

EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Luis Antônio Coimbra Borges*

José Luiz Pereira de Rezende**

José Aldo Alves Pereira***

RESUMO: A ação do homem sobre o meio ambiente é tão antiga quanto a sua própria história. Desde muito tempo vem-se utilizando os recursos naturais como fonte de vida. Depois de tanto tempo de escravização da natureza, o homem começou a sofrer as consequências dos seus atos, como o surgimento de doenças provenientes de seu uso inadequado. Surgem, a partir deste momento, normas para disciplinar a conduta humana quanto à proteção ambiental e consumo racional dos recursos naturais. O presente trabalho analisou a evolução da legislação ambiental no Brasil, com o intuito de facilitar o entendimento da proteção e conservação dos recursos naturais. O estudo da proteção ambiental no Brasil foi dividido em períodos distintos que caracterizam a sua história, período do Brasil Colônia, Império e Republicano, sendo este subdividido em mais três tópicos: Período de Evolução, Consolidação e Aperfeiçoamento do Direito Ambiental, sendo este o que trata das normas após a CF/88.

PALAVRAS-CHAVE: Proteção Ambiental; Legislação Ambiental.

EVOLUTION OF THE ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN BRAZIL

ABSTRACT: Man's action on the environment is as old as his own history. Natural resources have been for a long time as source of life. After enslaving nature for so long, the man began to suffer the consequences of his acts, such as the diseases that arise as consequences of the inadequate use of the environment. At this moment, norms to discipline the human conduct regarding environmental protection and the rational consumption of the natural resources arise. The present research analyzed the evolution of the environmental legislation in Brazil, aiming at facilitating the understanding of the protection and conservation of the natural resources. The study was segmented in different periods according to Brazilian History: Colonial, imperial and Republican periods, being the last one subdivided in three sub-periods: Evolution, Consolidation and Improvement of the Environmental Right, being this last one concerned to the legislation after the Federal Constitution of 1988.

* Doutor Docente Adjunto do Departamento de Ciências florestais da Universidade Federal de Lavras – UFLA. E-mail: luis.borges@dcf.ufla.br

** PhD Docente Pesquisador de Política e Legislação Florestal no Departamento de Ciências Florestais da Universidade Federal de Lavras – UFLA. E-mail: jlprezende@dcf.ufla.br

*** Doutor Docente Adjunto no Departamento de ciências Florestais da Universidade Federal de Lavras - UFLA. E-mail: j.aldo@dcf.ufla.br

PALAVRAS-CHAVE: Environmental Protection; Environmental Legislation.

INTRODUÇÃO

A ação do homem sobre o meio ambiente é tão antiga quanto a sua própria história. Desde muito tempo vem-se utilizando os recursos naturais como fonte de vida, ou seja, para a sua própria necessidade de subsistência.

Desde o início da civilização, os povos reconheceram a existência de sítios geográficos com características especiais e tomaram medidas para protegê-los. Esses sítios estavam associados a mitos, a fatos históricos marcantes e à proteção de fontes de água, caça, plantas medicinais e ao fornecimento de pele de animais e madeira para se aquecer (DIEGUES; ARRUDA, 2001).

O acesso e o uso dessas áreas eram controlados por tabus, normas legais e outros instrumentos de controle social, para a sua proteção.

O alto e recente crescimento demográfico, concentrado principalmente nos centros urbanos, em particular nos países subdesenvolvidos, atua radicalmente sobre a degradação dos recursos naturais. Em contraposição, o modelo de desenvolvimento adotado gera grande desigualdade social e requer a produção de detritos tóxicos e elementos residuais não biodegradáveis.

Ao longo de milhares de anos, a preocupação primordial dos povos foi com a conquista de territórios, como forma de aquisição de poder político e econômico.

Esse quadro fez surgir um imenso desequilíbrio social e, conseqüentemente, ambiental no planeta, onde as populações usufruem dos recursos naturais não apenas para saciar as necessidades básicas de sua sobrevivência, mas por sua ganância desenfreada de ocupação de áreas e modificação dos ecossistemas naturais.

O advento da indústria foi o grande causador das maiores mudanças no meio ambiente em todo o globo terrestre. A indústria acelerou a extração dos recursos naturais que, incentivada pela cobiça humana, visava à obtenção do lucro a qualquer custo, e em curto prazo. Por seu instinto, a busca de riquezas sem limite pelo homem, sem se dar conta de que os recursos são limitados, estão se tornando escassos.

O processo produtivo não precisa, necessariamente, prejudicar o meio ambiente. Se o destruirmos, de nada adiantará o processo produtivo – eis que também a nossa existência estará ameaçada (MASCARENHAS, 2004).

Desta forma, após tanto tempo de escravidão da natureza, o homem começou a sofrer as conseqüências dos seus atos. Surgiram doenças nunca anteriormente

diagnosticadas. Estas são provenientes dos gases tóxicos exalados pelas fábricas e pela descarga de automóveis, da utilização de material nuclear devido à corrida do “poder”, do derramamento de petróleo nos oceanos e outras substâncias lesivas à saúde, da queima irracional das florestas, do despejo de esgoto doméstico e industrial nos rios e muitos outros (SOUZA, 2001).

Surge, a partir deste momento em que a própria natureza não consegue retornar ao seu estado original, normas que visam a disciplinar a conduta humana para a proteção ambiental e o consumo racional dos recursos naturais: normas estas que influenciaram o surgimento de um novo ramo jurídico, que é o Direito Ambiental.

