

ASPECTOS HISTÓRICOS DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL: DA OCUPAÇÃO E EXPLORAÇÃO TERRITORIAL AO DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE

HISTORICAL ASPECTS OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN BRAZIL: OCCUPATION AND TERRITORIAL EXPLORATION TO THE CHALLENGE OF SUSTAINABILITY

Rafael Costa FREIRIA*

Resumo: O artigo tem como objetivo apresentar a análise histórica das principais legislações federais brasileiras que regulamentaram e regulamentam a relação do homem com o território e o meio ambiente que o integra. Entende-se que referida investigação possibilita aprimorar o conhecimento do processo de construção do Direito e das Políticas Ambientais no Brasil. A partir da concepção histórica desse processo de desenvolvimento da legislação ambiental brasileira, como um produto provisório e que se encontra em permanente transformação, conforme os objetivos do Estado e da sociedade em cada período, abre-se a possibilidade para diagnósticos das origens normativas, espaciais, sociais, econômicas e ambientais que permeiam o processo legislativo, bem como propor alternativas para maior efetividade dos objetivos jurídico-institucionais dos comandos normativos analisados. Sendo, portanto, a leitura histórica da formação da legislação ambiental brasileira utilizada como ponto de partida para se pensar e propor alternativas no sentido de aprimorar a relação presente e futura do homem com o território.

Palavras chave: Direito ambiental; História da Legislação Ambiental; Política ambiental.

Abstract: The article aims to present a historical analysis of the main Brazilian federal laws that regulated and regulate man's relationship with the territory and the environment that it integrates. It is understood that such research enables to improve the knowledge of the construction process of the Law and Environmental Policies in Brazil. From the conception of this historical development of the Brazilian environmental legislation process as an interim product that is constantly changing, according to the aims State and society in each period, it opens the possibility for diagnosis of normative sources, spatial social, economic and environmental factors that permeate the legislative process, as well as to propose alternatives for greater effectiveness of legal and institutional goals of normative commands analyzed. And therefore, the historical reading of the formation of the Brazilian environmental legislation used as a starting point for thinking and proposing alternatives in order to improve the present and future relationship of man with the territory.

Keywords: Environmental Law; History of Environmental Legislation; Environmental Policy.

Introdução

O presente trabalho apresenta aspectos da formação histórica institucional das principais legislações federais brasileiras que regulamentaram e regulamentam a relação do

* Pós-Doutorado na Universidade de Alicante/ES, no Programa de Direito Ambiental e Sustentabilidade, Doutor em Saneamento e Ambiente pela Unicamp e Mestre em Direito pela Unesp. Professor da Unicamp. E-mail: rafaelfreiria@com4.com.br.

homem com o território e o meio ambiente que o integra. O objetivo principal dessa abordagem é analisar aspectos do contexto e dos conteúdos das principais leis em matéria ambiental que foram instituídas ao longo do processo de formação do Estado Brasileiro. A leitura propicia perceber as mudanças de objetivos dessas legislações (com interfaces ambientais) de acordo com os interesses que direcionaram as Políticas Públicas em cada momento histórico, possibilitando destacar ao menos quatro ciclos legislativos relacionados a regulamentação do território e o seu meio: um primeiro voltado para o processo de ocupação e exploração territorial; um segundo da regulamentação dos recursos naturais como matéria-prima do processo produtivo; um terceiro pautado pelo início do controle setorial da poluição; e um quarto e atual ciclo, que direciona todo o conjunto de legislações ambientais para o desafio atual da efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável.

Da ocupação territorial à garantia da propriedade

Como o direito é um fenômeno histórico em constante transformação, os seus novos ramos surgem ao encalço das relações sociais que demandam novas proteções e soluções exigindo mudanças no plano da legislação.

Não há como se falar do atual direito ambiental e de seu processo histórico de formação de forma dissociada da relação do homem com o território. Importante destacar a compreensão de território aqui a partir das ressalvas do professor Milton Santos (2005, p. 137):

Vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade incompleta e de seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados. É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida. Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar a alienação, o risco de perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco da renúncia ao futuro.

Nessa perspectiva de análise e constante revisão histórica dos usos do território, tem-se que a necessidade das primeiras legislações surge a partir da preocupação com os recursos naturais dentro do processo de ocupação do território pelo ser humano.

Além disso, a relação do direito com o meio ambiente tem como pressuposto a figura do Estado, o primeiro a “gerenciar” a forma de ocupação e utilização do território. Segundo Milton Santos (2005, p. 137-138):

[...] o Estado-Nação foi um marco, um divisor de águas, entronizando uma noção jurídico-Política do território, derivada do conhecimento e da conquista do mundo, desde o Estado Moderno e do Século das Luzes à era da valorização dos recursos chamados naturais.

Direcionando essa relação entre Estado e os usos do território para o Brasil, tem-se que após a chegada de Pedro Álvares Cabral em terras brasileiras (na condição de território colônia), no ano de 1500, houve exclusivamente a preocupação de uma política de ocupação territorial, traduzido na implementação do regime das sesmarias pelo Estado português.

Segundo Fonseca (2005, p. 105-106), pelo regime das sesmarias (vigente em Portugal desde 1375, e que foi reproduzido nas Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603), já que o domínio territorial era reservado à coroa portuguesa),

[...] os agentes da coroa na colônia poderiam doar terras a todos que desejassem nela se estabelecer, segundo suas qualidades pessoais, seu status social e seus serviços à coroa, sendo que os donatários tinham para si um privilégio pessoal e não hereditário.

A partir de 1548, com o regimento de Tomé de Souza, a fim de atrair ainda mais povoadores para a colônia, a ocupação do território foi estendida a qualquer pessoa que tivesse recursos para explorá-la e pudesse construir fortificações (COSTA, 1987).

Verifica-se que nesse primeiro período de intervenção do Estado português no território brasileiro, ainda colônia, a grande preocupação era ocupar efetivamente o território como forma de se assegurar a sua conquista, tanto que era condição das doações a manutenção da supremacia proprietária da coroa portuguesa sobre todas as terras brasileiras. Como aponta Fernando Novais (1995, p. 9): “A economia colonial é de baixa produtividade. (...) como não reinveste em escala crescente, mas apenas repõe e agrega, - dilapida a natureza.”

Desse modo, as regras de direito dessa época tinham como finalidade preponderante assegurar as condições de ocupação e exploração do território brasileiro numa dimensão essencialmente agrária e possessória. Cabe ressaltar que havia nesse período algumas previsões legais relacionadas com a fauna e a flora nativas da época por parte de algumas regulamentações portuguesas. As Ordenações Afonsinas (1446), por exemplo, editadas sob o reinado de Dom Afonso V, tipificavam o corte de árvores de fruta como crime de injúria ao rei (Título LVIII). Claramente discriminando a proteção daquela árvore que tinha potencial de produção de alimentos das demais.

