

SOUZA, Jonas Dias de (2016).



INTERFACE  
ISSN 2448-2064



103

## Meio ambiente no Brasil: valores, políticas e normas

*Environment in Brazil: values, policies and norms*

Jonas Dias de Souza<sup>1</sup>

Universidade do Estado do Amazonas

[jdsgeo10@yahoo.com](mailto:jdsgeo10@yahoo.com)

**Resumo:** o presente artigo propõe uma sistematização da política ambiental no Brasil desde o período colonial até os dias atuais, destacando-se os valores predominantes em cada época e as normas que foram editadas em cada período. A sistematização proposta deu-se a partir de autores que trabalham a temática, buscando conjugar as principais contribuições dentro de campo de pesquisa de cada autor (Direito, Geografia, Ciência Política). Procurou-se identificar linhas de continuidades e rupturas presentes na política ambiental nacional, bem como nos valores e normas que informam tal política. As primeiras reflexões sobre a natureza no Brasil iniciam-se com os primeiros exploradores do território nacional, culminando, atualmente, na constitucionalização da proteção ao meio ambiente. Argumenta-se que um valor econômico predomina durante toda a história da relação com o meio ambiente no país, embora ele tenha sido atenuado por preocupações entorno da saúde, higiene e, por fim, a partir dos anos 70, por preocupações mais puramente ambientais.

**Palavras-chave:** meio ambiente; política ambiental nacional; normas ambientais.

**Abstract:** this article systematizes the environmental policy in Brazil since colonial period until current days, pointing out the predominant values and the norms of each period. The systematization proposed was made from authors that discuss the subject, trying to conjugate the contribution of each author according to their disciplines (Law, Geography, Policy Science). We try to identify permanences and ruptures present at national environmental policy, as well as the values and norms the informs it. The first reflections about nature in Brazil had place with the first explorers of Brazilian territory, ending, nowadays, protecting the environment at constitution. We argument that an economic value is predominant in the history of the relation with the environment, although it has been weakened by health and hygiene concerns and, at last, from 70's by pure environment concerns.

**Keywords:** environment; environment national policy; environmental norms.

### Introdução:

A proteção ao meio ambiente é tema de discussões internacionais desde pelo menos os anos de 1970, quando teve lugar a Conferência de Estocolmo de 1972. No Brasil, é principalmente nos anos 80 e 90 que a defesa do meio ambiente ganha força, com a edição de

---

<sup>1</sup> Docente do curso de Geografia da Universidade do Estado do Amazonas, Campus Tabatinga.

leis, a criação de instituições e o surgimento de associações da sociedade civil de proteção ambiental.

Anteriormente, contudo, ações para salvaguarda de matas, contra a poluição de rios ou a matança indiscriminada de certos animais testemunham a existência de inquietações entorno da proteção à natureza desde o período colonial.

Durante o desenvolvimento histórico do país, tais preocupações se avolumaram, resultando em políticas estatais e atuações da sociedade cada vez mais incisivas em prol da preservação do ambiente.

A defesa do meio ambiente no Brasil, entretanto, atendeu a diferentes valores e interesses que emergiam a cada período, ora rompendo com especificações do passado, ora mantendo determinações pretéritas sob novo equilíbrio de forças.

Neste artigo, pretende-se recuperar brevemente a defesa do meio ambiente no Brasil sistematizando a contribuição dos principais autores que trabalham o tema. A partir de uma revisão bibliográfica sumária, buscou-se conjugar a análise de cada autor sob o ponto de vista de seu campo de estudo, nomeadamente no Direito, na Geografia e na Ciência Política.

Para melhor exposição do trabalho, separou-se o histórico de defesa do meio ambiente no Brasil em dois momentos: I) período colonial e imperial e II) período republicano, sendo que neste último foi adotado a periodização proposta por Cunha e Coelho (2012).

Em cada momento, procurou-se identificar as principais normas que versavam, direta ou indiretamente, sobre o meio ambiente, bem como os valores e interesses que as informavam. Outrossim, foi sublinhado a continuação, desde o período colonial, de certos valores na defesa do meio ambiente no Brasil assim como a emergência de novos condicionantes, tanto no nível estatal quanto no âmbito da sociedade civil.

Conclui-se, por fim, que um aspecto econômico perpassa toda a história da defesa do meio ambiente no país, encontrando-se, ainda hoje, embates entre uma visão econômica do meio ambiente e uma visão puramente ecológica do mesmo. Por outro lado, verifica-se que o ambiente encontrou proteção de maneira reflexa em normas que cuidavam da saúde ou da higiene dos espaços, e só nos anos de 1980, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é que a proteção do meio ambiente consolida-se de forma sistemática e global.

