



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)**  
**FACULDADE DE DIREITO (FD/UnB)**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

LUCAS SORIANO FERREIRA

**Por um direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado:** reflexões a partir da virada histórico-paradigmática consolidada pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

BRASÍLIA (DF)

2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
Graduação em Direito

**Por um direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado:** reflexões a partir da virada histórico-paradigmática consolidada pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto.

Brasília, 12 de dezembro de 2023

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

LUCAS SORIANO FERREIRA

Por um direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado: reflexões a partir da virada histórico-paradigmática consolidada pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB).

Aprovada em 12/12/2023.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Me. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto (Orientador/Presidente)  
Professor da Universidade de Brasília (UnB)

---

Dr. Adriano Drummond Cançado Trindade (Examinador)  
Professor da Universidade de Brasília (UnB)

---

Ma. Larissa Carvalho Furtado Braga Silva (Examinadora)  
Doutoranda da Universidade de Brasília (UnB)

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SS714pu Soriano Ferreira, Lucas  
Por um direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado: reflexões a partir da virada histórico-paradigmática consolidada pela promulgação da Constituição Federal de 1988. / Lucas Soriano Ferreira; orientador Nicolao Dino de Castro e Costa Neto. -- Brasília, .  
p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, .

1. Meio ambiente. 2. Direitos fundamentais e Direitos humanos. 3. Paradigma ambiental. 4. Assembleia Nacional Constituinte. 5. Constituição. I. Costa Neto, Nicolao Dino de Castro e, orient. II. Título.

*Dedico à minha família, minha mãe, meu pai, meu amor, meus irmãos e também aos grandes amigos, por criarem em minha vida um meio ambiente de felicidade sem limites.*

## AGRADECIMENTOS

“Obrigado” talvez seja uma das palavras que eu mais falei em toda minha vida, afinal, tenho muito a agradecer por todas as oportunidades que a vida me deu até aqui. A verdade é que eu poderia fazer uma dissertação completa sobre a importância que as pessoas tiveram em minha vida, destacando em cada capítulo desse auspicioso trabalho como cresci com cada contribuição, cada palavra amiga, cada conselho honesto e cada abraço apertado. Sempre defendi que agradecer é, sobretudo, um sinal de grande respeito e carinho, numa tentativa honesta de retribuir a bondade que nos foi dada. Por isso, nessas singelas palavras, espero direcionar algumas boas mensagens às pessoas que guardo espaço imenso no meu coração.

Em primeiro lugar, agradeço a minha mãe, Tatiana Soriano, por ser a razão do meu viver. Seus ensinamentos atravessam todas as minhas atitudes, todos os meus esforços e toda minha visão de mundo. Você me ilumina com sua bondade, carinho e amor cotidianos, coisas tão raras de se ver nos dias atuais. Sua perseverança é admirável e encanta qualquer um que te observe com atenção. Você é uma pessoa com qualidades mais belas, que são apenas percebidas por aqueles que conhecem a quintessência da vida. Obrigado, mamãe!

A meu pai, Charles Willian Ferreira, agradeço por ter me criado como um homem correto, íntegro e dedicado, características essas que eu aprendi observando a pessoa que você é. Agradeço por ter passado noites em claro me ensinando a ler, escrever e fazer matemática, um carinho que certamente foi fundamental para que eu tenha chegado até aqui. Além disso, agradeço por sempre me apoiar, mesmo que de longe, a alcançar meus sonhos. Sei que sua contribuição é o motivo pelo qual completo essa etapa da minha vida. Obrigado, pai!

Agradeço também a meus irmãos, Levi e Elisa Soriano, por agraciarem o mundo com a sua gentil existência. Sei que vocês ainda não têm idade para ler o que escrevo aqui, mas não poderia deixar de registrar o meu eterno e sincero agradecimento por tudo que vocês significam para mim. A verdade, meus pequenos, é que vocês mudaram completamente a forma como eu vejo a vida. Espero que saibam que todos os dias vocês me fazem uma pessoa mais completa. Do seu eterno irmão mais velho, muito obrigado!

Aos meus amados avós, Ione e Francisco Ferreira, Roseny e Márcio Soriano, agradeço por encherem o meu mundo de amor. O carinho e admiração que vocês têm por mim sempre me motivou a ser uma pessoa melhor. Com vocês partilho memórias que me fazem sorrir numa felicidade genuína de criança, sejam os natais em família, sejam as pequenas idas ao mercado, coisas que não têm preço. Obrigado por estarem na minha vida!

Ao meu amor, Bruna Barnes, é certo que faltam palavras na língua portuguesa (ou em qualquer língua conhecida pelo homem) para descrever a sua importância na minha vida. Mas se me permite tentar, preciso dizer que as suas virtudes são as mais belas que eu já conheci. O encanto que tenho pela pessoa que você é não pode ser dimensionado por palavras ou mesmo pela ciência, mas apenas pela beleza singular de suas atitudes. Você me apoia, me ama e me faz a pessoa mais feliz do mundo. Obrigado, lindinha!

A minha segunda família, Marcia Kfoury, Eduardo Barnes e Henrique Barnes, agradeço por estarem na minha vida. Nem todo mundo tem a sorte de ganhar um cunhado e sogros tão amáveis, mas a verdade é que eu devo mesmo ser uma pessoa muito sortuda. Desde que conheci vocês, tive a oportunidade de observar de perto uma bondade ímpar, que atravessa das mais pequenas até as maiores atitudes. Não poderia deixar de reconhecer que vocês me fazem ser uma pessoa mais feliz! Obrigado por tudo.

Ao irmão que a vida me deu, Nikolas Abner, agradeço por ser meu grande amigo desde o ensino fundamental. Sei que construímos juntos nossos gostos musicais, preferências de filme, objetivos de vida, entre tantas coisas que hoje me definem enquanto pessoa. Sei também que a nossa parceria foi fundamental para que enfrentássemos de uma forma mais leve todos os fardos da vida. A gente cresceu, amadureceu e sonhou juntos por tantos anos viver esse momento. Por isso, queria te agradecer do fundo do meu coração!

Ao outro irmão que a vida me deu, Lucas Martins, agradeço por toda a parceria e amizade. Você é uma pessoa que está ligada ao meu cotidiano, que me acompanha em todas as *quests* da vida, desde as mais complexas até as mais corriqueiras e engraçadas. Eu e você nos entendemos com uma facilidade que não se explica em palavras, mas apenas com as boas risadas, apoio nas horas certas e companheirismo sem limites. Saiba que, desde que te conheci, te levo do lado esquerdo do peito. Muito obrigado, irmão!

Agradeço também a Gabriela Bugatti, minha grande irmã, por tudo que você significa na minha vida. Sua forma de ver o mundo, seu senso de humor, sua presença são coisas preciosas demais para mim. Ao meu grande amigo Gustavo Outerelo, pessoa cuja importância para mim aumenta todos os dias, agradeço por ser um amigo da melhor e mais rara qualidade, parceiro nos momentos fáceis e difíceis. Ao Bruno Marra, agradeço por me acompanhar nessa trajetória desde o ensino médio, quando voltávamos de ônibus todos dias tentando decorar as linhas rodoviárias. Obrigado, também, ao grande Rafael Navarro, companheiro de várias das minhas melhores histórias, que esteve comigo desde os dez anos de idade, quando nos conhecemos no intervalo do colégio.

A Diogo Vilela, João Lucas Vieira e Tiago Reis, agradeço por essa bela amizade que fortalecemos dentro e fora do escritório. Trabalhar ao lado de vocês é, para mim, uma grande honra e, sobretudo, uma enorme alegria. Nesse esteio, aproveito para fazer um grande agradecimento às advogadas e advogados do escritório Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados, que me ensinaram o que é ser um profissional, com um carinho especial para meu amigo Henrique Borges, a quem devo parte da inspiração deste trabalho.

Agradeço, por fim, ao professor Nicolao Dino, por ter sido um excelente orientador de monografia, sempre me motivando a ir um pouco mais além. Sua grande contribuição para a Universidade de Brasília (UnB) é admirável e não deixa de ser uma importante lição para todos aqueles que querem seguir na docência. Aqui não poderia deixar de estender meus agradecimentos a todos os professores e professoras que, com bastante dedicação, contribuíram imensamente para a minha formação. Não estaria aqui sem vocês!

**Lucas Soriano Ferreira, 12 de dezembro de 2023**



*“Gostaria que isso não tivesse acontecido na minha época — disse Frodo. — Eu também — disse Gandalf. — Como todos os que vivem nestes tempos. Mas a decisão não é nossa. Tudo o que temos de decidir é o que fazer com o tempo que nos é dado” J.R.R. Tolkien.*

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANC – Assembleia Nacional Constituinte.
- ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.
- AI-05 – Ato Institucional nº 05.
- CIM – Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.
- CF/88 – Constituição Federal de 1988.
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente.
- OAB – Organização dos Advogados do Brasil.
- OEА – Organização dos Estados Americanos.
- OIT – Organização Internacional do Trabalho.
- OMS – Organização Mundial da Saúde.
- ONU – Organização das Nações Unidas.
- OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde
- RE – Recurso Extraordinário.
- PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente.
- PNMC – Política Nacional de Mudanças Climáticas.
- PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.
- PSB – Partido Socialista Brasileiro.
- PSOL - Partido Socialismo e Liberdade.
- PT – Partido dos Trabalhadores.
- REDE – Rede Sustentabilidade.
- SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente.
- STF – Supremo Tribunal Federal.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I – O nascimento de um direito fundamental ao meio ambiente: uma análise do contexto histórico internacional e nacional que precedeu o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988): .....	18
1.1. O cenário histórico internacional que criou o paradigma político-ambiental: .....	18
1.2. O cenário histórico nacional brasileiro que culminou com o nascimento de um paradigma jurídico-ambiental:.....	28
CAPÍTULO II – A elaboração do capítulo do meio ambiente na Constituição Federal, suas razões, influências e objetivos: um estudo detalhado a partir dos debates na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). .....	39
2.1. O panorama organizacional dos trabalhos da ANC. Apresentação inicial de como se esquematizou o processo constituinte: .....	39
2.2. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e a Comissão de Ordem Social. O berço da primeira versão do capítulo do meio ambiente: .....	42
2.3. Plenário. Discussões que perpassaram toda a Constituinte e o espírito principiológico por trás da elaboração do capítulo do meio ambiente: .....	54
2.4. Análise comparativa entre os textos e propostas finais elaborados pela Subcomissão, Comissão e Plenário: .....	67
2.5. Os impactos da Constituição de 1988 sobre a proteção de direitos: rápidas reflexões e críticas a partir do julgamento da ADPF 708 e das vantagens da constitucionalização do direito fundamental ao meio ambiente:.....	76
CONCLUSÕES.....	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	89
ANEXO I – Inteiro teor dos anteprojeto e projetos da ANC.....	96

## RESUMO

Este estudo objetivou fazer uma análise crítica sobre os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), realizada entre os anos 1987 e 1988, de modo a identificar indícios e evidências de que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, adotou-se no Brasil um paradigma jurídico-ambiental. Desse modo, foram estudados, em ordem, o panorama histórico que precedeu o início dos trabalhos da ANC, os principais discursos e projetos produzidos durante a ANC e, por fim, um recente julgado do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionado à efetivação do Fundo Clima, tudo isso a partir do emprego de um método de estudo analítico dos documentos históricos relacionados ao tema. Ao final, a partir da análise dessas influências e eventos históricos, concluiu-se que o ordenamento jurídico brasileiro assimila a existência de um direito fundamental à preservação do meio ambiente.

**Palavras-chave:** Meio ambiente; direitos fundamentais; direitos humanos; paradigma ambiental; Solidariedade; Assembleia Nacional Constituinte; Constituição; preservação da natureza; Organização das Nações Unidas; Supremo Tribunal Federal (STF); Fundo Clima.

## ABSTRACT

This study aims to undertake a critical analysis of the proceedings of the Brazilian National Constituent Assembly (NCA), conducted between 1987 and 1988. The objective is to identify indicators and evidence suggesting that, after the promulgation of the 1988 Constitution, Brazil embraced a legal-environmental paradigm. Consequently, this research delves into the historical context preceding the commencement of the NCA; the primary discourses and projects generated during the NCA; and, lastly, a recent judgment from the Brazilian Supreme Federal Court (STF) concerning the implementation of the Climate Fund. The approach involves employing an analytical method to scrutinize historical documents pertinent to the subject matter. At the conclusion, through the analysis of these influences and historical events, it has been determined that the Brazilian legal system incorporates the existence of a fundamental right to environmental preservation.

**Keywords:** Environment; fundamental rights; human rights; environmental paradigm; Solidarity; National Constituent Assembly; Constitution; nature preservation; United Nations; Brazilian Constitutional Court (STF); Climate Fund.

## INTRODUÇÃO

A preservação do meio ambiente, enquanto elemento principal para existência da vida na Terra, é um tema que cresce em relevância e repercussão a cada dia que passa. Isso porque, em que pese os olhos da comunidade internacional estarem voltados desde os anos setenta para a mitigação de eventos de impacto, como a poluição, o desmatamento e as mudanças climáticas, é certo que a degradação ambiental ainda continua largamente descontrolada. Nesse sentido, destaca-se que a Organização Pan-Americana da Saúde, órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), pontuou muito recentemente um dado bastante preocupante: “quase toda a população do mundo (99%) respira ar que excede os limites de qualidade recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o que ameaça a sua saúde” (OPAS, 2022).

Com isso em mente, não há dúvidas de que uma das maiores prioridades do ser humano hodierno é precisamente mitigar e rechaçar os efeitos perigosos da degradação ambiental, consideradas as suas consequências incalculáveis tanto para as presentes quanto para as futuras gerações. Veja-se, contudo, que o problema não para por aí, já que uma outra preocupação central da humanidade é a luta contra a pobreza, principalmente, ao se considerar que “as Nações Unidas estimam que mantendo o ritmo atual haverá 575 milhões de pessoas vivendo na pobreza extrema em 2030” (ONU, 2023). Assim, muitos defendem que a luta contra a fome depende do urgente crescimento da economia dos países menos abastados, o que, normalmente, parte de um ideal de desenvolvimento que é colocado em contraponto à preservação da natureza. Os tempos atuais, portanto, enfrentam o maior dilema já posto à humanidade, isto é, como efetivar um sistema eficiente de proteção ao meio ambiente, de forma a compatibilizar a sustentabilidade aos interesses legítimos de desenvolvimento econômico?

Com efeito, uma resposta contemporânea para esse problema é exatamente a adoção de um ideal de desenvolvimento sustentável, conceito cunhado pela própria ONU, no bojo de reuniões importantes como a Convenção de Estocolmo (1972) e o Relatório Brundtland (1987), que buscam garantir um futuro sadio para a natureza, considerando, todavia, a necessidade do crescimento econômico<sup>1</sup>. Para tanto, maturou-se a ideia de constitucionalizar essa nova perspectiva sobre a proteção do meio ambiente, compatível ao desenvolvimento, para que, então, ela fosse reconhecida enquanto direito humano e fundamental. Como se vê, esse foi o

---

<sup>1</sup> “Desde a clássica formulação do Relatório Brundtland, de 1987, desenvolvimento sustentável vem sendo definido como aquele que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades (UN, 1987), assegurando o equilíbrio adequado entre crescimento econômico, proteção ambiental e progresso social. São três, portanto, os seus pilares: social, ecológico e econômico” (BARROSO e CAMPOS MELLO, 2020, pp. 1264-1265).

modelo adotado pelo Brasil, que inseriu em sua ordem constitucional um capítulo inteiro apenas sobre o meio ambiente, compreensão essa que é revolucionária até os dias de hoje.

No entanto, muito embora os acadêmicos do Direito e as Cortes brasileiras reforcem a tese resumida acima, é fato que isso não é suficiente para demonstrar qual são os dilemas e implicações da criação de um direito fundamental à preservação do meio ambiente. Isso porque, nesse caso específico, o argumento pode ser fortalecido a partir de uma análise histórico-comparativa que considere as fontes políticas e hermenêuticas que nortearam o processo de criação dos dispositivos constitucionais relacionados ao meio ambiente. Ora, nos tempos atuais, em que até o óbvio precisa ser comprovado cientificamente, faz-se necessário retomar os fundamentos do que foi inicialmente reivindicado pela classe política brasileira quando pensou-se na criação de um capítulo inteiro dedicado apenas à tutela ambiental.

Feitas essas observações iniciais, veja-se que o presente trabalho tem por objetivo analisar exatamente a virada histórica-paradigmática proporcionada pela Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), entendida como o momento específico em que foi concebido e reconhecido no Brasil a existência de um direito fundamental à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como objeto desse estudo, portanto, foram selecionados os principais discursos, falas e projetos travados no processo de criação da Constituição de 1988, que vigora até os dias de hoje, já que esses produtos se relevam como um precioso indicativo de quais eram as inspirações que gravitam em torno da problemática.

Assim, no primeiro capítulo deste trabalho, partindo da teoria de que a ANC se firmou não como uma largada, mas sim como o ápice de um movimento ecológico de cunho essencialmente internacional e nacional, será explorado o complexo pano de fundo político que precedeu o início dos trabalhos da assembleia constituinte. Nessa parte, a partir de diversos dados históricos, foi possível observar que na época existia uma grande comoção global para a maturação de um princípio de efetiva proteção ambiental, que deveria sopesar a necessidade de um desenvolvimento econômico sustentável a um ideal da solidariedade diacrônica, concretizando a ideia de que o “direito e política visam ao futuro” (PAIXÃO, 2011, p. 2).

Analisou-se, desse modo, o momento histórico em que a questão ambiental começou a ser amplamente internalizada nos países da comunidade global, principalmente, em função das fortes pressões e influências internacionais sobre o assunto. Nesse contexto, em um primeiro momento, pretende-se demonstrar que foi no bojo das discussões iniciadas nas principais entidades internacionais, como a Organização das Nações Unidas, que se desenvolveu a ideia de um direito fundamental ao meio ambiente, bem como o nascimento de um paradigma

político-ambiental. Com isso, serão enumerados diversos indicativos de que a ecologia conquistou seu protagonismo internacional a partir dos anos setenta.

Em paralelo, serão explorados os diversos marcos históricos para a consolidação da pauta ambiental no Brasil, a partir da análise dos movimentos políticos ambientalistas, nascidos de forma sutil durante a ditadura militar, mas que se fortaleceriam ao longo dos anos para tomar o espaço das discussões da Assembleia Nacional Constituinte. Esse panorama histórico nacional, somado à compreensão do tema em sede global, será um importante ponto de partida para compreender qual era o cenário em que a ANC começou os seus trabalhos.

Seguindo adiante, no segundo capítulo desta monografia, serão analisados os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), a partir de um estudo crítico do que foi efetivamente discutido e aprovado pelos parlamentares constituintes. Adotou-se, para esse fim, um método de estudo histórico, que estuda documentos elaborados durante a ANC sobre o tema ambiental. Tentou-se, portanto, pincelar os principais fundamentos e argumentos que cooperaram para a tradução de um movimento ambientalista essencialmente político ao reconhecimento de uma garantia na ordem constitucional brasileira.

Hoje é possível compreender que a ANC se consolidou como o ápice do processo de redemocratização brasileiro, processo esse que, naquele período, buscava desvencilhar o país das amarras da ditadura militar, a partir da elaboração de um novo e revolucionário texto fundamental. Era o momento, portanto, de garantir que o ordenamento jurídico pátrio contemplasse as mudanças sociais que afloravam com o surgimento de um novo paradigma político mundial, considerando que, nos anos anteriores, o desenvolvimento das pautas sociais estava praticamente congelado pelo plano de hegemonização exercido pela ditadura.

Foi assim que a questão ambiental conquistaria grande protagonismo no seio dessa importante virada histórica, o que pode ser demonstrado pelos *discursos* e *projetos* que foram produzidos durante os trabalhos da ANC. Por isso, a fim de demonstrar como o tema ambiental reputou caráter destacado na elaboração do que seria chamado futuramente de a “Constituição Cidadã”, propôs-se um estudo histórico sobre os arquivos da ANC, a partir de uma análise que abordará em detalhes: (i) as etapas prévias que nortearam o espírito e os princípios do capítulo do meio ambiente (discursos, falas, entre outros); e (ii) as etapas finais, com breves reflexões sobre os anteprojetos e projetos finais aprovados em cada uma das esferas da ANC.

Ademais, fez-se um rápido estudo de caso sobre o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 708, que abordou a omissão do Poder Público quanto à efetivação do Fundo Clima, a fim de demonstrar como o Supremo Tribunal



Federal (STF), enquanto guardião da Constituição, tem reforçado a ideia de que o meio ambiente se firma no Brasil como um direito fundamental. Isso porque, ao final do julgamento, a corte constitucional foi categórica ao definir que existe no Brasil um “dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente” (BRASIL, 2022).

Desse modo, serão consideradas as conclusões e teses adotadas pelo STF ao final do julgamento, já que esse se revelou como uma interessante evidência para demonstrar que a Constituição de 1988 garantiu no Brasil um direito fundamental à preservação do meio ambiente. Aliás, como será demonstrado adiante, o julgado é relevante para a compreensão do assunto discutido neste trabalho quanto a para as questões relacionadas à litigância climática. Esse protagonismo, inclusive, é reforçado pela intersecção do caso com diversas discussões travadas pelo Direito internacional, bem como com os compromissos assumidos pelo Brasil perante os demais países quanto a preservação da natureza. Por fim, após a análise do julgamento ADPF nº 708, serão feitas algumas necessárias considerações sobre os diversos pontos positivos que a constitucionalização da proteção ao meio ambiente trouxe (ou pode trazer) para o ordenamento jurídico-normativo brasileiro.

## **CAPÍTULO I – O nascimento de um direito fundamental ao meio ambiente: uma análise do contexto histórico internacional e nacional que precedeu o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988):**

### **1.1. O cenário histórico internacional que criou o paradigma político-ambiental:**

A preservação do meio ambiente sadio, como um bem jurídico a ser protegido, foi inserida no âmbito dos direitos fundamentais a partir de um movimento político majoritariamente internacionalista, que toma forma ainda no início dos anos 70, no cerne da crise do movimento socialista utilitarista, como primordialmente visualizado por Karl Marx<sup>2</sup>. Era necessário assimilar as novas preocupações do mundo contemporâneo, de modo que a crítica ao capitalismo exacerbado não podia mais se limitar apenas às pautas mais antigas, como as condições de trabalho insalubres e à desigualdade de renda, mas deveria abranger também a preocupação com a situação de degradação ambiental descontrolada.

Àquela época, a comunidade global passava por uma grande virada paradigmática quanto à preocupação com a preservação do ambiente, considerando eventos de impacto como o fim da Guerra no Vietnã (1955-1975), que gerou sequelas irreversíveis ao solo, à flora e à biodiversidade da nação vietnamita; e o Desastre de Minamata (1932-1968), em que o despejo de mercúrio no oceano japonês por mais de três décadas gerou a morte de centenas de pessoas. Tais eventos, em sua dimensão ambiental, impuseram grandes desafios à efetivação dos direitos fundamentais, provocando, nas palavras de Menelick de Carvalho Netto, “um dramático processo de aprendizado geracional e difuso” (CARVALHO NETTO, 2003, pp. 150 a 151).

Com efeito, por essas e outras razões, como se verá adiante, a garantia a um *direito fundamental ao meio ambiente* começou a ser amplamente internalizada e constitucionalizada nos países da comunidade global, não somente por movimentos e tendências políticas particulares a cada país, mas também por fortes pressões internacionais<sup>3</sup>, reforçadas por organismos multilaterais como Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre outros. Não

---

<sup>2</sup> “A década de 70 marca o despertar da consciência ecológica no mundo (...). Foi no clima de crise de marxismo na década de 70, que os movimentos ecológicos se desenvolveram. Três fatores principais estão na base da crise do marxismo, tanto enquanto modelo explicativo do funcionamento da sociedade como quanto referencial normativo para sua transformação: o caráter totalitário do socialismo real, a complexidade sociopolítica do capitalismo contemporâneo e a crise ecológica (...). O Marx da maturidade associava a sociedade ideal a de um desenvolvimento ilimitado das forças produtivas materiais” (VIOLA, 1987, pp. 2 a 4).

<sup>3</sup> “A constitucionalização da proteção do meio ambiente é uma irresistível tendência internacional, contemporânea do surgimento e do processo de consolidação do direito ambiental” (BENJAMIN, 2008, p. 38).

há dúvidas, portanto, de que foi no bojo das discussões iniciadas nessas entidades internacionais que se maturou a ideia de um direito fundamental ao meio ambiente, bem como o nascimento de um paradigma político-ambiental, que mantém a possibilidade de desenvolvimento econômico, mas sempre sobre o prisma da sustentabilidade e da preservação ambiental.

