

CONTRIBUIÇÃO DO MOVIMENTO AMBIENTALISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DO MEIO AMBIENTE

**Autor: Guilhardes de Jesus Júnior - Bacharel em Direito;
Mestrando em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente -
UESC/BA**

Introdução

O atual estágio de degradação ambiental tem levado a humanidade a questionar não só as causas que a determinaram, como também as conseqüências para a atual e futuras gerações e meios de solução da crise, com a regeneração dos recursos já degradados e proteção dos recursos ainda disponíveis mediante preservação ou uso sustentado.

Por meio da Sociologia Ambiental, como ciência que estuda as relações do homem com o meio em que vive, a qual desempenha papel importante na busca desta alternativa, quando se apresenta como suporte (e funciona mesmo como ponte entre as ciências naturais e humanas) aos diversos ramos da ciência, dentre eles a ciência jurídica, ao detectar as diversas maneiras como o homem se comporta ante os acontecimentos gerados pela crise sócio-ambiental.

Desde o surgimento dos primeiros reclames ambientalistas, a legislação nos diversos países tem sido incrementada, através inclusive da adoção de políticas públicas objetivando a proteção dos recursos naturais, antes de forma tímida, esparsa em uma ou outra norma mais geral, hoje de maneira mais acentuada, fruto de uma tomada de posição mais militante de grupos de interesse e movimentos sociais organizados, que reivindicam um maior cuidado com as injunções humanas sobre o meio ambiente.

Entretanto, as formas de proteção diferem de forma extremada entre situações sócio-econômicas diversas no globo, a partir da maneira como se deram os processos de crescimento econômico e distribuição da renda, determinados por fatores históricos, culturais e políticos, que acabaram por resultar numa incoerente distribuição das riquezas na terra.

Para se ter uma idéia, os países do chamado primeiro mundo que definiram políticas nacionais de meio ambiente têm se pautado pelo traslado dos problemas ambientais para fora de suas fronteiras (normalmente em direção ao chamado terceiro mundo), sem fazer qualquer tipo de questionamento sobre seus níveis de consumo. A conseqüência direta é a melhoria da qualidade ambiental

no primeiro mundo e aumento da degradação no terceiro mundo. Este tem, ao longo da história, se mantido numa posição de dependência, na tradicional relação colônia/metrópole, traduzindo-se em políticas públicas "ditadas" pelos detentores do domínio. Desta forma surgem as legislações na América Latina e em especial no Brasil. O surgimento de leis mais rígidas e mais eficientes (pelo menos em tese) tem se dado muito por fruto do aparecimento dos chamados "movimentos ambientalistas" que, com sua militância, direta ou indiretamente exercem pressão sobre os governos, através do despertar da opinião pública.

Gênese e incremento da legislação ambiental brasileira
No Brasil, seguindo a tendência da América Latina, tem se verificado dois grupos de destaque no movimento ecológico: a visão ambientalista e a ideologia ecologista propriamente dita, aquela expressa em setores mais ligados aos postos de governo ou internacionais, e esta mais atrelada a setores que criticam radicalmente o atual modelo de desenvolvimento adotado mundialmente. Após a queda do regime militar e retomada do processo democrático do país, o movimento ecologista tem tomado fôlego, aparecendo também com enfoque político-partidário, permitindo-se a participação em instrumentos "burgueses" de poder, a exemplo do Parlamento, através de partidos de ideologia socializante ou do Partido Verde, inspirado na ideologia verde européia.

As normas de cunho ambiental tiveram seu incremento legislativo nos últimos vinte e cinco anos, quando se verifica um aperfeiçoamento dos meios de atuação dos movimentos ambientalistas e permitiu-se então denunciar o estágio de crise ecológica (inclusive com alguns exageros de fundo escatológico).

Inicialmente, como veremos mais adiante, a legislação ambiental brasileira caracterizou-se por oferecer pequenas garantias ambientais, inseridas em códigos e leis de caráter administrativo, avançando para a existência de uma legislação agrária, passando nos últimos vinte e cinco anos para o surgimento de normas específicas de tutela do meio ambiente.