## O período colonial e imperial:

No Brasil, reflexões e normas sobre o meio ambiente existem desde o período colonial. Os termos empregados, o objeto para o qual se voltava o olhar, a finalidade e os valores que informavam as normas e o pensamento, contudo, modificaram-se no decorrer da história do país, fruto de novos paradigmas e preocupações da sociedade com o meio ambiente.

No Brasil colonial, os primeiros registros sobre o meio ambiente encontram-se nos viajantes, cronistas e naturalistas que primeiro visitaram a colônia e que, sob diferentes propósitos, registraram as visões sobre a natureza predominantes na época.

Segundo José Augusto de Pádua (1987) estes viajantes conjugavam dois olhares sobre o ambiente: um derivado da cultura renascentista que enxergava na natureza a imagem do Éden divino; outro, que enxergava a natureza em função de interesses mercantilistas e comerciais.

Assim, diz Pádua “algumas das primeiras descrições da natureza brasileira e seus primitivos habitantes assumiram a imagem do reencontro com o próprio Éden”, encontrando-se aí, “alusões à essência edênica da natureza brasileira, expressas na excelência do seu clima, na saúde e longevidade dos seus habitantes” (PÁDUA, 1987, p. 16-7). Por outro lado, e de forma não antagônica, pois presente as vezes no mesmo autor, “o Brasil era um imenso ‘pau-brasil’, uma rica natureza a ser usada e explorada sem nenhuma preocupação além do ganho imediato” (PÁDUA, 1987, p. 18-9).

A propósito dos interesses econômicos, Antônio Carlos Robert Moraes assevera: “uma ótica dilapidadora comanda o processo de instalação do colonizador, a qual se expressa num padrão extensivo (do ponto de vista do espaço) e intensivo (do ponto de vista dos recursos naturais) de uso do solo” (MORAES, 2005, p. 13).

A visão portuguesa de exploração econômica da natureza decorre da própria lógica que regia a empresa colonial e vai permanecer durante toda a história do país. Quer dizer, o ânimo econômico dos portugueses de conquista do espaço e apropriação dos recursos naturais vai marcar a formação colonial brasileira e se estender até o período republicano.

De fato, consoante Pádua (1987), existe uma permanência, ao longo da política ecológica nacional, de uma visão exploratória da natureza, se bem que em conjunto, por outro lado, com o discurso louvatório em relação a mesma, esta servindo para escamotear a realidade da devastação existente. Diz o autor:

temos a respeito da questão da natureza no Brasil uma tradição de dois polos esquizofrenicamente divorciados: uma celebração puramente retórica de um lado, e uma realidade de devastação impiedosa do outro. É verdade que esse divórcio é em grande parte aparente, na medida em que a retórica serve para obscurecer a prática, desviando o olhar de uma realidade que violenta tudo o que é idealizado na teoria (PÁDUA, 1987, p. 20).

Tal situação, continua Pádua (1987), só foi por vezes rompida por pensadores críticos que buscavam um outro projeto para o país que não aquele da exploração predatória feito pela metrópole. Frei Vicente de Salvador, Ambrósio Fernandes Brandão ou José Bonifácio são exemplos de pensadores que, cada um a sua maneira, condenavam o tipo de colonização feita pelos portugueses ao mesmo tempo que propunham uma alternativa de desenvolvimento para a colônia.

Contudo, tal visão crítica não floresceu na colônia, predominando ainda os objetivos exploratórios mercantilistas da metrópole.

Infelizmente, esse tipo de análise mais crítica, que se preocupa em denunciar a relação predatória e displicente com a terra e a mentalidade exploratória que impedia a constituição de uma vida social mais orgânica no Brasil, foi pouco cultivado no período colonial. Em termos de práticas administrativas concretas a omissão era igualmente notável, e só encontramos algumas medidas mais práticas contra a destruição das matas, por exemplo, no final do século XVIII – e mesmo assim em função das necessidades de construção naval da marinha portuguesa (PÁDUA, 1987, p. 21).

Para Pádua, as medidas mais práticas da administração portuguesa davam-se contra a destruição das matas e, com efeito, a proteção de árvores que servissem à construção naval era a tônica da preocupação da administração colonial.

