

DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUIÇÃO DE 1988: ENTRE AVANÇOS, RETROCESSOS E RECONSTRUÇÃO

ENVIRONMENTAL LAW AND THE 1988 CONSTITUTION: BETWEEN ADVANCES, SETBACKS AND RECONSTRUCTION

JULIO CESAR DE SÁ DA ROCHA

Pós-doutor em Antropologia pela UFBA. Doutor e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutorado Sanduíche – Tulane University. Professor Associado da UFBA. Professor do Quadro Permanente do Mestrado e Doutorado em Direito da UFBA (PPGD).

EDUARDO LIMA DE MATOS

Pós-Doutor pela Universidade Federal da Bahia. Doutor e Mestre. Professor da Universidade Federal de Sergipe. Promotor Público de Sergipe.

ANALICE CUNHA

Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora Substituta da Universidade do Recôncavo da Bahia (UFRB). Coordenadora acadêmica da Especialização em Direitos Humanos e Contemporaneidade da Faculdade de Direito da UFBA. Foi Professora Substituta do Curso de Direito da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

RESUMO

O capítulo aborda o surgimento e a construção do Direito Ambiental no Brasil a partir das últimas décadas do século XX, com destaque para a importância da Constituição Federal de 1988, que consolidou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Problema: O problema identificado refere-se aos retrocessos enfrentados na proteção ambiental e à necessidade de reconstrução desse sistema.



Hipótese: A hipótese considera a relevância das normas constitucionais e infraconstitucionais como base para a proteção ambiental e a implementação de políticas eficazes.

Objetivo: O objetivo é analisar os fundamentos ecológicos da Constituição de 1988, os casos relevantes no Supremo Tribunal Federal (STF), os retrocessos enfrentados e a atual fase de reconstrução das pautas ambientais, incorporando a contribuição teórica de José Luís Serrano Moreno.

Metodologia: A metodologia consiste na análise normativa da legislação ambiental brasileira, com foco nos princípios constitucionais e nos casos emblemáticos do STF, além de um diálogo interdisciplinar com a teoria de Serrano Moreno, que conceitua o Direito Ambiental como um sistema que regula as relações entre sociedade e ambiente.

Justificativa: A justificativa para este estudo fundamenta-se na relevância do Direito Ambiental como campo essencial para assegurar o equilíbrio ecológico e a proteção dos recursos naturais, direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Resultados e Contribuições: As contribuições incluem uma visão crítica sobre a evolução do Direito Ambiental no Brasil, influenciada pela interação entre normas jurídicas e princípios ecológicos. Os resultados esperados incluem a consolidação de uma compreensão teórica e normativa robusta, que permita avançar na proteção ambiental, conciliando a legislação com a realidade prática e os desafios contemporâneos.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Política Nacional do Meio Ambiente; José Luís Serrano; Conceitos.

ABSTRACT

The chapter addresses the emergence and development of Environmental Law in Brazil from the late 20th century, highlighting the importance of the 1988 Federal Constitution, which consolidated the National Environment System (SISNAMA) and the National Environmental Policy (PNMA).

Problem: *The identified problem refers to the setbacks in environmental protection and the need for the reconstruction of this system.*

Hypothesis: *The hypothesis considers the relevance of constitutional and infraconstitutional norms as the foundation for environmental protection and the implementation of effective policies.*

Objective: *The objective is to analyze the ecological foundations of the 1988 Constitution, relevant cases in the Federal Supreme Court (STF), the setbacks faced, and the current phase of reconstruction of environmental agendas, incorporating the theoretical contribution of José Luís Serrano Moreno.*

Methodology: *The methodology consists of a normative analysis of Brazilian environmental legislation, focusing on constitutional principles and landmark STF*



cases, along with an interdisciplinary dialogue with Serrano Moreno's theory, which conceptualizes Environmental Law as a system that regulates the relationship between society and the environment.

Justification: The justification for this study lies in the relevance of Environmental Law as an essential field to ensure ecological balance and the protection of natural resources, rights guaranteed by the 1988 Federal Constitution.

Results and Contributions: The contributions include a critical perspective on the evolution of Environmental Law in Brazil, influenced by the interaction between legal norms and ecological principles. The expected results include the consolidation of a robust theoretical and normative understanding that enables advancements in environmental protection, aligning legislation with practical realities and contemporary challenges.

Keywords: Environmental Law; National Environmental Policy; José Luís Serrano; Concepts.