A legislação está dispersa, não havendo uma literatura abrangente que traga seus aspectos mais relevantes para um foco único de discussão. Por isso, o presente trabalho busca analisar a evolução da legislação ambiental no Brasil para facilitar o entendimento da proteção e conservação dos recursos naturais.

2 A IMPORTÂNCIA DO SURGIMENTO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

A legislação referente às questões ambientais foi criada com o objetivo de disciplinar o uso dos recursos naturais, os chamados “produtos da natureza”: a água, o solo, as florestas, o ar e os animais. Ela foi estabelecida porque se percebeu que os recursos naturais, até então imaginados ilimitados, estavam ficando escassos, seja pela redução de sua quantidade, seja pela deterioração da sua qualidade.

Com isso, surgiram instrumentos legais afetos a determinados setores, como o de recursos florestais e hídricos. Posteriormente, para a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, pesca, mineração, entre outros.

Esse processo evoluiu lenta, mas continuamente, da década de 30 até o início da década de 70, quando o Brasil entrava na época do “milagre econômico”. Nesse período, ocorreu o primeiro choque do petróleo e também se levantaram as primeiras “vozes” com sentimento ambientalista em várias partes do globo, como reação ao crescimento desmedido e sem controle. A dicotomia e o anacronismo ente os acontecimentos externos e a política interna de desenvolvimento s fazem sentir na Conferência de Estocolmo (KENGEN, 2001). Ali o Brasil defendeu o crescimento econômico a qualquer preço, como forma de superar o subdesenvolvimento, enquanto os países desenvolvidos queriam frear o crescimento mundial, argumentando que àquela taxa de crescimento o planeta não suportaria por muitos

anos a ação do homem. “A Delegação Brasileira na Conferência de Estocolmo declara que o país está aberto à poluição, porque o que precisa é dólares, desenvolvimento e empregos” (MEDINA, 2009).

Nessa fase, a política brasileira via o meio ambiente como um obstáculo ao crescimento econômico e, portanto, como uma restrição ao direito da população brasileira desenvolver-se.

Apesar de os acontecimentos parecerem seguir certa ordem cronológica, a gestão ambiental propriamente dita não obedece a tais fatos. Ela é marcada por avanços e retrocessos, porque sua implementação está diretamente vinculada às agendas dos governantes e de acordo com o grau de impactos causados pelos empreendimentos em determinados locais, isto é, nas áreas industriais, nas metrópoles ou em grandes monoculturas.

Como instrumento da política ambiental para a solução dos problemas ambientais decorrentes do desenvolvimento da atividade do homem, a legislação, como promotora da conscientização ambiental, é uma ferramenta muito eficaz.

A legislação ambiental no controle do uso dos recursos naturais pode ser considerada o principal meio para proteção e conservação do meio ambiente. As leis exigem que as pessoas cumpram certos deveres e obrigações, restringindo a utilização dos bens naturais e sua omissão acarreta medidas de punição mais rigorosas, conforme a lei de crimes ambientais.

As normas legais que tutelam o meio ambiente passaram a construir novo ramo do “Direito”, que é o “Direito Ambiental”. Este ramo do Direito evoluiu com a criação da Constituição Federal de 1988, onde o direito ao meio ambiente saudável é também considerado como um direito constitucional fundamental.

A sociedade tem mudado sua postura frente ao uso dos recursos naturais e percebido a importância de mantê-los protegidos. Para isto, tem despertado a atenção para a necessidade de criação de mecanismos com a finalidade de atingir o desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável, segundo Brundtland (1988), é a tentativa de conciliar produtividade e proteção ambiental atendendo às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem às suas.

Mesmo assim, algumas pessoas não fazem uso racional dos recursos, e justamente para estas é que se faz necessária a existência da proteção legal.

O Brasil possui uma legislação relativa ao meio ambiente muito restritiva. Cabe aplicá-la de forma correta e estar-se-á defendendo o meio ambiente. São

exemplos de mecanismos legais de proteção à natureza, a Lei de Crimes Ambientais, a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional dos Recursos Hídricos, dentre outras.

3 HISTÓRICO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

O modelo de exploração desenvolvido no Brasil desde o descobrimento até recentemente foi extremamente predatório. O primeiro movimento da Coroa Portuguesa, ao desembarcar no chão brasileiro, foi explorar a grande extensão de riquezas naturais que ali se encontrava e que parecia ilimitada.

Esta imensidão, que parecia infinita, perdeu e vem perdendo ano a ano uma vasta área para usos pouco nobres, sem o mínimo de racionalidade para o aproveitamento de suas riquezas – desperdício de madeira, áreas subutilizadas, super-pastoreio.

Com visão mais sistêmica e holística e atenta a um modelo de desenvolvimento voltado para a preservação ambiental, as gerações atuais estão mudando a concepção de abundância dos recursos naturais para uma visão mais independente e mútua com o ser humano. A Legislação Ambiental serve como ferramenta para o atingimento desta visão. Mesmo são sendo o mais cortês dos modos, a tutela legal funciona como o principal meio para se atingir a proteção ambiental no curto prazo, visto que por meio desta “conscientização forçada” é que se conseguirá educar satisfatoriamente as gerações atuais e futuras.