Ann Hellen Wainer, ao sistematizar a legislação ambiental brasileira desde o período colonial, afirma realmente que a grande preocupação da administração portuguesa era conservar as matas. Assevera a autora que a falta de madeira para construção de navios “possibilita o entendimento do crescente cuidado com a conservação das matas brasileiras” (WAINER, 1999, p. 38). Assim, já em 12 de dezembro de 1605 editou-se o Regimento sobre o pau-brasil, “primeira lei protecionista florestal brasileira” (WAINER, 1999, p. 19).

Segundo Wainer, sempre houve preocupação da coroa portuguesa com a proteção das riquezas florestais, preocupação expressa já nas Ordenações Afonsinas que vigoraram na colônia quando do descobrimento do Brasil. Mas outras normas para além da proteção florestal são também encontradas na legislação colonial, principalmente nas Ordenações

Manuelinas e Filipinas, levando a autora a afirmar que “a legislação ambiental portuguesa era extremamente evoluída” (WAINER, 1999, p. 5).

As Ordenações Manuelinas, por exemplo, que vigoraram no Brasil colônia até o início do século XVII, proibiam o uso de instrumentos que pudessem causar dor e sofrimento na morte de animais (Título LXXXIII), colocava as abelhas sob proteção especial (Título XCVII) e introduziam o conceito de zoneamento ambiental “ao vedar a caça em determinados lugares” (WAINER, 1999).

As Ordenações Filipinas, por sua vez, expedidas a 11 de janeiro de 1603, mantinha certa proibição de corte de árvores frutíferas (Título LXXV), dava proteção às abelhas e ao gado (Título LXXVIII) e mantinha a proibição de uso de instrumentos que causassem dor ou sofrimento na caça de perdizes, lebres e coelhos (Título LXXXVIII). Ademais, o Código Filipino trazia o conceito de poluição das águas (Título LXXXVIII, § 7º) pois “expressamente proibia a qualquer pessoa jogar material que pudesse matar os peixes” (WAINER, 1999, p. 19).

Na mesma linha de Pádua entretanto, Ann Helen Wainer concorda que as normas descritas eram pouco efetivas. “Não se tem evidência da aplicação concreta dessa legislação ambiental que aqui analogamente deveria ser cumprida”, assevera (WAINER, 1999, p. 19).

As causas do descumprimento da legislação encontram-se talvez na sobreposição dos interesses particulares sobre os interesses públicos, opina Édís Milaré, pois no Brasil colônia havia um descompasso entre “a estrutura formal (leis e Administração Pública) e estrutura real (a mentalidade e as práticas correntes, o dia a dia da vida colonial) (MILARÉ, 2013, p. 235).

A opinião de Milaré vai de encontro com o de Wainer na medida que a autora também concorda que faltava certo civismo tanto da administração quanto da população.

Na verdade pouco valiam as leis que visavam à conservação das florestas, se não existia uma conscientização coletiva, no sentido de respeitá-las, fazendo com que fossem cumpridas. O problema era bilateral, pois está tanto na falta de civismo do corpo administrativo, quanto na falta de civilidade por parte da população (WAINER, 1999, p. 47).

Outrossim, Wainer também concorda que os interesses de preservação da natureza atendiam mais a cálculos econômicos do que propriamente um ideal ecológico. Analisando as posições, por exemplo, do Ouvidor e Conservador das matas da Comarca de Ilhéus, Balthazar

da Silva Lisboa, que recorrera a fazendeiros solicitando prevenção contra os crimes florestais, considera que:

A princípio, sem analisar os aspectos históricos e econômicos da época, parecem essas atitudes augurar um novo pensamento e um ideal ecológico. Na realidade, esses posicionamentos continham interesses puramente econômicos; pois a escassez das madeiras significaria a acumulação de grandes prejuízos (WAINER, 1999, p. 47).

Já Brasil imperial, existiam também normas que faziam referência a alguns elementos ambientais, a exemplo do Código Criminal de 1830, que penalizava o corte ilegal de madeira, e da Lei 601 de 18 de setembro de 1850, a qual dava atenção aos desmatamentos e aos incêndios criminosos.

Não houve, porém, rompimento com as determinações coloniais depois da independência do Brasil. Continuava-se explorando de maneira intensiva a natureza, dilapidando o patrimônio natural brasileiro, mesmo que ainda sob um discurso da grandeza de seu meio ambiente (MORAES, 2005).

Isto porque o grande mote legitimador do Estado brasileiro, consoante Antônio Carlos Robert Moraes, sempre foi a conquista do espaço e a construção do país. Apropriar-se economicamente da natureza e transformá-la segundo os padrões civilizados de cada período, dando forma ao Brasil, é o que justifica a existência de um Estado cujas a presença de uma nação aos moldes europeus é ausente (MORAES, 2005).