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas do século XX foram de surgimento e construção do Direito Ambiental brasileiro. A Carta Magna completa trinta e cinco anos e pode ser considerada norma que estruturante do sistema legal ambiental brasileiro, influenciando principiologicamente normas infraconstitucionais, como a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9985/2000), a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), a Lei de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), a Lei Complementar 140/2011. Necessário pontuar que a Lei 6938/1981 é recepcionada pela ordem constitucional de 1988 e traz conceitos normativos, instrumentos da PNMA e delinea o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e os órgãos que o compõem. Assim, a Política Nacional do Meio Ambiente estrutura-se a partir do art. 23, VI e VII, da Carta Magna, modificada pela Lei 8.028/1990, pontuando como indica Celso Antônio Pacheco Fiorillo, “estabelecer critério de proteção do meio ambiente, adaptado à chamada competência material comum (...)”, ou seja, proteção ambiental adstrita a normas que conferem deveres aos entes da federação, não simplesmente faculdades” (2020, p. 241).

Assim, o presente capítulo aborda os fundamentos ecológicos da Constituição Federal de 1988, cases relevantes no Supremo Tribunal Federal, retrocessos e reconstrução da pauta ambiental. Por sua vez, o artigo traz a compreensão teórica de



José Luís Serrano Moreno que parte da concepção dos princípios de Direito Ambiental com diálogo interdisciplinar consistente, influenciando o pensamento crítico na área ambiental e política. Sua concepção de Direito Ambiental marca de forma distintiva como “*sistema de normas, principios, instituciones, prácticas operativas e ideologías jurídicas que regulan las relaciones entre los sistemas sociales y sus entornos naturales*”¹. (Moreno, 1998). Com efeito, iniciaremos com as disposições constitucionais em matéria ambiental da Carta, os casos emblemáticos do STF, a fase de retrocesso e a atual reconstrução. Por sua vez, no decorrer do texto é incorporada a contribuição do autor e como acoplamos seu modelo teórico-conceitual para compreensão das políticas ambientais.

Em outra oportunidade, trouxemos para o debate doutrinário brasileiro com maior envergadura as contribuições de José Luís Serrano Moreno para o Direito Ambiental². José Luís Serrano Moreno, nasceu em 3 de outubro de 1960 e faleceu precocemente em 2016, foi escritor, catedrático de Filosofia do Direito da Universidade de Granada (UGR, Espanha), ensinando as disciplinas “Teoria do Direito”, “Direitos Humanos”, “Hermenêutica Jurídica”, “Direito e Conflitos Ambientais” e “Metodologia Jurídica”. Professor universitário desde 1982, era doutor em Direito pela UGR. Possuía publicações variadas, contando com 60 artigos e monografias sobre Teoria Geral do Direito e do Estado, e da ecologia política e Direito Ambiental.

2 DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO PARADIGMÁTICA ECOLÓGICA

A questão ambiental ganhou atenção global na década de 1970 diante das muitas evidências de que o modo de produção e consumo da sociedade industrial, além de ignorar a finitude dos recursos naturais e seu gradativo e perigoso esgotamento, é o responsável pela poluição e degradação ambiental que ameaçam a qualidade de vida no planeta.

¹ Traduz-se livremente: “[...] sistema de normas, princípios, instituições, práticas operacionais e ideologias legais que regulam as relações entre sistemas sociais e seus ambientes naturais”.

² Vide: ROCHA, Julio Cesar de Sá da e GORDILHO, Heron (Org.). Direito da Terra, Meio Ambiente e Ecologia Humana. Salvador: EDUFBA, 2018.



Naquele período, as chuvas ácidas, a poluição dos rios e da atmosfera, as secas e a redução de fontes de água, os danos ambientais tendo em vista o uso indiscriminado de pesticidas e outras substâncias tóxicas, eram sinais de alerta da crise ambiental de proporção planetária, que já produzia vítimas, especialmente entre as populações mais pobres e vulneráveis, provocando o aprofundamento das desigualdades sociais.

Desde então, a percepção de que essa crise ambiental global está sendo provocada pela ação antrópica está relacionada com a crescente preocupação e mobilização social em torno de valores ecológicos capazes de orientar a conduta humana para uma convivência mais harmoniosa com o ambiente e com os demais seres vivos. Mais tarde, para reforçar esse senso ético ecológico, a sociedade recorreu ao Direito para proteger juridicamente a natureza e regulamentar a relação da humanidade com o meio ambiente.

Segundo Serrano (1998, p. 34-35), o Direito Ambiental nasce com o objetivo de regular “las conductas individuales, las prácticas sociales y las intervenciones públicas relevantes” para o meio ambiente. Nesse sentido, o surgimento e o percurso evolutivo do Direito Ambiental evidenciam a forma como esses valores ecológicos foram sendo consolidados juridicamente no plano normativo internacional, bem como internamente no ordenamento jurídico dos diversos Estados.