O estudo da proteção ambiental no Brasil será dividido neste trabalho em períodos distintos que caracterizam a sua história, tal como abordado por Magalhães (2002). Serão considerados o período do Brasil Colônia, o período do Brasil Império e o Período Republicano, sendo o último subdividido em mais três tópicos: Período de Evolução, Consolidação e Aperfeiçoamento do Direito Ambiental.

3.1 PERÍODO DO BRASIL COLÔNIA (1500-1822)

O Brasil, evidentemente, importou suas primeiras leis de proteção ambiental de Portugal, que como os demais países europeus também vinha protegendo seus recursos naturais da depredação.

Por esta razão, quando o Brasil foi descoberto já possuía alguma legislação de proteção ambiental. Por exemplo, o corte deliberado de árvores frutíferas foi

proibido em 12 de março de 1393. Outra medida foi a Ordenação de 9 de novembro de 1326, que protegia as aves e equiparava seu furto, para efeitos criminais, a qualquer outra espécie de crime (MAGALHÃES, 2002).

Essas medidas foram compiladas das Ordenações Afonsinas e introduzidas no Brasil por ocasião do seu descobrimento, apenas aquelas que atendiam ao interesse da Coroa portuguesa.

A abundância de recursos florestais no Brasil tinha grande importância para os portugueses, em uma fase de expansão da navegação e intensa atividade de construção naval a demandar grandes quantidades de madeira. Dessa forma, as florestas brasileiras revestiam-se de importância estratégica, face à escassez desses recursos em Portugal. Assim como os portugueses, os ingleses também necessitavam de madeira, reconhecendo para as florestas americanas a mesma importância estratégica.

No entanto, o modelo de ocupação território brasileiro foi marcado pela exploração florestal irracional, que se concentrou em uma única espécie, o pau-brasil (*Caesalpinia echinata*), a qual tinha larga aplicação na produção de corante e grande utilização na marcenaria (SIQUEIRA, 1993).

À medida que se intensificava a exploração da floresta, desenvolvida inicialmente ao longo da costa, as espécies de maior valor econômico foram escasseando, surgindo daí, a necessidade de interiorizar a exploração das florestas brasileiras, com minuciosas determinações, abrangendo desde o sistema de corte até a comercialização. O descumprimento dessas normas resultava em penas consideradas altas, pois além da multa em dinheiro, os infratores eram degredados por dois anos para fora da comarca (SWIOKLO, 1990).

Uma nova Carta Régia foi promulgada em 1800, a qual determinava que os proprietários devessem conservar todas as espécies de interesse da Coroa numa faixa de 10 léguas da costa. A fim de executar e fazer cumprir essa determinação foi criado o cargo de “Juiz Conservador” e criada a “Patrulha Montada” com o objetivo de fiscalizar a atividade de exploração madeireira e da manutenção dos recursos florestais da coroa portuguesa em terras do Brasil. Os governos das capitanias, contudo, tinham autoridade para permitir o corte das árvores que fossem necessárias ao consumo. Segundo Swioklo (1990), as normas editadas nessa Carta Régia eram confusas, conflitantes, impossíveis de serem obedecidas.

Em 1802, por recomendação de José Bonifácio, foram baixadas as primeiras instruções para se reflorestar a costa brasileira, já bastante devastada. Essas

medidas tinham a finalidade de se fazer plantios em “covas” e evitar o pastoreio (MAGALHÃES, 2002). Nesta época, já se previa a necessidade de restaurar as florestas objetivando atender a demanda de certas localidades, principalmente as no entorno das metrópoles que se formavam.

A chegada da família real ao Brasil, em 1808, promoveu grandes transformações em todas as áreas, valendo destacar a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1811. Sua implantação representa marco de maior importância, ainda que ele tivesse como objetivo a aclimação de plantas e o estudo da flora brasileira de interesse econômico (KENGGEN, 2001).

Mesmo não sendo de caráter conservacionista, a criação do Jardim Botânico foi de grande importância para o Direito Ambiental brasileiro, pois foi o primeiro passo para a regulamentação de áreas protegidas, culminando com o estabelecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Em 1821 foi promulgada a legislação sobre o uso da terra, a qual previa a manutenção de reservas florestais em 1/6 das áreas vendidas ou doadas (RESENDE; BORGES; COELHO JÚNIOR, 2004, p.9).

Em todas as vendas que se fizerem e sesmarias que se derem, porá a condição que donos e sesmeiros deixem, para matos e arvoredos, a Sexta parte do terreno, que nunca poderá ser derrubada e queimada sem que se faça nova plantação de bosques, para que nunca falem as lenhas e madeiras necessárias.

Subentende-se que esta medida foi precursora do que hoje é conhecido por Reserva Legal de propriedades rurais, previstas no Código Florestal vigente.

3.2 PERÍODO DO BRASIL IMPÉRIO (1822-1889)

Durante esse período, houve a extinção do sistema sesmarial. Contudo, foram mantidas as linhas gerais da política colonial sobre os recursos naturais, sobretudo sobre a exploração das florestas (MAGALHÃES, 2002).

Em 1825 foi reiterada a proibição de licença a particulares para a exploração do pau-brasil, mantendo-se o monopólio do Estado. A exportação do pau-brasil nesta época era uma das receitas mais importantes da Coroa.