Nesse quadro, a natureza brasileira é vista como pura riqueza a ser apropriada, e o espaço e os recursos naturais são tomados como inesgotáveis. Daí a ideia do país celeiro de riquezas, o 'gigante deitado em berço esplêndido', em certo momento 'a vaquinha-de-leite de Portugal'. Uma ótica espoliativa domina a relação da sociedade com o meio no Brasil, a qual se expressa com clareza no ritmo e na forma como avançam as 'frentes pioneiras' na história do país, deixando ambientes degradados em sua retaguarda (MORAES, 2008, p. 139).

### **O período republicano:**

No Brasil republicano, ganhou relevo preocupações entorno da saúde da população e da higiene das cidades, sendo o meio ambiente protegido muito na esteira destes novos valores. Poços de Caldas, em Minas Gerais, e Porto Nacional, no Tocantins, são ilustrativos destes casos: a atuação de médicos higienistas (Dr. Pedro Sanches Lemos e Dr. Francisco Ayres da Silva, respectivamente) acabou garantindo a manutenção da limpeza das fontes e a

preservação de certas matas que corriam o risco de degradação (OLIVEIRA, 2010; SOUZA, 2012).

Muito destas preocupações teve como consequência a edição de normas de cunho eminentemente ambiental, como registrado em diversos Códigos de Posturas Municipais ou leis estaduais. Elvino Antônio Lopes Rivelli, por exemplo, menciona o Código Sanitário do Estado de São Paulo, instituído pelo Decreto nº 233 de 2 de março de 1894, cujos artigos regulamentavam o lançamento de esgoto nos rios (estes deveriam ser antes purificados, lançados no meio do rio e a jusante da população) (RIVELLI, 2005).

A nível federal, o Código Civil de 1916 trouxe alguns artigos atinentes à proteção à natureza, da qual pode-se citar: o artigo 554, que impedia que o mau uso da propriedade vizinha prejudicasse a segurança, o sossego e a saúde dos moradores; e o artigo 584 que proibia construções capazes de poluir, ou inutilizar, para o uso ordinário a água de poços ou fonte alheia, a elas preexistentes (WAINER, 1999; MILARÉ, 2013).

À promulgação do Código Civil de 1916, seguiu-se a edição de uma série de diplomas legais que regulamentavam a exploração das florestas, das águas, o aproveitamento das reservas minerais, a proteção ao patrimônio nacional e outros. A própria Constituição Federal de 1934 passa a conter alguns dispositivos de cunho ambiental, como o artigo 10, inciso III, por exemplo, que estabelecia a competência concorrente da União e dos Estados para proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico.

Assim, na década de 1930 a regulamentação sobre uso e apropriação dos recursos naturais ganha impulso no país. Dentre a legislação editada no período pode-se citar:

- Decreto 23.793 de 23 de janeiro de 1934 (institui o Código Florestal);
- Decreto 24.643 de 10 de julho de 1934 (institui o Código das Águas);
- Decreto-lei nº 25 de 30 de novembro de 1937 (organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional);
- Decreto-lei nº 794 de 19 de outubro de 1938 (institui o Código de Pesca);
- Decreto-lei nº 1.985 de 29 de janeiro de 1940 (institui o Código de Minas);
- Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965 (institui o novo Código Florestal);
- Lei 5.197 de 3 de janeiro de 1967 (estabelece a proteção à fauna)

Propondo uma periodização para as políticas ambientais no Brasil, Luís Henrique Cunha e Maria Célia Nunes Coelho (2012) incluem a legislação promulgada entre 1930 e 1971 numa



primeira fase da política brasileira voltada ao meio ambiente. Conforme os autores, esta fase caracteriza-se pela construção de uma base regulatória nacional de uso dos recursos naturais.

Nesse primeiro período das políticas ambientais no Brasil, privilegiou-se uma abordagem nacional do problema ambiental e apenas secundariamente ações com caráter regional. As ações públicas incidiram basicamente nas regiões Sul e Sudeste, onde os processos de industrialização e urbanização estavam mais avançados (CUNHA e COELHO, 2012, p. 47).

Nesse momento, os autores mencionam então, além de alguns mecanismos legais anteriormente mencionados, a criação do Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro, e a Floresta Nacional de Caxuanã, na Amazônia, ambos influenciados pela criação de parques nacionais nos Estados Unidos. É nesse período também que surge a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), entidade filiada à União Internacional para a Conservação da Natureza, e é criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) (CUNHA e COELHO, 2012).