O Direito Ambiental despontou primeiramente no cenário jurídico internacional e o grande marco histórico foi a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano (1972), organizada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Os princípios e conceitos ecológicos reconhecidos solenemente na Declaração resultante desta Conferência irradiaram-se nas legislações domésticas dos Estados e se proliferaram também nas normas internacionais produzidas a partir daí.

Os países signatários expressaram naquela Declaração sua convicção comum de que o desenvolvimento econômico deve estar conectado à conservação dos recursos naturais e reconheceram a relação entre a proteção ecológica e a dignidade humana. Desse modo, foi dado um passo histórico em direção ao reconhecimento internacional do direito humano ao meio ambiente.

Assim, o meio ambiente passa a ser entendido como um direito humano de 3ª dimensão, de titularidade difusa (que é de cada um e ao mesmo tempo de todas as pessoas, desta e das futuras gerações) e um bem jurídico autônomo, que merece tutela jurídica por seu valor em si mesmo.



Para Serrano (1998, p. 46-47), a necessidade histórica de enfrentar a crise ecológica em sede jurídica é a grande inovação do Direito Ambiental, que vai permitir uma leitura específica do objeto desse ramo jurídico, ao mesmo tempo que utiliza as lentes ambientalistas para ter as normas jurídicas compreendidas no campo de estudo de outras disciplinas.

No Brasil, até o início da década de 1980, o arcabouço legislativo existente disciplinava as questões ambientais e o manejo dos recursos naturais sob um viés exploratório, para atender interesses econômicos³ ou mesmo em razão da necessidade de proteção da saúde pública⁴ diante das externalidades da atividade industrial. Assim, nas raízes do Direito Ambiental brasileiro há uma legislação incipiente e uma concepção de meio ambiente que foi superada posteriormente, inclusive influenciada pelas discussões que já ocorriam no cenário internacional a esse respeito.

Então, em 1981 foi promulgado o marco legal nacional do Direito Ambiental: a Lei nº 6938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Essa norma elencou os princípios ecológicos que passariam a fundamentar a política ambiental brasileira, definiu seus objetivos, criou instrumentos técnicos e econômicos, disciplinou mecanismos de formulação e aplicação, constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Para Sarlet e Fensterseifer (2020, p 83), essa lei é a verdadeira “certidão de nascimento” do Direito Ambiental brasileiro, norma que permanece vigente mesmo após mais de 40 anos.

Apesar da importância dessa mudança paradigmática infraconstitucional, ainda faltava incorporar esses valores ecológicos e a noção holística do meio ambiente no plano constitucional. Era preciso englobar esses elementos ambientais na norma fundamental da nossa ordem jurídica. Nesse sentido, a Carta Magna promulgada em 1988 representou um avanço na tutela ambiental brasileira, uma vez que passou a adotar a proteção ambiental de forma sistemática.

³ Como por exemplo, o Decreto-Lei nº 794, de 19 de outubro de 1938, que dispôs sobre o Código de Pesca. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-794-19-outubro-1938-350346-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 set. 2023. E a Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967 que criou um Código de Caça, prevendo o dever do Poder Público de estimular a formação e o funcionamento de clubes e sociedades amadoristas de caça. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15197.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

⁴ A título de exemplo, o Decreto-lei nº 1.423 de 31 de julho de 1975, que tratava do controle da poluição provocada por atividades industriais para garantir a saúde e da segurança das populações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1413.htm. Acesso em: 20 set. 2023.



O capítulo constitucional do meio ambiente, no qual está inserido o artigo 225, protege a vida de forma universal, a partir do momento que assegura o ambiente de forma equilibrada como direito fundamental, como leciona Weschenfelder: “A CF estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos (art. 225, caput). O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito transindividual, direito de terceira dimensão, alicerçado na solidariedade ou fraternidade” (2012, p.43).

Então, com a nova Constituição Federal (CF), a vida passou a ser protegida de forma integral, independente da forma de manifestação, assim o biocentrismo é adotado pelo novo texto constitucional, de forma geral, respeitando e protegendo todos os seres vivos no território nacional. O legislador constituinte de 1988 estabeleceu a proteção da vida como direito fundamental, elencando obrigações aos poderes públicos na adoção de medidas administrativas com a finalidade da proteção ambiental.

O art. 225 da CF de 1988 precisa ser examinado detalhadamente, com a finalidade de entender o grande avanço normativo que aconteceu, especificamente no tocante a proteção dos ecossistemas, hermenêutica dentro do magistério de Rodríguez:

El Derecho Ambiental lo definimos como la rama del ordenamiento jurídico que regula las actividades humanas con impactos ambiental significativo o importante para proteger la naturaleza. Esta definición conta de cinco elementos básicos o centrales: 1) el carater de rama del ordenamiento jurídico; 2) la regulación que produce todo el derecho; 3) las actividades humanas como objeto del derecho; 4) los impactos ambientales significativos que producen las actividades humanas reguladas; y 5) el objetivo o fin del derecho ambiental; la protección de la naturaleza (2001, p. 46).