É possível, desse modo, traçar uma linha direta entre o que era discutido internacionalmente e a *arquitetura constitucional* que deu cabo ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente em diversos países, como o próprio Brasil, que deu grande foco à questão ambiental após a sua redemocratização. Em verdade, existem congruências textuais e referências diretas entre os dispositivos de diversas Constituições, não somente a do Brasil, mas a da Espanha e de Portugal, ao que era estabelecido na seara internacional como o direito ao meio ambiente. Todavia, antes de entrar nas minúcias do processo constituinte brasileiro (objeto principal do presente trabalho), faz-se relevante compreender o pano de fundo da discussão sobre o tema no cenário global, isso porque, ao que restará demonstrado e comprovado ao fim deste item, é nesse plano que se encontram as fontes do que será chamado mais adiante de “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 1988g).

Como dito anteriormente, foram as diversas e rápidas mudanças sociais, atreladas a vários desastres ambientais ocorridos na segunda metade do século passado, que colocaram a pauta ambiental como protagonista das discussões internacionais. Aliás, como corretamente conclui Antônio Augusto Cançado Trindade, ficou claro que, a partir de então, “a ONU procurava ir além da ultrapassada classificação de direitos humanos e proceder à necessária análise global dos problemas existentes na área [ambiental]” (CANÇADO TRINDADE, 2003, pp. 164 a 165). Por essa razão, para além do reconhecimento da indivisibilidade dos direitos humanos – ou, na terminologia preterida por este trabalho, dos direitos fundamentais –, seria necessário encontrar uma forma de incluir também o meio ambiente no bojo desses direitos, para que, assim, fosse resguardado e garantido o equilíbrio de uma ecologia já bastante degradada. Desse modo, veja-se que a questão aqui é simbólica e, sobretudo, instrumental, considerando que os mecanismos de controle e *enforcement* internacionais sobre violações aos direitos fundamentais são muito mais eficientes.

Nesse contexto, o primeiro passo para compreender a consolidação de um direito fundamental ao meio ambiente é a Conferência de Estocolmo, reunião sediada pela ONU oficialmente em junho de 1972, que culminou com a publicação da Declaração Sobre o Ambiente Urbano (ou, simplesmente, a Declaração de Estocolmo). Ela foi a primeira a trazer luz para a questão ambiental com foco amplo e irrestrito, de forma a constituir-se como uma

verdadeira “etapa histórica para a evolução do tratamento das questões ligadas ao meio ambiente no plano internacional e também no plano interno de grande número de países” (LAGO, 2006). Isso porque a Conferência tem origem exatamente nas fortes movimentações político-populares que amadureciam majoritariamente nos países desenvolvidos, que resistiam ao modelo de produção ocidental, voltado ao desenvolvimento econômico a todo custo<sup>4</sup>.

Em verdade, era necessário abrir a caixa de ferramentas dos direitos fundamentais, para que, em seu aspecto hermenêutico-interpretativo, como conceito de ressignificação constante, eles não deixassem de refletir fielmente as mudanças e anseios da sociedade civil. Assim, considerando também o surgimento da pauta ambiental no mundo, Menelick de Carvalho Netto aponta acertadamente que “[e]ste é um desafio à compreensão dos direitos fundamentais; tomá-los como algo permanentemente aberto, ver a própria Constituição formal como um processo permanente, e portanto mutável, de afirmação da cidadania” (CARVALHO NETTO, 2003, p. 145). A ausência de quaisquer menções à pauta ambientalista no rol dos direitos humanos fundamentais, portanto, tornava-se manifestamente anacrônica, vez que o descaso perante o equilíbrio da ecologia não podia mais ser tolerado, sob risco de vulnerabilização da própria dignidade do homem e de perdas biológicas incalculáveis.

A Conferência, contudo, não se debruçou apenas sobre a questão ambiental imediata, isto é, a poluição e degradação da ecologia, mas também se preocupou com outras reivindicações mediatas, como a descolonização e o uso de armas nucleares, pontos que, para alguns, sequer deveriam estar sendo discutidas em Estocolmo. Veja-se, contudo, que isso é precisamente o que coloca do direito ao meio ambiente em patamar tão alto dentre as demais garantias fundamentais, afinal, sua característica essencialmente multisetorial (e até supra-humana) envolve problemáticas que ocorrem em todo o planeta de forma homogênea.

Com efeito, para além das pautas ambientais mais costumeiras, por exemplo, destaca-se o Princípio nº 26 da Declaração de Estocolmo, que prevê a necessidade de “livrar o homem e seu meio ambiente dos efeitos das armas nucleares e de todos os demais meios de destruição em massa” (ONU, 1972). Ora, é quase irônico lembrar que os Estados Unidos da América, país com o maior arsenal nuclear do planeta, foi um dos protagonistas da Conferência que preconizou este princípio, o que demonstra como a pauta ambiental (e seus assuntos correlatos)

---

<sup>4</sup> “Não há dúvida de que a Conferência permitiu elevar o patamar de discussão dos temas ambientais a um nível antes reservado a temas com longa tradição diplomática. A preparação e a realização da Conferência de Estocolmo deram-se em momento histórico marcado pelo forte questionamento tanto do modelo ocidental de desenvolvimento quanto do modelo socialista. Nos anos 60, assistiu-se nos EUA à intensa luta pelos direitos civis, ao debate em torno da Guerra do Vietnã e à emergência de novos padrões de comportamento, inclusive no que se refere aos direitos do consumidor. Na Europa ocidental, o ano de 1968 simbolizou a resistência de uma nova geração aos valores estabelecidos” (LAGO, 2006, p. 26).

conquistou “a atenção da comunidade internacional, como desejavam os mais fervorosos ambientalistas” (LAGO, 2006, p. 32 a 33).

Por outro lado, as preocupações dos *países em desenvolvimento* na Conferência certamente tinham outro foco. O Brasil, por exemplo, chegou em Estocolmo com o receio de que a luta por um meio ambiente equilibrado criaria instrumentos de diminuição da soberania nacional dos países menos abastados, colocando em xeque o plano de desenvolvimento econômico que buscava colocar a nação brasileira em patamar de igualdade com os países do dito norte global – como, Estados Unidos da América, Canadá, Alemanha, França, entre outros. O risco era que a instrumentalização da proteção ao meio ambiente saísse pela culatra e acabasse por criar grandes vácuos de poder, a serem preenchidos apenas pelas maiores potências da comunidade internacional. Nesse contexto, o autor André Lago chega a indicar que o formato original da Conferência de Estocolmo, isto é, antes das mudanças consolidadas em suas diversas e longas reuniões preparatórias, colocava os países em desenvolvimento fora da conversa, de forma a mantê-los na penumbra da periferia global<sup>5</sup>.

Não é à toa, portanto, que o movimento ambientalista, pelo menos em sua origem, ainda que filho do ecossocialismo, foi reconhecido como uma mera reivindicação de uma elite global<sup>6</sup> que culpava os países menos desenvolvidos pela deterioração do planeta Terra. Por isso a Convenção de Estocolmo (1972) reputou patamar tão relevante na história do direito ambiental, afinal, ela foi eficiente em ajustar esse prisma essencialmente elitista, a partir de uma primeira abertura para que os países em desenvolvimento também apresentassem suas legítimas necessidades na mesa de negociações. Além disso, ela foi central para o fortalecimento dos movimentos sociais ambientalistas de diversos países da América Latina. Essas frentes levantavam (e ainda levantam) a necessidade de que os ecologistas do norte global não se esqueçam da realidade econômica dos países menos abastados, que dependem do desenvolvimento para melhora das condições de vida de sua população.

---

<sup>5</sup> “A agenda original seguia, de certa forma, uma lógica comparável à do Tratado de Não-Proliferação (TNP), uma vez que procurava congelar o *status quo*, fortalecendo os que já se haviam desenvolvido, e proibindo a entrada de novos “membros”, que ameaçariam a estabilidade dos outros. No caso do meio ambiente, entretanto, quem possui os arsenais – no caso, os recursos naturais – são os países em desenvolvimento. A posição brasileira de não aceitar o tratamento multilateral dos temas ambientais de forma isolada, e de associá-lo ao do desenvolvimento econômico, representava uma alternativa construtiva e comprovou-se uma opção política acertada, uma vez que, até hoje, permanecem sob esta ótica as negociações ambientais” (LAGO, 2006, p. 143).

<sup>6</sup> “As preocupações ambientais na década de sessenta obtinham eco somente em alguns setores da sociedade civil dos países mais ricos do Ocidente. (...) A classe média nas sociedades mais ricas, após vinte anos de crescimento ininterrupto, durante os quais haviam sido supridas as suas necessidades básicas nas áreas de saúde, habitação, educação e alimentação, estava pronta a alterar suas prioridades para abraçar novas idéias e comportamentos que alterassem diretamente seu modo de vida” (*Ibid.*, pp. 27 a 28).

Com efeito, note-se que o Princípio nº 8 da Declaração de Estocolmo foi certo ao contemplar essas visões, garantindo expressamente que “[o] desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida” (ONU, 1972). Nesse mesmo sentido, destaca-se a redação do Princípio nº 11, que determina que as “políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas par aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento” (*ibid.*). Desse modo, a partir de então, tentar-se-ia criar um mundo em que a busca por um meio ambiente equilibrado é um objetivo comum de todos os países da comunidade global, consideradas e valorizadas suas situações particulares de subdesenvolvimento. A inclusão desse tema na minuta final de declaração, contudo, não foi vista com bons olhos por uma ala mais radical do ambientalismo, congruente aos interesses dos países desenvolvidos, já que eles “não esperavam o *tournant* que tomaria a Conferência, que acabou sendo possível – e favorável aos países em desenvolvimento – pela divisão que havia entre os próprios desenvolvidos, cujas prioridades não eram coincidentes em vários pontos da agenda” (LAGO, 2006, p. 50).

Com isso, a partir de 1972, tem-se o que ficou conhecido como a *internacionalização da proteção do meio ambiente*<sup>7</sup> em que a pauta ambiental transcendeu os limites apertados da jurisdição doméstica dos Estados, abrangendo agora *status* de um direito humano fundamental, a ser preservado pela comunidade internacional<sup>8</sup>. Por essa exata razão, após a Conferência, foram editadas diversas normativas sobre o tema ambiental, algumas, inclusive, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), fundado ao final de 1972, em decorrência da Conferência de Estocolmo, cujo objetivo precípua é defender o direito fundamental ao meio ambiente<sup>9</sup>. Além disso, outro aspecto que contribuiu bastante para intensificar a normatização

---

<sup>7</sup> “A evolução paralela da proteção dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente revela algumas afinidades que não devem passar despercebidas. Ambas presenciam, e precipitam, a erosão gradual da chamada “jurisdição doméstica” dos Estados. O tratamento concedido pelo Estado a seus próprios cidadãos torna-se objeto do interesse internacional. A conservação do meio ambiente e o controle da poluição igualmente se convertem em objeto desse interesse. Assim, ocorre um processo de internacionalização tanto da proteção dos direitos humanos quanto da proteção do meio ambiente: a primeira teve início em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos; a segunda foi inaugurada em 1972, com a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano” (CANÇADO TRINDADE, 2006, p. 162).

<sup>8</sup> “Formalmente, direitos fundamentais são aqueles protegidos pela Constituição, ou por tratados internacionais, assegurando ao indivíduo ou a grupos de indivíduos uma garantia subjetiva ou pessoal. São variegadas as teorias jurídicas que buscam justificá-los e explicá-los, não cabendo, no espaço limitado do presente ensaio, examiná-las. A doutrina, de uma forma geral, reconhece a existência de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mormente nos países que modificaram suas Constituições após a Conferência de Estocolmo de 1972” (BENJAMIN, 2008, p. 58).

<sup>9</sup> “Aliás, como reconhece o próprio PNUMA, hoje não mais se põe em dúvida que a proteção ambiental está inexoravelmente vinculada à “questão dos direitos humanos” para a completa realização do direito fundamental à vida no seu sentido amplo” (*Ibid.*, p. 172).

sobre tema em sede internacional foi o reconhecimento na Conferência do meio ambiente também como um direito essencialmente metaindividual já que “[n]o campo da proteção ambiental, a presença de temas e normas “transversais”, em que pese a regulação “setorial”, tem contribuído para uma abordagem globalizante” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 166).

A conclusão dos trabalhos em Estocolmo, ainda que passível de críticas, principalmente quanto à atuação do Brasil, que vivia uma ditadura militar, trouxe frutos imensuráveis para a consolidação do direito fundamental ao meio ambiente, inclusive nos anos vindouros. Como aponta o historiador Eduardo Viola, esse momento histórico foi eficiente também para a criação do paradigma teórico da ecologia política (ou, como aqui se chamou, do paradigma político-ambiental), que deu cabo à proliferação de movimentos ecologistas pelo mundo a fora<sup>10</sup>. Não bastasse isso, ainda aventou que as obrigações perante o meio ambiente são de caráter objetivo e *erga omnes*, isto é, que não demandam sequer reciprocidade entre pares para o seu cumprimento<sup>11</sup>. Isso certamente segue os passos e o espírito pujante dos direitos humanos clássicos, cuja observação e defesa é dever de todos os atuantes do cenário global<sup>12</sup>, independentemente de concessões multilaterais. Explica-se em bom português, não é mais tolerável que se degrade o meio ambiente apenas porque outros países também o fazem, afinal não é a construção de uma usina termelétrica no País X que abrirá espaço para uma degradação semelhante no País Y. Ambas as nações devem cumprir internamente seus deveres perante o meio ambiente apenas pelo respeito à ecologia.

Essa virada ecologista, no caso brasileiro, conforme será aprofundado mais abaixo, tem frutos mais relevantes a partir de 1974, quando movimentos urbanos e ruralistas assimilam a pauta ambiental como mote, ainda que de forma mais localizada. Como se vê, essa foi uma das primeiras mobilizações a tomar forma na América Latina, em contraponto direto à política desenvolvimentista da ditadura, que mirava o crescimento econômico acelerado

---

<sup>10</sup> A visão da vida humana que o movimento ecológico traz significa um ponto de ruptura na história do pensamento e do senso comum do Ocidente: constitui-se um novo paradigma. É devido a este caráter reestruturador cultural e político tão profundo do movimento ecológico que ele se transforma no eixo do surgimento de uma nova safra de partidos políticos, os partidos verdes ou ecopacifistas (VIOLA, 1987, pp. 8 a 9).

<sup>11</sup> “[A] contribuição da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental serve para anunciar o fim da reciprocidade e o surgimento das obrigações *erga omnes* (...) A superação da reciprocidade na proteção dos direitos humanos e na proteção ambiental (questões globais) tem lugar nessa busca incessante por alargamento do âmbito de proteção (indo de um círculo de beneficiários cada vez maior e passando pelos seres humanos em geral até chegar a toda a humanidade), por realização de uma proteção maior e por fortalecimento gradual dos mecanismos de supervisão na defesa dos interesses comuns superiores” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 173).

<sup>12</sup> “A evolução da proteção ambiental igualmente testemunha o surgimento das obrigações de caráter objetivo, sem vantagens recíprocas para os Estados. A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 expressamente se refere ao “bem comum da humanidade” (Princípio 18). Adotam-se normas sobre a proteção do meio ambiente e assumem-se as respectivas obrigações no interesse comum superior da humanidade” (*Ibid.*, p. 169).

independentemente de suas consequências sobre o meio ambiente. Ora, a ditadura dependia do desenvolvimento não apenas por sua pauta política, mas como forma de se “justificar” perante o povo pela intensa relativização dos direitos humanos.

Aqui vale destacar que o plano de desenvolvimento da ditadura foi diferente do que aconteceu, por exemplo, da Era Vargas (1930-1945), em que o governo – também de forma autoritária – mirava um ideal de nacional-desenvolvimentismo voltado ao protecionismo econômico e industrialização do país, a partir de reformas econômicas e sociais<sup>13</sup>. O desenvolvimentismo da ditadura militar (1964-1985), por sua vez, fundamenta-se em um projeto econômico muito mais severo, com ampla participação internacional, criação de novas Empresas estatais, o uso de recursos públicos para a construção de grandes obras, entre outros. Assim, como adiantado acima, passados dez anos do início da ditadura, agora em 1974, os movimentos políticos ganhavam certo espaço para questionar esse plano econômico.

Foi inclusive nesse contexto discreto de crescimento da pauta ambiental que, em 1973, fundou-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), conquanto tenha sido criada “como único objetivo de cumprir exigências de alguns organismos internacionais, que exigiam a existência formal deste tipo de órgão junto com relatórios de impacto ambiental” (VIOLA, p. 20, 1987). Não obstante, após 1979, com o fim do exílio político dos opositores do regime militar, inicia-se uma nova fase do movimento ecológico que, com a oxigenação gerada pela abertura ainda sutil da participação popular, se torna terra fértil para a consolidação, no futuro, de uma frente democrática ambiental. Em 1986, por exemplo, foi criada a Fundação SOS Mata Atlântica por diversos ambientalistas que seriam muito influentes na Assembleia Nacional Constituinte, como Fábio Feldmann, Rodrigo Mesquita, Roberto Klabin, entre outros.

Voltando agora ao plano internacional, destaca-se também o Relatório de Brundtland (1987), elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, que certamente fortaleceu, aprofundou e materializou o conceito de desenvolvimento sustentável, antes apenas indicado pela Declaração de Estocolmo (1972)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> “Esta expansão da indústria ocorre no primeiro governo Vargas e foi consequência da política de manutenção do preço internacional do café. A depreciação cambial, a primeira forma encontrada para proteger o lucro do setor cafeeiro, indiretamente, favoreceu a indústria ao tornar mais caro os bens importados. Outra maneira foi através da compra e queima dos estoques de café pelo Estado, o que implicou no aumento da liquidez e, consequente, aumento do crédito e do consumo” (ALBUQUERQUE, 2015, p. 4).

<sup>14</sup> “[F]oi a divulgação, em 1987, do relatório das Nações Unidas intitulado “Nosso Futuro Comum”, coordenado pela então primeira-ministra da Noruega (Gro Brundtland, diretora da Organização Mundial de Saúde), razão pela qual ficou conhecido como “relatório Brundtland”. Foi o primeiro relatório internacional a utilizar e a defender o conceito de “desenvolvimento sustentável”, entendido como “aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades” (SANTILLI, 2005, p. 11 a 12).



Esse relatório, também conhecido pelo seu apelido, “*Our Common Future*” (Nosso Futuro Comum), foi extremamente influente para o processo constituinte brasileiro, afinal, não bastasse a evidente congruência temporal, não há dúvidas de que seu conteúdo reverberou muito bem com as pretensões e anseios do que era chamado na época de “países de 3º mundo” (ou, em linguagem mais atual, países em desenvolvimento).

Assim, o relatório buscou criticar o crescimento econômico descontrolado, mas nunca deixando de lado a realidade da periferia global, que ainda precisava se consolidar economicamente para proporcionar ao seu povo condições dignas de vida. Inclusive, o relatório coloca no bojo do próprio desenvolvimento sustentável um grande foco à dignidade do ser humano, que, para ter uma vida digna, deve viver em um meio ambiente equilibrado<sup>15</sup>. Essa noção será amplamente assimilada no Brasil, que faz uma relação direta entre a dignidade do ser humano e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, a autora Juliana Santilli resume muito bem os elementos principais do Relatório Brundtland:

O relatório Brundtland destaca os três componentes fundamentais do novo modelo de desenvolvimento sustentável: proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social. Verifica-se que o conceito de “desenvolvimento sustentável” cunhado pelo referido relatório já incorporava não só o componente ambiental como também o componente social do desenvolvimento. Ou seja, o desenvolvimento deveria ser não só ambientalmente sustentável como também socialmente sustentável e economicamente viável. (SANTILLI, 2005, pp. 11 a 12).

Mas o relatório foi muito além, como bem observa Cançado Trindade, ao reconhecer que esse momento histórico, com a edição do Relatório Brundtland (1987), proporcionou a “evolução gradual de uma perspectiva “transterritorial” para uma abordagem global da preservação do meio ambiente” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 170). Nisso, se antes havia qualquer dúvida, a questão ambiental realmente deixa de ser uma preocupação localizada e ganha espaço inclusive em localidades que estão fora, ou além, das jurisdições nacionais dos membros da comunidade internacional. Assim, diante do reconhecimento expresso pelo relatório de que a questão ambiental é transfronteiriça e transgeracional, além da definição de que todos os países devem imprimir políticas internas e efetivas de contenção à degradação do meio ambiente considerando o desenvolvimento sustentável, a tutela ambiental foi incluída de

---

<sup>15</sup> “No rol de dimensões ilustradas até aqui, portanto, também deve ser incluída uma dimensão ecológica (ou socioambiental) da dignidade humana, a qual não se restringe apenas a uma dimensão biológica ou física, mas contempla a qualidade do ambiente em que a vida humana se desenvolve. É importante conferir um destaque especial para as interações entre a dimensão natural ou biológica da dignidade humana e sua dimensão ecológica (ou ambiental), a qual objetiva ampliar o conteúdo da dignidade para um padrão de qualidade e segurança ambiental (e não apenas de existência ou sobrevivência biológica), não obstante muitas vezes estar em jogo a própria existência natural da espécie humana nas questões postas pelos problemas ecológicos, e não apenas um nível de vida com qualidade ambiental” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 34 a 35).

forma ainda mais hegemônica nas Constituições dos países em desenvolvimento, em um movimento de influência que já havia se iniciado pela Declaração de Estocolmo<sup>16</sup>.

Em que pese o simbolismo dessas conquistas históricas, que pavimentaram o caminho para a tutela do meio ambiente nos dias atuais, é inegável que tanto a Convenção de Estocolmo (1972) e o Relatório de Brundtland (1987) têm seus ossos enterrados. A questão ambiental, em seu berço, partia da premissa viciada de que a preservação do meio ambiente deveria servir apenas ao homem, mais especificamente, à saúde, à vida e à dignidade do ser humano<sup>17</sup>. Foi a partir desse viés fortemente antropocêntrico que o direito ao meio ambiente foi criado em sede internacional<sup>18</sup>, sendo essa uma das maiores críticas ao movimento ecologista dos anos 70 e 80. Contudo, como bem aponta Herman Benjamin, posicionar o direito ao meio ambiente como uma face do direito à saúde, pelo menos em sua origem, trouxe inegáveis vantagens à tutela do ambiental, pois “o direito à saúde ocupa patamar máximo no arcabouço constitucional e legal” (BENJAMIN, 2008, p. 52 a 53) o que, por si só, já reputaria para ele patamar de direito fundamental *erga omnes*. Nesse contexto, para delimitar melhor a crítica que aqui se formula, é importante entender que o direito ambiental como direito transindividual, não pode se resumir à saúde humana, mas ao equilíbrio de todo o meio ambiente, inclusive em favor dos animais e das florestas, que devem ser reconhecidos como sujeitos de direito.

Noutro giro, o legado da Convenção de Estocolmo (1972) e do Relatório Brundtland (1987) foi, também, a criação de um ramo autônomo do Direito, em sua frente ambiental, tendo seus próprios princípios e normas setoriais<sup>19</sup>. Isso ocorre em um cenário de difusão do

---

<sup>16</sup> “O Direito Internacional, por meio de documentos jurídicos como a Declaração de Estocolmo de 1972 e o Informe Brundtland de 1982, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, afirmou de forma irrefutável e pioneira a proteção do meio ambiente e a necessidade do desenvolvimento humano sustentável. A afirmação internacional do meio ambiente foi uma importante contribuição para a introdução da tutela ambiental nas Constituições” (RODRIGUES, 2009, p. 48).

<sup>17</sup> “Nessa perspectiva, o direito ao meio ambiente sadio e o direito à paz surgem como extensões ou corolários do direito à vida. Hoje, o caráter fundamental do direito à vida torna inadequada a abordagem restrita. No sentido próprio e moderno, esse direito abrange não só a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas também o dever dos Estados de “buscar políticas destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência” para todos os indivíduos e povos. Logo, os Estados têm o dever de evitar perigos ambientais graves ou riscos à vida, além da obrigação de fazer funcionar o “monitoramento e os sistemas de alerta precoce” para detectar esses riscos e perigos e os “sistemas de ações urgentes” a fim de lidar com tais ameaças” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 180).

<sup>18</sup> “O clamor por um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (para usar a expressão adotada pela Constituição) nasce, no rastro da Declaração de Estocolmo, de 1972, em formulação marcadamente antropocêntrica, como mais um componente da dignidade humana. Pouco a pouco, contudo, aspectos biocêntricos infiltram-se, com dificuldade, é certo, no Direito Ambiental brasileiro, inclusive em períodos anteriores a 1988, exatamente como se deu em regimes estrangeiros” (BENJAMIN, 2015, p. 134 a 135).