Em 11 de junho de 1829 foram reafirmadas as proibições de roçar, derrubar matas em terras devolutas sem autorização das câmaras municipais. Os juízes de paz das províncias eram os competentes para fiscalizar as matas e zelar pela interdição do corte das madeiras de construção, conhecidas por madeiras nobres. A partir

deste momento, por força de normas que zelavam o uso destas madeiras, passaram a ser chamadas “madeiras de lei”.

Em 1831, foi extinto o monopólio do Império sobre o pau-brasil e estabeleceu-se a obrigatoriedade dos proprietários de área florestais conservarem as madeiras pela Coroa numa faixa de 10 léguas da costa.

A partir dessa época surgiu a agricultura e com ela a devastação das florestas brasileiras. O fogo era usado indiscriminadamente objetivando limpar terrenos e em seu lugar formar pastos e lavouras que seriam cuidados pelas mãos dos escravos que abundantemente chegavam ao país. A proteção à árvore, à floresta, enfim, dos recursos naturais como um todo, nesta época, não era politicamente interessante. O marco desta época foi o incentivo à ocupação do imenso território brasileiro.

3.3 PERÍODO REPUBLICANO (A PARTIR DE 1889)

Os intervalos de tempo das fases anteriormente descritas são marcados com fatos que as caracterizam. Fatos estes que têm importância significativa nas épocas em que deram, pois foram deliberadas normas convenientes com realidade que se vivia. Portanto, não se deve condenar erros passados, mas acertar as políticas de uso e preservação dos recursos naturais que garantam a sua perpetuidade no futuro.

Mesmo o período republicano, em seu início, teve políticas progressistas e predatórias sobre os recursos naturais, diferentemente do que se considera hoje como ideal. Por isso, alguns fatos marcantes da história caracterizam o período de evolução, de consolidação e de aperfeiçoamento das normas jurídicas de proteção ambiental no Brasil, aqui chamado de “Direito Ambiental”.

3.3.1 Evolução do Direito Ambiental – 1889 a 1981

Neste período, caracterizado pela Evolução do Direito Ambiental no Brasil, a legislação ambiental sofreu um processo de mudanças significativas.

Durante a República Velha (1889-1930), o país não demonstrava grande preocupação com os recursos naturais. Nesse período a legislação era liberal e garantia aos proprietários rurais autonomia e poder ilimitado sobre a propriedade.

Com o avanço do desmatamento proporcionado pelo crescimento da agricultura, despertou-se no governo a necessidade de se conservar os recursos florestais. Nos anos 20, surgiu a ideia de se criar no Brasil um Código Florestal para

estabelecer o uso racional das florestas.

Em 1934, com a implantação do Estado Novo, foi instituído o primeiro Código Florestal, que era a principal norma que regulava o uso das florestas (BRASIL, 2009).

Na década de 30 ocorreram outros eventos de importância ambiental. Foi estabelecido o Código da Águas e criado o primeiro parque nacional do Brasil, o de Itatiaia, em junho de 1937.

No período de 1938 a 1965 foram criados 14 Parques Nacionais com o total de 1,2 milhões de hectares e uma Reserva Florestal na Região Amazônica com 200.000 há.

Devido à importância assumida pela exploração, industrialização e comercialização da madeira de pinho (*Araucaria angustifolia*), foi criado, em 1941, no âmbito do Ministério do Trabalho e da Indústria e do Comércio, o Instituto Nacional do Pinho (INP), com o fim específico de tratar dos assuntos referentes a essa espécie florestal (SIQUEIRA, 1993). Em 1942 as atribuições desta autarquia foram aumentadas, atribuindo-lhe o poder de obrigar o uso de novos processos técnicos na indústria madeireira, promover o reflorestamento nas áreas exploradas, desenvolver a educação florestal nos centros madeireiros, fiscalizar a execução das medidas e resoluções tomadas, punindo infratores (REZENDE; BORGES; COELHO JÚNIOR, 2004).

Passaram-se alguns anos de evolução da Legislação Ambiental para se chegar à década de 1960 com importantes decisões sobre o tema.

Em 1965 foi criado o segundo Código Florestal Brasileiro, que substituiu o Código de 1934. Esse novo código representou importante instrumento disciplinador das atividades florestais ao declarar as florestas existentes no território nacional como bens de interesse comum a toda população. Para cumprir e fazer cumprir essa legislação foi criado um órgão específico, vinculado ao Ministério da Agricultura, que se tratava do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) (MAGALHÃES, 2002).

Sendo o IBDF ligado ao Ministério da Agricultura, pode-se dizer que, na época em questão, no caso de alguma restrição ao crescimento agrícola proporcionado pela proteção de alguma floresta, a expansão da agricultura seria, evidentemente, privilegiada sob qualquer circunstância. Apenas no segundo Plano Nacional de Desenvolvimento a ideia de crescimento a qualquer custo foi substituída pelo desenvolvimento sustentável, onde se deve preservar o meio ambiente em consonância com a produção conservacionista, sem exaurir os recursos naturais, de

forma a garanti-los para as gerações futuras.

Para se chegar a estas ideias, os Planos Nacionais de Desenvolvimento do final deste período foram cruciais para o fortalecimento de uma visão conservacionista no Brasil, e assim delineou a evolução da tutela jurídica do meio ambiente.