É ainda nessa primeira fase que o conceito de poluição começa a ser aprimorado na legislação: primeiro com o próprio Código das Águas de 1934 nos artigos 98 e 109, posteriormente, com os Decreto-lei nº 50.877 de 1961, nº 303 de 1967 e nº 221 também de 1967 respectivamente (WAINER, 1999).

A tônica destas legislações, contudo, continua a ser o caráter econômico dos recursos naturais, reproduzindo a velha visão mercantilista do período colonial (MORAES, 2008; MILARÉ, 2013). Se o meio ambiente era protegido na esteira de valores emergentes (saúde e higiene), a apropriação lucrativa da natureza ditava ainda grande parte da ação pública.

A propósito, Paulo de Bessa Antunes afirma: “de alguma forma, a Constituição Federal de 1934 estimulou o desenvolvimento de uma legislação infraconstitucional que se preocupou com a proteção do meio ambiente, *dentro de uma abordagem de conservação dos recursos econômicos*” (ANTUNES, 2013, p. 65. Grifos nosso).

### **Brasil republicano – movimento ecológico e corpo institucional:**

Uma segunda fase periodizada por Cunha e Coelho (2012) estende-se de 1972 a 1987. Sob a influência do relatório do Clube de Roma, das discussões realizadas durante a Conferência de Estocolmo de 1972 e influenciado também pela criação de agências ambientais na Europa e América do Norte, a proteção ao meio ambiente ganhou novo patamar.



Iniciando uma ruptura com a proteção reflexa e parcelada que existia, novas ideias e valores relativos ao meio ambiente consolidam-se em âmbito internacional, desdobrando-se em políticas ambientais específicas no Brasil.

Consoante Cunha e Coelho (2012), tal período é marcado pela criação, no âmbito do Estado brasileiro, de um arcabouço institucional destinado a lidar com os problemas ambientais. Viola e Leis mencionam que em 1970 haviam 12 agências ambientais nacionais enquanto em 1990 já eram mais de 140 a nível federal, estadual e municipal (1995, p. 75)).

É na década de 70 igualmente que o movimento ambientalista no Brasil ganha corpo. Quer dizer, se antes os protestos contra a destruição da natureza não encontravam ecos no âmbito político e social, como mostrou Pádua (1987) a respeito das ideias de um José Bonifácio ou Joaquim Nabuco, o ambiente internacional e o retorno para o Brasil de exilados políticos engajados com as questões ambientais conformou a conjuntura necessária para que as problemáticas com relação ao meio ambiente entrassem na pauta de discussões.

De fato, os debates realizados por ocasião da Conferência de Estocolmo de 1972, e a respectiva Declaração do Meio Ambiente com seus 26 princípios, mais do que apenas criarem condicionantes para a atuação do Estado, abriram caminho para que a de preservação do meio ambiente fosse discutido politicamente e se desdobrassem em diplomas legislativos (SILVA, 2009; ANTUNES, 2013).

Ademais, o país conhece na década de 1970 o encontro de intelectuais exilados, que viveram a experiência dos movimentos ecológicos na Europa, como no caso de Fernando Gabeira, com ativistas que já lutavam no Brasil para a proteção ambiental, podendo-se mencionar a atuação do engenheiro agrônomo José Lutzenberger (VIOLA, 1987; GONÇALVES, 2010).

Dentro deste contexto, deve-se mencionar a fundação, por Lutzenberger, da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), “primeira associação ecologista a surgir no Brasil e na América Latina”, segundo Viola (1987, p. 87), embora existisse já, desde 1958, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza.

Em termos de instituições estatais, cria-se, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente, o Sema (Decreto nº 73.030) voltada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais, e, em 1985, o Ministério do Desenvolvimento, Urbanização e Meio Ambiente.

Pertence igualmente a esse período a promulgação da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente. No seu artigo 6º, a Lei 6.938 institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Enquanto o primeiro organiza as instituições governamentais responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, o segundo estabelece normas e critérios que assegurem a proteção ambiental.

Em 1986, o CONAMA edita a Resolução 001 de 23 de janeiro instituindo a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), impondo a uma série de atividades o seu cumprimento (artigo 2ª).

Esta segunda fase é caracterizada também por um crescente aprimoramento do conceito de poluição (Decreto nº 50.877 de 1961; Decreto-lei 221 de 1967; Decreto-lei nº 303 de 1967; Decreto nº 73.030 de 1973; Decreto-lei nº 1.413 de 1975) culminando com a definição trazida pela Lei 6.938 de 1981 (artigo 3º, inciso III) (WAINER, 1999).