<sup>19</sup> “O Direito Internacional do Meio Ambiente, área nova e dinâmica do Direito Internacional, paulatinamente tem sido considerado como “ramo” autônomo desse Direito, porque representa um corpo distinto e específico de normas e princípios que têm por objeto as relações dos sujeitos de Direito Internacional com o meio ambiente e a busca de um propósito comum: a proteção (e gestão) desse meio ambiente. Ainda que se possam encontrar referências de alguma relevância ambiental em tratados internacionais celebrados desde finais do século XIX, a

paradigma político ambiental, como explicado acima, em que os movimentos sociais e políticas públicas começam a traduzir anseios populares relacionados à proteção do meio ambiente. Assim, não há dúvidas de que esse avanço é uma vitória preciosa para aqueles que ativamente lutaram por um meio ambiente equilibrado, bem como para os que optam pelo estudo do meio ambiente como objeto da carreira profissional, não apenas no Direito, mas nas ciências biológicas, na Engenharia, na Medicina, entre outros.

Como uma desdobramento disso, por exemplo, a introdução da educação ambiental tanto em segundo grau quanto no ensino superior certamente é uma conquista simbólica de muita luta pela defesa da ecologia. Afinal, seria impossível mirar um futuro sustentável se a sociedade não aprendesse as assustadoras dimensões da poluição global e, principalmente, meios e atitudes para evitá-la. A educação ambiental está expressa no Princípio nº 19, da Declaração de Estocolmo, que prevê, “[é] indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem-informada” (ONU, 1972). Esse conceito foi replicado no art. 225, § 1º, inc. VI, da Constituição de 1988, que assim dispõe, “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988g).

Feitas essas considerações, restou comprovado que as mudanças sociais vividas pelo mundo nos anos 70 e 80, que culminaram com a Conferência de Estocolmo e com Relatório Brundtland, foram centrais para o fortalecimento da ideia de um direito fundamental ao meio ambiente, bem como atestaram o nascimento de um paradigma político-ambiental em sede internacional. Mas agora, contudo, faz-se necessário compreender como esse movimento essencialmente político foi traduzido ao Brasil para a criação de um paradigma jurídico-ambiental. A relação entre esses fatores (matéria política internacional e matéria jurídica nacional), comumente menosprezada, não pode ser esquecida, afinal, é a partir do estudo sobre a origem dos direitos que se compreende luta por trás da existência de elementos jurídicos que hoje são considerados corriqueiros pela sociedade.

---

maior parte da Doutrina reconhece que o nascimento desse novo ramo do Direito Internacional se deu com a emergência das preocupações ambientais vividas na década de 1960, fenômeno mais bem experimentado pelas sociedades euro-peia e norte-americana, uma vez que no Brasil e nos demais países sul-americanos a incipiente mobilização social buscava a defesa de outros direitos fundamentais” (REI, 2009, p. 43).

## **1.2. O cenário histórico nacional brasileiro que culminou com o nascimento de um paradigma jurídico-ambiental:**

O reconhecimento de “novos” direitos fundamentais nasce, principalmente, da soma de alguns elementos centrais, como grande influência política, contexto histórico e, sobretudo, fortes pressões sociais. No caso do reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente, como visto acima, já foi possível entender a sua maior influência política – isto é, a forte mobilização internacional sobre o assunto –, bem como compreender parte do quadro de eventos que revolveu a questão ambiental pelo mundo nos anos 70 e 80. Contudo, isso ainda não é suficiente para entender o grande foco que o constituinte brasileiro deu ao tema ecológico durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) e o nascimento do que se chamou aqui de paradigma jurídico-ambiental, afinal, para fechar essa interessante equação, é necessário compreender também o que acontecia no Brasil durante esse mesmo período de referência. Desse modo, o contexto histórico brasileiro, com foco na evolução da pauta ambiental, será objeto de análise e reflexão a partir de agora.

Antes de prosseguir, contudo, vale registrar uma importante ressalva. A intenção deste tópico não é comprovar, desde já, a assimilação do referido paradigma jurídico-ambiental no Brasil. Destaca-se que isso será feito mais adiante, no estudo detalhado sobre os trabalhos e discussões da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) – momento em que será possível notar como esse jogo de influências e pressões políticas impactou materialmente para a criação do capítulo do meio ambiente na Constituição de 1988. Desse modo, nesta oportunidade, pretende-se apenas compreender o rico contexto histórico que precedeu o início dos trabalhos da constituinte, considerando que esses fatores foram protagonistas para que a ANC fosse um terreno fértil para o reconhecimento de “novos” direitos fundamentais, além, é claro, de um momento propenso à superação de paradigmas anteriormente difundidos.

Como se sabe, de 1964 até 1985, o Brasil passou por uma ditadura militar, em que as garantias e direitos fundamentais do povo eram relativizados, silenciados ou mesmo intencionalmente esquecidos em prol da consolidação de um regime de exceção. Desse modo, hoje não há dúvidas de que esse foi um período de grande violência estatal, em que o próprio sistema jurídico-constitucional vigente servia apenas para materializar o que só pode ser entendido como uma tentativa de “legalização” do autoritarismo. Isto é, quando um regime de

exceção mantém algumas instituições típicas que remetem a um Estado democrático<sup>20</sup>, como as instâncias do Poder Judiciário, um parlamento ativo, um sistema de eleições e um modelo presidencialista (no caso brasileiro, existiam até vedações à reeleição), mas desvirtua as suas fundações básicas a partir de um conjunto de leis que atende apenas ao objetivo de legitimar a violência estatal<sup>21</sup>. Assim, o autoritarismo no Brasil tentava ser secreto e dissimulado, chegando a um ponto de manipulação tão grave, que as Forças Armadas afirmavam que o Brasil não passava por um regime de exceção, mas sim por um momento de “democracia relativa”<sup>22</sup>.

É certo, portanto, que o modelo de dominação da ditadura usava técnicas de manipulação bastante arrojadas. Tanto é assim que o pleno exercício dos direitos políticos só foi expressamente vedado a partir da outorga da Emenda Constitucional nº 01/1969, que constitucionalizou o Ato Institucional nº 5 (AI-05), momento em que a ditadura cassou todos os direitos políticos, fechou o Congresso Nacional e mostrou o seu lado mais obscuro<sup>23</sup>. Veja-se que a redação do referido AI-5 não deixa dúvidas à concepção de que o regime militar continuava tentando manipular o povo a acreditar que a ditadura era uma necessidade para manutenção da própria democracia no Brasil. Assim, no preâmbulo do AI-05, dispõe-se que a intenção do ato seria “dar ao País um regime que, atendendo às exigências de um sistema jurídico e político, assegurasse autêntica *ordem democrática*” (BRASIL, 1968). Esse jogo de palavras, atrelado a outras diversas manipulações históricas ao longo das décadas de regime militar, serviram para confundir algumas parcelas mais radicais da sociedade brasileira que defendem, ou mesmo reclamam, pelo retorno da ditadura até os dias atuais.

---

<sup>20</sup> “O regime militar manteve as instituições democráticas, durante quase toda sua vigência, sob uma espécie de “funcionamento vigiado”. No Judiciário, a alteração da composição dos tribunais superiores e a aposentadoria compulsória de alguns de seus membros é um bom exemplo. Da mesma forma, a instalação da Justiça Federal de primeiro grau com o provimento de todos os cargos de juiz por ato monocrático do presidente da República. Além disso, a cláusula de exclusão de apreciação judicial contida na maioria dos atos institucionais obteve relativo sucesso na repressão ao surgimento de novas narrativas sobre o conflito político por meio do direito (BARBOSA; PAIXÃO, 2008). No Legislativo, esse processo se desenvolveu por meio das numerosas cassações de mandato, do bipartidarismo com voto de liderança e da acentuada preponderância do Executivo no processo legislativo, principalmente por meio da aprovação por decurso de prazo dos decretos-lei. Era necessário controlar as instituições, mas, ao mesmo tempo, mantê-las “funcionando” a serviço do regime, “legitimando-o” (BARBOSA, 2018, pp. 187 a 188).

<sup>21</sup> “Produziram-se apenas simulacros, ou uma ditadura travestida de democracia, ou um arremedo de Constituição que, ao invés de garantir a formação e a manifestação institucional da opinião e vontade pública constitucionais, as impede” (CARVALHO NETTO, pg. 39, 2011).

<sup>22</sup> Nem regime militar, nem ditadura, mas uma “democracia relativa”. Tal era a avaliação que as lideranças das FFAA faziam da ordem política que instalaram no país. O próprio valor da democracia não era negado, e pretendiam que a repressão fosse uma medida excepcional, com duração temporária” (ROCHA, 2013, p. 35).

<sup>23</sup> “Em 1969, a Emenda Constitucional n. 1 feita à Carta de 1967 extremaria a dimensão repressora do regime, constitucionalizando o liberticida Ato Institucional n. 5. No mesmo ano, a Lei de Segurança Nacional estabeleceria a pena capital para vários crimes de natureza política (Moreira Alves, 1984). A ambiguidade cessava. Entravam em latência as instituições representativas até então criadas” (ROCHA, 2013, p. 33).

Nesse esteio, é importante salientar que, mesmo durante o regime, alguns poucos direitos foram conquistados e reconhecidos pelo governo. Esses “novos” direitos, contudo, ainda eram amplamente regulados pela mão de ferro da ditadura, que muitas vezes apenas dispunha sobre eles de forma meramente virtual e como técnica de arrefecer a oposição política. Esse foi o exemplo da questão ambiental no Brasil, que caminhava em uma velocidade bastante diferente do que ocorria nos demais países, principalmente, considerando a agressiva política econômica da ditadura e o já explicado pano de fundo internacional sobre o assunto. Em contraste, países como Portugal e Espanha já haviam destacado o tema ambiental em suas respectivas Constituições, reconhecendo o direito ao meio ambiente desde a década de 70.

No Brasil, por sua vez, veja-se que de um lado estava o forte plano desenvolvimentista do governo, em que os ganhos financeiros de um eventual empreendimento não eram sopesados às possíveis consequências ambientais<sup>24</sup>. Fosse o caso, por exemplo, de se construir uma grande usina hidrelétrica, não eram feitos os estudos de impacto ambiental que hoje seriam indispensáveis para qualquer empreendimento possivelmente poluidor. No outro lado, contudo, destaca-se o clima internacional sobre a proteção ao meio ambiente e as promessas assumidas pelo governo brasileiro perante a comunidade internacional em Estocolmo, oportunidade em que o Brasil surpreendentemente foi protagonista dentre os países em desenvolvimento<sup>25</sup>.

De início, salienta-se que a opção da ditadura por um regime econômico de desenvolvimento “a todo custo” certamente não foi por acaso, afinal, o regime militar dependia de um grande crescimento econômico anual para justificar sua existência perante o povo, bem como para manter o apoio que recebia da elite<sup>26</sup>. Assim, existia uma grande resistência por parte da ditadura à pauta ambiental, o que era fortalecido também por uma questão política, já que o movimento ambientalista era amplamente reconhecido como uma pauta da esquerda. Todavia, como se vê, as referidas promessas e concessões feitas pelo governo brasileiro na Conferência de Estocolmo (1972) possivelmente germinaram de uma grande preocupação quanto à imagem

---

<sup>24</sup> “Durante as duas décadas de regime autoritário-militar, governo e oposição coincidiam na necessidade do crescimento econômico acelerado. As críticas de oposição focalizavam nos custos sociais do crescimento, no seu caráter concentrador da renda, sem fazer quase referência a seu brutal custo ecológico” (VIOLA, 1987, p. 19).

<sup>25</sup> “O Brasil foi instrumental para que todos os temas da Conferência de Estocolmo fossem analisados dentro do contexto do desenvolvimento econômico. As menções específicas à necessidade de obter recursos financeiros novos e adicionais, de transferir tecnologia e de evitar o desenvolvimento de novas barreiras ao comércio são três importantes elementos do discurso brasileiro nas três conferências” (LAGO, 2006, p. 196).

<sup>26</sup> “Como diversos outros governos autoritários de importantes países em desenvolvimento, o Governo brasileiro dependia, para manter o apoio que recebia de setores influentes da sociedade, de bons resultados econômicos – medidos pelo crescimento do PIB, e não pela distribuição de renda. No início dos anos 70, países com regimes autoritários e com altas taxas de crescimento econômico, como a África do Sul, a Espanha, o Irã ou a Coreia do Sul, viam todos com preocupação o crescimento de um movimento a favor do meio ambiente, cujas repercussões para suas economias eram uma incógnita e cujos efeitos políticos sobre suas sociedades não podiam ser positivos, uma vez que o ambientalismo era associado aos movimentos de esquerda” (*Ibid.*, p. 115).

do Brasil perante as demais nações. Isso porque, como bem aponta André Lago, “a Delegação sabia com que imagem o Brasil chegava a Estocolmo: não era a do “milagre econômico”, da bossa nova e do tricampeonato de futebol. Era a de um país que [...] tinha péssimos *records* nas áreas de direitos humanos e de preservação da natureza” (LAGO, 2006, p. 118).

Por isso, o governo brasileiro concedeu certa autonomia institucional ao Itamaraty, para que esse Ministério, chefiado por Miguel Ozório de Almeida, fosse exclusivamente responsável pelo preparo para a Convenção de Estocolmo (1972)<sup>27</sup>. Mantinha-se blindada, contudo, a reivindicação pelo direito ao desenvolvimento econômico, ante ao fundado receio de que a conferência fosse uma manobra das nações mais abastadas para congelar o crescimento dos países do dito sul global. Assim, como mote, assumiu-se a postura de que “a poluição era um problema dos países ricos e de que as soluções propostas por estes à escassez de recursos naturais eram incompatíveis com desenvolvimento e soberania” (*ibid.*, p. 185). Veja-se, por exemplo, que a pauta da construção da hidrelétrica de Itaipu era muito cara ao governo brasileiro, o que foi alvo de grandes discussões sobre os possíveis impactos ambientais transfronteiriços na Conferência de Estocolmo (1972). O maior embate ocorreu precisamente com a nação argentina, que fez forte pressão para que a ONU impedisse a sua construção, bem como criasse obstáculos à construção da referida usina. A pressão, embora eficiente naquele momento, tendo contribuído para redação do Princípio nº 21, da Declaração de Estocolmo<sup>28</sup>, não impediu que o governo brasileiro começasse a construção da usina logo em 1975.

Assim, após o encerramento da Convenção de Estocolmo (1972), é possível listar diversos marcos históricos muito importantes para a consolidação da pauta ambiental no Brasil. Esse movimento, embora muito sutil durante a ditadura, como adiantado acima, é valioso para compreender o contexto das discussões sobre o tema na Assembleia Nacional Constituinte, principalmente, ao se considerar que foi durante as décadas de 70 e 80 que se concebeu a ideia de um direito fundamental ao meio ambiente em primeiro lugar. Nesse contexto, é necessário destacar a fundação, em 1973, da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), instituição precursora da estrutura administrativa dos órgãos ambientais que apareceriam mais adiante após

---

<sup>27</sup> “A preparação da Conferência de Estocolmo pelo Governo brasileiro foi de responsabilidade exclusiva do Itamaraty. A consciência de que a Conferência teria caráter eminentemente político, segundo Henrique Brandão Cavalcanti, então Secretário-Geral do Ministério do Interior e membro da Delegação brasileira, tornava natural aos demais membros da Delegação que o processo preparatório fosse tão centrado no Ministério das Relações Exteriores” (*Ibid.*, p. 118).

<sup>28</sup> “Os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional” (ONU, 1972).

a redemocratização<sup>29</sup>. O órgão foi criado para atender a Declaração de Estocolmo<sup>30</sup>, que, em seu Princípio nº 17, aventou expressamente que “deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente” (ONU, 1972).

Nesse contexto, é preciso destacar que a composição inicial do órgão ambiental, chefiado por PAULO NOGUEIRA NETO, contou com poucos servidores e especialistas sobre o meio ambiente<sup>31</sup>. Naquela época, a maior finalidade do SEMA era compatibilizar as diversas concessões assinadas pelo Brasil na Declaração de Estocolmo com o plano de desenvolvimento econômico do governo, ainda que o seu decreto fundador apontasse a preservação do meio ambiente como o suposto objetivo principal do órgão. Por isso mesmo, ao órgão não foi atribuído sequer autonomia funcional (seria subordinado ao Ministério do Interior), além de também não possuir caráter fiscalizador ou sancionatório<sup>32</sup>. Em seu início, a atuação mais marcante do órgão ocorreu durante o Governo Geisel (1974-1979), no projeto de ocupação das regiões “não urbanizadas”, em que o SEMA auxiliou na projeção de diversas medidas de descentralização e desenvolvimento industrial no interior do país. Esse cenário demonstra o que Herman Benjamin chamou de “hibernação letárgica” da norma ambiental no Brasil, já que, de acordo com o autor, não há espaço em ditaduras para que um sistema de controle ecológico seja eficiente, apesar da existência de uma lei material que o proteja<sup>33</sup>.

Isso muda, contudo, a partir dos anos 80, quando o SEMA conquista maior protagonismo político após o seu crescimento institucional e o enfraquecimento da ditadura.

---

<sup>29</sup> “Ainda nesse período, pelo Dec. Federal 73.030, de 30.10.1973, foi criada a Sema (Secretaria Especial do Meio Ambiente), subordinada ao Ministério do Interior, o que não deixa de ser curioso, já que temos aí um precedente em que a estrutura administrativa, mesmo que em caráter precursor, adianta-se ao quadro normativo especializado, que só apareceria bem mais adiante” (BENJAMIN, 2011).

<sup>30</sup> “A Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) foi criada em 1974 pelo presidente Geisel como 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 o SEMA foi uma agência marginal do Ministério do Interior chefiado patrimonialisticamente por Paulo Nogueira Neto” (VIOLA, 1987, p. 20).

<sup>31</sup> “A SEMA foi composta por especialistas e técnicos, servidores requisitados da administração pública federal cedidos de ministérios, e colaboradores externos mediante desempenho de funções de assessoramento superior da administração civil e sob modalidade de prestação de serviços. De um modo geral, a Secretaria contou com poucos especialistas no momento de início de suas atividades” (SILVEIRA, 2015, p. 5).

<sup>32</sup> “A legislação não atribuiu poderes de decisão e instrumentos para fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas a partir dos estudos realizados pela SEMA. Conforme Paulo Nogueira Neto, foi criado um Conselho consultivo no interior da Secretaria, o Conselho Consultivo do Meio Ambiente, CCMA, no entanto, este tinha poderes limitados sem a possibilidade de criar mecanismos para a fiscalização do cumprimento das normas e parâmetros estabelecidos pela SEMA” (*ibid.*, p. 9).

<sup>33</sup> “Em regimes ditatoriais ou autoritários a norma ambiental não vinga, permanecendo, na melhor das hipóteses, em processo de hibernação letárgica, à espera de tempos mais propícios à sua implementação - como se deu com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, até a plena democratização (política e do acesso à Justiça) do país” (BENJAMIN, 2008, p. 40 e 41).



Foi precisamente nesse período que o órgão ambiental contribuiu em grande medida para elaboração da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que expandiria as funções da secretaria como um ente autônomo e fiscalizador. Afinal, passados quase dez anos da Conferência de Estocolmo (1972), a ditadura iniciava então a sua abertura “lenta, gradual e segura” para a democracia, como cunhou o próprio Geisel. Nesse contexto, diversas questões que antes eram inegociáveis para ditadura, como o plano de desenvolvimento econômico a todo custo, passavam a ser reanalisadas e criticadas por diversas parcelas da sociedade civil, que ganhavam influência ao retomarem o espaço político. Era o momento de trazer o Brasil ao século vinte um, considerando também a evolução das pautas humanitárias e ambientais que já eram discutidas e difundidas há certo tempo nas demais nações do globo.

Contudo, antes de falar sobre a PNMA em si, é necessário refletir um pouco sobre a muito criticada Lei Federal nº 6.683/1979, editada durante o Governo João Figueiredo (1979-1985), que, em resumo, anistiou todos aqueles que teriam cometido “crimes políticos” ou os infames “crimes conexos”. Por um lado, a referida lei previa que os exilados e perseguidos pela ditadura fossem, enfim, anistiados por seus crimes políticos, isto é, aqueles que foram julgados por atitudes e atos que foram considerados subversivos ou atentatórios ao regime militar. Assim, oxigenava-se novamente o cenário democrático brasileiro que, ainda limitado pela ditadura que estava em curso, dava passos curtos para uma realidade menos tempestuosa. No outro lado, contudo, os militares promoviam um “auto perdão”, ao anistiar a si próprios pelos ditos crimes conexos, prendendo-se ao poder, além de não renunciarem a um papel protagonista na transição de governo que ocorreria ao longo da década subsequente. Com isso, cria-se um intrincado e complexo processo de redemocratização que, de pouco em pouco, culminou com o fim da ditadura e o anseio pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Nesse meio tempo, a pauta ambiental ganhou grande fôlego, afinal, com a anistia e o retorno dos exilados políticos, há no Brasil uma proliferação de ideias e movimentos ambientalistas<sup>34</sup>.

A soma desses fatores, quais sejam, o crescimento da SEMA e a anistia política, culminaram para a elaboração da Lei Federal nº 6.938/81 (ou Política Nacional do Meio

---

<sup>34</sup> “A partir de 1979 o debate cultural brasileiro ganha em amplitude com a entrada de alguns esquerdistas voltados do exílio como Fernando Gabeira que introduz valores pós-materialistas na cultura de massas, em particular na juventude. Esta oxigenação cultural criará um clima social muito mais favorável para as atividades do movimento ecológico. Um setor significativo da população de nível cultural médio e alto vai passando de uma situação de desinformação com respeito a questões de meio ambiente e a conseguinte percepção do movimento ecológico como minoria folclórica para uma postura de certa atenção para a relevância do problema e consequente respeito dos ecologistas. Em 1979 difunde-se pelo país um movimento de defesa da Amazonia que denuncia a voraz depredação a que esta estava submetida desde o início da década de 70. Este movimento encontra simpatia difusa na opinião pública e apesar de não gerar nenhum ganho pontual no curto prazo criou uma mentalidade mais inclinada a defesa ambiental nas agências estatais amazônicas” (VIOLA, 197, pp. 29 a 30).

Ambiente, PNMA) em que, nas palavras de Herman Benjamin, “ensaaiou-se o primeiro passo em direção a um paradigma jurídico-econômico que holisticamente tratasse e não maltratasse a terra, seus arvoredos e os processos ecológicos essenciais a ela associado” (BENJAMIN, 2015, p. 83 a 84). Essa lei, embora não muito respeitada de início, considerando que o país ainda passava por uma ditadura negligente aos direitos humanos, fixou diversos princípios e balizas sobre a política ambiental que, notadamente, imperam até os dias de hoje.

Isso serviu, no final da década de 80, como uma grande influência para o reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente a partir dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Assim, é possível destacar que o referido diploma, para além da criação de novas estruturas de aplicação e reforço da lei ambiental, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), consolidou a questão ecológica de forma mais contundente, focando-a em um só instrumento jurídico<sup>35</sup>.

A partir de então, inicia-se um contexto de transição no movimento político ambientalista que, no bojo da luta pelas eleições diretas em 1984, conquista seu espaço nos grandes polos urbanos. Nesse período, passam a conviver “quatro posições definidas em termos mundiais na primeira parte: ecologistas fundamentalistas, ecologistas realistas, ecocapitalistas e ecosocialistas” (VIOLA, 1987, p. 41). Esses movimentos se inspiram no movimento político-ambiental que já havia tomado forma no mundo, consolidando suas reivindicações a partir da ideia da elaboração de uma nova Constituição, que guardaria um capítulo especialmente voltado à tutela do meio ambiente. Para tanto, formam então uma frente verde, que terá muita força durante a ANC, sendo sua luta principal a constitucionalização do direito ao meio ambiente como forma de garantir a preservação de uma ecologia equilibrada.

Fato é que a constitucionalização, em si, não é indispensável para efetivação de um sistema de controle ambiental, como foi o caso, em certa medida, dos Estados Unidos da América e do Brasil pré-Constituição de 1988<sup>36</sup>. Contudo, é fato que a inclusão desse tema no

---

<sup>35</sup> “Em 1981, foi editada a Lei no 6.938, que, pela primeira vez na história do país, estabeleceu os princípios e objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), tratando o meio ambiente de forma sistêmica. Até então, as leis tratavam os bens ambientais de forma isolada e desarticulada – águas, florestas, fauna: cada recurso ambiental era regulado em um instrumento jurídico separado: Código de Águas, Código Florestal, Lei de Proteção à Fauna, etc., e não havia um instrumento jurídico que considerasse a política ambiental como um todo articulado e sistêmico. Foi só em 1981, com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras se tornaram legalmente obrigatórios” (SANTILLI, 2005, pp. 9 a 10).