No início da década de 70, foi elaborado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), aprovado pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971, para ser executado de 1972 a 1974. Segundo Magalhães (2002), o I PND em matéria ecológica foi um desastre. Foi por meio deste plano que o processo de devastação da Amazônia foi mais intenso. Frente aos incentivos e as facilidades de aquisição de terras, um grande contingente de pessoas migraram para a região em busca de trabalho e de fazer riqueza. O mesmo autor acrescenta que as consequências dessa política foram as piores possíveis e as destruições em massa dos recursos naturais causaram muitos estragos, alguns indeléveis.

As consequências negativas do I PND produziram forte razão na opinião pública, fazendo com que o governo recuasse em sua política de agressão ambiental que vinha sendo praticada na Região Amazônica. No ano de 1972, quando estava sendo implementado o I PND, ocorreu em Estocolmo, Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente. Esta conferência influenciou a Política Ambiental do Brasil, pois o país era signatário do Tratado. Isto fez com que fosse criada, em 1973, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), que tinha como objetivo dotar a administração pública federal de um espaço institucional destinado à gestão dos recursos ambientais.

A criação do II PND, aprovado pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, para ser executado no período de 1975 a 1979, mudou a estratégia desenvolvimentista oficial, que se fazia a qualquer custo, trazendo medidas de caráter ambiental, como por exemplo, a seguinte orientação (MAGALHAES, 2002, p. 47):

Na expansão da fronteira agropecuária, será importante adotar diretriz de caráter conservacionista, evitando o uso indiscriminado do fogo, no preparo das áreas, e utilizando práticas de rotação de culturas e descanso do solo, de modo a manter a produtividade das terras em níveis elevados.

A criação de II PND, segundo Magalhães (2002), foi importante para o Direito Ambiental Brasileiro, pois tratou da política ambiental de uma forma mais ampla.

Já a criação da III PND foi ainda mais significativa. Aprovada pela Resolução nº 1 de 5 de dezembro de 1979, do Congresso Nacional, para vigorar de 1980 a 1985, o III PND representou a ligação entre o período de evolução e de consolidação do

Direito Ambiental do Brasil. O ponto que representa este marco se deu por meio da criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), disposto na Lei n° 6.938 (BRASIL, 2009).

3.3.2 Consolidação do Direito Ambiental – 1981 a 1988

A partir da criação da Lei n° 6.938 de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e que fechou a evolução do Direito Ambiental, surgiram leis, decretos e resoluções que objetivaram a utilização racional, a conservação e a proteção efetiva dos recursos naturais. A partir da PNMA foram mostrados com maior clareza os passos que devem ser seguidos para uma conduta ambientalmente sustentável, que se referem aos princípios, aos objetivos e aos instrumentos da política ambiental brasileira.

Nesse período, o Direito Ambiental demonstrou força e personalidade, com uma eficiente legislação e uma enorme influência e poder de ação no contexto nacional. Todas as decisões políticas passaram a reservar espaço para a proteção ambiental.

Em outubro de 1988, quando a atual Constituição Brasileira foi promulgada, o Direito Ambiental se consolidou (BRASIL, 1988).

A Carta Magna marcou este período, consolidando o Direito Ambiental Brasileiro.

No artigo 225, o meio ambiente foi tratado como sendo bem de uso coletivo comum a todos, em capítulo específico (capítulo VI), e reforçou-se que é dever de cada um fazer a sua parte para proteger os recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

Como o meio ambiente teve tratamento especial na Lei máxima do país, o que vem a posteriori são apenas normas de aperfeiçoamento do Direito Ambiental, o que será tratado a seguir.

3.3.3 Aperfeiçoamento do Direito Ambiental – 1988 aos dias atuais

Passadas as fases de evolução e consolidação do Direito Ambiental, a partir promulgação da Constituição 1988 iniciou-se o período de aperfeiçoamento. Neste período, a tutela ambiental, lentamente, deixa a rigidez de suas origens antropocêntricas, incorporando uma visão mais ampla, de caráter biocêntrico, ao

propor-se a amparar a totalidade da vida e suas bases (CYSNE; AMADOR, 2000).

De acordo com Kengen (2001), o novo ordenamento jurídico estabelecido pela Constituição de 1988 levou o Governo a tomar medidas destinadas a reorientar as decisões internas e criar condições para fortalecer a posição do País no contexto de suas relações internacionais. Nesse sentido, foi criado o “Programa Nossa Natureza” por meio do Decreto nº 96.944 de 12 de outubro de 1988.

Pela sua abrangência, o Programa Nossa Natureza foi o mais importante programa de preservação ecológica após a Constituição de 1988 (KENGEN, 2001; MAGALHÃES, 2002) e que proporcionou mudanças significativas no contexto ambiental nacional.

Os objetivos deste programa eram: (i) conter a ação antrópica sobre o meio ambiente e os recursos naturais renováveis; (ii) estruturar o sistema de proteção ambiental; (iii) desenvolver a educação ambiental e a conscientização pública para a conservação da natureza; (iv) disciplinar a ocupação e a exploração da Amazônia, com base no ordenamento territorial; (v) regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; e (vi) proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas no processo de extrativismo.

Estes objetivos sugeriram uma visão conservacionista. O programa procurou corrigir as deficiências da legislação existente, alterando importantes leis como o Código Florestal, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, os incentivos fiscais para a Amazônia e reestruturou toda a administração ambiental, procurando aperfeiçoar a estrutura até então vigente. Além dessas modificações, o programa criou o Fundo Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 7.797/89), cujo recursos tinham prioridade em projetos destinados às Unidades de Conservação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, educação ambiental, manejo e extensão florestal, desenvolvimento institucional e controle da fauna e flora nativas.