Logo no início vem a expressão “todos”, a qual são atribuídos direitos a partir da inserção do art. 225. Para parte da doutrina, “todos” seriam brasileiros e estrangeiros residentes, o estrangeiro visitante estaria fora dessa proteção. Essa interpretação está equivocada, uma vez que o texto da CF de 1988 não fez essa limitação. Na verdade, o texto traz a palavra “todos”, ou seja, brasileiros ou estrangeiros, sejam esses visitantes ou residentes, a proteção é geral e indistinta, é dessa forma que se deve interpretar, uma proteção ampla a quem estiver dentro do território nacional.



Na sequência, é assegurado o ambiente ecologicamente equilibrado para o conjunto da população, o que se deve entender com essa frase multi e intersdisciplinar, é que um ambiente sistemicamente equilibrado, onde a água, o solo e a atmosfera estejam em perfeito equilíbrio pertence ao conjunto da população, não significa a restrição do direito a propriedade, pelo contrário, a norma constitucional visa assegurar um equilíbrio sistêmico como um bem difuso de toda a população, viver num ambiente onde o todo seja propício a continuidade da vida.

É importante destacar que, de fato, esse direito foi qualificado como fundamental e, assim, o bem maior protegido é a vida. Dessa forma o Ministro Ayres Britto em seu magistério nas suas aulas na Universidade Federal de Sergipe sempre afirmou de ser uma cláusula pétrea, pois a vida é o bem protegido, dessa forma não pode ocorrer alterações nas prescrições do presente artigo.

O caput ainda estabeleceu que o ambiente é um bem de uso comum do povo, assim o ambiente íntegro, equilibrado pertence a todos indistintamente, não se trata de bem no domínio de uma pessoa jurídica de direito público, de forma alguma, a Constituição de 1988 assegurou a toda população o equilíbrio ambiental como um direito de todos, legitimando qualquer cidadão a postular judicial ou extrajudicialmente em defesa da proteção ambiental. Ambiente limpo, íntegro, sistêmico é de todos.

O legislador Constituinte colocou o ambiente equilibrado como essencial a sadia qualidade de vida: ar limpo, solo equilibrado, água pura, enfim, o conjunto do ambiente deve estar sadio para todos, posto isto, só haverá ambiente sadio se de fato estiver assegurado seu equilíbrio.

Dentro dessa norma constitucional está o dever tanto da sociedade como do poder público de executar ações para proteção do ambiente. É interessante pontuar que esta é uma imposição constitucional e não uma faculdade, assim ambos devem proteger o ambiente, dentro dessa complexidade ambiental como afirma Leff:

A crise ambiental problematiza o pensamento metafísico e a racionalidade científica, abrindo novas vias de transformação do conhecimento através do diálogo e da hibridação de saberes. No saber ambiental flui a seiva epistêmica que reconstitui as formas do saber e do pensar para aprender a complexidade ambiental (2003).

No capítulo constitucional do meio ambiente, o parágrafo primeiro segue também impondo obrigações ao poder público em todas as esferas, federal, estadual



e municipal, deveres que são essenciais para assegurar o direito fundamental ao ambiente equilibrado.

A primeira obrigação está na preservação dos processos ecológicos essenciais e o manejo das espécies e ecossistemas. O controle dos ecossistemas é um aspecto importante, assegura a preservação das espécies. Outro ponto relevante desse inciso é a preservação dos processos ecológicos essenciais, uma tarefa difícil para o gestor público como obrigação constitucional, especialmente definir quais seriam esses processos essenciais: alimentação, reprodução. Diante dessa difícil hermenêutica, o caminho é a preservação de todos os processos ecológicos de forma geral, conduta que isentará o gestor público de responsabilidade.

O segundo dever ambiental imposto pela Constituição Federal refere-se ao patrimônio genético, tendo o Estado - Administração Pública- o dever de preservá-lo, além de fiscalizar todas as entidades que trabalham com organismos geneticamente modificados. Desse modo, o Poder Público deverá criar em cada unidade da federação espaços territoriais especialmente protegidos, com o fito de preservar amostras significativas do meio natural, ficando assegurado no texto da constituição que qualquer restrição só mediante lei específica.

A proteção sistêmica ficou assegurada pela exigência de que, para realização de obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação, deverá se exigir estudo prévio de impacto ambiental, como instrumento de previsibilidade das interações ambientais e, com isso, impedir a execução de atos que possam lesar o ambiente.

Além disso, a educação ambiental deve ser permanente, tanto a formal como a informal, conscientizando o conjunto da sociedade para a necessidade de preservação ambiental, sendo um dever de todos cooperar com a proteção do meio ambiente.