No Brasil, por exemplo, já são encontradas desde a época colonial, em preceitos das Ordenações Afonsinas, Manoelinas e Filipinas (portanto vigentes em Portugal já à época do descobrimento). O Código das Águas, de 1934 e a assinatura do Protocolo de Genebra, de 1925 (que dispõe sobre a proibição de meios bacteriológicos de guerra), fazem parte do rol de normas surgidas no início

do Século XX. Mas foi a partir da década de 70 que surgiu a maioria das disposições ambientais brasileiras, decorrente de um movimento ambientalista que exigia uma nova postura no relacionamento sociedade-natureza e, à medida de seu avanço teórico-prático, tem feito também evoluir o Direito Ambiental no plano legislativo.

Nesta arena, podem ser destacados três momentos normativos de envergadura: o ineditismo da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), a qual pela primeira vez conceituou o meio ambiente no plano legislativo (o meio ambiente como o mundo natural: 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); a Lei nº 7.347/85, que disciplinou a Ação Civil Pública por danos causados ao meio ambiente e outros bens de valor artístico, paisagístico, estético e histórico; e a Constituição Federal de 1988, que além de consagrar diversos institutos voltados para a proteção ambiental, dedicou todo um capítulo destinado à disciplina da relação do cidadão brasileiro com o meio.

Como é público e notório, a gestão do meio ambiente no Brasil, através de políticas públicas, tem sido ao longo dos anos mais corretiva (ou repressiva) do que preventiva. Tem-se dado mais vazão a consertar os estragos feitos do que preveni-los através de legislação adequada e suporte institucional aos órgãos responsáveis pela execução da política ambiental. Caracteriza-se pela ação pontual, estacionária, ao invés da antecipativa e corretiva.

O documento legal brasileiro mais antigo é o Código das Águas (Dec. 24.643, de 10/07/34), que definiu o direito de propriedade e de exploração dos recursos hídricos para o abastecimento, a irrigação, a navegação, os usos industriais e a geração de energia. Rezava ainda que infratores pagariam os custos dos trabalhos para a salubridade das águas, e ainda punidos criminalmente e responsabilizados pelas perdas e danos causados, e que a utilização das águas para fins agrícolas e industriais dependia de autorização administrativa, com obrigatoriedade de restabelecimento do escoamento natural após o uso.

Ainda na década de 30, surgem mais dois documentos importantes: O Decreto nº 1.713, de 14/07/37, que criou o Parque Nacional do Itatiaia, e o Decreto-Lei nº 25, de 30/11/37, que organizou o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e dava proteção aos bens móveis e imóveis, de interesse público, por sua vinculação à história do país e por seu valor arqueológico e bibliográfico.

O Código de Minas, Decreto nº 1.985, de 10/10/40, definiu as atividades de exploração do subsolo e dissociou o direito de propriedade do direito à exploração. Desta forma, o concessionário de exploração tinha o dever de evitar o extravio das águas e drenar aquelas que pudessem causar algum dano ao próximo, bem como evitar a poluição do ar, da água e conservar as fontes, sem prejuízo das condições gerais exigidas. No ano de 1948, o Decreto Legislativo nº 03, de 13 de fevereiro, aprovou a Convenção para a proteção da flora/fauna e belezas cênicas naturais das Américas. O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/64) definiu a função social da terra, que seria cumprida, dentre outras condições, quando sua posse assegurar a conservação dos recursos naturais, além de estabelecer critérios de desapropriação das terras e de acesso à propriedade rural, e a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis. Destaca-se a exigência de manutenção de uma reserva florestal nos vértices de espigões e nascentes, para a aprovação de projetos de colonização particular.

O Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15/09/65) reconheceu as florestas e todas as formas de vegetação brasileiras como bens públicos, impondo limites ao direito de propriedade. Estabeleceu critérios mínimos para a preservação permanente de áreas e para a criação de parques e reservas biológicas. Desde essa época já se tinha idéia da necessidade de proteção da biota através da preservação das florestas tropicais, as quais contêm cerca de 80% das espécies do planeta, estando o Brasil em posição privilegiada, por ocupar o primeiro lugar dentre os países que contêm florestas tropicais em seu território.