Para executar e fazer executar a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e cuidar da preservação, conservação, uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais criou-se, então, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (Lei nº 7.735/89).

Foram extintos o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que era ligado ao Ministério da Agricultura, portanto com caráter mais produtivo do que conservacionista, a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), que cuidava especialmente dos aspectos conservacionistas e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE),

para dar lugar ao IBAMA – órgão menos emperrado e mais eficiente.

Isto se tornou necessário porque os órgãos que deveriam trabalhar afinados, dado que possuíam objetivos semelhantes, na prática dificultavam a administração central e a gestão dos problemas socioeconômicos e ambientais, visto que estavam ligados a Ministérios diferentes, não trazendo os resultados esperados. Tornava-se, assim, necessário um total rearranjo da estrutura organizacional dos organismos mencionados.

Também fora criado a Secretaria do Meio Ambiente vinculado à Presidência da República com status de Ministério (Lei n° 8.028/90). Essa Secretaria tinha finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relativas ao meio ambiente. Era o órgão ambiental máximo à época.

Outro fato que contribuiu para o aperfeiçoamento do Direito Ambiental no Brasil foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 e que ficou conhecida como Eco-92. Foi um evento no de grande repercussão mundial, pois conseguiu reunir mais de 80% dos países do mundo para buscar o mesmo objetivo – a defesa do meio ambiente (MAGALHÃES, 2002).

O resultado deste encontro foi um verdadeiro manual de recomendações de proteção ambiental para toda a humanidade e os três principais documentos produzidos nesse evento foram:

- Convenção sobre Biodiversidade – Documento em que os países signatários se comprometem em proteger as riquezas biológicas existentes; 112 países assinaram a Convenção.
- Convenção sobre o Clima – Os 152 países que assinaram esse documento se comprometeram a preservar o equilíbrio atmosférico, utilizando tecnologias limpas. Saiu dessa Convenção o compromisso de controle de emissão de CO² na atmosfera.
- Agenda 21 – É um plano de ação que serve como guia de cooperação internacional. Adoção de procedimentos comuns em várias áreas, tais como: recursos hídricos, resíduos tóxicos, degradação do solo, do ar, das florestas, transferências de recursos e de tecnologia para países pobres, qualidade de vida dos povos, questões jurídicas, índios, mulheres e jovens.

Ainda em 1992, reconhecendo que o meio ambiente precisava ser priorizado, o governo brasileiro criou o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia legal – MMARHAL (Lei n° 8.490/92). A partir de 1999, por meio do Decreto n° 2.972 houve uma reestruturação ministerial e passou a denominar-se Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) (MACHADO, 2004).

Para caracterizar melhor o período de aperfeiçoamento do Direito Ambiental no Brasil desde a edição da Constituição de 1988, as principais normas que tutelam o meio ambiente são: Lei de Crimes Ambientais (Lei n° 9.985/00); Tutela da Água no Brasil: Lei n° 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e Lei n° 9.984/00, que cria a Agência Nacional das Águas (ANA).

3.3.3.1 Lei de Crimes Ambientais – Lei n° 9.605/98

A Lei de Crimes ambientais aprimorou a legislação que era falha com relação a questão de penalidades contra aqueles que utilizavam os recursos naturais de forma inadequada. Os delitos contra o meio ambiente eram considerados como contravenções penais – não eram, portanto, crime.

Compensava utilizar-se dos recursos ambientais, causando degradação ambiental porque as penas e multas decorrentes eram insignificantes frente ao lucro gerado pela prática da degradação.

Assim, o crime ambiental é qualquer dano ou prejuízo causado aos elementos que compõem o meio ambiente, protegidos pela legislação.

A Lei de Crimes Ambientais tramitou entre a Câmara dos Deputados e o Senado de 1991 a 1998, quando em fevereiro foi finalmente aprovada. Está dividida em 82 (oitenta e dois) artigos, dos quais 7 (sete) foram vetados e 36 (trinta e seis) tratam especificamente de crimes praticados contra o meio ambiente (BRASIL, 2009).

Conforme o IBAMA (2001), a Lei não trata apenas de punições severas. A Lei incorporou métodos e possibilidades da não aplicação das penas, desde que o infrator recupere o dano, ou, de outra forma, pague sua dívida à sociedade.

Uma Lei só é eficiente se pode ser eficientemente aplicada e cumprida. A Lei de crimes ambientais precisa ser melhor divulgada e correlacionada com a Constituição Federal de 1998, que trata do meio ambiente comum a todos e é dever de cada cidadão proteger o meio ambiente. No entanto, é necessária a participação da sociedade na forma de denúncias sobre a má utilização dos recursos naturais,

pois incumbe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A lei de crimes Ambientais é uma ferramenta de cidadania, cabendo a todos os cidadãos exercitá-las, implementá-la, dar-lhe vida, por meio do seu amplo conhecimento e da vigilância constante (IBAMA, 2001).

Ter boas leis é o primeiro e mais importante passo, mas não basta. A norma é apenas um ponto de partida. Para a sua efetividade, é necessário estabelecer condições que viabilizem sua aplicação, como a contratação de técnicos especializados, infraestrutura adequada e recursos financeiros para a consecução dos trabalhos.