O exercício do poder de polícia garante a fiscalização sobre atividades ou técnicas que importem risco para o ambiente ou para a vida, sendo dever do poder público manter controle de todas essas ações que importem risco ao ambiente ecologicamente equilibrado.

A fauna e a flora também estão incluídas entre as obrigações proteção ambiental do Poder Público, inclusive, o Estado deve velar para evitar toda e qualquer forma de maus tratos aos animais.



Na sequência de parágrafos do supracitado dispositivo constitucional, o segundo parágrafo estabeleceu a responsabilidade objetiva daqueles que utilizam recursos da extração mineral pelos danos causados, independentemente da existência de culpa, bem como está obrigado a reparação ambiental. A proteção ambiental é o objetivo, desnecessário nesse caso a apuração de culpa.

No parágrafo terceiro, a Constituição estabelece a tríplice responsabilidade: civil, penal e administrativa para todos aqueles que causarem danos ao meio ambiente. A inovação veio na previsão da responsabilidade penal, tendo o legislador constituinte incluído a responsabilidade penal da pessoa jurídica, novidade que causou reações na doutrina penal pátria, mas que já foi consolidada em reiteradas decisões do STJ e STF, pois o bem maior protegido é a vida, quando os diversos atores protegem o ambiente.

Outra novidade foi o elenco de alguns ecossistemas: Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, que receberam a proteção estatal ao serem considerados patrimônio nacional, como forma de assegurar uma condição adequada e segura de respeito a sua integridade. Contudo, neste elenco constitucional de biomas protegidos há uma ausência relevante: a caatinga⁵.

No parágrafo sexto do art. 225, está a proibição de instalação de usina nuclear sem lei específica busca controlar a atividade e prevenir os riscos inerentes à poluição por material radioativo. No ano anterior à promulgação da Constituição, em 1987, um acidente com césio c-137 no estado de Goiás vitimou centenas de pessoas e foi o fato inspirador para que no capítulo do meio ambiente ficasse resguardado o princípio da reserva legal, como garantia para a sociedade no processo decisório de instalação de uma nova usina nuclear.

Em 2017 foi inserido o parágrafo sétimo ao art. 225, cuja péssima redação visa constitucionalizar a prática de atividades de rodeios ou vaquejadas. Esse dispositivo representa uma verdadeira violação do sistema constitucional da CF de 1988, que em toda sua essência protege o ambiente veda qualquer conduta nociva aos animais. Esse permissivo casuístico se constitui num absurdo jurídico e visou contrariar inúmeras decisões que anteriormente proibiam atividades como essas, pois eram entendidas como maus tratos aos animais

⁵ A Constituição do Estado de Sergipe de 1989 protege a caatinga em seu artigo 234.



Em síntese, a consagração da proteção ecológica na norma suprema do nosso ordenamento jurídico colocou-o em sintonia com o corpo normativo internacional em construção desde as décadas anteriores. Além disso, como as normas infraconstitucionais retiram seu fundamento de validade do texto constitucional, a Constituição Federal de 1988 abriu espaço para fortalecimento do Direito Ambiental brasileiro.

A legislação ambiental que antes era fragmentária e dispersa, deu lugar a um arcabouço legislativo vasto e sistemático. A partir da década de 1990 foram promulgadas muitas leis para cumprir as promessas constitucionais em matéria ambiental: a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99).

A década de 2000 foi muito profícua no que diz respeito a promulgação de diplomas normativos ambientais, evidenciado o desenvolvimento e consolidação da matéria ambiental: Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/00), Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), Lei de acesso à informação ambiental (Lei nº 10.650/03), Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/09), Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10), etc.

3 DIREITO AMBIENTAL EM TEMPOS DE RETROCESSOS

A retrospectiva histórica que nos conta como o despertar da consciência ecológica pela sociedade ganhou diversos desdobramentos, entre os quais está o surgimento e o desenvolvimento do Direito Ambiental, evidencia como *“el Derecho se convierte en una surte de idioma en el que los sistemas Sociales se comunican com sus sistemas políticos”*, conforme apontado por Serrano (1998. p.35).

Uma das tarefas assumidas por Serrano em seu trabalho é elaborar um conceito de Direito Ambiental como ponto de partida necessário para os estudos na área, assim nos apresenta a seguinte definição: *“El Derecho ambiental es el sistema de normas, principios, instituciones, prácticas operativas e ideologías jurídicas que regulan las relaciones entre los sistemas sociales y sus entornos naturales”*.