Dois anos depois surgiu o Código de Pesca (Decreto nº 221, de 29/12/67), estabelecendo que todos os animais e vegetais encontrados nas águas são bens públicos, e dispunha normas sobre as condições para a pesca e exploração dos demais recursos biológicos.

Através do Decreto nº 73.030, de 30/10/73, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Dentre seus objetivos, destacam-se: identificar, através de técnicas de aferição e sensoriamento remoto, as situações adversas ocorridas na natureza e prover sua correção; assessorar os órgãos encarregados da conservação ambiental; elaborar e fixar normas e padrões referentes à preservação do meio ambiente, em especial dos recursos hídricos; buscar financiamentos junto a órgãos financeiros para recuperação de recursos naturais degradados ou poluídos; cooperar na preservação da biota

nacional, principalmente os seres ameaçados de extinção e na manutenção de material genético; fiscalizar o cumprimento das normas e padrões estabelecidos.

O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) manifestou a prioridade governamental ao controle da poluição. Os Decretos de números 1.413, de 14/08/75, e 76.389, de 03/10/75 estabeleceram ao todo treze áreas poluídas consideradas críticas, dentre elas a Região Metropolitana de Salvador (BA). Também atribuíram ao Presidente da República a competência para definir penalidades pelo não cumprimento das normas instituídas e, através do Decreto nº 81, de 22/12/77, passou a controlar o funcionamento das atividades consideradas de "alto interesse para o desenvolvimento e a segurança nacional", a exemplo de indústrias químicas e petroquímicas, material bélico, metais, etc.

A introdução do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) veio através da lei nº 6.803/80, que definiu as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, a necessidade de estudos especiais de alternativas e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) para a criação de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares.

A Política Nacional do Meio Ambiente foi criada pela Lei nº 6.938, de 31/08/81, a qual dispunha sobre conexões entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, órgãos da administração direta e indireta, das três esferas de governo, além da criação do CONAMA e do SISNAMA.

A defesa judicial dos chamados "direitos difusos" vem tratada pela Lei 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a atual Constituição brasileira, em que pela primeira vez foi inserido um capítulo específico para o Meio Ambiente, apesar de esparsamente previstas cláusulas protetoras em dispositivos constitucionais anteriores. Em seu artigo 225, declara o meio ambiente como bem de uso comum de todos, e impõe tanto ao poder público quanto à coletividade, o dever de zelar pela proteção do meio ambiente. Além deste, traz no texto um elenco vasto de dispositivos tendentes à proteção do meio ambiente, como a legitimidade do cidadão propor ação popular, defesa da biota e demais recursos hídricos, minerais e naturais, função social da propriedade, preservação da população indígena, controle das atividades nucleares, etc.

No ano de 1989, através da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro, foi criado o IBAMA, derivado da fusão entre a SEMA, SUDEP, SUDHAVE e IBDF. Este órgão é, atualmente, o

encarregado pela execução da política ambiental brasileira a nível federal.

Em 1992, o Brasil foi signatário da Convenção da Biodiversidade, documento resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro, a qual elenca como principais objetivos a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado.

A vedete do ambientalismo brasileiro na atualidade é a Lei de Crimes Ambientais, de nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Esta lei representa avanços importantes, destacando-se a criminalização de condutas antes consideradas meras contravenções, representadas por agressões de diversas fases ou sorte, ao meio ambiente nos seus múltiplos aspectos e a bens culturais intocáveis. Doravante, tais crimes terão conseqüências administrativas, civis e penais, além de existir a possibilidade de que as penas possam ser aplicadas cumulativamente. A lei foi totalmente esvaziada por uma medida provisória (MP 1.710) que garante aos responsáveis por atividades danosas ao meio ambiente a possibilidade de adiarem sua adequação às regras ambientais por até seis anos.