<sup>36</sup> “A lacuna nas ordens constitucionais anteriores a 1988 não foi sério óbice à regulamentação legal de controle das atividades nocivas ao ambiente. Faltando uma base incontroversa de apoio na Constituição, o legislador ordinário foi buscar suporte na salvaguarda da saúde, sob o argumento de que ela não pode ser assegurada em ambiente degradado. Ou seja, degradação ambiental seria sinônimo de degradação sanitária. Uma argumentação de cunho estritamente homocêntrico, com indisfarçável conteúdo economicista e utilitarista” (BENJAMIN, 2011).

texto constitucional se tornou uma prioridade dos movimentos políticos, afinal, tornar-se-ia muito mais eficiente e estanque a necessidade se proteger o meio ambiente. Antes disso a questão ecológica estava inserida em patamar muito menos relevante e muito mais sujeita aos interesses daquele que governava, de modo que a referida frente verde agiria, então, para dar mais ordem a uma situação de degradação descontrolada.

Voltando ao ponto principal, destaca-se outro fator que perpassou todo esse período histórico, isto é, foi o fenômeno do êxodo rural para as cidades, que nasce da veloz urbanização que se inicia no Brasil ainda durante o Governo Vargas (1930-1945). Desse modo, veja-se que “entre as décadas de 1940 e de 1990 houve um crescimento contínuo da população urbana de 239,74%” (BOTEGA, 2007, p. 67), o que certamente foi agravado pelo plano de desenvolvimento econômico do regime, que mirava a urbanização como forma de equiparar o Brasil às potências globais já urbanizadas. Todavia, esse crescimento urbano acelerado, por ter sido feito de forma descontrolada e sem qualquer planejamento ambiental eficiente, deu cabo a diversos impactos ecológicos permanentes sobre a flora e a fauna brasileira, principalmente sobre os biomas da Mata Atlântica e da Amazônia, o que fortaleceu os movimentos políticos que reivindicavam maior controle ambiental pelo governo.

Assim, esses profundos danos ambientais exerceram bastante influência sobre o movimento ambientalista no Brasil, que assistia diariamente notícias assustadoras sobre as incalculáveis perdas biológicas que eram suportadas pela natureza. A situação chegou a níveis mais graves quando a ONU, em meados dos anos 80, declara o município de Cubatão/SP (apelidado de “Vale da Morte”) como a cidade mais poluída do mundo<sup>37</sup> – situação que mudaria apenas após a redemocratização. Essa comoção internacional e nacional pela preservação do patrimônio ambiental brasileiro culmina, inclusive, com a fundação da famosa Organização Não Governamental (ONG) denominada SOS Mata Atlântica, que se dedica exclusivamente à conservação ambiental por meio da profissionalização de peritos florestais, bem como a partir de uma grande articulação política que também terá efeitos durante a ANC.

Contudo, é necessário destacar que, para alguns acadêmicos, como Juliana Santilli e José Augusto Pádua, a questão ambiental no Brasil surge muito antes da virada paradigmática político-ambiental vivida no mundo entre os anos 70 e 80. Esses autores ressaltam questões

---

<sup>37</sup> “Na década de 1980, esses problemas vieram à tona e tornaram-se de conhecimento nacional e internacional. Em razão deles, a cidade ficou rotulada como a mais poluída do mundo e passou a ser conhecida como o “Vale da Morte”, epíteto cunhado pelo jornalista Randau Marques, que, em matérias publicadas no Jornal da Tarde, de São Paulo, usou a expressão para denunciar os efeitos nocivos da poluição sobre a comunidade residente em Cubatão, caracterizando a cidade como um lugar doente e com graves problemas sociais” (MENDES e GUIMARÃES, 2015, p. 97)

muito importantes, como a luta brasileira contra o modelo de exploração colonial portuguesa entre os séculos XVI e XVIII, além de destacarem a antiga e íntima relação dos indígenas e seringueiros com a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, defende-se que os “conceitos preconizados pelo ambientalismo encontram raízes históricas no pensamento social brasileiro” (SANTILLI, 2005, p. 7), de modo que a luta pela pauta ambiental não seria uma novidade ou um movimento tão-somente importado do exterior, como antes se pensava. Entretanto, os autores não chegam a negar que a pressão internacional, centrada na Convenção de Estocolmo (1972), também teve grandes efeitos para dar corpo, inclusive, àquilo que já ocorria internamente nos países da comunidade global. Tanto é assim que Juliana Santilli defende que foi na década de 1980, após o fortalecimento do tema em sede internacional e no fértil contexto da redemocratização brasileira, que nasceu o *movimento socioambiental*.

Esse referido movimento socioambiental (ou socioambientalismo) se desenvolve a partir da ideia de que o “novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental [...] como também a sustentabilidade social” (SANTILLI, 2005, p. 14). Para tanto, numa necessária retomada histórica, passou-se a se privilegiar as contribuições do povo para a manutenção de um meio ambiente equilibrado, com foco no conhecimento específico das comunidades tradicionais (por exemplo, os indígenas e seringueiros), como forma de aumentar a efetividade do movimento ambientalista<sup>38</sup>. Essas mudanças, somadas também às contribuições internacionais sobre o assunto, teriam contribuído para a difusão de uma “consciência ambiental” no país a partir da década de oitenta, o que terá frutos após a redemocratização, conforme conclui Juliana Santilli<sup>39</sup>.

Assim, vale dar maior destaque à eterna luta indígena no Brasil, que, dentre outras questões, está na vanguarda da defesa do meio ambiente muito antes da Convenção de Estocolmo (1972), do Relatório Brundtland (1985) e da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Com efeito, lembre-se que essa luta perpassa centenas e centenas de anos, desde o período de colonização e de escravidão, até os dias atuais, de modo que certamente está

---

<sup>38</sup> “O socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais. [...] O socioambientalismo passou a representar uma alternativa ao conservacionismo/preservacionismo ou movimento ambientalista tradicional, mais distante dos movimentos sociais e das lutas políticas por justiça social, e cético quanto à possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade” (SANTILLI, 2005, pp. 15 a 19).

<sup>39</sup> “Entre as mudanças na área ambiental apontadas pela pesquisa coordenada por Samyra Crespo, estão a difusão da consciência ambiental em todas as camadas da população brasileira, o bem-sucedido processo de institucionalização da área ambiental no país, que, em menos de dez anos, criou um Ministério do Meio Ambiente, transformou o Ibama em agência executora e reestruturou o Conselho Nacional de Meio Ambiente, ampliando a participação da sociedade civil” (*ibid.*, p. 28).

imiscuída de forma profunda na história brasileira. Não há dúvidas de que as comunidades indígenas têm aplicado conceitos sustentáveis de forma corriqueira há décadas, inclusive, dando foco especial à questão da proteção às gerações futuras. Isso porque, como poeticamente reconhece Ailton Krenak, “o pensamento originário nativo é que a terra é um ente vivo, que tem humor, uma dinâmica própria, um senso próprio” (KRENAK, 2015, p. 225).

Além disso, é certo que o momento de reabertura democrática coincide com a eclosão de diversos movimentos sociais e o reconhecimento de outros direitos além do ambiental. Várias pautas importantes, antes silenciadas à força pelo regime militar, conquistavam espaço e protagonismo no palco principal do jogo democrático brasileiro, que assumia a dianteira no movimento neoconstitucionalista. A pauta indígena, nesse esquete, também ganha grande foco, tendo a ANC se debruçado bastante sobre o tema. Nesse sentido, reconhece o Cristiano Paixão que houve no Brasil um *constitucionalismo democratizante* em que “a superação, com diversas temporalidades e características, das ditaduras militares que marcaram a experiência política dos países da América do Sul entre os anos de 1950 e 1980, conduziu, na maior parte dos casos, à redação de novas constituições” (PAIXÃO, 2011, p. 3).

Note-se que essas Constituições deram um foco especial aos direitos difusos, que tomavam forma a partir da compressão de que não bastava mais proteger os direitos individuais e sociais de forma separada, sendo necessário assimilar uma nova dinâmica de jurídico-existencial para proporcionar à população uma boa qualidade de vida<sup>40</sup>. Alguns autores, como Herman Benjamin, chegam a defender que se está diante de uma “terceira geração de direitos”<sup>41</sup>, contudo, é importante salientar que para diversos autores e acadêmicos, como Antônio Augusto Cançado Trindade, essa visão dicotômica entre “gerações de direitos” é vista

---

<sup>40</sup> “Quando centramos o olhar nos sujeitos do direito ao meio ambiente sadio, primeiro vemos que este possui uma dimensão individual, já que pode ser implementado a exemplo de outros direitos humanos. Porém, não são beneficiários do direito ao meio ambiente sadio apenas os indivíduos, mas também os grupos, as associações, as coletividades humanas e, na verdade, toda a humanidade. Portanto, o direito ao meio ambiente sadio, da mesma forma que o direito ao desenvolvimento, possui uma dimensão individual e outra coletiva. Se o sujeito é um indivíduo ou um grupo privado, o vínculo legal esgota-se na relação entre o indivíduo (ou grupo de indivíduos) e o Estado; mas, se tivermos em mente o conjunto da humanidade, o vínculo legal não se esgota nessa relação. Provavelmente, é por isso que muitas vezes se recorre à diferença entre a dimensão individual e coletiva” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 187 a 188).

<sup>41</sup> “O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de terceira geração, alicerçado na "fraternidade" ou na "solidariedade". Nessa categoria, tem-se "direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existência concreta”. Trata-se de direito, como atrás visto, com estrutura bifronte, a um só tempo negativa – associado a um *non facere* – e positiva, isto é, um direito que comanda prestações positivas do Estado e da sociedade. É direito de exercício coletivo (art. 129, III, e § 1º), mas também individual, não se perdendo a característica unitária do bem jurídico ambiental – cuja titularidade reside na comunidade ("todos") – ao reconhecer-se um direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BERNJAMIN, 2015, p. 129).

com certo receio, vez que os direitos fundamentais (ou direitos humanos) também podem ser compreendidos de forma constante, sendo os ditos “novos” direitos apenas o reconhecimento de algo que antes ainda não havia sido percebido.

A Assembleia Nacional Constituinte então, nasce desse conjunto de fatores históricos bastante complexos, os quais certamente seria possível escrever milhares e milhares de páginas sobre sua relevância, já que “elaborar a Constituição de 1988 foi uma festa de cidadania, um momento de celebração nacional, após anos de Ditadura” (BENJAMIN, 2008, p. 79). No entanto, voltando ao tema principal deste trabalho, foi possível compreender acima que a pauta ambiental no Brasil ganhou força exatamente nesse período de referência, em que a comoção política pela manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado foi traduzida nas discussões sobre o reconhecimento de um direito fundamental ao meio ambiente. Esse movimento de influência e tradução dos argumentos políticos para a criação de um “novo” direito, partindo de um ponto de vista acadêmico, faz muito sentido, considerando que a Constituição promove “a reaproximação entre a política e o direito” (PAIXÃO, 2011, p. 2).

Todavia, como se verá a partir de agora, a compreensão total da tese defendida por este trabalho depende de uma análise detalhada das discussões travadas pelos parlamentares na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), fatores esses que se tornaram mais facilmente observáveis após a passagem dos anos, de modo que hoje é possível apresentar de forma mais evidente uma visão crítica desse período até os dias atuais. Desse modo, feitas essas considerações iniciais sobre a narrativa histórica internacional e nacional afeta à questão ambiental, passa-se a analisar materialmente como esse conjunto de elementos e a participação popular na ANC contribuíram para o reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente e a criação do capítulo ecológico na Constituição de 1988.

Figura 1 - Adesivo de propaganda



Fonte: Acervo Museu da República, 1987.  
Charge de Henrique de Souza Filho (Henfil).

## **CAPÍTULO II – A elaboração do capítulo do meio ambiente na Constituição Federal, suas razões, influências e objetivos: um estudo detalhado a partir dos debates na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988).**

### **2.1. O panorama organizacional dos trabalhos da ANC. Apresentação inicial de como se esquematizou o processo constituinte:**

Diversos autores defendem que Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) se consolidou como o ápice do processo de redemocratização brasileiro, processo esse que, naquele período, buscava desvencilhar o país das amarras da ditadura militar, a partir da elaboração de um novo e revolucionário texto fundamental. Era o momento, portanto, de garantir que o ordenamento jurídico pátrio contemplasse às mudanças sociais que afluíam com o surgimento de um novo paradigma político mundial<sup>42</sup>. Principalmente ao se considerar que, nos anos anteriores, o desenvolvimento das pautas sociais estava praticamente congelado pelo plano de hegemonização cultural exercido pela ditadura<sup>43</sup>. Foi assim que a questão ambiental, conforme introduzido acima, conquistou grande protagonismo no seio dessa importante virada histórica, o que pode ser demonstrado pelos *discursos e projetos* que foram produzidos durante os trabalhos da ANC. Por isso, a fim de demonstrar como o tema ambiental reputou caráter destacado na elaboração do que seria chamado futuramente de a “Constituição Cidadã”, propõe-se, a partir de agora, um estudo histórico sobre os arquivos da ANC.

Com efeito, por mais que a ANC tenha se deflagrado oficialmente enquanto processo legislativo apenas no começo de 1987, veja-se que seu nascimento remonta ao ano de 1985, quando o então Presidente JOSÉ SARNEY (PMDB) encaminhou a proposta de convocação de uma assembleia que ficaria responsável por elaborar a nova Constituição brasileira. Foi dessa proposta que se originou a Emenda Constitucional nº 26/1985, que assim dispõe: “os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso

---

<sup>42</sup> “O processo constituinte brasileiro deu lugar a grandes inovações em relação à tradição constitucional anterior, possibilitando a inserção na Carta Magna de capítulos e de artigos que plantaram as sementes dos chamados “novos direitos”, constituindo, também, as bases para a evolução do que aqui denominamos “direitos socioambientais”. Nos anos seguintes à promulgação da nova Constituição, a novidade e generosidade conceituais dos “novos direitos” passou a permear a legislação infraconstitucional, além de influenciar fortemente a elaboração de novas constituições e de emendas constitucionais em vários países do subcontinente” (SANTILLI, 2005, p. 31)

<sup>43</sup> “O regime militar iniciado com o golpe de 1964 e a forte repressão política aos movimentos sociais gerou uma desmobilização da cidadania e, conseqüentemente das iniciativas conservacionistas. De 1964 a 1984, não havia espaço político e democrático para discussão e avaliação de impactos ambientais provocados por obras e projetos de interesse do governo militar” (SANTILLI, 2005, p. 9).

Nacional” (BRASIL, 1985). A partir de então, portanto, estavam lançados os dados do destino<sup>44</sup> e a nação se preparava para um momento que marcaria para sempre a construção de uma nova república democrática. Aliás, salta aos olhos a relevância do que foi definido nessa época até os anos atuais, considerando que a Constituição de 1988 continua regendo as regras do jogo político, além de prever as principais garantias do ordenamento jurídico, em termos muito semelhantes ao que foi fixado pelos constituintes originários.

Fato é, contudo, que a ideia de uma ANC tem raízes muito mais profundas do que a Emenda Constitucional nº 26/1985, com eventos que voltam, inclusive, ao período mais nebuloso da ditadura militar. Esse período histórico é comumente apelidado pelos acadêmicos como “o longo processo gestacional da constituinte”, já que o desenvolvimento dessa ideia teve de ser fortalecido e reivindicado pelas classes políticas ao longo de mais de duas décadas. Foi ainda no ano de 1971, a partir de um documento acunhado de Carta de Recife, que alguns partidários do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) formalizaram pela primeira vez a ideia da convocação de uma assembleia constituinte<sup>45</sup>.

Esse movimento, contudo, só viria a tomar forma alguns anos depois, por volta da metade dos anos 70, quando a classe política colocou como sua prioridade “a crítica ao constitucionalismo autoritário” (BARBOSA, 2018, p. 150). Assim, no período entre 1977 e 1985, vê-se que o movimento constituinte ganha muita força com o processo de redemocratização, escapando do círculo da política e atingindo até os movimentos populares, com atuação destacada para a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)<sup>46</sup>. Era hora, portanto, de dar espaço para a concretização desse antigo sonho, a partir da convocação oficial de uma Assembleia Nacional Constituinte.

---

<sup>44</sup> “Em outras palavras, as forças políticas envolvidas no processo constituinte jogaram-se nele sem nenhuma certeza sobre como “aquilo” iria acabar. O poder constituinte tornara-se órfão de “objetivos nacionais”. Não havia um projeto oficial a ser traduzido pela Constituição, mas diversos projetos políticos e ideológicos fragmentários a articular, mediados por uma forte exigência de cidadania, entendida principalmente como direito à participação ativa na vida política do país” (BARBOSA, 2018, p. 147).

<sup>45</sup> “De uma forma geral, reconhece-se que a ideia de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte foi formalizada pela primeira vez em julho de 1971, por meio da chamada Carta do Recife, documento aprovado em reunião do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) realizada naquela cidade” (*ibid.*, p. 149).

<sup>46</sup> A Ordem dos Advogados do Brasil destacou-se nesse momento. Raymundo Faoro, que assumiu da presidência da OAB no mesmo dia em que Geisel decretou o recesso do Congresso Nacional para outorgar o Pacote de Abril, de imediato lançou a instituição em uma campanha pela Constituinte. Ao terminar de ler o texto do Pacote, Faoro disse que a redução do quórum para a votação de emendas constitucionais era uma “porta entre-aberta”. Aonde ela levava, não sabia (GASPARI, 2004, p. 367). Em agosto de 1977, Goffredo Teles Júnior e outros acadêmicos divulgaram a “Carta aos Brasileiros”, manifesto que, dando continuidade aos protestos de abril, “conclamará a nação a procurar a única via legítima, com que restaurar as instituições democráticas despedaçadas – a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte” (ANDRADE; BONAVIDES, 2002, p. 456). Em 1981, Faoro lançou o breve texto “Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada”, no qual criticava os “remendos constitucionais” propostos pelo governo militar. Naquele ponto, o debate sobre o *modus operandi* e sobre a legitimidade para a convocação da Constituinte começava a desenhar-se” (*ibid.*, p. 166)



Para a composição do corpo de parlamentares que integrariam a assembleia (estes posteriormente chamados de constituintes), aproveitou-se as eleições gerais feitas em 15 de novembro de 1986, em que foram eleitos 487 deputados federais e 49 senadores. Esse grupo, somado também ao terço de senadores que ainda ocupavam o cargo desde as eleições de 1982, foi o que deu início aos trabalhos da assembleia constituinte nos anos subsequentes. Em seguida, o deputado federal ULYSSES GUIMARÃES (PMDB-SP) foi eleito presidente da constituinte por uma maioria arrasadora de 425 contra apenas 69 votos dados ao LYSÂNEAS MACIEL (PDT-RJ). A partir de então, os trabalhos da ANC se organizaram em sete etapas e vinte e cinco fases distintas, conforme divisão sugerida pelo próprio acervo histórico da Câmara dos Deputados<sup>47</sup>. Para melhor compreensão, essa organização pode ser resumida em um quadro:

<b><u>Etapas</u></b>	<b><u>Fases</u></b>
1. Preliminar	Definição do regimento interno e apresentação de sugestões dos cidadãos e entidades.
2. Subcomissões temáticas	A: Anteprojeto do relator. B: Emenda ao anteprojeto do relator. C: Anteprojeto da Subcomissão.
3. Comissões temáticas	E: Emenda ao anteprojeto da Subcomissão. F: Substitutivo do relator. G: Emenda ao substitutivo. H: Anteprojeto da Comissão.
4. Comissão de Sistematização	I: Anteprojeto de Constituição. J: Emenda mérito ao anteprojeto. K: Emenda adequação ao anteprojeto. L: Projeto de Constituição. M: Emendas do plenário e populares. N: Substitutivos 1 do relator. O: Emenda aos substitutivos 1. P: Substitutivo 2 do relator.
5. Plenário	Q: Projeto A e o início do 1º turno. R: Ato das disposições transitórias. S: Emendas ao Projeto A. T: Projeto B, fim do 1º turno e início do 2º turno. U: Emendas ao Projeto B. V: Projeto C e o fim do 2º turno.
6. Comissão de Redação	W: Proposta exclusivamente de redação. X: Projeto D e redação final.
7. Epílogo	Y: Promulgação.

<sup>47</sup> BRASIL, 2023. Destaca-se que, na divisão sugerida pelo acervo histórico da Câmara dos Deputados, não há a indicação de uma fase “D”.

Desse modo, compreendido o pano de fundo e o fluxo dos trabalhos da ANC, é possível delimitar com objetividade o que será analisado no estudo aqui proposto:

Em suma, serão considerados de forma separada as *discussões* (discursos, falas ou depoimentos) e os *anteprojeto/projetos* que foram elaborados durante o curso **(i)** da Etapa 2 (Subcomissões temáticas); **(ii)** da Etapa 3 (Comissões temáticas); e **(iii)** da Etapa 5 (Plenário). Essas etapas foram selecionadas considerando o grande foco que elas deram para o desenvolvimento da matéria ambiental no que seria a nova Constituição brasileira.

Além disso, vale ressaltar que nem sempre os debates travados no curso das sessões foram congruentes com os anteprojeto finais aprovados, razão pela qual preferiu-se uma análise separada entre as discussões parlamentares (fase prévia) e os anteprojeto (fase final). Isso porque, a partir das estudos feitos para confecção do presente trabalho, foi possível notar que apenas os pontos mais centrais e sensíveis foram discutidos pelos constituintes no curso das sessões, de modo que questões mais secundárias e/ou mais abrangentes possivelmente foram decididas apenas nos corredores, conforme prática usual do processo legislativo.

Ressalta-se, também, que os trabalhos do Plenário, embora indicados em etapa mais avançada, perpassaram todo o curso da ANC, funcionando de forma paralela aos trabalhos das demais Subcomissões e Comissões temáticas, de modo que esta etapa se revela a mais abrangente e completa para fins de análise.

A partir de agora, portanto, o trabalho se subdividirá em itens que explorarão as discussões travadas em cada uma das etapas da ANC, com um item posterior dedicado à comparação dos anteprojeto finais aprovados em cada uma delas.

## **2.2. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e a Comissão de Ordem Social.**

### **O berço da primeira versão do capítulo do meio ambiente:**

As Subcomissões da ANC reputaram caráter de grande relevância na elaboração da Constituição de 1988, afinal, foi nesse espaço que se deu a maior abertura para participação popular efetiva, a partir da realização de audiências públicas e discussões preliminares entre os constituintes. O fato de as Subcomissões não terem sido obrigadas a começar seus trabalhos a partir de um texto constitucional básico, conforme demonstra a prática, certamente foi muito salutar para que houvesse bastante espaço para criatividade por parte dos parlamentares – muito embora hoje se saiba que o anteprojeto da Comissão de Notáveis tenha tido grande influência na elaboração da Constituição, por exemplo, na questão da organização dos Poderes Legislativo

e Executivo<sup>48</sup>. Nesse contexto, destaca-se que a questão da ecologia foi inserida inicialmente no bojo da “Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente”, onde seria aberto enorme espaço para a apresentação de depoimentos sobre os mais variados temas relacionados à tutela do meio ambiente e à contenção da degradação ambiental.

Vale ressaltar, contudo, que a discussão sobre a questão ambiental não foi exaurida apenas pela referida Subcomissão. Isso é facilmente demonstrado pela existência de dispositivos esparsos, ao longo de todo o texto da Constituição de 1988, que preveem a preservação da ecologia como mote. Destaca-se, por exemplo, o art. 170, inc. VI, da CF/88, que garante a defesa do meio ambiente como um dos princípios norteadores da própria livre iniciativa<sup>49</sup>. Ora, é evidente que não seria possível a aprovação de tantas normativas ambientais se não houvesse uma ampla e pulverizada discussão sobre o tema, o que por si só já fortaleceria a tese de que a proteção do meio ambiente se firmou desde 1988 como um verdadeiro direito fundamental<sup>50</sup>. Contudo, é certo que o foco deste trabalho é entender os motivos e inspirações da elaboração do capítulo específico da Constituição sobre o meio ambiente, de forma que os debates correlatos surgirão apenas na análise acerca das discussões do Plenário.

Feita essa introdução, veja-se que o anteprojeto de Constituição elaborado pelo deputado relator CARLOS MOSCONI (PMDB-MG) já previa desde o início dos trabalhos da Subcomissão a criação de um capítulo com oito artigos destinado apenas à tutela do meio ambiente. Essa primeira versão já antecipava o núcleo do direito fundamental à ecologia, afirmando que “todos tem direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Considerado patrimônio público, cuja proteção e dever do Poder Público e da coletividade, para usufruto das presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1987aa).

---

<sup>48</sup> “Dentre todos os dispositivos do anteprojeto da “comissão Arinos” os quais representavam novidade ou contraposição ao texto da lei fundamental à época vigente e que cuidavam da formatação dos poderes Legislativo e Executivo, bem como da relação entre ambos, nada menos que 135 de 215 disposições tiveram a sua variação mantida total ou parcialmente no “projeto zero”” (MARQUES, 2020, p. 178).