As Ordenações Manuelinas (1521), também traziam previsão de proteção de fauna, como, por exemplo, a proibição de caça de certos animais (lebres e coelhos) com

instrumentos capazes de gerar sofrimento no abate. Além disso, as Ordenações Manuelinas tipificavam também a comercialização das colmeias sem preservação das abelhas e mantiveram a tipificação do crime de injúria ao rei àquele que cortasse árvores frutíferas. A sanção para este delito estabelecia o envio do infrator de Portugal para o Brasil.

As Ordenações Filipinas (1603), além de reiterarem a tipificação pelo corte de árvores frutíferas, inovaram ao estabelecerem proibições de pesca em determinados locais, períodos do ano e com certos instrumentos.

A par desse conjunto de previsões isoladas, pontuais, em 1822, concomitantemente com a independência, houve no Brasil a revogação do regime das sesmarias.

Não obstante a Constituição Imperial de 1824, promulgada logo após a independência, ter trazido no seu art. 179 a garantia da “inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade [...]” e o inciso XXII desse mesmo artigo assegurava ser “garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude”, regras de direito traçando e detalhando um regime particular de ocupação e uso do território por meio da garantia da propriedade, só vieram a ser criadas em 1850, mais precisamente em 18 de setembro, quando foi promulgada a Lei 601, conhecida com “Lei de Terras”.

Segundo Fonseca (2005, p. 108),

Diante da ausência completa de um regime legal para a propriedade desde a revogação do regime das sesmarias, fica estabelecido que o único modo de aquisição das terras devolutas (pertencentes ao Estado) seria a compra e venda, acabando-se, assim, ao menos no âmbito legislativo, com a prática secular de aquisição de terras por meio da posse (art. 1º).

A “Lei de Terras” estabelece regras de direito voltadas para demarcação e ocupação do território, assegurando mecanismos garantidores do direito de propriedade ao particular. Para tanto, nos artigos 7º, 8º e 9º a lei estabelece os critérios de medição para “regularização” das terras obtidas por meio do regime das sesmarias com o intuito de, uma vez atendidos os requisitos legais, assegurar o direito de propriedade. Ou, por outro lado, uma vez reconhecidas como devolutas (definidas como tal pelo texto original do art. 3º da Lei,) assegurar a propriedade por parte do Estado brasileiro.

A Lei de Terras evidenciou o propósito do direito brasileiro, na época, de assegurar as terras como propriedades privadas ou públicas, para que, a partir da definição de um regime jurídico, pudessem ser tratadas como mercadorias. Segundo Fonseca (2005, p. 110),

Não pode haver livre circulação de propriedade, dentro de um sistema capitalista moderno, sem que haja uma definição mínima de quais são claros os confins da propriedade de cada um e o que é propriedade do Estado (em termos modernos agora, e não como algo que pode ser objeto de doações ou recompensas).

Vê-se, assim, que a Lei de Terras, enquanto regulamentação da relação tanto do Estado quanto do particular sobre o território tem nítidos objetivos de assegurar a demarcação, uso, ocupação e separação entre as terras públicas e privadas em busca da circulação de riquezas e da comercialização da própria propriedade, não aparecendo qualquer menção ou restrição, no texto, ao uso e proteção dos recursos naturais presentes nesse território em discussão.

Pelo contrário, segundo a redação original do art. 6º da Lei de Terras abaixo, a eliminação de recursos naturais (seja por meio de “roçados, derrubadas ou queima de mattsos ou campos”), acompanhados da situação de morada habitual e realização de cultura efetiva, era tida como condição para se assegurar o direito de propriedade daqueles que detinham a posse de terras em decorrência das sesmarias ou outras concessões do governo (Estado):

Art. 6º. Não se haverá por principio da cultura para a revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo, nem para a legitimação de qualquer posse, os simples roçados, derrubadas ou queimas de mattsos ou campos, levantamentos de ranchos e outros actos de semelhante natureza, não sendo acompanhados da cultura effectiva e morada habitual exigidas no artigo antecedente.

Cabe ressaltar que a prática das derrubadas e das queimas das matas era traço cultural das atividades agrícolas da época, incorporado pelas leis do período, no caso específico pela Lei de terras. Segundo Antônio Candido (2001, p. 57), o deslocamento incessante do bandeirismo prolongou-se de certo modo na agricultura itinerante do descendente caipira a partir do século XVIII, resultando como quadro na atividade agrícola extensiva, com base na queimada para aproveitamento do terreno de mata e destruição de novas matas para plantio. No mesmo sentido, na obra *História Econômica do Brasil*, descreve o período Caio Prado Júnior (1962, p. 89):

[...] para a instalação de novas culturas, nada de novo se realizara que o processo brutal e primitivo da ‘queimada’; [...] para o problema do esgotamento do solo, outra solução não se descobrira ainda que o abandono puro e simples do local por anos e anos consecutivos.

Desse modo, falar-se em direito ambiental nesse período é contraditório e conflitante com o próprio direito em vigor na época, que colocava como condição ao reconhecimento pelo Estado do direito de propriedade a ocupação e utilização efetiva do território pelos particulares, inclusive tendo como forma de comprovação possessória a eliminação de recursos naturais existentes mediante queimadas, roçados e derrubadas. Por consequência, a “gestão” do território nesse período, em sintonia com os valores e objetivos daquele momento histórico, tinha como seus principais propósitos o seu uso, ocupação e exploração.

Com o Brasil republicano, num contexto de crescimento das cidades aliado à formação de uma classe operária decorrente de um cenário pós-abolição da escravidão, a referência legal que merece ser destacada é o Código Civil, promulgado em 1º de janeiro de 1916. Tal documento legal, com um propósito essencial de resguardar interesses privados, traça parâmetros legais para nortear os chamados conflitos de vizinhança no processo de ocupação do território urbano.

Já com uma primeira perspectiva pública de proteção dos recursos naturais existentes no território, é importante destacar a previsão legal do art. 584 do mesmo Código Civil, que vedava realizações de construções capazes de poluir, ou inutilizar água de poço ou de fontes preexistentes. Reconhecendo de maneira isolada, dentro de um código criado para reger relações privadas, a importância da água enquanto recurso natural.

Da proteção dos recursos naturais enquanto matérias-primas para a primeira política nacional de saneamento

Após a promulgação do Código Civil, começam surgir as primeiras leis brasileiras específicas, voltadas, no contexto do desenvolvimento econômico da época, à proteção de bens ambientais na qualidade de matérias-primas, como: água e madeira, que visava aprimorar a relação presente e futura do homem com o território, que durante muito tempo foram tidas como recursos naturais abundantes e inesgotáveis e que, principalmente a partir do início do século XX, a sociedade começa a tomar consciência da escassez desses recursos.