O processo de reconhecimento da Educação Ambiental como política pública consolidou-se com a sanção, em abril de 1999, da Lei nº 9795, que disciplina a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Esta lei informa a Educação Ambiental como componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis, de maneira formal e não-formal. Proíbe, ainda, o estabelecimento da EA como disciplina isolada, devendo ser tratada como tema transversal, ou seja, como uma linha que permeia todas as outras, como um mecanismo que permita e facilite a passagem da realidade ambiental, dando um sentido social à praxis educativa.

Um motivo de cuidado tem sido a tramitação do Projeto de Lei que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), definido como o conjunto organizado de áreas naturais protegidas (unidades de conservação federais, estaduais e municipais) que, planejado, manejado e gerenciado como um todo deverá ser capaz de viabilizar os objetivos nacionais de conservação, dentre

os quais destacam-se: a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território brasileiro e nas águas jurisdicionais; a proteção das espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; a promoção da sustentabilidade do uso dos recursos naturais; o estímulo do desenvolvimento regional integrado com base nas práticas de conservação; o manejo dos recursos da flora e da fauna para sua proteção, recuperação e uso sustentável; a proteção e recuperação dos recursos hídricos e edáficos.

Conclusão

Cabe ainda ressaltar contradições importantes existentes entre o exposto na legislação e a prática social: de um lado, há demandas sociais poderosas disputando recursos orçamentários e, de outro, forças internas e externas que enfraquecem a eficácia destas políticas.

De maneira geral, a dimensão sócio-ambiental tem sido expressa na legislação brasileira, havendo uma tendência geral de qualificá-la como uma das mais completas no mundo. Entretanto, não se verifica sua aplicação plena, devido principalmente à inércia do próprio poder público. A falta de aparelhamento estatal contrasta com a efervescência do movimento social organizado e o surgimento de uma opinião pública cada vez mais consciente de seus direitos sócio-ambientais, expressos em maiores demandas judiciais, acesso à mídia e relações trabalhistas e consumeiristas. A lei é, pois, um instrumento importante, básico para o respeito ao meio ambiente, mas precisa ser democratizada para ser cumprida. À sociedade civil, cabe zelar pelo seu efetivo cumprimento. Se há escassez de recursos financeiros e aporte estrutural, recorra-se à sociedade, para que se tenha a noção exata de sua aspiração.

Por todas estas circunstâncias, não se pode ter o direito e sua evolução como apenas uma maneira a mais de se obter resposta a e solução para a atual problemática. De uma forma ou de outra, acaba expressando a própria evolução social, traduzida na busca da dignidade humana, e uma tentativa de reconhecimento do valor intrínseco da natureza como um bem a ser tutelado, independente da utilização a ser dada pelo homem. Trata-se de dar guarida à necessidade de formação da cidadania ecológica, como mais um patamar de desenvolvimento dos direitos do homem, abrangendo signos das cidadanias civil, política e social, integrando novos direitos e novas condições de vida desejadas pela sociedade no contexto de transição do século, na garantia de vida da atual e das futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIRNFELD, Carlos André S. Do Ambientalismo à Emergência das Normas de Proteção Ambiental no Brasil. In VARELA, Marcelo Dias et al. (orgs.). O Novo em Direito Ambiental. Belo Horizonte, Del Rey Editora, 1998. Págs. 71-97.

BORGES, R.C.B. Função Ambiental da Propriedade Rural. São Paulo, LTR, 1999.

IBAMA. Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. Capturado via WWW. In: <http://www.ibama.gov.br>.

SILVEIRA, D.L. Educação Ambiental e Conceitos Caóticos. In: PEDRINI, A.G. Educação Ambiental: Reflexões e Práticas Contemporâneas. Petrópolis, Ed. Vozes, 1998, p. 188 - 259.

VELASCO, Sirio L. Perfil da Lei de Política Nacional de Educação Ambiental. In Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental - FURG. Vol. 2, jan. - mar/2000. 07 págs.

VIOLA, E.J. Degradação Sócio-Ambiental e a Emergência dos Movimentos Ecológicos na América Latina. In: LARANGEIRA, S. (Org.). Classes e Movimentos Sociais. São Paulo, Hucitec, 1990, p. 197-244.

site: http://www.ecolatina.com.br/br/artigos/legisl_ambiental/legis_amb_02.asp