<sup>49</sup> “A ordem econômica constitucionalizada no art. 170 da Carta da República, com base também nos demais fundamentos constitucionais que lhe constituem e informam, expressa um capitalismo socioambiental, capaz de compatibilizar a livre iniciativa, a autonomia privada e a propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça ambiental (e também social), tendo como o seu norte normativo “nada menos” do que a realização de uma vida humana digna e saudável (e, portanto, com qualidade ambiental) a todos os membros da comunidade estatal” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 101).

<sup>50</sup> “Capítulo dos mais modernos, casado à generosa divisão de competências e a tratamento jurídico abrangente, conquanto a tutela do meio ambiente, como analisaremos, não foi aprisionada no art. 225. Na verdade, saímos do estágio da miserabilidade ecológica constitucional, própria das Constituições liberais anteriores, para um outro, que, de modo adequado, pode ser apelidado de opulência ecológica constitucional, pois o capítulo do meio ambiente nada mais é do que o ápice ou a Face mais visível de um regime constitucional que, em vários pontos, dedica-se, direta ou indiretamente, à gestão dos recursos ambientais. São dispositivos esparsos que, mais do que complementar, legitimam (função sócio-ambiental da propriedade), quando não viabilizam (ação civil pública e ação popular), o art. 225” (BENJAMIN, 2011, pp. 44 a 45).

A proposta do relator se diferenciava, em grande medida, do que a Comissão de Notáveis havia previsto para o direito ao meio ambiente, já que, muito embora o art. 36 desse primeiro projeto de Constituição preveja que “todos tem direito a meio ambiente sadio e equilíbrio ecológico, à melhoria da qualidade de vida, à preservação de paisagem e da identidade histórica da coletividade e de pessoa” (BRASIL, 1986), ele está inserido de uma forma muito sutil dentro de uma perspectiva bastante econômica. Basta notar, por exemplo, que o primeiro parágrafo desse art. 36 não fala sobre a proteção do meio ambiente em si, mas sim que é garantido “ao consumidor a qualidade dos bens e serviços, a fiscalização da oferta, dos preços e da veracidade ia propaganda” (*ibid.*).

Mais abaixo no projeto da Comissão de Notáveis, em seu art. 407, é possível encontrar um berço do capítulo do meio ambiente em que ficaria definido que “são deveres de todos e, prioritariamente, do Estado, a proteção ao meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida” (*ibid.*). Ora, embora tenham sido criadas diversas estruturas a cooperar para a proteção ambiental, o tom desse primeiro projeto é muito mais num contexto de proteção ambiental condicionada ao desenvolvimento econômico, a partir de um axioma bastante programático, estando ausente um espírito de direito fundamental. Basta notar o tom conciliador que as alíneas do art. 407 trazem, ao afirmar que a proteção ambiental se daria na forma da lei a partir de um rol curto de atividades a serem mitigadas: a) a utilização adequada dos recursos naturais; b) o equilíbrio ecológico; c) a proteção da fauna e da flora, especificamente das florestas naturais, preservando-se a diversidade do patrimônio genético da Nação; d) o combate à poluição e à erosão; e) a redução dos riscos de catástrofes naturais e nucleares” (*ibid.*)

Ao oposto, a versão apresentada por CARLOS MOSCONI (PMDB-MG), relator da Subcomissão ia muito além, prevendo dispositivos mais robustos que criariam um arrojado sistema de proteção ambiental, com deveres e direitos bem abrangentes, como: (i) a responsabilidade objetiva do poluidor; (ii) um dever muito mais protagonista do Poder Público como agente da preservação ambiental; (iii) um regime de proteção aos biomas mais desmatados, não apenas a Floresta Amazônica, mas outros biomas como a Mata Atlântica e Pantanal; (iv) possíveis intervenções das Forças Armadas na proteção do meio ambiente; (v) vedações à exploração da energia e armamentos nucleares, entre outros. Agora estava descobrir se esse capítulo vingaria, total ou parcialmente, após as votações realizadas pelos constituintes, que analisariam e debateriam os dispositivos descritos no anteprojeto.

O debate sobre o assunto na Subcomissão foi introduzido a partir da realização, em 06 de maio de 1987, de uma audiência pública sobre o tema “defesa do meio ambiente”, quando

membros influentes da sociedade civil foram convidados pela ANC para prestar seus depoimentos e considerações sobre o que era esperado do possível capítulo ambiental na Constituição. Assim, falou primeiro ROBERTO MESSIAS FRANCO, ex-Secretário Especial do Meio Ambiente, que iniciou seu discurso fazendo menção exatamente à virada paradigmática político-ambiental vivida após a Conferência de Estocolmo<sup>51</sup>, ao afirmar que “quando, em 1972, iniciou-se no mundo a consciência de que os problemas ecológicos, de que as ações deveriam se desenvolver para não permitir que o desenvolvimento da sociedade industrial nos levasse a algo irreversível, passamos a ter no Brasil uma reação e uma consciência nacional nascendo desses problemas ambientais” (BRASIL, 1987b, p. 164 a 165).

Essa forte introdução certamente pavimentou a entrada do tema ambiental na assembleia constituinte, que tentava abraçar e ouvir as pressões sociais próprias do mundo contemporâneo de modo a contribuir para consolidação do que Juliana Santilli chamou de o movimento socioambiental<sup>52</sup>. Roberto continua seu discurso destacando que essa referida consciência nacional teria cooperado para o surgimento de diversas representações políticas ambientais no Brasil, como as organizações não governamentais, de modo que “a sociedade se arma, se harmoniza e se preocupa com a questão do meio ambiente” (*ibid.*, p. 164 a 165). Esses e outros pontos apenas fortaleceram o argumento de que o Brasil precisava realmente inserir uma perspectiva ambiental sobre o seu plano de desenvolvimento econômico, denotando um entendimento que havia sido maturado em sede internacional nas últimas décadas.

Assim, ele listou quatro princípios que, na sua opinião, deveriam nortear a ordem constitucional ambiental: (i) o uso dos recursos naturais para a satisfação das necessidades das populações locais; (ii) a organização de estruturas horizontais de decisão; (iii) a necessidade de valorização das técnicas de melhor aproveitamento de recursos, com preocupação pela solidariedade diacrônica com as gerações futuras; e (iv) a vedação ao uso abusivo de agrotóxicos, que contribuem para a poluição de corpos hídricos.

---

<sup>51</sup> “Esse novo direito fundamental foi reconhecido pela Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972, cujos vinte e seis princípios constituem prolongamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem” (SILVA, 1995, p. 36).

<sup>52</sup> “O socioambientalismo brasileiro – tal como o reconhecemos e identificamos nasceu neste período: a segunda metade dos anos 1980, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista. O surgimento do socioambientalismo pode ser identificado com o processo histórico de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984, e consolidado com a promulgação da nova Constituição, em 1988, e a realização de eleições presidenciais diretas, em 1989 [...]. A consolidação democrática no país passou a dar à sociedade civil um amplo espaço de mobilização e articulação, que resultou em alianças políticas estratégicas entre o movimento social e ambientalista. Na Amazônia brasileira, a articulação entre povos indígenas e populações tradicionais, com o apoio de aliados nacionais e internacionais, levou ao surgimento da “Aliança dos Povos da Floresta”: um dos marcos do socioambientalismo” (SANTILLI, 2005, p. 12).

A partir dessa fala apenas já é possível localizar diversos pontos que se consagrariam como direitos ambientais nos anos vindouros, como a primazia pelo uso equilibrado dos recursos naturais, todas as diversas garantias à ampla participação popular no processo de licenciamento ambiental, o princípio intergeracional que perpassa todo o Direito ecológico, dentre tantos outros. Nesse sentido, inclusive, veja-se que o Princípio nº 1 da Convenção de Estocolmo prevê exatamente “a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras” (ONU, 1972), o que certamente fundamentou a visão de Roberto. Lembre-se que um panorama bem definido de pressões e influências multilaterais tem a grande capacidade de reforçar padrões principiológicos nos ordenamentos jurídicos pátrios, principalmente ao se considerar que os desafios dos tempos atuais garantiam ao meio ambiente caráter de um verdadeiro direito humano, o que certamente influenciou o Brasil<sup>53</sup>.

A audiência pública também contou com a importante participação de ÂNGELO BARBOSA MACHADO, professor da UFMG, médico, entomólogo e ambientalista, que teve grandes contribuições para a evolução do movimento ecológico no Brasil. Ele começa sua fala descrevendo o intenso cenário de degradação ambiental e desmatamento descontrolado vivido pelo mundo naquela década, tendo destrinchado melhor sua crítica no que toca à situação ecológica dos países subdesenvolvidos. Nesse sentido, afirma que “no mês passado saiu um documento produzido por uma comissão da ONU, que chama a atenção para a gravidade da situação ambiental, especialmente no Terceiro Mundo, correlacionando tudo isso com o problema de pobreza” (BRASIL, 1987b, p. 168 a 170). O documento que Ângelo faz referência ainda não era ainda o Relatório Brundtland, que seria publicado apenas alguns meses depois, contudo, possivelmente faz alusão a um de seus documentos preparatórios, que também serviu para nortear a ideia de desenvolvimento sustentável.

Aqui se está diante, portanto, de um dos momentos pivotais da assimilação do paradigma político-ambiental brasileiro, oriundo de um movimento ambientalista que não abandona a compatibilização das preocupações ambientais com a necessidade de um salutar desenvolvimento econômico, sob pena de inviabilização das condições dignas de vida humana<sup>54</sup>. O reconhecimento desse princípio no texto da nova Constituição deveria fortalecer

---

<sup>53</sup> “As afinidades entre os sistemas de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente merecem, por si, uma atenção especial, mas esta é também exigida no caso da injustiça perpetrada por graves e persistentes desigualdades de condições de vida entre os seres humanos e entre as nações. Essa injustiça vê-se ainda refletida, e agravada, pela degradação ambiental. Dificilmente se pode pôr em dúvida que a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental representam dois desafios do nosso tempo” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 161).

<sup>54</sup> “Diante do quadro de exacerbada degradação social ambiental em escala planetária o movimento ecológico propõe um novo sistema de valores sustentado no equilíbrio ecológico, Justiça social, a não violência ativa e a

a fraca política ambiental carregada pelo Brasil na época, ponto que também foi criticado pelo próprio Ângelo, quando argumentou que “o exemplo de uma lei que não pega é o Código Florestal, porque se tivessem respeitado o Código Florestal, nossa situação florestal não seria como hoje” (*ibid.*, p. 168 a 170).

Em outras palavras, ele defendeu que a melhor forma de tolher esse tipo de abuso seria respaldar as leis ambientais em dispositivos constitucionais, o que não era feito na época, já que a antiga Constituição estaria “muito atrasada em relação às Constituições modernas, surgidas, principalmente, depois da Conferência de Estocolmo” (*ibid.*, p. 168 a 170). Assim, Ângelo não somente destacou mais uma vez a virada ambiental vivida pelo mundo, como destacou as Constituições da Espanha e de Portugal que inseriram em suas respectivas ordens jurídicas os subsídios constitucionais necessários para o fortalecimento da pauta ambiental<sup>55</sup>.

Seguindo adiante, note-se que Ângelo chega a concordar com a proposta de redação formalizada pelo relator da Subcomissão para o artigo do meio ambiente, que compreenderia a já referenciada fórmula legislativa “todos tem direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Considerado patrimônio público, cuja proteção e dever do Poder Público e da coletividade, para usufruto das presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1987a). Essa redação, para ele, colocaria o meio ambiente como algo indissociável para a própria vida, em caráter de direito fundamental do cidadão, com paridade aos outros direitos e princípios básicos mais antigos. Nesse contexto, a análise do professor se comprovaria acertada, afinal, ao fim do processo constituinte, a ANC sagraria o meio ambiente equilibrado exatamente como um direito fundamental.

Em sequência, destaca-se também a fala de FERNANDO SALINO CORTE, engenheiro civil, especialista em resíduos sólidos pela USP, que reforçou a necessidade de que os danos ao meio ambiente não deveriam ser apenas contravenções, mas sim compor tipos penais específicos. Assim, afirma que o tema penal ambiental deveria ser “colocado da maneira mais genérica possível, na Constituinte porque esse problema hoje é justamente o que está incentivando as firmas causadoras de poluição industrial” (BRASIL, 1987b, p. 172 a 173). Essa dimensão penal do Direito ambiental ganharia muita força na Constituinte, que viabilizou um

---

solidariedade diacrônica com as gerações futuras. O meio ambiente surge para o movimento ecológico como uma dimensão fundamental do desenvolvimento, através da idéia-força de eco-desenvolvimento. A grande maioria dos ecologistas (exceto uma minoria romântica) são favoráveis a um desenvolvimento ecologicamente equilibrado que inclui a utilização prudente da maioria das tecnologias contemporâneas, rejeitando somente aquelas intrinsecamente predatórias” (VIOLA, 1987, pp. 5 a 6).

<sup>55</sup> “Só na década de 70 é que os sistemas constitucionais começaram a reconhecer o ambiente como valor a merecer tutela especial. Assim foi com as novas constituições dos países que saíram de um regime ditatorial, como, numa primeira leva, Portugal e Espanha, e posteriormente, numa segunda onda, o Brasil” (BENJAMIN, 2011).

sistema de tripla responsabilização pelo dano ao meio ambiente. Não vingou, contudo, a segunda proposta de Fernando para que fosse criado um Tribunal de Justiça ambiental, especializado em função da complexidade técnica do tema.

Findo os depoimentos dos convidados, iniciou-se o debate dos próprios constituintes sobre o tema da audiência pública, discussão essa que foi iniciada por aquele que seria o maior protagonista dessa luta na Assembleia Nacional Constituinte, o deputado FÁBIO FELDMANN (PMDB-SP). O constituinte, então, começa a sua fala já criticando a pano de fundo da criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), que teria sido criada em 1973 não para proteção do meio ambiente, mas apenas de forma a atender a pressão das nações mais desenvolvidas, que ficaram chocadas com a postura do governo perante a poluição e a miséria. Com isso, destaca que “na semana passada as Nações Unidas realizaram a finalização de um relatório – 15 anos de Estocolmo” (*ibid.*, p. 175), documento que foi usado pelo constituinte para reforçar a necessidade da elaboração de um capítulo específico para o meio ambiente.

A deputada MARIA DE LOURDES ABADIA (PFL-DF), também constituinte, continuou o pensamento iniciado pelo deputado FÁBIO FELDMANN (PMDB-SP) ao argumentar que “a nossa luta não é nem pelo fato de uma conservação da natureza, mas já é uma questão de vida, e me parece que precisamos aprovar nesta Constituição pelo menos três artigos [ambientais]” (*ibid.*, p. 181). Para ela esses dispositivos constitucionais deveriam dar foco a temas como a educação ambiental, já que a conscientização sobre o assunto serviria para nadar contra uma cultura de poluição generalizada, bem como a inafiançabilidade do crime ambiental, considerando eventos de efeito como o intenso despejo de mercúrio nas águas do Rio Madeira. Afirmou, também, que os garimpeiros estariam “matando os nossos rios e nem o que isso virá representar para as gerações futuras” (*ibid.*, p. 181), alimentando a mesma visão de apreço pela solidariedade diacrônica, já explicada acima.

A segunda audiência pública relacionada ao assunto ambiental foi realizada logo em 13 de maio de 1987, quando, mais uma vez, foram convidados membros influentes da sociedade civil a fim de discutir o tema “proteção ambiental na indústria siderúrgica”. A primeira fala foi de ALBERTO DE OLIVEIRA ROXO que teceu duras críticas à extensa política ambiental brasileira, considerando, ainda, a visão negativa que a indústria tem perante o povo, apesar de ela ser agente de desenvolvimento econômico e também atuar nas tentativas de contenção à poluição. Contra esse argumento, contudo, FÁBIO FELDMANN (PMDB-SP) rapidamente levantou que “embora a legislação brasileira contenha uma série de dispositivos, a nossa situação ambiental é tão caótica que demonstra que eles não foram aplicados” (BRASIL, 1987c,



p. 167). O constituinte ainda reforça sua tese argumentando que existiria um forte *lobby* dos grandes grupos industriais, capitaneados pela Confederação das Indústrias, que retiraram da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.831/81) dispositivos que miravam a punição penal do agente poluidor, deixando-a mais conservadora e alheia às realidades sociais<sup>56</sup>.

Essa discussão com certeza foi muito rica para demonstrar como a questão ambiental está intrincada com as discussões relacionadas ao desenvolvimento econômico, afinal, muitos insistem em uma visão dialética entre esses fatores, isto é, crescimento vs. ambientalismo. Contudo, como demonstra a prática, não há dúvidas de que é possível conciliá-los de uma forma salutar, o que já vinha sendo reforçado pelo Direito internacional desde 1972, quando ele “considera os conceitos do meio ambiente e do desenvolvimento como inseparáveis [...] segundo que a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento econômico e social” (KRELL, 2018). Contudo, é certo que a maturação de um direito fundamental ao meio ambiente também requer suas concessões e reciprocidades, sendo correto afirmar que não existiria sustentabilidade em um mundo de total liberdade econômica, em que não há quaisquer freios à degradação ambiental.

Findas as audiências públicas, os debates da Subcomissão continuaram nas próximas sessões, com falas importantes dos Constituintes sobre propostas para o capítulo do meio ambiente na Constituição. De início, vale destacar a ideia apresentada por PAULO MACARINI (PMDB-SC), que recomendou a inclusão no texto constitucional de um dispositivo que previsse o “plantio de cem árvores por habitantes a cada quatro anos, através de um projeto conjugado entre a União, os Estados e os Municípios” (BRASIL, 1987d, p. 153). O espírito da proposta seria colocar em prática um grande projeto de reflorestamento, que também visaria à solidariedade diacrônica, representando o plantio de milhares de árvores ao longo dos anos de vigência da Constituição. Logo em seguida, FÁBIO FELDMANN (PMDB-SP) veio contraditar a proposta de seu colega a partir do argumento de que, “em que pese à importância do dispositivo, me parece que foge um pouco da abrangência e amplitude do texto constitucional” (*ibid.*, p. 153). Talvez aqui se esteja diante de um exemplo em que, caso aprovada essa proposta, estar-se-ia diante de um cenário de especificidade descabida para a Constituição, ao passo que esse tipo de norma certamente teria mais espaço em legislação ordinária.

Também foi travada grande discussão quanto ao uso no texto constitucional do termo “poluidor” em detrimento do termo “predador” para referenciar aquele que degrada o meio

---

<sup>56</sup> “Verifica-se, nas leis ambientais editadas durante esse período histórico, uma orientação conservacionista, voltada para a proteção de ecossistemas e espécies, e sem uma dimensão social claramente incorporada” (SANTILLI, 2005, p. 10).

ambiente. Para tanto, FÁBIO FELDMANN (PMDB-SP) apresentou emenda de redação no sentido de fazer a substituição pelo termo jurídico mais acertado frente aos conceitos legais preexistentes, que já havia sido criado por leis ordinárias, como a PNMA. Assim, argumentou que “a palavra "poluidor" tem sido a mais abrangente possível, nem poderiam os tribunais interpretar de forma restritiva” (*ibid.*, p. 154). Isso mostra um ponto de importante influência quanto à técnica legislativa, baseada na lei ambiental anterior, o que se mostrou como importante conquista do movimento ambientalista, apesar de sua ineficiência à época. De fato, a construção jurisprudencial naquele período, ainda que escassa, privilegiava o uso do termo “poluidor” enquanto tecnicamente mais acurado para indicar aquele que degrada.

Em sequência, também se discutiu intensamente sobre a figura da responsabilização objetiva do poluidor, isto é, a possibilidade de condenação sem a apuração de culpa. Para alguns, essa determinação seria injusta, pois poderia gerar condenações a agentes econômicos supostamente inocentes, que não tenham agido em negligência ou imperícia. Com isso, o deputado GASTONE RIGHI (PTB-SP) propôs a exclusão dessa fórmula legislativa do anteprojeto da Subcomissão, já que considerava ela “aberrante, fere todos os princípios de lógica, os princípios de Direito [...] uma profunda injustiça” (BRASIL, 1987d, p. 156). Novamente, FÁBIO FELDMANN (PMDB-SP) veio contraditá-lo, agora em defesa desse dispositivo, reforçando que fórmulas semelhantes de responsabilização objetiva já existiam na legislação ordinária.

Essa realidade, conforme destacou o constituinte, também teria se traduzido em uma grande conquista dos movimentos sociais, que exigiam que o dano ambiental fosse colocado em grau de grande reprovabilidade no ordenamento jurídico. Sustentou, portanto, que “até então, quando havia um dano, um acidente, praticamente era impossível e inviável responsabilizar o poluidor, porque ao autor era obrigado provar que houve negligência, imprudência e imperícia” (BRASIL, 1987d, p. 156). Ademais, reforçou que os outros países da comunidade internacional também replicaram esse entendimento, de modo que aceitar a proposta de GASTONE RIGHI (PTB-SP) seria um grande retrocesso para a tutela ambiental.

Outra crítica que surgiu no curso dos debates da Subcomissão foi a extensão do capítulo do meio ambiente. Parlamentares como OSWALDO ALMEIDA (PL-RJ) entenderam que as normas constitucionais sobre o tema ambiental poderiam ter cunho meramente programático e sintético, sem se debruçar em longas disposições ou entrar em muitos detalhes. No outro lado da moeda, contudo, os deputados FÁBIO FELDMANN (PMDB-SP) e GASTONE RIGHI (PTB-SP) vieram em defesa do grau de detalhismo dos dispositivos ambientais, já que a

situação de degradação vivida no Brasil dependia de uma forte legislação ambiental para criação de instrumentos de defesa do meio ambiente<sup>57</sup>. Com isso, um argumento interessante foi o do próprio GASTONE RIGHI (PTB-SP), que explicou aos seus opositores que “não será exatamente a subcomissão incumbida de apresentar a proposta sobre o meio ambiente, sobre seguridade e saúde, que vá fazer a proposta sintética” (BRASIL, 1987d, p. 157). Para ele, portanto, ficaria a par daquela Subcomissão exaurir o tema, ficando a cargo das outras promover eventual síntese ou compatibilização do texto com os trabalhos das demais Subcomissões.

Essa tese, caso acatada, poderia levar a um cenário de banalização da tutela ambiental, já que a Constituição poderia não ter se afirmado enquanto garantidora da preservação da natureza. Em casos mais graves, isso poderia, inclusive, ter impedido que a defesa do meio ambiente se concretizasse como um direito fundamental, já que sua efetivação certamente ficaria muito vulnerabilizada. O tempo comprovou que a ausência de um caráter meramente programático para o direito ao meio ambiente foi um dos fatores mais determinantes para que ele fosse reconhecido em patamar tão relevante e central no ordenamento jurídico brasileiro. Esse pensamento foi bastante aprofundado por Herman Benjamin, quando defendeu que o texto constitucional reconheceu equilíbrio do meio ambiente como um direito fundamental, a partir do estabelecimento de um dever de aplicação direta, sem dependência de lei regulamentar, vinculando todas as entidades pública e privadas a sua proteção:

“Não são poucas, nem insignificantes, as conseqüências da concessão de status de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Antes de mais nada, o direito fundamental leva à formulação de um princípio da primariedade do ambiente, no sentido de que a nenhum agente, público ou privado, é lícito tratá-lo como valor subsidiário, acessório, menor ou desprezível. Além disso, como direito fundamental, estamos diante de "direito de aplicação directa", em "sentido preceptivo e não apenas programático; vale por si mesmo, sem dependência da lei. A ulterior regulamentação ou desenvolvimento pelo legislador ordinário ajudará somente a densificar a sua exeqüibilidade. E vincula, desde logo, todas as entidades públicas e privadas". Há mais. Como direito fundamental, ao equilíbrio ecológico atribui-se irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade características que, depois, vão informar a ordem pública ambiental” (BENJAMIN, 2011, p. 59 a 61).

Vale notar, contudo, que o reconhecimento de um direito fundamental não depende apenas do seu grau especificidade, razão pela qual diversas Constituições pelo mundo conseguiram promover considerável proteção ambiental sem prejuízo da curta ou inexistente

---

<sup>57</sup> “Muito ao contrário, há aqui um claro exemplo de degradação intergeracional, onde os ataques ao meio ambiente perpetrados pela geração seguinte fazem-se por continuidade e adição, uma pedra a mais nos estragos perpetrados por todos aqueles que a antecederam, num processo ininterrupto de cinco séculos. Ambientalmente falando, não temos muito o que festejar no passado. O que assistimos e criticamos hoje não é lá diferente do manequim-padrão da nossa evolução histórico-social” (BENJAMIN, 2011).

menção ao tema<sup>58</sup>. A questão se coloca aqui, portanto, é diversa, já que considera e privilegia realidade fática-jurídica brasileira, que tradicionalmente banaliza a pauta ambiental em prol de uma meta inalcançável de desenvolvimento econômico. Por isso, conclui-se que, para efetivação do meio ambiente enquanto um direito fundamental, foi sim necessária a elaboração de um capítulo inteiro e detalhista sobre o tema. Exatamente por isso, note-se que o constituinte não se furtou dos detalhes para mirar a preservação ambiental, o que rendeu elogios ao longo dos anos: “a inédita previsão de um capítulo do meio ambiente na história constitucional pátria foi o resultado natural de um processo que pretendeu centrar sua radicalidade na proteção da dignidade da pessoa humana” (RODRIGUES, 2009, p. 47).