A avaliação que se faz de tais leis e instituições, contudo, é que sua criação foi antes uma resposta as pressões internacionais do que uma genuína preocupação ambiental no seio do Estado nacional. Ademais, o governo, sob o comando dos militares, possuía um projeto de desenvolvimento para o país que entrava em contradição com as exigências de preservação do meio ambiente, sendo aquele preferido a este. Tem-se assim, que as instituições de cunho ambiental criadas no período analisado visavam acima de tudo atender as exigências internacionais necessárias para a captação de recursos e empréstimos.

Para Viola (1987), o discurso durante o período militar e mesmo depois, com a redemocratização, sempre foi do crescimento econômico e não da preservação ambiental.

Na mesma direção, Gonçalves diz:

A pressão da preocupação ambientalista que cresce a nível internacional obriga as instituições financeiras públicas e privadas a colocarem exigências para a realização de investimentos aqui (...). Assim, antes que se houvesse enraizado no país um movimento ecológico, o Estado criou diversas instituições para gerir o meio ambiente, a fim de que os ansiados investimentos pudessem aqui aportar (...) a lógica destas instituições é determinada pela política global de atração de investimentos e não pelo valor intrínseco da questão ambiental (GONÇALVES, 2010, p. 15).

O Sema, por exemplo, foi criada, nas palavras de Viola

com o único objetivo de cumprir exigências de alguns organismos internacionais, que exigiam a existência formal deste tipo de órgão junto com relatórios de impacto ambiental, para a aprovação de empréstimos destinados a grandes obras públicas. Durante todo o regime militar, a Sema foi uma agência marginal do Ministério do Interior (VIOLA, 1987, p. 84).

Mesmo Édís Milaré, que ressalta a criação do Sema e do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) como uma “nova era para o ambientalismo e para o desenvolvimento correlato da legislação”, reconhece o caráter exploratório sob o qual a natureza era posta. Criticando a maneira assistemática e setorial da proteção ao ambiente, assevera que a legislação “até então não se preocupava em proteger o meio ambiente de forma específica e global, dele cuidando de maneira diluída, e mesmo casual, e *na exata medida em que pudesse atender sua exploração pelo homem*” (MILARÉ, 2013, p. 240. Grifos nosso).

### **Brasil república – o marco constitucional de 1988:**

Uma mudança substancial nas políticas ambientais brasileiras deu-se a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal. Nela foi inserido um capítulo dedicado exclusivamente ao meio ambiente (Capítulo VI), trazendo novos paradigmas para a proteção ambiental.

Com a Constituição de 1988, o meio ambiente passa a ser tratado nas normas constitucionais de forma sistemática e global: por um lado, o meio ambiente deixa de ser encarado por setores (água, floresta, solos) e passa a ser entendido de forma unitária; por outro, incorpora-se a proteção ambiental como responsabilidade das três esferas da federação (União, Estados e Municípios), da sociedade civil e nas disciplinas atinentes aos direitos fundamentais, a ordem econômica e financeira, à cultura, à política urbana e agrícola.

A proteção ao meio ambiente sofreu um influxo tal que a Carta de 88 é por vezes chamada de constituição verde, constituição ambiental ou constituição ecológica, chegando mesmo a se falar num Estado de Direito Ambiental ou Estado Constitucional Ecológico (CANOTILHO, 2004; ROTHENBURG, 2005; LEITE et al, 2005; MILARÉ, 2013).

Uma constituição ecológica acolhe o ambiente em seu texto de modo a influenciar todo o seu conteúdo, ou seja, a proteção ao meio ambiente forma e informa a consecução de toda norma constitucional (ROTHENBURG, 2005). Portanto, a constituição holisticamente considerada, assevera Rothenburg (2005, p. 817), “possui um componente ambiental

fundamental”. São os princípios ecológicos, considera José Gomes Canotilho (2004), que devem reger um Estado de Direito Ambiental.

O ambiente no texto constitucional, nos alerta os autores, deve ser entendido de forma integrativa, ampla, de modo a incluir o ambiente natural e aquele humano, artificial.

