

O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: um sobrevôo sobre alguns temas 20 anos depois

*Márcia Dieguez Leuzinger
Marcelo Dias Varella¹*

O constituinte de 1988 teve o mérito de conferir *status* constitucional à proteção do meio ambiente. Trata-se de um processo de confluência, 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 anos depois, é importante identificar se houve avanços na construção de regras jurídicas infraconstitucionais 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.

1. 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 idéia tradicional de direito subjetivo, que demanda a 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

¹ Professores do Programa em Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

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.

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: Danos Ambientais: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

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 natural.

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.

2. 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 idéia 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 Constituição Federal, o tema passou a ser regulado internacionalmente.

No plano concreto, nestes últimos vinte anos, 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 apenas avançaram, e o ritmo de derrubada de florestas e a destruição de ecossistemas aumenta a cada ano. 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, o Brasil disputa a cada ano a posição incômoda de maior destruidor de florestas tropicais do planeta.

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. 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. Recentemente, foi aprovada a Lei 11.105/05, que estabelece competências entre as diferentes instâncias envolvidas, reforçando o poder decisório da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, o que vem causando muitas divergências. O tema ganhou tanta importância que foi necessária a criação de um conselho de ministros, 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 pouco ou nada trouxe de positivo para o país.

3. 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 idéia 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 específica.

A necessidade de se compreender o alcance da expressão não se limita à esfera meramente teórica, trazendo conseqüências práticas relevantes, 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 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. 4º do Código Florestal, na redação que lhe foi emprestada pela Medida Provisória nº 2.166/01, cuja constitucionalidade está sendo questionada em ação direta de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal. 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.

4. 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.

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. 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.

5. Educação ambiental

No inciso VI do art. 225 da Constituição, encontra-se 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. 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 ausência 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.

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 estão ainda em construção. Dependem de mudanças de percepção dos operadores jurídicos, dos legisladores, dos gestores públicos e de toda a sociedade sobre a importância do uso racional dos recursos naturais e da promoção do desenvolvimento sustentável. A proteção do meio ambiente, quando em confronto com outros valores também constitucionais (ou mesmo infra-constitucionais), acaba, por variadas razões, gozando de baixa efetividade.

Bibliografia

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.