Discutiu-se, por fim, a aprovação de um dispositivo que previa a convocação das Forças Armadas, quando necessário, para viabilizar a proteção do meio ambiente, nos seguintes termos: “em caso de manifesta necessidade. as Forças Armadas poderão ser autorizadas pelo Congresso Nacional a atuar na defesa dos recursos naturais ameaçados” (BRASIL, 1987a). Para GASTONE RIGHI (PTB-SP), a defesa dos bens ecológicos seria melhor executada pelo exército, marinha e aeronáutica, que precisavam ter tal jurisdição estabelecida no texto constitucional para que pudessem agir em prol desse objetivo.

Todavia, a deputada ABIGAIL FEITOSA (PMDB-BA) alegou que a medida não faria sentido, pois banalizaria a convocação e a presença das Forças Armadas, que poderiam ser chamadas ao bel prazer de qualquer administrador público que julgasse estar diante de uma ameaça ao meio ambiente. Nesse mesmo sentido, a deputada MARIA DE LOURDES ABADIA (PFL-DF) reforçou a crítica de sua colega, ao explicar que abrir um precedente para convocação do exército para acabar, por exemplo, com atividades garimpeiras, poderia se tornar um risco no futuro. Trata-se, sem dúvida, de um receio fundado nos anos de ditadura, em que as forças militares tinham ingerência sobre as atividades cotidianas da população.

Assim se encerraram as discussões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente sobre o tema ecológico, de modo que, em seguida, seus constituintes aprovaram um anteprojeto que continha a proposta de um inédito capítulo voltado especialmente para a tutela do direito fundamental à preservação do meio ambiente. A análise desse anteprojeto, contudo, será feita mais adiante, no item que busca comparar as redações finais de cada uma das etapas da ANC. De pronto vale adiantar que a Subcomissão aprovou uma redação bastante detalhista,

---

<sup>58</sup> “Ainda hoje, importantes sistemas jurídicos, aí incluindo-se os Estados Unidos, protegem eficientemente o ambiente sem contar com apoio expresso ou direto na Constituição. Não obstante essa constatação, razões várias recomendam a constitucionalização do ambiente, podendo ser essa considerada uma tendência mundial” (BENJAMIN, 2011).

que se adentrou em diversas questões que foram pouco ou completamente omitidas pelos debates travados nas sessões. Como adiantado mais acima, os estudos que fundamentaram o presente trabalho comprovaram que essa foi a prática da ANC, que centrou as discussões das sessões apenas sobre os pontos mais centrais, deixando pontos secundários possivelmente para as negociações de corredor típicas do processo legislativo.

Um exemplo evidente disso, inclusive, seria a própria Comissão da Ordem Social, etapa subsequente no processo constituinte, que fez uma série de contribuições e acréscimos ao capítulo do meio ambiente, sem sequer ter travado uma longa discussão sobre o tema ecológico. Vale explicar que o papel das Comissões na Assembleia Nacional Constituinte era o de revisar, emendar e votar os anteprojetos elaborados pelas Subcomissões temáticas. No caso específico da Comissão da Ordem Social, ela ficaria responsável por discutir o que fora aprovado: (i) na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; (ii) na Subcomissão de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente; e (iii) na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Desse modo, firmou-se como um verdadeiro guarda-chuva para a tutela dos direitos difusos na assembleia constituinte, a partir da assimilação de um procedimento que privilegiou temas omitidos pelas ordens constitucionais anteriores. Veja-se, contudo, que as discussões travadas na Comissão da Ordem Social, pelo menos sobre o tema ambiental, foram muito sucintas.

Em primeiro lugar, destaca-se a fala de PAULO NOGUEIRA NETO, naturalista e professor universitário convidado, que elogiou bastante o anteprojeto apresentado à Comissão, explicando que “somente em 1972, com a convocação da Conferência de Estocolmo, é que se traçou, no mundo todo, um divisor de águas e, a partir daí, a preocupação com o meio ambiente começou a crescer” (BRASIL, 1987f, pp. 108 a 109). Mais uma vez, portanto, reconheceu-se a existência de um paradigma político-ambiental, que se estabeleceu a partir das influências e pressões internacionais sobre a proteção do meio ambiente<sup>59</sup>. É por isso que se insiste, na década de setenta, o fortalecimento dos instrumentos e regulações internacionais sobre a matéria foi determinante para que países, como o Brasil e Portugal, adotassem uma política ambiental na Constituição<sup>60</sup>. Isso só fortalece a ideia de que a Conferência de Estocolmo (1972) teve um

---

<sup>59</sup> “O clamor por um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (para usar a expressão adotada pela Constituição) nasce, no rastro da Declaração de Estocolmo, de 1972, em formulação marcadamente antropocêntrica, como mais um componente da dignidade humana. Pouco a pouco, contudo, aspectos biocêntricos infiltram-se, com dificuldade, é certo, no Direito Ambiental brasileiro, inclusive em períodos anteriores a 1988, exatamente como se deu em regimes estrangeiros” (BENJAMIN, 2015, p. 134 a 135).

<sup>60</sup> “No que diz respeito à proteção ambiental, os anos que se seguiram à Declaração de Estocolmo também presenciaram uma multiplicidade de instrumentos internacionais sobre a matéria, tanto em nível global quanto

enorme impacto para o reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente, afinal, essa já é a terceira menção expressa ao tema ainda durante os trabalhos das Comissões.

Em seu discurso, Paulo também ressaltou eventos históricos de grande influência, como o acidente nuclear de Chernobyl, que ocorreu apenas um ano antes do início dos trabalhos da ANC, e a situação da cidade de Cubatão/SP, que havia sido declarada pela ONU a cidade mais poluída do mundo ainda na década de oitenta. Ambos os exemplos destacados pelo constituinte reforçam um caráter de pressões internacionais pela proteção do meio ambiente, já que abordam temas que eram discutidos e reforçados pelos organismos multilaterais, como a própria Organização das Nações Unidas. Assim, concluiu o seu pensamento afirmando que o “avanço ambiental, que foi conseguido aqui na Constituinte, possa prosseguir, possa ser fortalecido, a fim de que o Brasil seja dotado, na sua Constituinte, de um instrumento eficaz, que represente, perante todos os países do mundo, um grande avanço na defesa do meio ambiente” (*ibid.*, pp. 108 a 109). Nesse mesmo sentido, ANTÔNIO CARLOS MENDES THAME (PFL-SP) reforçou o pensamento e conclusões apresentados pelo seu colega, elogiando o crescimento da mobilização social em prol do meio ambiente, de modo que o Brasil faria “par com os países mais avançados do mundo (BRASIL, 1987g, pp. 186).

Essa foi a discussão sobre o tema ambiental na Comissão da Ordem Social, que viria a aprovar um anteprojeto ainda mais profundo na matéria ambiental do que o da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, trazendo disposições inéditas, por exemplo, sobre: (i) a saúde e segurança dos trabalhadores; (ii) limitações ao direito de propriedade; (iii) a inafiançabilidade dos crimes ambientais (que só haviam sido discutidos, mas não aprovados, pela Subcomissão); (iv) a possibilidade de criação de reservas extrativistas na Amazônia, entre outros. Essas diferenças, todavia, serão estudadas no item específico sobre os anteprojeto de cada uma das etapas da Concluinte, de modo que se passa agora aos estudos das discussões e debates do Plenário, etapa que se mostrou como a mais abrangente para fins de análise.

### **2.3. Plenário. Discussões que perpassaram toda a Constituinte e o espírito principiológico por trás da elaboração do capítulo do meio ambiente:**

---

regional. Estima-se que existam atualmente mais de trezentos tratados multilaterais e cerca de novecentos tratados bilaterais para a proteção e conservação da biosfera, aos quais se podem acrescentar mais de duzentos textos de organizações internacionais. O crescimento significativo da regulação internacional nesse campo segue, em termos gerais, a abordagem setorial, resultando na celebração de convenções destinadas a certos setores ou áreas, ou a situações concretas (por exemplo, os oceanos, as águas continentais, a atmosfera, a vida selvagem). Em suma, a regulação internacional no campo da proteção ambiental ocorre sob a forma de respostas a desafios específicos” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 163).

No Plenário da ANC foram proferidos os discursos mais emblemáticos e marcantes do processo constituinte brasileiro. Isso porque as suas atribuições certamente foram as mais abrangentes, ficando ela responsável por aprovar o regimento interno da ANC, discutir as proposições finais apresentadas pelas Comissões e, ao fim, promulgar o texto da Constituição. O tema ambiental foi bastante destacado por seus trabalhos, que souberam reconhecer a importância da questão ecológica para a consolidação de uma nova república no Brasil. Era tempo, portanto, de suprir omissões e temas negligenciados no passado, a partir de uma nova Constituição que se figuraria em uma forte mensagem para as gerações futuras. Por essas e outras razões, a imagem do Plenário da ANC se tornaria o maior ícone do movimento democrático brasileiro, considerada sua imponência, como signo do triunfo definitivo da liberdade em oposição ao regime militar:

Figura 2 –Panorâmica do Plenário.



Fonte: Banco de imagens da Câmara dos Deputados, 1987.

Em matéria regimental, lembre-se que o procedimento adotado pela ANC partiu de uma seqüência de etapas que começa com as Subcomissões, continua nas Comissões e termina com a votação no Plenário. Entre as idas e vindas da ANC, note-se que a etapa das Comissões e a do Plenário se intercalariam, considerando que coube à Comissão de Sistematização revisar e consolidar duas vezes os projetos de Constituição modificados pelo Plenário. Além disso, quase no fim dos trabalhos da ANC, o projeto ainda seria remetido para uma Comissão de Redação, que se responsabilizaria pela correção de erros, ficando vedada qualquer alteração material. Para fins deste trabalho, todavia, serão tratadas apenas as discussões que foram travadas nas

sessões do Plenário, vez que elas se demonstraram mais elucidativas do que as ocorridas nas Comissões de Sistematização e Redação para os fins propostos neste estudo.

A primeira discussão travada no Plenário sobre o tema do meio ambiente, contudo, não foi sobre a criação de um capítulo específico para a sua proteção, mas sim um debate relacionado à elaboração do regimento interno da ANC. Houve grande dúvida dos constituintes de onde seria melhor posicionar a ecologia. O deputado IVO LECH (PMDB-RS), propôs-se a criação de uma Comissão da Terra trataria “dos temas de saneamento, do uso do solo, da ecologia, dos ecossistemas, da função social da terra para a fixação do homem, dos índios e da exploração do subsolo” (BRASIL, 1987i, p. 269). Essa ideia, contudo, não foi acatada pela maioria dos constituintes, que preferiram separar a discussão sobre a questão indígena e a questão ambiental, afinal, impedindo que o indígena fosse visto, nas palavras de RUY NEDEL (PMDB-RS), como “um problema de fauna e de flora” (*ibid.*, p. 506). Assim, foi necessário alterar o projeto de regimento elaborado por FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (PMDB-SP) para que a Comissão da Terra (chamada, contudo, de Comissão da Ordem Social na proposta oficial do relator) não colocasse sob um mesmo teto ambas essas discussões.

O debate regimental sobre o meio ambiente ainda continuou acirrado nas próximas sessões, mas a questão agora era se haveria necessidade, ou não, para a criação uma Comissão específica em que a ecologia seria o foco principal. Nesse sentido, GASTONE RIGHI (PTB-SP) advogou em favor da relevância do meio ambiente na constituinte, ao afirmar que “há uma reivindicação em todo o País [...] não só com a natureza, com a ecologia, com o meio ambiente, como com os seus recursos naturais, e é indispensável que essa matéria, recursos naturais, meio ambiente e ecologia sejam tratadas numa única subcomissão” (BRASIL, 1987j, p. 62). Assim, propôs uma emenda à proposta de regimento elaborado pelo relator FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (PMDB-SP), sugerindo a criação de uma Comissão específica para tratar sobre esses temas, exaltando, para tanto, a comoção pública pela preservação da natureza.

A solução adotada por FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (PMDB-SP), contudo, foi a de manter a análise sobre os recursos naturais na Comissão da Ordem Econômica, permanecendo a questão ecológica sob o guarda-chuva da Comissão da Ordem Social. Desse modo, sustentou que não poderia acatar a proposta de GASTONE RIGHI (PTB-SP), “porque ela provoca alterações nas outras comissões. Não havendo uma solução, como eu havia pedido, não tenho como acolhê-la” (*ibid.*, p. 62). Com visto acima, contudo, a prática da constituinte demonstrou que o fato de o meio ambiente ter sido inserido juntamente com os temas de saúde e de seguridade social não se mostrou como um óbice para a sua efetivação enquanto um direito



fundamental no Brasil. Isso porque o grande foco dado para a ecologia no Plenário e na própria Subcomissão supriu qualquer possível defasagem gerado pela sua imersão em outros assuntos.

Ao mesmo tempo que os constituintes tentavam solucionar a questão do regimento, foi possível notar que o tema ambiental já começava a ser timidamente discutido nas entrelinhas. Desse modo, o senador NABOR JÚNIOR (PMDB-AC) foi o primeiro a ressaltar o assunto, levantando uma temática que seria bastante discutida no Plenário, isto é, a preocupação “com a Região Amazônica, de onde provenho e para com a qual tenho, além do evidente compromisso político e cívico, um dever de origem afetiva” (BRASIL, 1987i, p. 291). Assim, explicou que as suas propostas ao longo dos trabalhos da ANC se voltariam para garantir o futuro da Amazônia, cuja preservação, nas palavras do próprio constituinte, seria determinante para a prosperidade e desenvolvimento da nação brasileira. Com efeito, insistiu que “a sua exploração [da Amazônia] requer, portanto, um grau de consciência elevado, de forma a que não venhamos a destruir flora e fauna por intermédio do desequilíbrio ecológico” (*ibid.*, p. 291).

Um contraponto que surgiu nessa discussão seria a tese de que a questão ambiental seria apenas um interesse regional, ficando adstrito a locais como a Amazônia, o que talvez não justificaria sua inclusão em um texto de grande abrangência como a Constituição Federal. Contudo, NABOR JÚNIOR (PMDB-AC) reforçou que a questão ambiental é sim extraterritorial, o que fundamenta a necessidade de sua inclusão no texto constitucional, alertando, inclusive, que eventual omissão quanto ao tema mancharia o legado da ANC, já que as “gerações futuras, no exercício da crítica da história, não deixarão de nos imputar a culpa por termos deixado passar oportunidade ímpar de assegurar a conquista e a preservação do generoso patrimônio que a natureza nos legou” (*ibid.*, p. 291). A envergadura da questão ambiental, que não se limita apenas à proteção dos biomas, seria comprovada pela atenção multissetorial que a ANC deu ao tema na elaboração dos capítulos da Constituição<sup>61</sup>.

A ideia de NABOR JÚNIOR (PMDB-AC) seria aprofundada logo adiante pela RAQUEL CÂNDIDO (PFL-RO), que abordou o dilema da “proteção ambiental vs. exploração de recursos” na região amazônica, defendendo que “senão coibirmos esse crescimento-exploração sobre nossas terras, nossas riquezas naturais, minerais, flora, fauna, cultura com prejuízo de nossa soberania, prejudicados os projetos nacionais quanto à ecologia e ao meio ambiente” (*ibid.*, pp. 293 a 294). Isso reforça uma visão de desenvolvimento sustentável,

---

<sup>61</sup> “A questão ambiental permeia vários capítulos constitucionais, que revelam o reconhecimento de sua transversalidade, e de que todas as políticas setoriais – pesqueira, florestal, mineral, industrial, econômica, agrícola, urbana, etc. – e serviços públicos – saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, etc. – devem incorporar o componente e as variáveis ambientais” (SANTILLI, 2005, p. 42).

cultivada nesse exato período histórico, que seria mais bem abordada nos próximos discursos. Mais adiante, ainda sobre a Amazônia, veja-se que o deputado ASSIS CANUTO (PFL-RO) também reconheceu a sua importância, ao afirmar que “os grandes temas de cruciais importância para a Amazônia, deverão merecer tratamento apropriado na elaboração da próxima Constituição! Dispositivos constitucionais deverão assegurar uma política adequada aos interesses Amazônicos” (*ibid.*, p. 347).

Concluídos os debates sobre a questão do regimento, a discussão sobre o meio ambiente foi se consolidar no Plenário a partir de abril de 1987, quando JOAQUIM FRANCISCO (PFL-PE) fez um importante discurso largamente inspirado na Declaração de Estocolmo (1972), afirmando que “torna-se imperativo para a humanidade defender e melhorar o meio ambiente, tanto para as gerações atuais como para as futuras, objetivo que se deve procurar atingir em harmonia com os fins estabelecidos e fundamentais da paz e do desenvolvimento econômico” (BRASIL, 1987k, p. 23). Além disso, o constituinte reivindicou a tutela do meio ambiente a partir do fundado receio de que a degradação ambiental fosse afetar negativamente a vida humana nos anos futuros, reclamando, portanto, que a Constituição reconhecesse esse “direito universal” (*ibid.*, p. 23), que preservasse o patrimônio natural, cultural e a vida feliz.

Esse discurso inicial, mais uma vez, explora um ideal que havia sido maturado no exterior quanto à necessidade de proteção do meio ambiente, reforçando o emprego de conceitos conservacionistas de suma relevância para a comunidade global. Isso porque o constituinte também referenciou documentos de escopo internacional, como a Declaração de Estocolmo (1972), cuja relevância para a ANC já foi amplamente demonstrada nesse trabalho, para justificar a elaboração de dispositivos constitucionais que tutelassem o meio ambiente. Aliás, veja-se que até os dias de hoje são estudados os diversos diálogos e influências existentes entre o Direito internacional e o Direito ambiental, não somente na Constituição, já que são duas categorias jurídicas que se complementaram bastante ao longo dos anos<sup>62</sup>. Falando especificamente sobre a ANC, entende-se que foi com base nessa mesma ponte conceitual que

---

<sup>62</sup> “É de suma importância o papel do Direito Internacional na evolução e formulação do direito ao meio ambiente. As consequências do desenvolvimento econômico na era da globalização ultrapassam, cada vez mais, a capacidade de solução do Estado nacional e exigem uma crescente cooperação entre os países, visto que os problemas ecológicos não respeitam fronteiras políticas e possuem expressão global. Boa parte dos dispositivos sobre proteção ambiental inseridos nas constituições de vários países foram transcritas de declarações ou convenções internacionais sobre o tema. Além disso, as Cortes Internacionais (CIJ, Tribunal Intern. do Direito do Mar, Corte Europeia de Direitos Humanos) e outros órgãos com poder de decisão (OMC, Comitê de Direitos Humanos da ONU) têm exercido um relevante papel no progresso do Direito Ambiental. A Declaração de Estocolmo, aprovada na Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano (1972), serviu de paradigma e referencial ético para a comunidade internacional, abrindo o caminho para que as constituições nacionais positivassem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental” (KRELL, 2018).

os princípios e resoluções aprovados na ONU serviram como munição argumentativa para a criação do capítulo do meio ambiente.

Indo adiante, o discurso de Joaquim critica, também, as Constituições anteriores, já que “observa-se que na presente Carta Magna brasileira não há uma única referência expressa ao meio ambiente” (*ibid.*, p. 23). Assim, ressaltou que era o momento de incluir no texto constitucional dispositivos referentes à proteção ambiental, com mecanismos de combate à poluição, como limitação das atividades extrativas, criação de parques ecológicos, o controle efetivo das áreas industrializadas e o reconhecimento da Amazônia como patrimônio nacional. O constituinte fecha seu discurso, afirmando que “as gerações atuais e futuras precisam desta proteção necessária, urgente e fundamental para a existência da vida humana compatível com os valores essenciais à sua dignidade” (*ibid.*, p. 23). Isso conecta bem diversos conceitos que seriam atrelados ao meio ambiente, como a dignidade da pessoa humana e a solidariedade intergeracional, ambos precursores do direito fundamental ao meio ambiente<sup>63</sup>.

Outra fala relevante foi a de JOSÉ LUIZ DE SÁ (PL-RJ), que também deu foco à atividade acentuada dos organismos internacionais vinculados à problemática da conservação dos recursos da biosfera. Assim, o constituinte destacou de forma preciosa a necessária compatibilização entre o desenvolvimento econômico e preservação ambiental, ao pontuar a “necessidade de um redirecionamento urgente e corajoso da atuação pública na área [...] com vistas a conciliar o progresso econômico e social com padrões compatíveis de proteção ecológica” (*ibid.*, p. 54 a 55). A conclusão foi ainda mais interessante, vez que o constituinte clamou aos seus colegas a responsabilidade de inserir no texto constitucional “princípios e normas que regulem a proteção ambiental” (*ibid.*, p. 54 a 55). Para ele, o tema ambiental envolvia assuntos mais complexos do que apenas a preservação do patrimônio ecológico, mas também a manutenção da herança e dos registros culturais, questões essas que cooperariam para o desenvolvimento, o bem-estar social e a identidade espiritual do povo brasileiro.

Mais adiante, NABOR JÚNIOR (PMDB-AC) retorna ao Plenário com mais uma importantíssima contribuição, sugerindo que a “lei definirá, no prazo de um ano, após a promulgação da Constituição, as regiões de preservação ambiental integral, estabelecendo ainda as regiões de preservação parcial e as atividades econômicas e sociais nelas permitidas”

---

<sup>63</sup> “A proteção ambiental, portanto, legitimada socialmente pelo movimento ambientalista, especialmente a partir da década de 70, pode ser tomada como um novo componente cultural da dignidade humana na sua versão conceitual contemporânea, em decorrência especialmente dos riscos e ameaças existenciais postos pela degradação ambiental. A luz da perspectiva histórico-cultural, a luta travada pelo movimento ecológico corresponde a mais uma etapa de afirmação histórica dos direitos humanos, no caso o direito do ser humano a viver em um ambiente saudável e equilibrado, de modo a ampliar o conteúdo e conferir uma tutela cada vez mais ampla à dignidade humana” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 69).

(*ibid.*, p. 107). Esse foi o berço da futura Lei nº 9.985/2000, que instruiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), regulamentando a Constituição no que tange às áreas de proteção. Embora naquele momento a preocupação do constituinte fosse majoritariamente pela preservação da Amazônia, como “pulmão verde do planeta”, é certo que o seu pensamento transbordaria para todas as áreas que também deveriam ser preservadas.

Noutro giro, o deputado ASSIS CANUTO (PFL-RO) ainda viria ao Plenário destacar a importância do movimento dos seringueiros da Amazônia, citando uma correspondência enviada por um de seus integrantes que clamou a preservação das matas nativas, afirmando de forma poética que “agora é a hora e a vez da ecologia” (*ibid.*, p. 313 a 314). Isso reforça, inclusive, a tese defendida por Juliana Santilli quanto à existência de um pano de fundo amplamente ambientalista no Brasil sem prejuízo do foco internacional sobre o tema nos anos setenta<sup>64</sup>. Desse modo, defendeu-se que movimentos como os dos seringueiros da Amazônia já teriam amadurecido a pauta da proteção do meio ambiente muito antes da Convenção de Estocolmo, o que também cooperou para a eclosão de um paradigma socioambiental no Brasil.

Nas sessões seguintes, os discursos proferidos no Plenário foram ainda mais influentes para a elaboração da versão final do capítulo sobre o meio ambiente, abordando dilemas que precisavam ser considerados ou mesmo superados. Em primeiro lugar, quanto à relação entre a saúde humana e a preservação da ecologia, fórmula que seria assimilada pela redação do artigo 225 da Constituição, note-se que um dos primeiros constituintes a fazer esse liame foi PEDRO CANEDO que defendeu que “a melhoria do nível de saúde da população não se resume em uma boa prestação de cuidados médicos”, já que ela “depende ainda de um meio ambiente despoluído, onde a contaminação seja reduzida a níveis mínimos” (BRASIL, 1987I, pp. 37 a 38). A partir de então, a conexão entre esses elementos se tornou uma verdadeira tendência nos discursos da Assembleia Nacional Constituinte, que imiscuíam a qualidade dos indicadores ambientais com a manutenção de uma vida saudável<sup>65</sup>. Em verdade, apesar do caráter

---

<sup>64</sup> “Mauro de Almeida relata que, se, por um lado, as organizações internacionais passaram a desenvolver o conceito de desenvolvimento sustentável, os seringueiros, por outro lado, emergiram como atores políticos nacionais. “Os seringueiros saíam de debaixo da folha da árvore”, como disse, em 1985, o primeiro presidente do Conselho Nacional dos Seringueiros, Jaime da Silva Araújo, em audiência pública com a Sra. Gro Brundtland. E o faziam reivindicando a criação das reservas extrativistas, para que pudessem continuar a coletar a seringa, colher a castanha, pescar, caçar e utilizar os mil recursos da floresta, de suas águas e de seu solo, segundo o relato de Mauro de Almeida” (SANTILLI, 2005, p. 13).