Desse modo, o autor se opõe a um legalismo que reduz o Direito às normas criadas pelo legislador. Por isso, em sua visão ampliada do sistema jurídico, o Direito



é composto não apenas pela legislação, mas também pelas “normas, os princípios, instituições, estruturas, processos relações, práticas operativas, ideologias” (Moreno, 1998, p. 36)

Apesar da legislação não ser capaz de resumir o Direito Ambiental, ela constitui uma fonte relevante para sua compreensão, por esse motivo, as leis produzidas recentemente no campo ambiental no Brasil servem de evidência para o contexto de retrocesso da proteção ao meio ambiente no país.

A implementação das políticas ambientais depende das instituições, práticas operativas e suas ideologias, além do disposto nas regras e princípios. Aqui se pontua que a partir de 2016 agrava-se a desconstrução da área ambiental federal e nos estados, sendo que a partir de 2018 a narrativa após a eleição presidencial é de que a questão ambiental precisaria ser revista.

Os ataques foram registrados nos primeiros meses da Administração de Jair Bolsonaro com a retirada da Agência Nacional de Águas e Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Sistema Nacional de Meio Ambiente e da supervisão do Ministério do Meio Ambiente. Com a Medida Provisória 870/2019, a Agência Nacional de Águas deixou de vincular-se ao Ministério do Meio Ambiente para ser incorporada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, pasta surgida da fusão dos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional. O novo Ministério assumiu a responsabilidade da política nacional de recursos hídricos e de segurança hídrica, além da política nacional de saneamento.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos passou a ser presidido pelo ministro do Desenvolvimento Regional. Ademais, com as alterações impostas pela Lei 14.026/2020, a ANA passa a ser denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, com ampliação de suas responsabilidades institucionais.

Por sua vez, nas propostas de desconstrução, registra-se a alteração da composição do CONAMA através do Dec. 9.806/2019, com diminuição da participação social na instância colegiada ao reduzir de 96 para 23 membros na sua composição, com evidente retrocesso e ofensa ao princípio democrático.

Serrano apresenta uma versão instrumental do Direito, segundo a qual a normativa ambiental é uma ferramenta nas mãos do Estado. O uso adequado para proteção do meio ambiente ou seu uso perverso para tolerar ilícitos ou arbitrariedades não podem ser imputados ao próprio Direito Ambiental, que é apenas uma ferramenta. Para Serrano (1998, p. 37), esses fins bons ou perversos devem ser atribuídos “a los



poderes públicos que lo programam (legislativo), lo aplican (judicial) e lo desarrollan (ejecutivo)”.

A partir dessa perspectiva, as leis retrógradas promulgadas nos últimos anos no país revelam um uso perverso do Direito Ambiental, colocando-o a serviço de valores antiecológicos.

4 DIREITO AMBIENTAL: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS CASOS AMBIENTAIS NA CORTE CONSTITUCIONAL

A tutela jurídica ambiental pautada por valores ecológicos foi sendo consolidada pela produção doutrinária e jurisprudencial, especialmente a partir da Constituição de 1988. Com o retrocesso legislativo verificado nos últimos cinco anos, coube ao Supremo Tribunal Federal exercer o seu papel de intérprete constitucional e proteger os valores ecológicos contidos na norma superior do ordenamento jurídico brasileiro.

A partir da noção de norma propriamente ambiental como aquela resultado da crise ecológica da década de 60 é indicada como “sistema de normas, princípios, instituições, práticas operacionais e ideologias legais que regulam as relações entre sistemas sociais e seus ambientes naturais”. Neste sentido, a Carta de 1988 deve ser compreendida em seu sentido normativo e principiológico. Aqui cabe indicar a diferenciação do caráter das normas-regra e da normas-princípio. Para a primeira noção, as regras se definem como normas que estabelecem imperativamente obrigação que, impõe, permite ou proíbem, possuem natureza impositiva, pois se caracteriza numa expressão de um dever ser, que determina uma conduta; por sua vez, os princípios são construídos por enunciados, possuindo conteúdo finalístico, cuja aplicação sobrepesa valores, com grau de abstração, podendo ser aplicados nas mais diversas situações. De outro modo, partindo da noção de que direito deve ser percebido também como as “instituições” que aplicam as regras.

O Supremo Tribunal Federal tem decidido casos emblemáticos ambientais, podendo ser registrados a “Farra do Boi”, “Briga de Galo”, “Código florestal de Santa Catarina”, “Vaquejada” e casos da COVID-19 com influência da área ambiental.

Assim, o Sistema Nacional de Meio Ambiente é composto de órgãos central, colegiado, executivo, setoriais e seccionais. É compreendido como órgão central o



Ministério do Meio Ambiente (MMA) que coordena a política nacional. O Ministério do Meio Ambiente substitui a antiga Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) do Ministério do Interior e foi criado somente em 1992, inclusive no mesmo ano da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, denominada Rio/Eco 92. Cabe ao Ministério a missão promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis de governo e sociedade.