Nesse sentido, ademais, uma constituição ecológica nos aponta para novas formas de comunicação e participação dos cidadãos na elaboração das normas ambientais porquanto a proteção ao meio ambiente, além de responsabilidade comum do Estado e cidadãos, deve ser feita de forma democrática a permitir diversas representações dos interesses ecológicos (CANOTILHO, 2004). José Gomes Canotilho avalia que “integrar os cidadãos e as suas organizações nas estratégias regulativas do ambiente representa, afinal, uma das dimensões indispensáveis à concepção integrativa do ambiente, sob pena de esta concepção se transformar num encapuçado plano global do ambiente, sem quaisquer comunicações com o ambiente humano e social” (CANOTILHO, 2004, p. 13).

Cunha e Coelho (2012) também tomam a Constituição de 1988 como referência para delimitarem um terceiro e último período das políticas ambientais brasileiras (de 1988 aos dias atuais), “marcado pelos processos de democratização e descentralização decisórias e pela rápida disseminação da noção de desenvolvimento sustentável” (CUNHA & COELHO, 2012, p. 46).

Com efeito, a política ambiental brasileira testemunha uma crescente participação dos movimentos em defesa do meio ambiente fruto da coordenação mais sistemática das atividades dos ativistas e membros do movimento ecológico e do contexto das discussões da assembleia constituinte na década de 80 (VIOLA, 1987).

Sobre esta nova fase das políticas ambientais no Brasil, Cunha e Coelho resumem:

O envolvimento da sociedade local nas questões ambientais passou a ser estimulado. Noções de divisão de responsabilidades e de complementariedade entre as competências federais, estaduais e municipais ganham importância, acompanhadas de discussões sobre o papel dos diversos atores sociais na reformulação das políticas públicas e no reordenamento das demandas setoriais e regionais (CUNHA e COELHO, 2012, p. 53).

É neste contexto dos anos 80, de maior participação cidadã na política ambiental brasileira, que Juliana Santilli fala do surgimento do socioambientalismo a influenciar o sistema jurídico de proteção ambiental. Para o socioambientalismo, segundo a autora, não

importa apenas a proteção ao meio ambiente *stricto sensu*, mas deve-se também levar em conta a dimensão social desta proteção. Nas palavras da Santilli:

[O socioambientalismo] desenvolveu-se com base na concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. Além disso, o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental (SANTILLI, 2005, p.34).

Dessa forma, para a autora, o sistema jurídico ambiental brasileiro, tanto a legislação quanto a interpretação dos artigos legais, passa a revestir-se de um caráter social, expressando preocupações com as populações quilombolas, indígenas, ribeirinhos e com as culturas e legitimidade dos conhecimentos associados que, além de promover a proteção da natureza, promovem a justiça socioambiental (SANTILLI, 2005).

Entretanto, os valores e ideias gerais que orientam as políticas ambientais continuaram fortemente caracterizadas pelo valor econômico dos bens ambientais, observam Cunha e Coelho (2012). Não obstante a proteção ao meio ambiente tenha adquirido nova dimensão, principalmente com a inserção da questão social tanto em termos de participação quanto no conceito, uma ótica economicista prevalece como valor de grande peso na definição das políticas públicas.

Discorrendo sobre as crenças, ideias e valores que influenciaram a formulação de políticas públicas para o meio ambiente, os autores asseveram que, de fato, uma corrente instrumental foi hegemônica em relação à corrente ecocêntrica na emergência do novo paradigma de proteção ambiental dos anos 80 e 90. Enquanto, por um lado, a corrente ecocêntrica visualiza a Terra em termos de biosfera, um imenso ser vivo, a corrente instrumental, por outro,

prega a proteção do planeta por seu valor econômico, sem desafiar os fundamentais filosóficos da sociedade industrial. Concebe o planeta como um sistema gigante de recursos, e o termo *conservação* é sinônimo de manejo eficiente dos recursos com o objetivo de obter níveis ótimos de produção sem ameaçar a reposição de seus estoques. As noções de manejo, monitoramento e planejamento do uso dos recursos naturais são caras frente

a corrente instrumental, preocupada em assegurar o fornecimento contínuo de matérias-primas para a indústria e comprometida com o discurso de progresso (CUNHA e COELHO, 2012, p. 56).