<sup>65</sup> “A vida e a saúde humanas são totalmente dependentes, para o seu desenvolvimento pleno e adequado, da boa qualidade do ar, da água, do solo, dos alimentos, enfim de tudo o que lhe proporciona o ambiente natural. A poluição (e também o esgotamento) dos recursos naturais, além de desequilibrar o ecossistema e o ambiente em si, implica desestabilidade da vida humana, comprometendo a saúde do ser e impossibilitando o alcance da vida humana em patamares dignos. Há, portanto, um elo vital entre os elementos em análise, quais sejam: a qualidade ou equilíbrio ambiental e a saúde humana” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 76).

essencialmente antropocêntrico desse pensamento, que subjaz a conservação dos ambientes apenas à saúde do homem, ele foi eficaz para demonstrar a importância do tema.

O discurso mais importante sobre o tema ambiental, contudo, seria feito mais adiante por FÁBIO FELDMANN (PMDB-SP), um dos maiores protagonistas na luta pelo reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente na ANC. Desse modo, confira-se abaixo os principais pontos defendidos pelo constituinte ao longo de sua fala, com foco para os argumentos que mais cooperaram para a criação dos artigos relacionados ao meio ambiente.

Em síntese, o objeto do discurso do deputado era defender ao Plenário o anteprojeto apresentado por CARLOS MOSCONI (PMDB-MG) à Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. O constituinte introduz sua argumentação alegando que aquela seria a oportunidade de que fosse elaborada “uma Carta Magna à altura das aspirações nacionais e que inove, no campo internacional, o que os países do chamado primeiro mundo já vêm pondo em prática”, isto é, “a defesa da soberania nacional e da integridade da saúde a bem-estar dos cidadãos co-signatários desse novo pacto social, a partir da proteção constitucional às fontes e suportes da qualidade de vida dentro do nosso território” (*ibid.*, p. 367 a 375). Nesse mesmo contexto, destacou a elaboração pela ONU do documento “Por um Futuro Comum”, que viria a ser apelidado mais adiante de Relatório Brundtland (1987), defendendo a “necessidade de fazer do desenvolvimento um propulsor da conservação ambiental” (*ibid.*, pp. 367 a 375).

Com efeito, mais uma vez é possível notar as influências internacionais sobre a criação do direito ao meio ambiente no Brasil, agora com base no referido Relatório Brundtland, documento bastante paradigmático para a tutela da ecologia. Como se sabe, ele foi um dos posicionamentos mais fortes da ONU pela compatibilização do crescimento econômico com a preservação ambiental, fortalecendo um ideal de desenvolvimento sustentável muito atraente para os países menos abastados<sup>66</sup>. Aliás, o constituinte também viria a destacar a tendência internacional de constitucionalização do meio ambiente, “como a da Espanha, Portugal, Iugoslávia, Itália, Suíça, Venezuela e a da própria Rússia – onde a defesa de um ambiente sadio não se constitui apenas em direito dos cidadãos, mas, sobretudo, um dever” (*ibid.*, pp. 367 a

---

<sup>66</sup> “O capítulo sobre o meio ambiente (artigo 225 e seus diversos incisos e parágrafos) da Constituição assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. É a primeira vez, na história brasileira, que uma Constituição dedica todo um capítulo ao meio ambiente, fundamentado no princípio do desenvolvimento sustentável – conceito desenvolvido a partir do relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, intitulado “Nosso Futuro Comum”, coordenado pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland. Segundo tal conceito, o desenvolvimento sustentável é “aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”. Tal conceito passou a permear todo o texto constitucional e leis ordinárias brasileiras” (SANTILLI, 2005, p. 32 a 33).

375). Isso também é um indicativo de que o que era estabelecido internacionalmente, tanto no bojo dos organismos multilaterais, como o que era definido nas legislações locais, também foram influentes para a criação do paradigma político-ambiental<sup>67</sup>.

Além disso, o constituinte bate na tecla de que o capítulo do meio ambiente surge como o ápice de uma grande mobilização das “camadas populares” e dos movimentos políticos, que clamavam pela preservação do meio ambiente e por uma política ambiental mais efetiva. Nesse contexto, chega a fazer um paralelo interessante entre a poluição ambiental e a colonização do Brasil, o que também é explorado por Juliana Santilli, quando defende que a luta brasileira pelo ambientalismo já existia desde o período colonial, em que a crítica à devastação da flora teria se consolidado no seio da reação ao modelo de exploração econômica do *plantation*. Assim, nas suas próprias palavras, o constituinte defendeu que:

O presente capítulo, por todos esses motivos, deve ser visto como uma chave para a interação política, econômica e social das forças vivas representadas pelas diversas camadas populares, grupos políticos, agentes institucionais e econômicos da Nação. Ou como um antídoto capaz de evitar que a devastação do litoral norte paulista não se repita, por exemplo, no complexo estuarino-lagunar de Iguape-Cananéia-Paranaguá, que, além de ser o último ecossistema não poluído da costa brasileira, irônica ou coincidentemente é o berço da colonização do Brasil (*ibid.*, pp. 367 a 375).

O deputado argumenta também que o reconhecimento do direito ao meio ambiente, a partir da criação de seu capítulo próprio, contemplaria uma nova mobilização da sociedade correlata ao momento histórico vivido à época, alegando “um inegável consenso social sobre o assunto, que se revela pelas mais variadas expressões, que vão desde manifestações populares ruidosas até decisões exemplares das mais altas cortes constitucionais do mundo” (*ibid.*, pp. 367 a 385). Com isso, defendeu que o meio ambiente se tornaria um direito básico de cidadania, como ocorreu com outras garantias como o direito que no passado ainda não foram reconhecidas e eram tidos hoje como fundamentais. Essa leitura se provaria correta, já que a evolução de direitos colocaria a proteção do meio ambiente como uma garantia fundamental de terceira geração, em patamar de igualdade com direitos mais antigos, como a liberdade de expressão, a propriedade privada, entre outros<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> “[a Constituição] beneficiou-se da tendência internacional à constitucionalização do meio ambiente e utilizou mapa regulatório desenvolvido pelas Constituições estrangeiras que a antecederam, com uma pitada, aqui e ali, de saudável e criativa inovação própria. Compartilhou o tratamento dado por esses outros países - em especial, Portugal e Espanha -, instauradores de um regime constitucional de caráter pós-industrial e pós-moderno” (BENJAMIN, 2008, pp. 44 a 45).

<sup>68</sup> “O direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado já é reconhecido em convenções e documentos internacionais e é considerado como um direito humano de “terceira geração”, em função de sua natureza coletiva, de forma a ser diferenciado dos direitos humanos de “primeira geração”, que são os direitos civis e políticos, de natureza individual e vinculados à liberdade, à igualdade e à propriedade, e dos direitos humanos de “segunda geração”, que são os direitos sociais, econômicos e culturais, associados ao trabalho, saúde, educação, etc. Mais

Sugeri também que o novo texto constitucional deveria assegurar legitimidade processual aos interessados pela defesa de um direito difuso ambiental, “garantindo a formação de jurisprudência que assegure concretamente o respeito aos direitos básicos” (*ibid.*, pp. 367 a 385). Insistiu, também, na criação de um direito penal do meio ambiente a partir da “instituição dos delitos ambientais, já que é inaceitável a conduta de pessoas e instituições que, mesmo cientes dos riscos a que submetem populações inteiras, ainda assim, assumem práticas genocidas” (*ibid.*, pp. 367 a 385). Por fim, defendeu que a obrigação do poluidor perante o dano ambiental não prescinde “da existência de culpa para se configurar a obrigação do poluidor, bastando provar-se a existência do dano e sua autoria” (*ibid.*, pp. 367 a 385). Veja-se que todos esses conceitos, respectivamente (i) a tutela coletiva do meio ambiente; (ii) a criação dos crimes ambientais; e (iii) a responsabilidade objetiva do poluidor pela reparação do dano ambiental, seriam incluídos no texto final da Constituição.

O constituinte ainda tocou em um tema de suma relevância, que até o momento havia sido ignorado nas discussões do Plenário, isto é, a educação ambiental “dada a importância da atividade educacional na formação e preparo das futuras gerações deste País” já que “só assim eles poderão transmitir os princípios que farão desta uma sociedade mais forte e coesa na defesa de seus direitos básicos” (*ibid.*, pp. 367 a 385). Ressaltou, assim, a importante compreensão de que o povo precisa saber as dimensões dos impactos ambientais para que possa também ser um agente da preservação ambiental. Aliás, para muitos acadêmicos, como Tiago Fensterseifer, a educação sobre o meio ambiente geraria na população uma consciência ambiental necessária para o exercício da cidadania no estado socioambiental<sup>69</sup>.

Outro discurso, talvez de relevância equiparada, foi o do próprio CARLOS MOSCONI (PMDB-MG), relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, que também veio defender a aprovação do capítulo do meio ambiente no Plenário. Para o constituinte, a

---

recentemente, a teoria das “gerações de direitos” passou a ser criticada pela doutrina, por induzir ao equívoco de “um processo substitutivo, compartimentado e estanque”, e a doutrina mais recente passou a substituir o termo “gerações” por “dimensões”, uma vez que os direitos humanos resultam de “um processo de fazer-se e de complementaridade permanente” (*ibid.*, p. 33).

<sup>69</sup> “O direito fundamental à educação também compartilha com o direito fundamental ao ambiente um âmbito de proteção comum, na medida em que é a partir da função pedagógica dos direitos fundamentais (no caso específico do direito ao ambiente) que o futuro das condições ambientais será construído e a existência humana tornada viável num quadrante de dignidade. A consciência ambiental das gerações presentes configura-se como elemento essencial para o porvir das gerações humanas futuras. Da mesma forma, a educação ambiental, que inclui em certa medida o acesso às informações ambientais, compõe-se de condição para a cidadania no Estado Socioambiental de Direito, porquanto só a partir de tal pressuposto o exercício democrático será viabilizado de forma qualificada e participativa. O direito social à educação, inclusive na forma de educação ambiental (225, § 1º, VI, primeira parte, da Constituição), diz respeito à própria autonomia do indivíduo no momento de tomar uma decisão que pode colocar em risco a sua saúde e bem-estar ambiental (ou seu direito ao ambiente propriamente), uma vez que é através da educação, como fonte para a obtenção de informações, que o indivíduo exercerá de forma autônoma os seus direitos fundamentais e a sua condição política de cidadão” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 88)

tutela constitucional do tema seria “o elo que faltava para rompermos definitivamente com os traços colonizados de um passado marcado pela opressão e pela brutal destruição dos nossos recursos físicos e humanos” (*ibid.*, pp. 572 a 575). Com efeito, o referido constituinte defendeu que “o conjunto de artigos que compõem o capítulo do Meio Ambiente é, afinal, um texto que responde a uma questão política transcendental do País” (*ibid.*, pp. 572 a 575). Essas dimensões certamente cooperariam para a aprovação da redação final do capítulo do meio ambiente, em votação histórica que ocorreria no ano seguinte.

Antes disso, contudo, o Plenário precisava solucionar alguns pontos de dissenso renascentes sobre a tutela ambiental, dentre eles, ao que se dará foco a partir de agora, a questão da função social da propriedade. Para contexto, no momento analisado a seguir, a ANC estava no final de junho de 1987, de modo que ambos os anteprojetos da Subcomissão e da Comissão já haviam sido aprovados por seus respectivos constituintes. Restava, portanto, apenas refinar o texto do capítulo do meio ambiente, a partir do diálogo entre a Comissão de Sistematização, que ficou responsável por elaborar os projetos de Constituição, e o Plenário, que ficou responsável por discutir e modificar sua redação. Por isso, conforme adiantado acima, preferiu-se analisar os documentos do Plenário, já que eles traduziram melhor as intenções e dilemas quanto à criação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Indo direito ao ponto, veja-se que a questão mais sensível para o Plenário foi a da função social da propriedade, tema essencialmente ligado à proteção ambiental, considerando que esse conceito também abarca a indissociável relação do homem com a natureza<sup>70</sup>. O problema posto aos constituintes, portanto, foi a necessária compatibilização do que foi aprovado sobre o tema na Comissão da Ordem Econômica e na Comissão da Ordem Social. A primeira fala a que se dá destaque foi a de FARABULINI JÚNIOR (PTB-SP), que argumentou que “a preservação do meio ambiente é função social da propriedade também, não é só a produção que representa função social”, o que contribuiria “para a paz, não só contribuindo para a estabilidade social no

---

<sup>70</sup> “A ecologização da Constituição, portanto, teve o intuito de, a um só tempo, instituir um regime de exploração limitada e condicionada (= sustentável) da propriedade e agregar à função social da propriedade, tanto urbana como rural, um forte e explícito componente ambiental. Os arts. 170, VI, e 186, II, da Constituição brasileira, inserem-se nessa linha de pensamento de alteração radical do paradigma clássico da exploração econômica dos chamados bens ambientais. Com novo perfil, o regime da propriedade passa do direito pleno de explorar, respeitado o direito dos vizinhos, para o direito de explorar, só e quando respeitados a saúde humana e os processos e funções ecológicos essenciais. A tutela expressa do meio ambiente nas Constituições mais recentes, por poder constituinte originário ou derivado, reitera a função social da propriedade, ou, para utilizar a expressão de Guilherme Purvin, enfatiza a “dimensão ambiental da função social da propriedade”. Também relegitima, numa perspectiva mais ampla e profunda, direitos que, de uma forma ou de outra, os indivíduos e a coletividade, não obstante o silêncio do texto constitucional, sempre foram considerados detentores, na medida em que correlatos a limites intrínsecos do direito de propriedade privada, justificam-se sob o império da preservação da vida e de suas bases naturais” (BENJAMIN, 2015, p. 98).



nosso Brasil, mas estaremos contribuindo para a sobrevivência das gerações futuras dentro do Brasil e até da humanidade” (BRASIL, 1987m, p. 506 a 507).

Essa dimensão, calcada na solidariedade diacrônica e na primazia do desenvolvimento sustentável, seria reforçada mais adiante por FÁBIO FELDMANN (PMDB-SP), que defendeu a subordinação do exercício do direito de propriedade à proteção do meio ambiente, a partir da inclusão desse princípio no rol de direitos individuais (atual artigo 5º, da CF/88). Com isso, impugnou a proposta de emenda que previa a eliminação desse tema da lista de direitos individuais, emenda essa fundada no argumento de que a função ambiental da propriedade estaria implicitamente incorporada no capítulo do meio ambiente. Ao questionar tal emenda, o constituinte temia uma possível vulneração ao princípio da função ambiental da propriedade. Essa noção, contudo, seria um receio infundado, pois, apesar dessa exclusão ter se concretizado, bastaria uma interpretação sistemática da Constituição (ou mesmo histórica) para demonstrar que o exercício da propriedade está sim calcado na proteção do meio ambiente<sup>71</sup>.

Contudo, esse não era o entendimento de todos os constituintes do Plenário, o que releva que a questão da propriedade foi um dos poucos pontos de verdadeiro dissenso entre os discursos e propostas. Nesse sentido, GERSON PERES (PDS-PA) foi irresoluto ao afirmar que “a propriedade é um direito natural, sendo, portanto, um direito idêntico à liberdade, à vida, não podendo sofrer restrições de qualquer natureza” (BRASIL, 1988a, pp. 408 a 409). Com isso, defendeu que o uso da propriedade não deveria se subordinar a nada, sob pena de violação ao respectivo direito fundamental, sendo possível apenas algumas limitações ao uso, gozo e disposição. Assim, no mesmo discurso, o constituinte adota um tom mais conciliador quando fala sobre o meio ambiente, afirmando que eram sim necessárias “regras referentes ao respeito ao meio ambiente, aos recursos naturais e ao bem-estar social” (*ibid.*, pp. 408 a 409). Essa dimensão, contudo, parte de um ideal mais singelo de meras limitações ao direito de uso da propriedade e não de uma subordinação da propriedade à preservação do meio ambiente.

A discussão só seria solucionada mais adiante com a adoção do princípio do aproveitamento racional da propriedade, como bem registrou o LUIZ SALOMÃO (PDT-RJ), ao afirmar que “é preciso que ela [a propriedade] também, ao ser aproveitada, preserve o meio ambiente, aproveite racionalmente os recursos naturais deste País” (BRASIL, 1988b, p. 111).

---

<sup>71</sup> “Os manuais de Direito Ambiental costumam incluir a função socioambiental da propriedade entre os princípios deste novo ramo autônomo do Direito, a partir de uma releitura “ambiental” da função social da propriedade. Consideramos que a função socioambiental da propriedade é muito mais do que um princípio específico do Direito Ambiental: é um princípio orientador de todo o sistema constitucional, que irradia os seus efeitos sobre diversos institutos jurídicos. A função socioambiental da propriedade permeia a proteção constitucional à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e aos quilombolas” (SANTILLI, 2005, p. 54).

Esse entendimento seria reforçado por OSVALDO MACEDO (PMDB-PR), ao argumentar que uma das esferas da função social da propriedade seria exatamente “o aproveitamento racional e adequado”, afinal “quem ousará dizer aqui que não quer preservar o meio ambiente e que quer degradar os recursos naturais” (*ibid.*, p. 174). É fato, contudo, que essa concepção remonta ao longínquo ano de 1972, quando a ONU definiu no Princípio nº 13 da Declaração de Estocolmo que “os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente” (ONU, 1972).

Concluída essa discussão, o Plenário iniciou os preparos para a votação do texto final do capítulo do meio ambiente, conforme a proposta final da Comissão de Sistematização, momento em que foram proferidos diversos discursos referenciando a importância desse momento histórico, inclusive, com destaques para a contribuição internacional sobre o assunto. Nesse sentido, confira-se com detalhes a preciosa fala de OCTÁVIO ELÍSIO (PMDB-MG), instantes antes da votação do capítulo do meio ambiente, em que o constituinte resumiu bem a comoção político e científica em torno da proteção da ecologia, dando enfoque à construção do direito ambiental brasileiro e criticando a insaciável política econômica da ditadura:

Esta semana a Constituinte votará o capítulo referente ao meio ambiente, e as atenções da sociedade, dos que lutam pela defesa da natureza, da sociedade científica, de todos, enfim, se voltam para esta Assembléia Nacional. A defesa do meio ambiente é assunto relativamente novo. Assumiu dimensão de força a nível mundial quando, há dezesseis anos, se realizou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo. Naquela ocasião, lamentavelmente, o Brasil, que vivia a euforia de um falso milagre econômico, dela não participou. Ao contrário, na ocasião divulgava-se mundo afora que o Brasil queria a poluição. Sabemos que a questão ambiental está fundamentalmente ligada à sobrevivência do homem na face da terra, e queremos que o texto constitucional que estamos elaborando contenha, em primeiro lugar, o direito de todos a um meio ambiente sadio e equilibrado” (BRASIL, 1988b, p. 535).

Com isso, iniciou-se o tão esperado trâmite de votação, tendo o capítulo do meio ambiente sido aprovado com uma maioria arrasadora de 450 votos favoráveis, contra apenas 3 votos desfavoráveis e 4 abstenções. Naquele momento já não havia mais dúvidas de que a proteção da ecologia, enquanto direito fundamental, era um consenso para os constituintes da nova república que seria instituída no Brasil. Desse modo, após 1988, fundou-se no Brasil um paradigma jurídico-ambiental<sup>72</sup>, que traduziu uma discussão que ainda estava adstrita ao campo

---

<sup>72</sup> “É fato que antes de 1988 as Constituições Brasileiras não estavam desenhadas de modo a acomodar os valores e preocupações próprios de um paradigma jurídico-ecológico - padrão normativo, este, que é invertido na Constituição Federal de 1988, seduzida pela técnica dos conceitos ("equilíbrio ecológico", "ecossistemas"), objetivos (tutela da biodiversidade per se), direitos (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), princípios (da prevenção, da precaução e da reparação integral, por exemplo), instrumentos (áreas protegidas e Estudo Prévio de Impacto Ambiental, por exemplo), inspirados ou profundamente influenciados pela Ecologia e pelo Gerenciamento Ambiental” (BENJAMIN, 2008, p. 47 a 48).

da política a fim de reconhecer um princípio jurídico que seria reforçado pelos tribunais, órgãos administrativos, instituições de justiça, membros da coletividade, deputados e senadores.

Feitas essas considerações, no intuito de compreender melhor quais foram as propostas e dispositivos escolhidos pelos constituintes para tutelar esse direito fundamental ao meio ambiente, será possível compreender abaixo quais sugestões permaneceram e quais se perderam ao longo dos trabalhos da ANC. Para tanto, propõe-se um estudo comparativo entre as seis versões do capítulo do meio ambiente, a partir das redações dos textos constitucionais que foram aprovados respectivamente pela Subcomissão, Comissão e Plenário. Com isso, pretende-se fechar a análise sobre a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1987) em suas múltiplas faces, cobrindo, portanto, todas as propostas aprovadas pelos constituintes.

#### **2.4. Análise comparativa entre os textos e propostas finais elaborados pela Subcomissão, Comissão e Plenário:**

O estudo comparado de cada uma das seis versões do capítulo do meio ambiente, elaboradas ao longo dos trabalhos da ANC, revela-se como uma fonte de compreensões interessantes para apurar qual era a intenção do constituinte ao preterir algumas fórmulas legislativas em detrimento de outras que ficaram no caminho. Como afirmado acima, lembre-se que nem sempre os debates travados nas sessões foram profundos o suficiente para cobrir todos os pontos incluídos no texto constitucional, já que a matéria efetivamente colocada em papel foi muito além do que era discutido entre os parlamentares. Assim, a partir da análise prevista para este item do trabalho, foi possível fechar a equação do estudo proposto, que abordou em detalhes: (i) as etapas prévias que nortearam o espírito e os princípios do capítulo do meio ambiente (discursos, falas, entre outros); e (ii) as etapas finais, com breves reflexões sobre os anteprojetos e projetos finais aprovados em cada uma das esferas da ANC.

Em síntese, adiantando os resultados, foi possível notar que as propostas aprovadas respectivamente pela Subcomissão e Comissão divergiram muito dos projetos elaborados pela Comissão de Sistematização e, posteriormente, votados em Plenário. Essas divergências, contudo, não foram substanciais o bastante para vulnerar a proteção da natureza, já que todas as suas versões seguiam o mesmo ideal de garantir a todos o direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. As mudanças, como demonstrou a prática, deram-se, na sua grande maioria, em um contexto de refinamento e padronização do texto constitucional, com

muitas matérias que foram excluídas do capítulo do meio ambiente apenas para serem realocadas ou adaptadas em outros lugares.

Em primeiro lugar, vale apresentar em detalhes como ficou o anteprojeto aprovado pela Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, que previa um primeira versão do capítulo ambiental bastante detalhista, com oito artigos e diversos parágrafos. Com efeito, o primeiro desses artigos definiu que “todos têm direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, considerado patrimônio público, cuja proteção e dever do Poder Público e da coletividade, para usufruto das presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1987a), trazendo o núcleo do que seria a garantia fundamental à preservação do meio ambiente. Essa redação preliminar, porém, ainda não contemplaria a caracterização da natureza como um bem de uso comum do povo, noção que se demonstrou preciosa para a efetivação desse direito constitucional. Ademais, o parágrafo único do primeiro artigo enumerava os diversos legitimados para requererem em juízo a proteção do meio ambiente, dentre eles o povo e o Ministério Público, num presságio do que viria a ser a tutela dos direitos coletivos.

O segundo artigo do anteprojeto previa que “as práticas e condutas deletérias ao meio ambiente e à saúde pública, assim como a omissão e a desídia das autoridades competentes pela sua proteção, serão consideradas crime, na forma da Lei” (*ibid.*), o que seria o berço do Direito penal ambiental, prevendo, inclusive, uma perspectiva de omissão do Poder Público perante a preservação da natureza. Os dois parágrafos desse segundo artigo previam, ainda, que (i) os crimes que afetassem agrupamentos humanos seriam considerados genocídio; e (ii) o poluidor seria obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente, pela sua ação ou omissão, independentemente da existência de culpa. Esse último parágrafo seria uma primeira fórmula da tripla responsabilização do poluidor pelo dano ambiental, excetuado, todavia, a responsabilidade administrativa, que seria incluída apenas mais adiante.