Desse modo, a legislação brasileira nesse período, por intermédio de leis especializadas, passa a regulamentar de forma setorial a forma de utilização de recursos naturais (águas, florestas, minérios, pesca, etc.), sem ainda nenhuma definição de política ambiental. Em outras palavras, os usos do território e de seus recursos naturais estavam voltados ao desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, na década de 1930, surgem as primeiras regulamentações do uso das

riquezas naturais, os Códigos Florestais e de Águas, o primeiro por força da publicação do Decreto nº 23.793, de 23.01.1934 e o segundo por meio da publicação do Decreto nº 24.643, de 10.07.1934.

É importante inserir esses documentos legais no respectivo contexto histórico. Ou seja, após o período de República Velha, Getúlio Vargas assume o governo brasileiro em 1930, ficando no poder até 1945. O governo de Getúlio enfatizou uma política econômica vinculada ao processo de industrialização, sendo que a exploração madeireira passa a ser merecedora de respaldo legal.

Assim, o primeiro Código Florestal brasileiro (Decreto nº 23.793, de 23.01.1934) apesar de representar a primeira iniciativa legal de conservação de florestas, trazendo as primeiras infrações para condutas lesivas às florestas (art. 70 e seguintes), tinha como objetivo principal estabelecer diretrizes básicas para a exploração daquelas. Nesse sentido, afirma Struminski (2007) que:

Na prática pode mesmo afirmar-se que o Código Florestal de 1934 e as legislações e instituições subsequentes acabaram representando muito mais uma reserva de mercado para os madeireiros mais organizados, que utilizaram o poder e o dirigismo estatal para consolidar uma reserva que os favoreceu.

Só para se ter uma ideia, o capítulo III do Código Florestal de 1934 é intitulado *Exploração de Florestas*, estabelecendo no art. 19 o seguinte: “São produtos florestais, para os efeitos desse Código, o lenho, raízes, tubérculos, cascas, folhas, flores, frutos, fibras, resinas, seivas, e, em geral, tudo o que for destacado de qualquer planta florestal”. Além disso, o Código estabeleceu critérios para exploração das florestas de domínio público (seção II, art. 36 e seguintes); exploração intensiva (seção III, art. 48 e seguintes) e exploração limitada (seção IV, art. 52 e seguintes).

Desse modo, o Código Florestal de 1934 surge com a peculiaridade de estabelecer critérios de exploração econômica e abertura das florestas existentes nas propriedades, com o condicionante para tal exploração e abertura para o processo produtivo que fosse reservado um percentual mínimo de floresta (1/4 da propriedade, conforme art. 23 do Código de 1934). É a origem, num contexto histórico bem distinto e distante, da chamada reserva florestal legal.

No mesmo sentido, o Código das Águas (Decreto nº 24.643, de 10.07.1934), também tinha como característica disciplinar o uso econômico do recurso natural água, regulamentando o seu aproveitamento industrial e, de modo especial, o aproveitamento e exploração da energia hidráulica. Segundo Rutkowski (1999, p. 70): “O Código das Águas,

ainda em vigor, é um marco na legislação brasileira por focar as águas como recursos dotados de valor econômico para a coletividade.”

A importância da disciplina do aproveitamento industrial das águas é expressa na própria exposição de motivos que justificam a publicação do Código das Águas de 1934:

Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas.

Estruturalmente, o Código de Águas é dividido em duas partes. A primeira trata das águas em geral e de seu domínio. A segunda trata do aproveitamento dos potenciais hidráulicos e estabelece uma disciplina legal para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. As águas, assim como as florestas, como se percebe, foram regulamentadas como riquezas naturais, matérias primas necessárias ao desenvolvimento econômico. Não há relação entre os marcos legais desse período e os princípios e objetivos do direito ambiental atual.

Essa perspectiva teve continuidade na regulamentação pelo direito de outros recursos naturais enquanto riquezas. Nessa linha, em 19 de outubro de 1938, por meio do Decreto-lei nº 794, foi publicado o Código de Pesca, submetido ao Ministério da Agricultura e na perspectiva de defesa de interesses da indústria relacionada, conforme se depreende de seu art. 1º:

De serviços de pesca em todo o Brasil, inclusive a administração, direção, fiscalização técnica do pessoal e material respectivos, a instrução especializada dos pescadores e sua organização profissional, e tudo mais que com a mesma se relacione no interesse da defesa da fauna e flora agrícolas e desenvolvimento de suas indústrias, ficam inteiramente subordinados ao Ministério da Agricultura pelo seu órgão competente - o Serviço de Caça e Pesca do Departamento Nacional da Produção Animal e sujeitos às determinações deste Código.

Em 29 de janeiro de 1940, por meio do Decreto-lei nº 1985, ainda no Governo Vargas, é promulgado o Código de Minas, também na perspectiva de proteção dos recursos minerais enquanto riquezas nacionais, tanto que este marco legal proibia a participação de estrangeiros na exploração da mineração e da metalurgia.

Continuando o panorama histórico fragmentado de surgimento das previsões legais relacionadas a recursos naturais do território brasileiro, em dezembro de 1940, por força do Decreto-lei nº 2.848, é publicado o Código Penal Brasileiro, que entrou em vigor em 1º de

janeiro de 1942, trazendo uma previsão punitiva específica relativa à questão da água em seu art. 271: “Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde. Pena-reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.”

Para Simone Lessa (2004), com a preocupação do controle e proteção dos recursos naturais, enquanto matérias-primas, torna-se evidente também a falta de sistematicidade na criação dessas leis e previsões legais. Isso reflete em nossa realidade atual, muitas vezes por meio da sobreposição de leis e órgãos ambientais, acarretando na perda de efetividade do direito e na dificuldade da sua integração com práticas de gestão.

Em 15 de setembro de 1965 é instituído o novo Código Florestal por meio da Lei nº 4.771 que revoga integralmente o Código Florestal anterior de 1934. O Código Florestal de 1965 traz inicialmente como instituto de proteção ambiental as florestas de preservação permanente que, com as alterações legislativas subsequentes, resultou nos institutos da Reserva Florestal Legal e nas Áreas de Preservação Permanente (APP). Entretanto, a perspectiva de proteção nesse período, assim como o Código anterior, continuou sendo utilitarista com relação aos recursos florestais, como se depreende no seguinte comentário a respeito do instituto da Reserva Florestal:

Ao longo do tempo não apenas a dimensão da Reserva Florestal Legal foi alterada, mas também o modo como a sociedade a avalia. Quando da discussão do 1º Código Florestal, a preocupação em definir a Reserva Florestal Legal era a de se ter uma fonte de oferta sustentável de madeira dentro das propriedades. Como a fonte de energia rural era, basicamente, a lenha e a madeira era insumo básico nas construções rurais, procurou-se disciplinar o uso das florestas de modo a evitar a escassez desse insumo (madeira). Na discussão do 2º Código Florestal essa visão produtivista da Reserva Florestal Legal ainda continuou. No entanto, no final da década de 80 e na década de 90, as mudanças promovidas na dimensão da Reserva Florestal Legal evidenciam uma alteração em sua finalidade (OLIVEIRA; BACHA, 2003, p. 177).