Neste último período, multiplicaram-se a criação de unidades de conservação (os autores citam a criação de 119 unidades de conservação entre 1988 a 2001) e o IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – vem substituir o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF. Por outro lado, avançou a edição de diplomas legais protetoras do meio ambiente, dentre os quais podemos mencionar:

- Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997 (institui a política nacional de recursos hídricos);
- Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 (dispõe dos crimes ambientais);
- Lei 9.795 de 27 de abril de 1999 (institui a política nacional de educação ambiental);
- Decreto nº 4.339 de 22 de agosto de 2002 (institui a política nacional da biodiversidade);
- Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010 (institui a política nacional de resíduos sólidos);
- Lei 12.651 de 25 de maio de 2012 (institui o novo Código Florestal);

Concomitantemente, o Estado passa a promover políticas indutoras do desenvolvimento sustentável, embora ainda formule e implemente, ao mesmo tempo, políticas dilapidadoras dos recursos ambientais (CUNHA e COELHO, 2012). Assim, por exemplo, a Lei 11.284 de 2 de março de 2006 acrescentou à Lei 6.938/1981 uma série de instrumentos de preservação ambiental relacionadas à atividade econômica. “Nesse sentido, a Lei 11.284/2006 inaugura ‘um novo tipo’ de regulamentação, ou seja, a instituição direta de regras ambientais voltadas à preocupação com a atividade econômica” (MILARÉ, 2013, p. 848).

Mecanismos de mercado, como as certificações ambientais ou a privatização de recursos naturais, também ganharam força neste último período como uma forma não estatal de proteção natural, transferindo para particulares e setores empresariais a responsabilidade de preservação do meio ambiente (CUNHA e COELHO, 2012).

### **Considerações Finais:**

Este trabalho teve o escopo de sistematizar a defesa do meio ambiente no Brasil desde o período colonial até os dias atuais, procurando perceber certas permanências ou rupturas ao longo do histórico ambiental nacional.

A partir da recuperação da defesa do meio ambiente no Brasil e juntando a contribuição dos autores que trabalham na área, pode-se perceber que um componente econômico perpassa toda a história ambiental do país, mantendo vivo os interesses comerciais que animavam a empresa colonial. Ainda hoje, de fato, é possível identificar a visão economicista do ambiente em embates entorno da proteção ambiental.

Por outro lado, embora interesses econômicos dessem a tônica da legislação, certas preocupações entorno da saúde da população ou da higiene dos espaços foram também valores que geraram a preservação ambiental.

Apenas nos anos 80 é que a proteção ao meio ambiente toma corpo próprio, rompendo com o cuidado, de certa maneira, reflexo que se tinha do ambiente. Quer dizer, se até então o meio ambiente era protegido como condição para efetivar valores econômicos ou médicos, posteriormente, e nomeadamente a partir da Constituição Federal de 1988, é que a preservação ambiental se dá como um objeto valoroso por si mesmo.

## Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. IN: FERREIRA, Helene Silvini; LEITE, José Rubens Morato (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CUNHA, Luís Henrique; COELHO, Maria Célia Nunes. Política e gestão ambiental. IN: CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira (orgs). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. 14ª ed. São Paulo: Contexto, 2010.

LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso; JUMANDÁ, Woldemar. Estado de Direito Ambiental no Brasil. IN: KISHI, Sandra Akemi Shimida; SILVA, Solange Teles da; SOARES; Inês Virgínia Prado (org). **Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8º ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Meio ambiente e ciências humanas**. 4ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e História no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Annablume, 2008.



OLIVEIRA, Maria de Fátima. **Entre o sertão e o litoral: cultura e cotidiano em Porto Nacional 1880/1910.** Anápolis: Universidade Estadual de Goiás, 2010.

PÁDUA, José Augusto (org). et al. **Ecologia e política no Brasil.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.

RIVELLI, Elvino Antonio Lopes. Evolução da legislação ambiental no Brasil: políticas de meio ambiente, educação ambiental e desenvolvimento urbano. IN: PHILIPPI Jr, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi. **Educação ambiental e sustentabilidade.** Barueri, SP: Manole, 2005.

118

ROTHENBURG, Walter Claudius. A Constituição Ecológica. IN: KISHI, Sandra Akemi Shimida; SILVA, Solange Teles da; SOARES; Inês Virgínia Prado (org). **Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos.** São Paulo: Peirópolis, 2005.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional.** 7º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SOUZA, Jonas Dias de. **A influência das leis municipais na estruturação da paisagem urbana da cidade de Poços de Caldas – Minas Gerais.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. São Paulo, 2012.

VIOLA, Eduardo. **O movimento ecológico no Brasil: do ambientalismo à ecopolítica.** IN: PÁDUA, José Augusto (org). et al. **Ecologia e política no Brasil.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. IN: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire. **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável.** 2ª ed. Campinas, sp: Editora da UNICAMP, 1995.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Revista forense, 1999.

Recebido para publicação em julho de 2016  
Aprovado para publicação em setembro de 2016