Cabe registrar como órgão colegiado, com caráter normativo, consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Por sua vez, são considerados órgãos executores da PNMA o IBAMA e o ICMBIO. Em 1989, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis era o único órgão federal responsável pela execução da política ambiental, concentrando ações de fiscalização, controle, licenciamento, monitoramento, educação ambiental, emissão de autorizações para diversos fins, gestão de unidades de conservação federais e dos centros especializados (por exemplo, Centro TAMAR – Tartarugas Marinhas; Centro de Cavernas – CECAV, etc.). Com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade em 28 de agosto de 2007, o ICMBio assumiu a gestão das unidades de conservação e proteção da biodiversidade, educação ambiental e a maioria dos centros especializados. Tanto o IBAMA, quanto o ICMBio são autarquias federais ligadas ao Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Adiante, são considerados órgãos setoriais os que disciplinam setores da política ambiental. Por exemplo, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) estabeleceu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, composto pelo Ministério do Meio Ambiente, a Agência Nacional de Águas, o Conselho Nacional de Recursos e órgãos estaduais de recursos hídricos.



Por fim, são considerados órgãos seccionais os órgãos estaduais do meio ambiente, delineados pelas Constituições estaduais e legislações dos Estados-membros, com organização específica por cada ente federativo. Com efeito, é acertada a noção de direito ambiental como “*instituições*” e “*suas práticas operativas*”. Ou seja, como os órgãos funcionam e implementam a PNMA e seus instrumentos deve ser percebido como o direito ambiental é aplicado no cotidiano. Necessário registrar a relevância da aplicação pelos órgãos do SISNAMA dos instrumentos listados na Lei 6938/1981 (art.9º.).

Ademais, a implementação da política ambiental depende das “*ideologias*” que orientam as políticas ambientais que podem assumir contornos diversos no que denominamos de concepções ambientalistas que denominamos de ecologismos. Em outra oportunidade, Julio Cesar de Sá da Rocha e Roberta Neri (2018, p. 61-82). Assim, há quem defenda a existência de correntes do ecologismo (Alier, 2007), começando pelo *culto ao silvestre*, que parte em defesa da natureza intocada, com base científica na biologia da conservação, com o objetivo de preservar a biodiversidade, possibilitar a contemplação e criar parques e reservas sem a presença humana. A segunda corrente para a qual parte dos movimentos ecologistas se encaminharam foi o evangelho da ecoeficiência, que leva a discussão para o controle do crescimento econômico. “Sua atenção está direcionada para os impactos ambientais ou riscos à saúde decorrentes das atividades industriais, da urbanização e também da agricultura moderna” (Alier, 2007, p. 26). É a pauta do desenvolvimento econômico sustentável. Por fim, o ecologismo dos pobres desafia as duas correntes anteriores chamando-as para um debate mais profundo e com vistas a incluir a questão social que envolve o debate ambiental. Com efeito, os impactos gerados pelo modelo dominante impactam comunidades subalternizadas e povos/comunidades tradicionais com efeitos adversos nos ecossistemas e territórios tradicionalmente ocupados.

No ecologismo dos pobres vincula-se o denominado socio ambientalismo. Enfim, as correntes aqui postas são *ideologias* que conduzem a interpretação normativa da Lei 6.938/1981, por exemplo no conceito de meio ambiente de natureza biocêntrico como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I) Importante mencionar que a Lei da PNMA traz conceitos normativos de



“degradação da qualidade ambiental”, “poluição”, “poluidor”, “recursos ambientais” que carregam concepções ideológicas.

Aliás, os próprios órgãos ambientais que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) possuem aproximações com concepções ideológicas desde sua criação, reunindo expertise em áreas do meio ambiente que se traduzem nas políticas públicas que precisam zelar. Outrossim, a Lei 6938/1981 determina a responsabilidade objetiva em sede de dano ambiental, determinando que o nexo de causalidade entre ação (ou omissão) e o dano são suficientes para fazer o dever de indenizar, superando a noção ideológica da “culpa” lato sensu.

5 PERSPECTIVA DE RECONSTRUÇÃO ATUAL

Após as eleições presidenciais de 2022, assumiu o poder no país um projeto político com a promessa de reconstrução das políticas públicas ambientais. O próprio Ministério do Meio Ambiente passa a ser denominado Ministério do Meio Ambiente e do Clima, incorporando como prioridade a atuação das políticas de mudança climática e adaptação. Aliás, a presença do presidente Luiz Inácio da Silva na COP do Clima no Egito antes mesmo de assumir o cargo evidencia a mudança da gestão. A Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva em seu discurso de posse pontua:

O que constatamos foi um profundo processo de esvaziamento e enfraquecimento de órgãos ambientais. O Ibama e o ICMBio foram totalmente fragilizados, e seus servidores foram perseguidos, demitidos, maltratados ou desautorizados em plena operação de fiscalização. A política de mudança do clima foi completamente esvaziada, a ponto de que o Brasil, que antes era um expoente ator na esfera global, passou a ser visto como um pária⁶.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao completar trinta e cinco anos, a Carta de 1988 precisa ser celebrada como a primeira que instituiu a constitucionalização do meio ambiente, consolidando o Sistema Nacional do Meio Ambiente e listou instrumentos da Política Nacional do Meio

⁶ Reconstrução: os desafios de Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2023/01/16/reconstrucao-os-desafios-de-marina-silva-no-ministerio-do-meio-ambiente/>



Ambiente (PNMA). A Constituição deve ser considerada norma com atualidade incontestada. Por fim, o conceito trazido por José Luís Serrano Moreno oferece ponto de partida para análise normativa ao indicar como “sistema de normas, princípios, instituições, práticas operacionais e ideologias legais que regulam as relações entre sistemas sociais e seus ambientes naturais”. Com efeito a Lei 6938/1981 possui sua dimensão normativa e outras que perpassam sua dimensão de institucionalização, prática-operacional e ideológica. O desafio é garantir sua aplicabilidade pelo campo jurídico e seus agentes, principalmente porque indica proteção ambiental e dos ecossistemas, qualidade de vida humana e das demais formas de vida, em articulação com a Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ALIER, Joan Martínez. **O Ecologismo dos Pobres**: conflitos ambientais e linguagem de valoração. São Paulo: Contexto, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 9.806, de 28 de Maio de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm. Acesso em 20.04.2021.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO no. 01, de 12 de abril de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923#:~:text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa,atividades%20lesivas%20ao%20meio%20ambiente.&text=%C2%A7%203%C2%BA%20O%20direito%20de,ressalvados%20os%20casos%20sob%20sigilo>. Acesso em 20.ago.2023.

BRASIL. **Lei no. 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=6938&ano=1981&ato=5b0UTRE50MrRVT15d>. Acesso em 20. ago.2023.

BRASIL. **Lei no. 14.026 de 15 de julho de 2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em 20. ago.2023.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2020.

LEFF, Enrique e at all. **A Complexidade Ambiental**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020**. Disponível



em:

https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_t_ransparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf. Acesso em: 02. out. 2023

RECONSTRUÇÃO: os desafios de Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2023/01/16/reconstrucao-os-desafios-de-marina-silva-no-ministerio-do-meio-ambiente/> Acesso em 20.ago.2023.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/1981): análise a partir da concepção de José Luis-Serrano. In: **Coletânea de artigos sobre os 40 anos de vigência da política nacional de meio ambiente**. Brasília: OAB: Conselho federal: Comissão nacional de meio ambiente, 2021.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da e GORDILHO, Heron (Org.). **Direito da Terra, Meio Ambiente e Ecologia Humana**. Salvador: EDUFBA, 2018.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da e NERI, Roberto. **Novos ecologismos**: por uma lógica ambiental contra hegemônica - tributo a Ordep Serra. Revista Brasileira de Direito Animal, e-issn: 2317-4552, Salvador, volume 13, número 02, pp. 61-82, Mai-Ago. 2018.

RODRÍGUEZ, Andrés Betancor. **Instituciones de derecho ambiental**. Madrid, La Ley – Actualidade, 2001.

SERRANO MORENO, J. L. Concepto, formación y autonomía del derecho ambiental. In: VARELLA, M. D.; BORGES, R. C. B. (Org.). **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang; Tiago Fensterseifer. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SERRANO MORENO, J. L. **Ecología e derecho**: principios de derecho ambiental e ecología jurídica. Granada: Comares, 1992.

SERRANO, José-Luís. Concepto, formación y autonomía del derecho ambiental. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Org.) **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SERRANO, José Luís. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. Madrid: Trotta, 2007.

SERRANO MORENO, José Luís; FREIRE, Antonio M. Peña Freire. Siete Claves metodológicas para ler el derecho urbanístico. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 8, n.2, p. 327-354, Mai/Ago. 2003.

SINAL DE FUMAÇA. Governo JB: menos 30 anos em 3 (2019-2021). Uma linha do tempo dos principais retrocessos socioambientais relacionados ao uso da terra e à explosão do desmatamento nos três anos de Bolsonaro. Sinal de Fumaça Monitor



Socioambiental. Out. 2021. Disponível em: <https://www.sinaldefumaca.com/wp-content/uploads/2021/10/sdf-relatorio-pt-final-30em3.pdf>. Acesso em: 02 out. 2023.

WESCHENFELDER, Paulo Natalício. **Do Direito Constitucional ao Meio Ambiente Equilibrado**. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