Em 3 de janeiro de 1967 é instituída a Lei nº 5.197, denominada como Lei de Proteção da Fauna, cujo artigo 1º traz a seguinte previsão:

Os animais de quaisquer espécies em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais são propriedades do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha.

Apesar de estar ainda em vigor referido decreto, o Brasil situa-se entre os principais países do mundo que comercializam e exportam espécies da fauna silvestre de forma ilegal. No mesmo ano de 1967 é publicado também o Código de Pesca, instituído por força do Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, que revoga integralmente o Decreto-lei nº 794, de 19 de outubro de 1938. Dentre as principais disposições legais de mais uma legislação específica, tem-se a regulamentação da pesca comercial, das empresas pesqueiras, dos pescadores profissionais e amadores, das permissões, concessões e proibições e das infrações por descumprimento da legislação.

Ainda em 1967, no mesmo dia 28 de fevereiro, foi publicado o Código de Mineração, por meio do Decreto-lei nº 227, que por força de seu artigo 1º, estabeleceu a competência da União para administrar os recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais, possibilitando a exploração dos recursos minerais a outros interessados mediante os regimes de concessão, autorização, licenciamento, permissão e monopolização.

Por força do Decreto-lei nº 248, no dia 28 de fevereiro de 1967, foi instituída a primeira Política Nacional de Saneamento Básico, compreendendo, nos termos de seu artigo 1º, o conjunto de diretrizes destinadas à fixação do programa governamental a aplicar-se nos setores de abastecimento de água e de esgotos sanitários.

Essa legislação deve ser compreendida no contexto de busca por respostas ao processo de evasão rural, crescimento desordenado das cidades e a conseqüente pressão e necessidade de regulamentação e maior efetividade dos serviços de água e de esgoto. Como aponta Sevcenko (2000, p. 65): “A gestão dos governos pós-64, apostando todas as suas cartas nas promessas redentoras da tecnoburocracia estatal, acentuou a evasão rural e o inchamento das cidades (...)”.

No contexto internacional da época a respeito do saneamento, no início da década de 1960:

[...] esboça-se uma nova configuração para o setor. A Carta de Punta del Este, de 1961, foi um documento formulado pelos países das Américas que define como diretriz o nível de 70% de atendimento de suas respectivas populações urbanas com serviços de água e de esgoto e o de 50% para as populações rurais. Foi elaborado um programa decenal, a partir de 1961, que visava ao cumprimento das metas acordadas (TUROLLA, 2002, p. 10).

Nessa perspectiva, o artigo 2º do Decreto-lei nº 248 criou o Conselho Nacional de Saneamento Básico (CNSB), órgão normativo, com a finalidade de exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento Básico,

estabelecendo as condições de sua execução, para todo o território nacional. Já a execução da Política Nacional de Saneamento Básico, no âmbito federal, foi atribuída ao Departamento Nacional de Obras de Saneamento, conforme redação do artigo 7º.

Fechando o pacote de decretos-lei publicados em 28 de fevereiro de 1967, houve também a publicação do Decreto-lei nº 303, que criou o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental. Tanto esse Decreto-Lei quanto o de número 248, que instituía a primeira Política Nacional de Saneamento Básico, foram revogados pela Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967 que passou a regulamentar a nova Política Nacional de Saneamento e criou o Conselho Nacional de Saneamento.

O passo importante dessa segunda Política Nacional de Saneamento foi a preocupação em harmonizar seus preceitos com a Política Nacional de Saúde, conforme previsão do artigo 1º: “A Política Nacional de Saneamento, formulada em harmonia com a Política Nacional de Saúde, compreenderá o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas a fixar ação governamental no campo do saneamento.” Além disso, a Lei nº 5.318/67 estabeleceu como campos de abrangência da política (art. 2º):

- a) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos; b) esgotos pluviais e drenagem; c) controle da poluição ambiental, inclusive do lixo; d) controle das modificações artificiais das massas de água; e) controle de inundações e de erosões.

Portanto, gradualmente a legislação começa ao longo da história a instituir políticas públicas relacionadas com aspectos ambientais (sejam relacionadas com proteção, sejam relacionadas com exploração). Ao instituir políticas públicas, o direito passa necessariamente a ter que começar a dialogar com a lógica da gestão, uma vez que não se institui políticas sem planejamento, sem planos, programas e projetos que venham a ser executados, gerenciados. Nesse sentido, o direito e as políticas públicas relacionadas a aspectos ambientais passam, cada vez mais, a terem a efetividade condicionada ao diálogo com a gestão (FREIRIA, 2011).

Dos planos de desenvolvimento ao controle setorial da poluição

No contexto das políticas públicas relacionadas a aspectos ambientais, é importante destacar a elaboração, no início dos anos 1970, do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), aprovado pela Lei Federal nº 5.727, de 4 de novembro de 1971, que trouxe significativas repercussões na relação do homem com o território, especialmente em

termos ambientais. Decorre do I PND, por exemplo, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e Nordeste (Proterra), aprovado pelo Decreto Federal nº 1.179, de 06 de julho de 1971. Conforme objetivo previsto pelo artigo primeiro do referido decreto, o Programa visava a promover o mais fácil acesso do homem a terra, criar melhores condições de emprego de mão de obra e fomentar a agroindústria nas regiões Norte e Nordeste. Mais uma vez, os documentos legais voltam a demonstrar a ênfase das políticas públicas em ocupar o território brasileiro e explorar seus recursos naturais.

No ano de 1974 é aprovado um segundo PND, para o período de 1975 a 1979, por intermédio da Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Tal documento traz um enfoque um pouco diferenciado para os aspectos ambientais, trazendo na parte II, o capítulo IX, intitulado “Desenvolvimento Urbano, Controle de Poluição e Preservação do Meio-Ambiente”, destacando a posição a ser adotada pelo país perante o cenário internacional, bem como trazendo diretrizes para políticas ambientais.

Cabe salientar os termos das próprias justificativas apresentadas juntamente com a base legal que instituiu o II PND:

O entendimento da situação do Brasil, no tocante ao controle da poluição e à preservação dos recursos naturais do País, deve considerar os seguintes elementos:

Não é válida qualquer colocação que limite o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada, sob pretexto de conter o avanço da poluição mundialmente.