3.3.3.2 Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) – Lei nº 9.985/00

Em 18 de julho de 2000 foi promulgada a Lei nº 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), coroando os esforços em legar parte do território natural brasileiro às gerações futuras. Esta Lei veio consolidar os propósitos de se criar áreas de proteção da biodiversidade, citados no Código Florestal, na PNMA e na Constituição Brasileira de 1988. Então, pode-se dizer que a criação do SNUC regulamentou o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal (BRASIL, 2009).

Os conceitos das Unidades de Conservação eram confusos e os processos de criação, conflitantes, uma vez que várias eram as instâncias governamentais que se arvoravam o direito de criá-las. A criação do SNUC veio esclarecer estes pontos, deixando claro os vários conceitos das Unidades de Conservação, seus processos de criação e as instâncias competentes para tal.

Os SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais e a Lei que o cria estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas na Lei 9.985/2000 serão reavaliadas, no todo ou em parte, objetivando a adequação das unidades à nova regulamentação. Ainda se encontram no Brasil várias unidades com nomenclatura antecedente à criação do SNUC que, por sua vez, devem ser reavaliadas e enquadradas em uma nova categoria. A regulamentação do SNUC se deu pelo Decreto nº 4.340/02 (BRASIL, 2009).

Os progressos alcançados com a publicação da Lei do SNUC são consideráveis,

pois trazem benefícios aos órgãos públicos responsáveis pelas Unidades de Conservação e para a sociedade civil, oferecendo os dispositivos legais à preservação de significativos remanescentes dos ricos biomas brasileiros.

O Brasil possui uma área de aproximadamente 8.511.000 Km², ocupando quase a metade da América do Sul. As diferenças climáticas contribuem para as diferenças ecológicas, formando zonas biogeográficas distintas, denominadas biomas. Os biomas brasileiros são: Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Campos Sulinos, Pantanal e Ambientes Costeiros. A variedade de biomas reflete a riqueza da flora e fauna brasileiras, que o define como sendo o país de maior diversidade do planeta. Torna-se necessário, no entanto, a proteção desses ambientes, visto que o processo de ocupação do homem sobre a terra tem sido cada vez mais acelerado, gerando grandes perdas na biodiversidade.

Nesse sentido, a legislação do SNUC constitui verdadeiro instrumento de afirmação da cidadania, oferecendo, a cada cidadão, os meios necessários para participar de forma ativa na definição das estratégias e das políticas de conservação da natureza no território brasileiro (SNUC, 2004).

3.3.3.3 Tutela Jurídica das Águas

O aumento da população mundial, a poluição provocada pelas atividades humanas, o consumo excessivo e o alto grau de desperdício de água contribuem para reduzir ainda mais sua disponibilidade para uso do homem. Durante o século XX, a população mundial aumentou 3 vezes e o volume de água utilizado aumentou 9 vezes e vastas regiões do mundo são conhecidas pela escassez de água – Oriente Médio, África Setentrional, Parte da Ásia, Nordeste Brasileiro entre outras (PNRH, 2004).

O crescimento da população urbana e a concentração/ampliação das atividades industriais elevaram a demanda por recursos hídricos, tanto para o abastecimento, como para a diluição dos efluentes. O Brasil, por possuir dimensões continentais e contar com grande quantidade deste recurso, adquiriu uma “cultura de desperdício”, o que contribui para agravar ainda mais o problema. Este quadro tem forçado a criação de medidas com a finalidade de normatizar a sua utilização e punir seu emprego irracional. As normas jurídicas atuais referentes à água são:

3.3.3.3.1 Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) – Lei nº 9.433/97

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) é a materialização do interesse brasileiro no cumprimento de uma Lei moderna, na perspectiva de assegurar a sustentabilidade dos recursos hídricos (BRASIL, 2009).

Esta lei organiza o planejamento e a gestão dos recursos hídricos, introduzindo vários instrumentos de política para o setor. É nesta Lei que foi criado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, cuja presidência é ocupada pelo Ministro de Meio Ambiente.

Dentre as modificações mais importantes entre 1934 (Código das Águas) até 1997 podem-se citar as promovidas pela Constituição Federal de 1988, quando foi extinto o domínio privado da água. Desde 1988 os corpos d'água passaram a ser de domínio público. Desta forma, hoje no Brasil existem apenas dois tipos de domínios:

- O domínio da União, para os rios e lagos que banhem mais de uma unidade federada, ou que sirvam de fronteira entre essas unidades, ou entre o território do Brasil e o país vizinho ou deste provenham ou para o mesmo se estendam.
- O domínio dos estados, para suas águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso as decorrentes de obras da União.

A expressão “a água é um bem de domínio público”, abrange todo tipo de água. Não especificando a água que está sendo considerada, a água de superfície a água subterrânea, a água fluente e a água emergente passaram a ser de domínio público (MACHADO, 2004).

A PNRH define como seu objetivo primeiro “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos” (art.2º), fruto da evolução dos pensamentos sobre a utilização racional da água.

Para melhor compreensão desta Lei, deve-se analisar sua estrutura básica, dividida nos Capítulos que tratam dos Fundamentos, Objetivos, Diretrizes de Ação e Instrumentos da PNRH que, por hora, não cabe aprofundar neste trabalho.

