei do SNUC). Essa lei sistematizou o tratamento normativo das unidades de conservação (UC), antes reguladas por leis e atos normativos esparsos, e estabeleceu 12 diferentes categorias de manejo, divididas em 2 grupos: unidades de proteção integral, que não admitem uso direto de recursos naturais, e unidades de uso sustentável, que permitem o uso direto dos recursos, desde que observadas as normas que as regulam. Além das categorias de manejo de UCs, esta Lei também exigiu que fossem estabelecidas zonas de amortecimento ao redor de todas as unidades de conservação, com exceção das áreas de proteção ambiental e das reservas particulares do patrimônio natural.

O objetivo das zonas de amortecimento é conter os efeitos de borda causados por atividades antrópicas impactantes, devendo, assim, serem estabelecidas restrições a atividades que possam causar danos no interior de UCs.

Em 2007, foi editada a Lei nº 11.460, que inseriu o § 4º ao art. 27 da Lei do SNUC, com a seguinte redação:

§ 4º O Plano de Manejo poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio sobre:

- I - o registro de ocorrência de ancestrais diretos e parentes silvestres;
- II - as características de reprodução, dispersão e sobrevivência do organismo geneticamente modificado;
- III - o isolamento reprodutivo do organismo geneticamente modificado em relação aos seus ancestrais diretos e parentes silvestres; e
- IV - situações de risco do organismo geneticamente modificado à biodiversidade.

A simples possibilidade de se cultivar OGMs no interior de unidades de conservação, como é o caso das áreas de proteção ambiental, e nas zonas circundantes das demais categorias de manejo, inclusive de unidades de proteção integral, já significa um risco à finalidade precípua desses espaços ambientais, que é a preservação da biodiversidade. O pior, no entanto, diz respeito às UCs que não possuem plano de manejo, pois para tais casos esta mesma Lei nº 11.460/07 introduziu mais um dispositivo na Lei do SNUC, o art. 57-A, segundo o qual o "Poder Executivo estabelecerá os limites para o plantio de organismos geneticamente modificados nas áreas que circundam as unidades de conservação até que seja fixada sua zona de amortecimento e aprovado o seu respectivo Plano de Manejo". Em outras palavras, se ainda não há plano de manejo, o Poder Público, por meio de Decreto, pode dispor sobre a liberação dos OGMs, em flagrante prejuízo ao ambiente natural, face à ausência de estudos mais aprofundados sobre as características existentes no interior das unidades.

11. NOVO CÓDIGO FLORESTAL

A perda ambiental mais séria, no entanto, ocorreu com a revogação do Código Florestal de 1965 pela Lei nº 12.651, de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa no Brasil.

Muito embora, a primeira vista, os espaços ambientais — áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal — tenham sido mantidos, a ampla anistia que foi concedida a todos os que ilegalmente desmataram antes de 22/07/2008, significa um enorme retrocesso em termos de proteção ambiental. Não apenas os degradadores deixarão de receber a devida sanção pelo desmatamento, mas não terão a obrigação de reconstituir a área desmatada em sua integralidade. Ao contrário, foi feito um escalonamento e, conforme o tamanho da propriedade, a obrigação de reconstituição será menor.

Isso significa que os agricultores que desmataram ilegalmente foram premiados e terão uma área maior para suas culturas do que aqueles que cumpriram a lei. Em alguns casos, inclusive, a benesse independe do tamanho da propriedade, a beneficiar até mesmo os grandes latifundiários. E co-

mo é quase impossível se determinar quando aconteceu o desmatamento ilegal, é claro que em diversas propriedades vastas áreas estão sendo desmatadas às pressas para que, depois, seja alegado que o foram antes de 22/07/2008. No Mato Grosso, apenas a notícia da aprovação da Lei na Câmara dos Deputados gerou um aumento de desmatamento significativo. Entre agosto de 2011 e março de 2012, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) detectou 637 km² de desmatamento na região, o que significou aumento de 96% em relação ao mesmo período do ano anterior. Em entrevista concedida à época pela Ministra Izabella Teixeira ao jornal O Estado de São Paulo sobre as causas desse pico de desmatamento, "ainda não temos as explicações, mas sabemos que tem gente lá dizendo que pode desmatar porque o sujeito vai ser anistiado"⁹.

Em Roraima a situação foi ainda pior, pois o Estado registrou 363% de aumento na derrubada de árvores entre agosto de 2011 e março de 2012 em relação ao mesmo período dos anos anteriores¹⁰.

A perda do Código Florestal de 1965 tem sido compreendida pelos ambientalistas como o maior retrocesso que sofremos nos últimos anos, o que coloca em risco toda a estratégia de preservação antes delineada pelo Estado brasileiro.

12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um longo caminho ainda a ser percorrido. A Constituição Federal trouxe benefícios importantes para a proteção ambiental. A proteção constitucional garantiu um *status* privilegiado ao meio ambiente, possibilitou um maior comprometimento do Estado e da Sociedade com a preservação ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável

No entanto, os principais eixos do tratamento da matéria constitucional, que ainda estavam em construção, passaram a sofrer com a atual tendência de flexibilização no tratamento das questões ambientais. Isso porque a proteção do meio ambiente, quando em confronto com outros valores também constitucionais, ou mesmo infraconstitucionais, especialmente aqueles com conotação econômica, acaba, por variadas razões, gozando de baixa efetividade.

⁹ Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,desmatamento-em-mato-grosso-dobra-e-governo-federal-cobra-explicacoes,-857995,0.htm>>. Acesso em 10/05/2013.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,desmatamento-em-mato-grosso-dobra-e-governo-federal-cobra-explicacoes,-857995,0.htm>>. Acesso em 10/05/2013.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Função Ambiental. *In: Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- _____. O Regime Brasileiro de Unidades de Conservação. *In: Revista de Direito Ambiental* n° 21, São Paulo: RT, jan/mar de 2001.
- _____. Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente. *In Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009.
- _____; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Série Universitária. São Paulo: Elsevier, 2013.
- SILVA, Solange Teles. Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: avanços e desafios. *In: Revista de Direito Ambiental* n° 48, São Paulo: RT, outubro-dezembro de 2007.