Em verdade, o maior ônus do esforço a ser realizado deve recair sobre as nações industrializadas, que respondem, fundamentalmente, pelo atual estágio de poluição, no mundo, e que só mais ou menos recentemente passaram a adotar medidas efetivas de proteção do meio-ambiente (BRASIL, 1974).

Apesar de trazer os aspectos ambientais para serem considerados no planejamento nacional de desenvolvimento para o Brasil, o II PND deixa evidente a sua preocupação específica em estabelecer procedimentos de controle da poluição industrial de forma dissociada de uma política pública ambiental sistêmica e integrada. Nos termos das próprias diretrizes do plano ressalta esse traço de procurar formas para “limpar a sujeira” do modelo de desenvolvimento até então realizado, sem se preocupar em discutir as causas, e, mais uma vez, se pautando mais na regulação dos usos do território, a fim de se estabelecer regras para a localização das atividades geradoras de poluição:

I – Controle da Poluição Industrial, através de:

– Ação concentrada em áreas críticas, como são, entre outras, as manchas de poluição identificadas quanto à Grande São Paulo e ao Grande Rio; Regiões

Metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre; Região de Cubatão; Região de Volta Redonda; bacia hidrográfica do médio e baixo Tietê; bacia hidrográfica do Paraíba do Sul; bacia hidrográfica do Rio Jacuí e estuário do Guaíba; bacias hidrográficas de Pernambuco.

Nessas áreas, será adotado zoneamento adequado, e dada atenção principalmente aos problemas de localização industrial e de estabelecimento de normas anti-poluição.

[...]

II - Incentivar a transferência, para fora da cidade, de fábricas mais poluidoras já em funcionamento.

Neste contexto do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, no ano de 1975, tem-se a publicação de mais um Decreto-lei, o de nº1.413, estabelecendo especificamente diretrizes legais para o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. O decreto, de certa forma, reproduz a linha de atuação traçada pelo segundo PND, com o intuito de tentar controlar a poluição de forma isolada e especificamente de origem industrial, bem como de se tentar regulamentar a incidência da poluição sobre o território, como se percebe pelos textos dos seus artigos 1º: “As indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional são obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente” e artigo 4º:

Nas áreas críticas, será adotado esquema de zoneamento urbano, objetivando, inclusive, para as situações existentes, viabilizar alternativas adequadas de nova localização, nos casos mais graves, assim como, em geral, estabelecer prazos razoáveis para a instalação dos equipamentos de controle da poluição.

Esse momento histórico aponta sinais inovadores no papel do direito na sua relação com o ambiente, que além da defesa utilitarista de recursos naturais e dos usos do território, manifesta preocupações ao administrar externalidades do processo produtivo, no caso a poluição. No entanto, conforme constatado, verifica-se uma postura reativa das bases legais em face dos crescentes sinais de poluição, ainda distante de práticas de gestão que pudessem também trabalhar as causas do problema. Nesse sentido aponta Epelbaum (2006, p. 116):

Uma das primeiras formas de resposta demonstrada (aos problemas ambientais) deu ênfase aos aspectos da engenharia ambiental por meio de projetos de tratamento de poluentes, originando uma Gestão reativa, excessivamente focada na tecnologia fim-de-linha como solução dos problemas, completamente segregada da Gestão [...].

No ano de 1980, na mesma linha dos propósitos do Decreto-lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975 no sentido do controle da poluição industrial, foi publicada a Lei nº 6.803,

estabelecendo diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e criando as chamadas zonas de uso industrial, de uso predominantemente industrial e de uso diversificado. Mais uma vez deixando evidente o critério de realizar um zoneamento das emissões de poluição no território sem se preocupar em discutir o modelo de desenvolvimento.

Fazendo um balanço das regulamentações brasileiras relacionadas com aspectos ambientais publicadas até a década de 1980, constata-se que não havia qualquer perspectiva de sistematicidade no conjunto de legislações, sendo que o conjunto de leis existente até então tratava a proteção ambiental de forma diluída e na exata medida de atender sua exploração pelo homem. Também da regulamentação utilitarista dos recursos naturais, vislumbram-se os primeiros sinais de regulamentação da poluição como externalidade do processo produtivo e também os primeiros sinais de regulamentação de formas de planejamento para os usos e parcelamentos do território urbano. No entanto, sem que esses pontos pudessem ainda representar a definição de uma política pública ambiental para o Brasil.

Da Política Nacional de Meio Ambiente aos dias de hoje

Não que a situação tenha se resolvido a partir da década de 1980 ou que ela tenha sido um grande divisor de águas, mas ao menos a partir de então começaram a surgir leis ambientais buscando estabelecer instrumentos e diretrizes para um tratamento mais sistêmico e interdisciplinar da relação do homem com o território e seus recursos naturais.

Nesse sentido é de grande importância a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Tal legislação reflete o esforço, capitaneado por Paulo Nogueira Neto (primeiro secretário especial de meio ambiente), de trazer para o plano normativo um arcabouço que, inspirado em discussões ambientais que se iniciaram na Conferência de Estocolmo (1972), possibilitasse o desenvolvimento de estruturas administrativas ambientais nos entes federativos e instrumentos para a realização da gestão do meio ambiente enquanto forma de realização de política pública (NOGUEIRA-NETO, 2010).

Essa lei definiu os princípios para uma política ambiental nacional; o conceito de meio ambiente, nos seus mais amplos aspectos, o conceito de poluidor, os objetivos da política; instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) estruturado em vários órgãos com o propósito de realizar ações integradas em prol do meio ambiente; os instrumentos para a execução da política (aqui os primeiros instrumentos de gestão ambiental com respaldo na legislação nacional); e o estabelecimento da responsabilidade objetiva (independente da

existência de culpa) para a reparação de danos causados ao meio ambiente.

Analisando o período histórico compreendido entre 1934-1981, Monosowski (1989) identifica quatro abordagens estratégicas básicas nas políticas ambientais brasileiras desse período: a administração dos recursos naturais, o controle da poluição industrial, o planejamento territorial e a gestão integrada de recursos que representariam, segundo a autora, respostas às estratégias de desenvolvimento econômico adotadas em cada respectivo momento histórico.

Não que tenha ocorrido exatamente uma sucessão cronológica de abordagens e estratégias, nem tampouco uma sucessão entre elas. Na realidade, a cada novo problema ou demanda relacionada a aspectos ambientais, uma nova legislação foi criada, gerando muitas vezes a sobreposição e a superposição, quando não o conflito, entre dispositivos legais e instituições que, ainda que parcialmente equacionados com a criação do Sisnama pela Política Nacional em 1981, produziram um mosaico institucional de regras, princípios, instrumentos e órgãos ambientais que refletem efeitos na realidade atual.