3.3.3.3.2 Criação da Agência Nacional das Águas (ANA) – Lei nº 9.984/00

Responsável pela execução da Política Nacional de Recursos Hídricos, a ANA é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Sua principal competência é a de implementar o gerenciamento dos recursos hídricos no país, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (BRASIL, 2009).

Ao criar as condições técnicas para implantar a Lei das Águas, a ANA, num primeiro momento, contribuirá na busca de solução para dois graves problemas do país (ANA, 2007): as secas prolongadas e a poluição dos rios. O primeiro especialmente no Nordeste, cujo enfrentamento não depende apenas do aumento da oferta de água, mas também do gerenciamento da demanda, incluindo a adoção de regras de racionamento; o segundo quando a ação exigida tiver que ser pactuada no âmbito da bacia hidrográfica, abrangendo mais de um estado.

Em relação à classificação das águas seguindo os critérios para o seu uso preponderante e múltiplo, foi disposto a Resolução CONAMA nº 357 de 2005 (BRASIL, 2005). Esta resolução substituiu a Resolução anterior (nº 20 de 1986) e deu ênfase à classificação e às diretrizes ambientais para o enquadramento dos corpos de água, bem como estabeleceu as condições e padrões de uso e lançamento de efluentes. O novo enquadramento surgiu da necessidade de se reformular a antiga classificação, a fim de melhorar as condições e padrões de qualidade para atender as necessidades da população.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As normas ambientais surgiram para disciplinar o uso dos recursos naturais e podem ser consideradas como principal instrumento de consecução da proteção ambiental no Brasil.

A CF/88 – Lei Magna – foi o marco da consolidação do “Direito Ambiental” no Brasil, pois foi dado tratamento especial ao meio ambiente, fato que nunca ocorreu em Constituições anteriores.

A Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98) estabeleceu penas contra aqueles que utilizam inadequadamente os recursos naturais, considerando as infrações como crime, renunciando, assim, as contravenções penais.

Ter boas leis é o primeiro e mais importante passo, mas não basta. A norma é apenas o ponto de partida. Para a efetividade das normas é necessário estabelecer

condições que viabilizem o seu cumprimento, tornando-as aplicáveis à realidade e fortalecendo a estrutura técnica incumbida de sua aplicação.

REFERÊNCIAS

ANA – Agência Nacional de Águas. **Cobrança do uso da água**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/Cobranca/default2.asp>>. Acesso em: 24 set. 2007.

BRASIL. **Legislações ambientais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/Legassunto.htm>. Acesso em: mar. 2009.

BRASIL. CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n°357, d 17 de março de 2005. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 mar. 2005. Disponível em <<http://www.mm.gov.br/port/Conama/legiabre.cfm?codlegi=459>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**, poder Executivo, Brasília, DF, 05 out.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%7ao.htm>. Acesso em: mar. 2009.

BRUNDTLAND, G. H. (Org.). **Nosso futuro comum**. Relatório da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 1988.

CYSNE, M.; AMADOR, T. **Direito do ambiente e redação normativa: teoria e prática nos países lusófonos**. União mundial para a natureza (UICN). Alemanha: UICN, 2000. Disponível em: <<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-042.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

DIEGUES, A. C.; ARRUDA, R. S. V. (Org.). **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília, DF; São Paulo, SP: Ministério do Meio Ambiente; USP, 2001.

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Lei da vida: a lei dos crimes ambientais**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente; Assessoria de Comunicação Social, 2001.

KENGEN, S. A. política florestal brasileira: uma perspectiva histórica. In: SIMPÓSIO IBERO - AMERICANO DE GESTÃO E ECONOMIA FLORESTAL, 1., 2001, Porto Seguro.

Anais... Porto Seguro, BA: [S. n.], 2001. P. 18-34.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2004.

MAGALHÃES, J. P. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. São Paulo, SP: J. Oliveira, 2002.

MASCARENHAS, L. M. A. Visão sistêmica no Direito Ambiental pátrio. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL – FAUNA, POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTRUMENTOS LEGAIS, 8., 9., 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo, SP: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2004. v. 1. p. 521-532.

MEDINA, N. M. **Dados históricos da educação ambiental no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdcc.sc.usp.br/CESCAR/Material_Didatico/dados_hist_educa_ambie_Brasil.pdf>. Acesso em: mar. 2009.

PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos. **Iniciando um processo de debate nacional**. Brasília, DF: MMA/SRH, 2004.

REZENDE, J. L. P.; BORGES, L. A. C.; COELHO JÚNIOR, L. M. **Introdução à política e à legislação ambiental e florestal**. Lavras, MG: UFPA, 2004.

SIQUEIRA, J. D. P. A legislação florestal brasileira e o desenvolvimento sustentado. In: CONGRESSO FLORESTAL PANAMERICANO, CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, 7., 1., 1993, Curitiba. **Anais...** Curitiba, PR: [S.n.], 1993.

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. 5. ed. aum. Brasília, DF: MMA/SBF, 2004.

SOUZA, N. F. **O direito e o meio ambiente: a necessidade de surgimento do direito ambiental**. Belém, PA: Lato & Sensu, 2001. v. 2.

SWIOKLO, M. T. Legislação florestal: evolução e avaliação. In: CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, 6, 1990, Campos do Jordão. **Anais...** Campos do Jordão, SP: [S. n.], 1990. v.1. p. 53-58.

Recebido em: 20 Agosto 2009

Aceito em: 29 Setembro 2009