Segundo Rozely Santos (2004), com a Política Nacional do Meio Ambiente, foi a primeira vez que, explicitamente, surgiu uma proposta de planejamento ambiental no Brasil, como forma de orientação de ordenamento territorial respaldada na legislação ambiental, sem que isso tivesse representado a revogação das legislações publicadas até então. O que significou, e significa ainda até hoje, a necessidade de coexistência de legislações criadas em diferentes momentos históricos, com diferentes propósitos e associadas como instrumentos do direito ambiental atual. Assim, a lógica e os princípios do direito ambiental contemporâneo, fazem com que o operador do direito atual tenha que buscar, integrar e harmonizar legislações antigas ainda em vigor quer relacionadas com recursos naturais, quer relacionadas com a ocupação do território, com uma nova realidade que guarda muito pouca relação com o contexto histórico em que foram concebidas.

Após a Política Nacional do Meio Ambiente, criada em 1981, outra referência legal importante na perspectiva de instituição e realização de estudos e práticas interdisciplinares como condicionantes para a realização de certas atividades humanas impactantes ao meio ambiente, foi a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) 001, de 23 de janeiro de 1986, que regulamentou a obrigatoriedade da realização de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) para uma série de atividades humanas (art. 2º). Os EIA passaram a ser considerados importantes ferramentas de planejamento ambiental.

O ano de 1988 é um grande marco em termos de legislação de meio ambiente, quando é publicada a Constituição Federal Brasileira (CF) como a lei mais importante dentro do

conjunto de legislações, reservando um capítulo próprio para o meio ambiente (capítulo VI), disciplinado por meio de seu art. 225, que pela sua importância e caráter estruturante da política ambiental será tratado de forma transversal ao longo de todo o trabalho. Segundo Bonavides e Andrade (1991), a Constituição de 1988 avança e testifica a modernidade quando, dentre outros aspectos, determina os princípios da ordem econômica, a defesa do meio ambiente, a proteção dos índios, as conquistas da seguridade social.

A Constituição Federal influencia também a adoção da regulamentação ambiental nas constituições estaduais e também nas leis orgânicas municipais subsequentes. Tanto tais regulamentações como todas as legislações ambientais supervenientes ao texto constitucional passam então a se sujeitarem ao teor dos dispositivos constitucionais, da chamada hierarquia constitucional. Por exemplo, os Estudos de Impactos Ambientais, passam a ter força e imposição constitucional, por determinação do Art. 225, inciso IV, o que representa que, nacionalmente, toda atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente deve se sujeitar ao procedimento do EIA.

No ano de 1990, em 11 de setembro, foi publicada a Lei nº 8.078, conhecida como Código de Defesa do Consumidor. Referida lei tem importância no campo ambiental, pois seu artigo 81, inciso I, define o direito ambiental a partir do conceito de direito difuso, na perspectiva que os titulares de direitos ambientais são pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato.

Paralelamente, em 1992, no plano internacional, houve a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que aconteceu no Rio de Janeiro, com a participação de 178 países, onde foram celebrados importantes documentos para uma política ambiental internacional: Declaração do Rio, Agenda 21, Declaração de Princípios sobre as Florestas, Convenção da Diversidade Biológica e Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (REI, 2006), documentos estes que tiveram significativos reflexos na legislação nacional.

Na CNUMAD de 92, a comunidade internacional traçou grandes princípios ambientais Internacionais por meio da Declaração do Rio, dentre eles o princípio que assegura o desenvolvimento sustentável, sintetizado no princípio terceiro, ou seja, o “Direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”. A concepção de desenvolvimento sustentável, especialmente a partir da Declaração do Rio, apesar das contínuas controvérsias quanto aos contornos do seu alcance e conteúdo, passa a ser importante referência para as políticas ambientais. Segundo Guido Soares (2003, p. 80-

81):

[...] o papel de suma importância que representa o conceito de desenvolvimento sustentável que figura em 12 dos 27 Princípios da Declaração e continua no sentido em que o desenvolvimento sustentável nada mais significa do que inserir nos processos decisórios de ordem Política e econômica, como condição necessária, as considerações de ordem ambiental.

Assim, no plano nacional, as políticas públicas ambientais e, por conseguinte, o direito passam a receber a influência direta do chamado *desenvolvimento sustentável* como referência para novas ações, planos, programas, projetos e regulamentações, no campo da legislação, um conceito ainda indeterminado e muito debatido, mas como apontado por Guillermo Folladori (1999, p. 27) “forçosamente interdisciplinar”. Sendo que esse aspecto da interdisciplinaridade do desenvolvimento sustentável faz com que o direito para implementá-lo deva ainda mais se integrar às práticas de gestão e suas ferramentas.

Outro importante momento histórico relacionado com a regulamentação de aspectos ambientais se deu em 08 de janeiro de 1997, com a publicação da Lei nº 9.433, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNRH). Abaixo da Constituição Federal que define os princípios gerais para a regulamentação dos recursos hídricos, a Lei nº 9.433/97, é a mais importante norma legal relativa à proteção dos recursos hídricos.

Apesar de ser considerada uma das melhores políticas ambientais em termos de sistematicidade entre princípios, objetivos, conceitos e instrumentos contidos em um mesmo documento legal, a PNRH demanda também para sua melhor efetivação maior integração com as legislações relacionadas a aspectos ambientais, bem como uma maior absorção de seus conceitos e instrumentos pelas políticas públicas, como é o exemplo da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, ainda pouco considerada na construção de políticas públicas ambientais e como referência de aplicação da legislação ambiental.

Quanto à disciplina das questões relacionadas ao licenciamento ambiental, em 19 de dezembro de 1997 é publicada a Resolução Conama 237, estabelecendo a revisão dos procedimentos e critérios do licenciamento ambiental e expressamente, conforme suas considerações justificativas de sua criação, com o propósito de incorporar instrumentos de gestão ambiental, visando ao desenvolvimento sustentável e à melhoria contínua.

Em outros termos, nas suas exposições de motivos, bem como nos próprios termos legais, a Resolução Conama 237, enquanto ato normativo, expressamente traz para a ordem

legal conceitos e ferramentas de gestão ambiental especialmente com o propósito de orientar as tomadas de decisões para a “localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras” (Art. 2º).

Em 12 de fevereiro de 1998 foi publicada a Lei nº 9.605, chamada Lei de Crimes Ambientais, importante referência legal de comando e controle, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e às atividades lesivas ao meio ambiente. Representa uma iniciativa importante de sistematização e tipificação das sanções ambientais administrativas e penais para as infrações cometidas em face ao meio ambiente, pois como pondera Milaré (2005), até a publicação da Lei de Crimes a legislação penal ambiental existente, por ser complexa, esparsa e assistemática, ressentia-se das dificuldades de uma aplicação prática.

No ano de 1999, na data de 27 de abril, foi publicada a Lei 9.795 que institui a Política Nacional de Educação Ambiental. A lei define a educação ambiental fornecendo à sociedade um importante instrumento de cobrança por políticas públicas voltadas para a promoção da educação ambiental.

Com a regulamentação da Política Nacional de Educação Ambiental ressaltou-se a necessidade da interdisciplinaridade para a aplicação desse objeto previsto pela legislação dita ambiental, segundo Pelicioni (2004, p. 463),

[...] a interdisciplinaridade é inerente à educação ambiental. Se os problemas ambientais são muito complexos e são causados pelos modelos de desenvolvimento adotados até hoje, suas soluções dependem de diferentes saberes, de pessoas com diferentes formações voltadas para o objetivo comum de resolvê-los.

No ano de 2000, em 18 de junho, foi publicada a Lei nº 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Referida lei traz instrumentos de gestão ambiental em seu conteúdo, como os planos de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação (UC), se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (art. 2º, XVII). Sendo, portanto, mais uma referência legal representativa de um contexto legislativo que cada vez mais demanda integração com os conceitos e práticas interdisciplinares já utilizados pela gestão ambiental para a efetivação do

direito.

Para atender aos objetivos e às diretrizes estabelecidos pela lei, foram criados dois grupos de UC: de proteção integral (cujo objetivo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais) e de uso sustentável (cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais). Esses grupos foram subdivididos em categorias específicas, sendo cinco de proteção integral e sete de uso sustentável.

Em 10 de julho de 2001, foi publicada a Lei nº 10.257 que institui o denominado “Estatuto da cidade”, estabelecendo diretrizes para uma Política Urbana, por intermédio de normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único).

O Estatuto da Cidade define um importante caminho para práticas de gestão municipal, envolvendo com grande peso os aspectos ambientais na definição dos usos e proteções do espaço urbano. O Estatuto da Cidade traz toda uma lógica legal para a prática de planejamento ambiental no âmbito das cidades, e tem no plano diretor um instrumento de grande potencial e poder para efetivar um dos principais objetivos da política urbana: “a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” (art. 2º, I).

Em 2003, na data de 16 de abril, entrou em vigor a Lei nº 10.650, estabelecendo os critérios de acesso à informação ambiental. Pela disposição de seu art. 2º, os órgãos e instituições públicas integrantes do Sisnama são obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e fornecer todas as informações ambientais que estejam em seus domínios, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico. Referida regulamentação demonstra uma abertura cada vez maior de vias participativas no que se refere às questões ambientais, garantindo a qualquer cidadão, independentemente de comprovação de interesse específico, o direito de ter acesso a informações ambientais para poder ter ciência e interagir quanto às formas como o direito, políticas públicas e práticas de gestão estão sendo executadas.

Ainda no ano de 2003, a Constituição de 1988 sofre alteração que traz significativos efeitos ambientais. Por meio de uma emenda constitucional, o art. 170, que estabelece os princípios condicionantes da ordem econômica e financeira, ganha uma nova condição, qual seja, seu inciso VI: “a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado

conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.” Ou seja, o exercício de todo e qualquer tipo de atividade econômica deve ser feito em consonância com a defesa do meio ambiente, inclusive com tratamento diferenciado conforme o tipo de impacto ambiental causado.

Nesse sentido, tem-se que a concepção de desenvolvimento sustentável, apesar de não aparecer de forma expressa na Constituição Federal brasileira de 1988, fica mais acentuada, a partir da emenda constitucional, pela conciliação dos art. 170 (caput, inciso VI e parágrafo único) com o art. 225, no sentido que o fomento ao desenvolvimento da atividade econômica só pode ser concebido se observada a defesa do meio ambiente.

Condição essa que passa a ser um princípio a ser observado na aplicação de todas as leis brasileiras de conteúdo ambiental e que depende das práticas de gestão para sua efetivação, haja vista as limitações da lei para dizer o que é e o que não é desenvolvimento sustentável, bem como a necessidade de se dialogar com todas as dimensões (GUIMARÃES, 1997) capazes de dar concretude, de dar sentido real, ao discurso da sustentabilidade contido no direito.

Na linha desse panorama representativo da diversidade e da fragmentação da legislação ambiental brasileira, tem-se a publicação, em 5 de janeiro de 2007, da Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, considerado como conjunto de serviços, de infraestrutura e de instalações operacionais de (art. 3º): a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A lei traz mecanismos de planejamento ambiental e condiciona a sua efetivação à integração com outras legislações ambientais, nos seus artigos 19 e seguintes, quando estabelece que a prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano que deverá ser compatível com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

No ano de 2008, tem-se a publicação do Decreto Federal nº 6.514, de 23 de julho, que regulamenta as sanções e infrações administrativas ao meio ambiente, bem como o processo administrativo federal. Referido documento normativo, em linhas gerais, na perspectiva de comando e controle, sistematiza as sanções administrativas ambientais, os prazos prescricionais ambientais, os tipos de sanções administrativas em face do meio ambiente, bem como as fases do processo administrativo ambiental.

Em 30 de dezembro de 2009, por meio da publicação da Lei Federal nº 12.187, foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima, elaborada no contexto das discussões climáticas internacionais.

A partir desse panorama histórico de se apontar, ao longo dos tempos, a crescente dependência dos conteúdos das legislações ambientais à integração com a lógica de trabalho da gestão ambiental, são sintomáticos e elucidativos os instrumentos criados pela Política Nacional sobre Mudança do Clima, que, para se efetivarem enquanto vetores legais, terão de ser encarados e aplicados, na sua grande maioria, como ferramentas de gestão, conforme se verifica pelo rol do artigo 6º da referida lei.

Ou seja, aquele que for operar a Política Nacional de Mudança do Clima (assim como ocorre com as demais políticas criadas principalmente a partir da década de 1980), no caso embasada pela Lei Federal nº 12.187/09, não gerará efetividade do direito que a respalda, e por consequência da respectiva política climática, se não tiver conhecimentos mínimos de gestão ambiental, ao menos para dialogar com a diversidade de conhecimentos imprescindíveis para aplicar e colocar em prática os instrumentos mencionados, por exemplo, no art. 6 da citada lei.

Em 02 de agosto de 2010, foi publicada a Política Nacional de Resíduos Sólidos, respaldada na Lei Federal nº 12.305, que dispõe sobre princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes e responsabilidades relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive os perigosos. Mais uma política pública ambiental que se formaliza condicionada aos conhecimentos da gestão ambiental presentes de forma transversal e imprescindível para sua efetividade. Por exemplo, os conceitos e instrumentos previstos pela Lei Federal nº 12.305/2010 têm a operacionalidade condicionada a conhecimentos interdisciplinares e toda uma lógica de planejamento e gerenciamento de resíduos que vai exigir a aproximação das regras de direito da lógica da gestão ambiental como condição de efetivação da respectiva política pública de resíduos, imprescindível para a melhora da qualidade de vida da sociedade atual.

Como fechamento provisório deste levantamento das principais legislações desenvolvidas ao longo da história do Estado brasileiro que possuem interface com questões ambientais, e levando-se sempre em conta que este processo acontece e se transforma a cada dia que passa, tem-se a Lei Federal n. 12.651/12, que em 25 de maio de 2012, aprovou o chamado Novo Código Florestal Brasileiro. Esta legislação, após vários anos de negociações entre, principalmente, representantes legislativos de bancadas ruralista e ambientalista, é a base normativa atual para tratamento dos chamados espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo, no caso a reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. Alguns dispositivos dessa legislação são questionados atualmente perante o Supremo Tribunal Federal, pois representariam retrocessos na busca da maior efetivação da

sustentabilidade real.¹

Esse foi, portanto, um panorama geral das principais legislações editadas pelo Brasil (no âmbito federal) relacionadas com os usos do território, seus recursos naturais, busca por sustentabilidade e que se renovam a cada dia.

Considerações Finais

O cenário composto por esse conjunto complexo e fragmentado de legislações denota como foi sendo construída, no Brasil a regulamentação dos usos do território e seus recursos naturais ao longo dos tempos e geram reflexos até os dias de hoje: primeiro, num contexto de consolidação da ocupação, um conjunto de legislações que traziam como condição do direito de utilização do território, como propriedade, a eliminação de parcela de seus recursos naturais; num segundo momento, no contexto de prevalência do desenvolvimento econômico, para cada nova questão de ameaça a aspectos do meio ambiente ou mesmo interesse em preservar recursos naturais na condição de matérias-primas, uma nova lei foi sendo criada. Num terceiro momento, a preocupação com o controle técnico e territorial da poluição, ou seja, busca por tecnologias e zoneamentos para controle da poluição industrial. A partir da década de 1980, tentativas de sistematização e gestão integrada dos recursos por intermédio de uma política nacional. Finalmente, a constitucionalização da questão ambiental, com a consequente incorporação de instrumentos de gestão ambiental e a crescente influência do princípio do desenvolvimento sustentável no direito e nas políticas ambientais – o momento institucional atual.

Para executar o enorme conjunto de leis que respaldam essas variadas políticas ambientais que surgiram ao longo dos tempos, e seus variados objetivos, uma série de órgãos ambientais também foram instituídos, surgindo um mosaico institucional anacrônico, assistemático, muitas vezes sobreposto e confuso de regras, conceitos, princípios, políticas e órgãos ambientais.

Considera-se de suma importância conhecer o processo histórico de formação da legislação ambiental brasileira como condição de compreensão das origens do desafio da consolidação do direito ambiental atual. Diferentes interesses econômicos, políticos, sociais, permeiam o surgimento de leis de conteúdo territorial/ambiental. É preciso conhecer essa complexidade original do sistema jurídico ambiental, para que seja aprimorada a necessária harmonização contemporânea das diversas leis de conteúdo ambiental que surgiram ao longo da história institucional brasileira – que se encontram ligadas à mesma missão atual de

contribuírem para a efetivação real da proposta de desenvolvimento sustentável.

Referências

- BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL. *PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (II – de 1975 a 1979) – (1974)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF. Acesso em: 24 set. 2014 .
- CANDIDO, A. *Os parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meio de vida*. São Paulo: Duas Cidades, 2001.
- COSTA, E. V. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- EPELBAUM, M. Sistema de Gestão Ambiental. In: VILELA JUNIOR, A.; DEMAJORIVIC, J. *Modelos e ferramentas de Gestão Ambiental: desafios e perspectivas para as organizações*, São Paulo, SENAC, 2006.
- FOLADORI, G. Sustentabilidad ambiental y contradicciones sociales. *Ambiente & Sociedade*, v. 2, n. 5, 1999.
- FONSECA, R. M. A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil. *Anuário Mexicano de História del Derecho*. México, v. 17, 2005.
- FREIRIA, R. C. *Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais*. São Paulo: Senac, 2011.
- GUIMARÃES, R. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de Políticas Públicas. In: BECKER, B. K.; MIRANDA, M. (Orgs.). *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*. Porto Alegre: EdUFRJ, 1997.
- LESSA, S. N. São José dos Campos: o planejamento e a construção do pólo regional do Vale do Paraíba. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, 17. Campinas, 2004. *Anais do XVII Encontro Regional de História – O lugar da História*. Campinas: ANPUH/SPUNICAMP, 2004. 1 CD-ROM, disponível em: <<http://www.anpuhsp.org.br/downloads/CD%20XVII/ST%20II/Simone%20Narciso%20Lessa.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2014.
- MILARÉ, E. *Direito do Ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MONOSOWSKI, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. *Cadernos Fundap: Planejamento e Gerenciamento Ambiental*, São Paulo, v. 9, n. 16, 1989.
- NOGUEIRA-NETO, P. *“Uma Trajetória Ambientalista: diário de Paulo Nogueira Neto”*. São Paulo: Empresa das Artes, 2010.
- NOVAIS, F. *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777/1808)*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1995.
- OLIVEIRA, S. J. M; BACHA, C. J. C. Avaliação do cumprimento da Reserva Legal no Brasil. *Revista de Economia e Agronegócio*, v. 1, n. 2, 2003.
- PELICIONI, M. C. F. Fundamentos da Educação Ambiental. In: PHILIPPI JR., A.; ROMERÓ, M. A.; BRUNA, G. C. (Eds.). *Curso de Gestão Ambiental*. Barueri: Manole, 2004.
- PRADO JÚNIOR, C. *História Econômica do Brasil*. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1962.
- REI, F. “A peculiar dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente”. Em NASSER, S. H & REI, F. (orgs.). Em *Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2006.
- RUTKOWSKI, E. *Desenhando a Bacia Ambiental – subsídios para planejamento das águas doces metropolitan(izad)as*. 1999. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: EdUSP, 2005.

SANTOS, R. F. *Planejamento Ambiental: teoria e prática*. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SEVCENKO, N. *Pindorama Revisitada: cultura e sociedade em tempos de virada*. São Paulo: Peirópolis, 2000.

SOARES, G. F. S. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

STRUMINSKI, E. A Política Ambiental na Era Vargas. *Ciência Hoje*, Portugal, 2007. Disponível em: <<http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=22081&op=all>>. Acesso em: 24 set. 2014.

TUROLLA, F. *Política de Saneamento Básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002, (2). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0922.pdf>. Acesso em: 24 set. 2014. (Textos para Discussão, 922).

Notas

¹Esses dispositivos tem sua constitucionalidade (validade) discutida por 4 (quatro) Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs): 4901, 4902, 4903, 4937.

Artigo recebido em 22/09/2014. Aprovado em 28/10/2014.