Seguindo adiante, o terceiro artigo do anteprojeto previa as atividades que seriam de competência do Poder Público no contexto da proteção do meio ambiente. Assim, enumerou quinze incisos que, em síntese, atribuíam ao governo o dever de (i) manter os processos ecológicos vitais para a preservação da diversidade; (ii) monitorar a qualidade ambiental e a saúde pública; (iii) combater a degradação ambiental; (iv) adequar a utilização do espaço urbano a padrões de qualidade ambiental; (v) garantir o acesso às informações relacionadas ao meio ambiente; (vi) promover a educação ambiental; (vii) definir espaços especialmente protegidos; (viii) exigir a realização de estudos prévios de impacto; (ix) instituir regimes tributários especiais que estimulem a preservação ambiental; (x) promover a recuperação de

áreas degradadas; (xi) promover o desenvolvimento científico e tecnológico; (xii) tutelar a proteção dos animais, vedando-se a crueldade; (xiii) controlar a comercialização e o emprego de técnicas que usem substâncias nocivas à saúde pública; (xiv) instituir o gerenciamento costeiro; e (xv) fiscalizar as instituições relacionadas à pesquisa do material genético.

O quarto artigo indicava que a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas se constituiriam enquanto patrimônio nacional, cuja utilização apenas seria autorizada com aprovação do Congresso Nacional. O artigo quinto, por sua vez, previu que os entes federativos poderiam estabelecer limitações e restrições relacionadas à proteção ambiental, mesmo no caso de já haver dispositivo regulando a matéria, antecipando o que seria a competência concorrente para legislar e gerenciar o meio ambiente. O sexto artigo garantiria a possibilidade de que Forças Armadas fossem convocadas pelo Congresso Nacional para atuar na defesa dos recursos naturais. O sétimo artigo proibiu a instalação e funcionamento de reatores nucleares em todo o território nacional, exceto para finalidades científicas. Por fim, o oitavo artigo proibia a importação e pesquisa de quaisquer artefatos bélicos nucleares, competindo ao Presidente o cumprimento dessa limitação.

Como se vê, essa foi a primeira versão do capítulo do meio ambiente, conforme aprovado pelos constituintes que integravam a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. De pronto, saltam aos olhos uma série de dispositivos que seriam excluídos, incluídos e/ou aproveitados na versão final da Constituição, o que demonstra como esse tema foi maturado e refinado ao longo dos trabalhos da ANC. Antes de adentrar nessas nuances, contudo, faz-se necessário perfazer uma análise cronológica dos anteprojetos e projetos, já que essa abordagem se revelou mais didática para a compreensão sobre o tema. Desse modo, o próximo anteprojeto a ser analisado é o da Comissão da Ordem Social, que, embora tenha mantido as principais determinações do que foi aprovado na Subcomissão, aprofundou-se com propostas ainda mais minudentes para a proteção da natureza.

Em primeiro lugar, o anteprojeto da Comissão alterou sucintamente o núcleo do direito do meio ambiente, a partir da definição de que o meio ambiente não serviria ao “usufruto das presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1987a), mas sim ao “uso das presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1987e). Essa alteração foi feita, possivelmente, a partir de um refinamento de conceitos com base no Direito civil, que diferencia os institutos jurídicos do usufruto e do simples uso, tornando prejudicada a primeira versão do texto constitucional. Não há dúvidas de que esse seria o precursor da categoria jurídica adotada pelo constituinte ao final da ANC,

quando afirmou que o meio ambiente não é apenas algo a ser usado, mas sim um bem de uso comum do povo, o que enseja numa dimensão de coletividade muito mais profunda.

A próxima alteração ocorreu logo no segundo artigo, tendo a Comissão incluído no bojo do direito penal ambiental as práticas deletérias “à saúde dos indivíduos e à segurança dos trabalhadores” (*ibid.*), retirando, portanto, o jargão mais abrangente que era o da simples saúde pública. Com isso, tentou-se atenuar uma crítica que foi muito relevante para outras Subcomissões temáticas quanto à proteção aos direitos do trabalhador, agora, contudo, em uma perspectiva ambiental. Ademais, no mesmo artigo, a Comissão pontuou que os crimes ambientais deveriam ser inafiançáveis, isto é, inaditímido o pagamento de fiança para soltura do preso. Essa dimensão, que seria retirada do texto mais adiante, colocava o crime contra o meio ambiente como equiparado a crime hediondo.

No rol das atividades de competência do Poder Público, fez alterações substanciais no âmbito da educação ambiental, especificando sua envergadura, que seria feita “em todos os níveis de escolaridade” (*ibid.*). A ideia por trás dessa alteração seria deixar mais evidente que a educação ambiental seria algo que deveria perpassar toda a sociedade brasileira, em todas as etapas da vida, o que seria reforçado mais adiante a partir do ideal de uma “consciência ambiental”. No mesmo artigo, também houve alterações quanto à proteção dos animais, que não deveria se resumir à mera restrição de práticas cruéis, mas à vedação de ações que os exponham “ao risco de extinção, à captura ou cativeiro para fins lucrativos, à caça ou pesca predatórios” (*ibid.*), além de prever expressamente a proteção dos animais domésticos.

Quanto às áreas reconhecidas como patrimônio nacional (lembre-se, a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica o Pantanal, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas), introduziu um parágrafo único que previu a criação de “Reservas Extrativistas na Amazônia, como propriedades da União, para garantir a sobrevivência das atividades econômicas Tradicionais, associadas à preservação do meio ambiente” (*ibid.*). Essa inclusão faz alusão às reivindicações de comunidades locais, como a dos seringueiros, considerada a sua íntima relação com o meio ambiente, o que permite a exploração sustentável da floresta sem prejuízos para a fauna e flora. Muito embora essa disposição não resistisse à redação final do capítulo do meio ambiente, é certo que ela seria contemplada nas leis que regulamentam o texto constitucional.

Especificamente sobre as usinas nucleares, retirou a vedação geral e quase irrestrita à exploração desse tipo de energia para definir que “a instalação e funcionamento de reatores nucleares dependerão de prévia autorização do Congresso Nacional” (*ibid.*). A ideia seria amenizar o receio dos constituintes da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente,

que eram muito descrentes da energia nuclear, considerando o contexto do acidente nuclear de Chernobyl, que acontecera no ano de 1986. Desse modo, com essa nova redação, não seria mais vedado a exploração desse potencial energético, mas ainda seria necessária a validação do Congresso Nacional, mantendo no Poder Legislativo a palavra final sobre o assunto.

O anteprojeto da Comissão ainda acrescentou cinco artigos novos, que podem ser resumidos da seguinte forma: (i) um artigo que prevê expressamente que o exercício do direito de propriedade condiciona-se à proteção do meio ambiente, o que seria reorganizado para o capítulo que define a ordem econômica<sup>73</sup>; (ii) um artigo que condiciona a exploração dos recursos minerais à preservação e/ou recomposição do meio ambiente; (iii) um artigo que criaria o tributo de conservação e reposição do meio ambiente, a ser cobrado daquele que explora os recursos naturais, ficando a cargo da lei dispor as incidências desse imposto. Ademais, nesse mesmo artigo, foi prevista a necessidade de os entes federados alocarem pelo menos um por cento dos recursos anuais para a preservação do meio ambiente; (iv) um artigo prevendo um regime de votação para que os órgãos de direção das instituições públicas ambientais fossem constituídos; (v) um artigo que reconheceu que diversas propriedades seriam reconhecidas como de interesse público, com isenção de tributos e tratamento fiscal diferenciado.

Entendidas as novidades/diferenças entre os anteprojeto aprovados pela Subcomissão e pela Comissão, veja-se que os seus demais artigos e disposições permaneceram idênticas, isto é, simplesmente replicadas de texto para texto. Isso não aconteceria, contudo, na transição da Comissão da Ordem Social para o Plenário, tendo a Comissão de Sistematização alterado bastante a redação do capítulo do meio ambiente, reduzindo seus treze artigos para apenas um único dispositivo nuclear, com diversos parágrafos e incisos que adensaram a maioria das propostas formuladas pelos constituintes. Com isso, destaca-se que a primeira versão elaborada pela Comissão de Sistematização e, posteriormente, analisada pelo Plenário foi o “Projeto de Constituição A”, que se estuda a partir de então.

Em primeiro lugar, veja-se que o artigo principal do capítulo do meio ambiente (agora seu único artigo) continuaria praticamente igual, prevendo agora que “todos têm direito ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e

---

<sup>73</sup> “Como é sabido, todas as Constituições filiadas ao princípio da livre iniciativa garantem o direito de propriedade privada, inclusive a do Brasil. A grande diferença entre as Constituições mais antigas e as atuais é que nestas o direito de propriedade aparece ambientalmente qualificado [...] Além da instituição desse inovador “dever de não degradar” e da ecologização do direito de propriedade, os mais recentes modelos constitucionais elevam a tutela ambiental ao nível não de um direito qualquer, mas de um direito fundamental, em pé de igualdade (ou mesmo, para alguns doutrinadores, em patamar superior) com outros também previstos no quadro da Constituição, entre os quais se destaca, por razões óbvias, o direito de propriedade” (BENJAMIN, 2015, pp. 96 a 99).

defendê-lo” (BRASIL, 1988d). Nesse sentido, note-se que diversos conceitos foram densificados e resumidos, incluindo-se, finalmente, a noção de que o meio ambiente seria um bem de uso comum do povo<sup>74</sup> e essencial à qualidade de vida<sup>75</sup>. Excluiu-se, contudo, ideia da solidariedade diacrônica, ficando de fora o jargão que garante a proteção do meio ambiente para as presentes e as futuras gerações. Essa exclusão, bastante contraditória com as discussões travadas entre os parlamentares nas sessões, seria sanada nos próximos projetos de Constituição, que retomariam o princípio da proteção de um futuro sustentável.

Seguindo adiante, a partir do Projeto de Constituição A, organizou-se um parágrafo primeiro que consolidaria todas as atividades relacionadas ao meio ambiente cuja competência ficaria para o Poder Público<sup>76</sup>, prevendo os instrumentos fundamentais de seu exercício (ou normas-instrumento), que seriam (i) preservar e restaurar os processos ecológicos; (ii) preservar a diversidade e integridade do patrimônio genético do país; (iii) definir os espaços territoriais a serem especialmente protegidos; (iv) exigir o estudo prévio de impacto ambiental; (v) controlar a produção e o emprego de substâncias que comportem risco para o meio ambiente e para a qualidade de vida; (vi) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino; (vii) proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que as coloquem sob risco ou submetam animais à crueldade. É possível notar que essas disposições já se assemelhavam em grande medida à redação final do capítulo do meio ambiente, com pequenos ajustes e refinamentos de técnica legislativa.

---

<sup>74</sup> “O meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado ainda “bem de uso comum do povo”, e essencial à sadia qualidade de vida. Interessante destacar, entretanto, que não se pode considerar os bens ambientais como bens públicos estrito senso, ou seja, simplesmente de domínio público. A concepção civilista dos bens, baseada na dicotomia entre bens públicos e privados, foi superada pela doutrina ambiental moderna. Atualmente, os bens ambientais são considerados bens de interesse público, independentemente de sua dominialidade, pública ou privada. Distingue-se ainda o meio ambiente ecologicamente equilibrado – definido como um macrobem, unitário e integrado, de natureza incorpórea e imaterial, e pertencente à coletividade – dos elementos corpóreos que o integram, que também são bens ambientais, como as águas, as florestas, etc.” (SANTILLI, 2005, p. 34 a 35).

<sup>75</sup> “A inserção da fórmula “qualidade de vida” no caput do art. 225 relaciona o direito ao ambiente à saúde física e psíquica e o bem-estar espiritual do ser humano. Apoiando-se em padrões antropocêntricos, biocêntricos e até ecocêntricos, a norma é expressão de um antropocentrismo alargado, que retira a proteção ambiental da sua dependência funcional em relação à utilidade direta para os objetivos do homem, mas não rompe a sua ligação com o bem-estar das pessoas (Sarlet; Fensterseifer, 2013, p. 40; Leite; Ayala, 2002, p. 48s.). Nessa visão, o meio ambiente representa um bem jurídico autônomo, que resulta da combinação de elementos do ambiente natural e da sua relação com a vida humana” (KRELL, 2018).

<sup>76</sup> “O segundo encontra-se no § 1º, com seus incisos, que estatui sobre os instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no "caput do artigo. Mas não se trata de normas simplesmente processuais, meramente formais. Nelas, aspectos normativos integradores do princípio revelado no caput se manifestam através de sua instrumentalidade. São normas-instrumentos da eficácia do princípio, mas também são normas que outorgam direitos e impõem deveres relativamente ao setor ou ao recurso ambiental que lhes é objeto. Nelas se conferem ao Poder Público os princípios e instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (SILVA, 1995, p. 31).



Nos demais parágrafos do artigo nuclear do meio ambiente<sup>77</sup>, que preevem as determinações voltadas aos particulares, em relação a seus objetos e setores, ficaria definido que: (i) aquele que explorar os recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com solução técnica descrita no estudo de impacto, aprovado antes do início da exploração desse recurso; (ii) as condutas e atividades ilícitas que são lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos; (iii) o reconhecimento da Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional; (iv) a indisponibilidade das terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Com efeito, note-se que esses últimos parágrafos densificaram diversos dispositivos que estavam previstos nos textos anteriores, com pontos de congruências e diferenças, a se estudar primeiro aquelas.

Em primeiro lugar, é interessante perceber que o “Projeto de Constituição A” maturou a ideia da Comissão da Ordem Social, que previa a necessidade daquele que explora os recursos naturais a preservar e recompor o meio ambiente, aventando agora a necessidade de que fosse prevista solução técnica no estudo prévio de impacto ambiental. Em segundo lugar, o referido projeto fortaleceu a ideia da tripla responsabilização pelo dano ambiental, ao prever que o poluidor deveria arcar também com sanções administrativas, o que não havia sido considerado no anteprojeto da Comissão. Ademais, interessante perceber a inclusão da Serra do Mar como patrimônio público, região de importante relevância ambiental que havia sido ignorada nas versões iniciais do capítulo do meio ambiente. Por último, destaca-se a compreensão da indisponibilidade das terras devolutas, conceito que seria muito relevante até o dias de hoje.

Quanto às suas principais diferenças, é possível notar que a Comissão de Sistematização, a partir do “Projeto de Constituição A”, excluiu diversos dispositivos que estavam nas primeiras versões do capítulo do meio ambiente, sendo possível destacar, por exemplo, a retirada: (i) das vedações e restrições à exploração da energia nuclear; (ii) da criação de um tributo e de um fundo específicos para a conservação e reposição do meio ambiente; (iii) da subordinação expressa da propriedade à proteção do meio ambiente; (iv) do regime de votação para que os órgãos de direção das instituições públicas ambientais fossem constituídos;

---

<sup>77</sup> O terceiro, finalmente, caracteriza um conjunto de determinações particulares, em relação a objetos e setores, referidos nos §§ 2º a 6º notadamente o 4º, do art. 225, nos quais a incidência do princípio contido no caput se revela de primordial exigência e urgência, dado que são elementos sensíveis que requerem imediata proteção e direta regulamentação constitucional, a fim de que sua utilização, necessária talvez ao progresso, se faça sem prejuízo ao meio ambiente. E porque são áreas e situações de elevado conteúdo ecológico é que o constituinte entendeu que mereciam, desde logo, proteção constitucional” (*ibid.*, p. 31).

(v) do dispositivo que previa a possibilidade de que algumas áreas fossem reconhecidas como de interesse público, com regime fiscal diferenciado; (vi) do rol de legitimados para ajuizamento de ações judiciais voltadas à proteção do meio ambiente; (vii) do dispositivo que previa que os crimes ambientais cujas vítimas fossem agrupamentos humanos seriam considerados genocídio, além de outras questões mais secundárias.

É certo, contudo, que muitas dessas disposições não foram simplesmente cortadas do texto constitucional, mas sim realocadas e sistematizadas em um contexto mais amplo, considerando que os trabalhos de todas as Comissões já haviam se encerrado. Veja-se, por exemplo, que o princípio da subordinação da propriedade à preservação do meio ambiente seria incluído no capítulo que define a ordem econômica social (art. 170, da CF/88). Quanto à exploração do potencial energético nuclear, essas disposições seriam incluídas no rol das atividades de competência da União (art. 22, da CF/88) e de monopólio da União (art. 177, da CF/88), mantida, por exemplo, a necessidade de aprovação do Congresso Nacional para o exercício da atividade nuclear. Em paralelo, o rol de legitimados para o ajuizamento de ações que visem a proteção do meio ambiente seria incluído no próprio rol dos direitos e garantias individuais (art. 5º, inc. LXXIII)<sup>78</sup>, o que serviu como poderosa munição para a tutela dos direitos ambientais e para a efetivação da Lei nº 7.347/85 (LACP) nos anos vindouros<sup>79</sup>.

O fato de tantas matérias anteriormente previstas no capítulo do meio ambiente terem sido redivididas entre os demais artigos da Constituição fortalecem a ideia de que o direito à preservação da natureza foi uma matéria pulverizada ao longo de todo o texto constitucional. Com efeito, como bem afirma Herman Benjamin que “no decorrer do texto constitucional, tal direito reaparece, ora como direito-reflexo (proteção da saúde, do trabalhador etc.), ora não mais como direito *per se*, mas como preceito normativo de apoio a ele (p. ex., a função ecológica da propriedade rural, no art. 186, II, já referida)” (BENAMIN, 2015, p. 130). Assim, resta evidente que o capítulo do meio ambiente, em uma perspectiva sistemática, figuraria como núcleo da proteção ambiental, de modo que os demais artigos relacionados ao tema seriam interpretados em volta de sua força gravitacional.

---

<sup>78</sup> “A primeira referência expressa ao meio ambiente ou a recursos ambientais, na Constituição, vem logo no art. 5º, LXXII, que confere legitimação a qualquer cidadão para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (SILVA, 1995, p. 27).

<sup>79</sup> “A introdução da Ação Civil Pública em defesa dos interesses difusos da sociedade pela Lei 7.347/85 significou uma verdadeira revolução no sistema jurídico-processual; ela pode ser instaurada em defesa do meio ambiente e de bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (entre outros), conceitos que devem ser preenchidos pelo intérprete com recurso à legislação material e, acima de tudo, às normas constitucionais. A identificação dos referidos bens cabe também ao Judiciário, cuja competência ultrapassa a função de corrigir erros de avaliação dos órgãos administrativos” (KRELL, 2018).

Voltando ao ponto principal, veja-se que o “Projeto de Constituição B” traria algumas mudanças importantes para o capítulo do meio ambiente, começando por seu artigo nuclear, que agora teria a seguinte redação “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público o dever de defendê-lo e à coletividade o de preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988e). É possível notar uma divisão de “tarefas” entre o Poder Público, que deveria defender o meio ambiente, e a coletividade, que deveria preservar o meio ambiente. Além disso, retomou-se a ideia da solidariedade diacrônica, contemplando as discussões entre os parlamentares, que antes foram negligenciadas pelo Projeto de Constituição A.

Seguindo adiante, nos incisos que enumeram as atividades de competência do Poder Público, delimitou-se que alterações e supressões nos espaços territoriais especialmente protegidos só poderiam ser feitos mediante lei, garantia que seria central para a preservação da natureza nos dias de hoje. Além disso, refinou-se bastante a técnica legislativa de alguns incisos (como o que prevê a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental), que agora incluíam o jargão “na forma da lei”, exigindo-se, portanto, uma norma infraconstitucional regulamentadora. Ademais, aventou-se que o controle de substâncias perigosas não deveria apenas proteger a vida humana, mas sim a qualidade do meio ambiente, em uma compreensão ecocêntrica<sup>80</sup>. Por fim, definiu-se que a educação ambiental deveria proporcionar uma conscientização pública voltada ao meio ambiente, o que garantiria o ensino a todos sobre as consequências dos danos ambientais em uma perspectiva holística.

Nos parágrafos seguintes, indicou-se que aquele que explora os recursos minerais devem recuperar o meio ambiente “de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei” (Projeto de Constituição B – BRASIL, 1988e) e não mais “de acordo com solução técnica descrita no estudo de impacto ambiental, aprovado antes do início da exploração” (Projeto de Constituição A – BRASIL, 1988d). Essa alteração mudaria bastante a forma como executada a reparação ambiental no âmbito do Direito minerário, prevendo a possibilidade de um análise *a posteriori* que vincula o explorador dos recursos minerais. Ademais, por último, o projeto inovou a redação do capítulo do meio ambiente ao prever um novo parágrafo que definiria que “as usinas que operam com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas” (BRASIL, 1988e), expandindo o nível de proteção sob a exploração desse potencial energético.

---

<sup>80</sup> “Éticamente insuficiente porque a tutela ambiental vem, lentamente, abandonando a rigidez de suas origens antropocêntricas, incorporando uma visão mais ampla, de caráter biocêntrico, ao propor-se amparar a totalidade da vida e suas bases” (BENJAMIN, 2011).

O Projeto de Constituição C e o Projeto de Constituição D apenas preservariam os artigos e dispositivos que foram aprovados pelo Projeto de Constituição B, mudando apenas a organização do artigo nuclear do meio ambiente, restando definido que caberia “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-la para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988f). Assim, aboliu-se a proposta de uma aparente divisão de tarefas entre o Poder Público e a coletividade, prevendo agora que ambos têm o dever de defender e preservar a natureza<sup>81</sup>. Essa compreensão seria mais técnica para proporcionar, na prática, a exequibilidade de uma visão jurídica que contempla a proteção ambiental como um dever de todos os integrantes da sociedade.

A partir disso, então, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 que, em seu capítulo VI, artigo 225 e demais consectários, previu a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental<sup>82</sup>. Findas as análises sobre a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), espera-se que tenha sido possível compreender a dimensão das problemáticas que perpassam o assunto, a partir das reflexões e análises sobre os trabalhos e projetos da ANC, que revelaram a intenção inequívoca do constituinte originário em dar um foco sem precedentes para a criação de um princípio voltado à preservação dos ecossistemas, da natureza e da saúde dos seres vivos.

## **2.5. Os impactos da Constituição de 1988 sobre a proteção de direitos: rápidas reflexões e críticas a partir do julgamento da ADPF 708 e das vantagens da constitucionalização do direito fundamental ao meio ambiente:**

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 708 foi um julgamento bastante paradigmático, em que o STF analisou a omissão do Poder Público no

<sup>81</sup> “No caput do art. 225, uma obrigação explícita, genérica, substantiva e positiva de defesa e preservação do meio ambiente (“impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo”). Além disso, o texto constitucional forjou uma obrigação genérica, substantiva e negativa, mas implícita, de não degradar o meio-ambiente, também abrigada no caput do art. 225. Em ambos os casos estamos diante de deveres erga omnes, em que temos como coobrigados, indistintamente, o Poder Público, os indivíduos e a coletividade” (BENJAMIN, 2008, p. 67 a 68).

<sup>82</sup> “Inserida no Título “Da Ordem Social” (ao lado da Seguridade Social, saúde, educação, cultura e desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, família, criança, adolescente e idoso, e índios), a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Lembra corretamente Ney de Barros Bello Filho que estamos diante de “direito fundamental, quer na dimensão real ou teórica, quer na dimensão positiva”, tanto mais após 1988. A um, já que a estrutura normativa do tipo constitucional a isso leva (“Todos têm direito...”); a dois, na medida em que o rol do art. 5º, por força do disposto no seu § 2º não é exaustivo. Direitos fundamentais há - e muitos - que não estão contidos no art. 5º. A três, posto que, sendo uma extensão material (pois salvaguarda suas bases ecológicas vitais) do direito à vida, garantido no art. 5º, caput, reflexamente recebe deste as bênçãos e o aconchego. Na boa lição de Nicolao Dino de Castro e Costa Neto: “O direito ao meio ambiente caracteriza-se como um corolário do direito à vida”” (*ibid.*, p. 63 a 64).

emprego de verbas para instalação de um instituto acunhado de “Fundo Clima”. Desse modo, considerando as conclusões e tese adotadas pela Corte ao final do julgamento, essa é mais uma interessante evidência para a ideia de que a Constituição de 1988 garantiu no Brasil um direito fundamental à preservação do meio ambiente. O julgado é relevante para a compreensão do assunto discutido, tendo sido um divisor de águas para a tutela da ecologia em território nacional, que conquistou inédita relevância hermenêutica ao figurar como protagonista de uma ADPF. Essa importância, inclusive, fica mais evidente pela grande intersecção do caso com interessantes discussões de Direito internacional, bem como com os diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil quanto a preservação da natureza.

Muito embora o referido caso tenha reconhecido o direito fundamental ao meio ambiente em um sentido mais amplo, isto é, aplicável a toda tutela ecológica<sup>83</sup>, é fato que a ADPF em si aborda especificamente a problemática das mudanças climáticas, tema de grande foco e atenção tanto para o Direito quanto para as demais ciências. Em resumo, note-se que essas referidas mudanças climáticas são o conjunto de fatores que podem ser percebidos a partir dos efeitos negativos que estão relacionados à emissão indiscriminada e descontrolada de gases estufa, com a retenção excessiva de calor pela atmosfera. Para Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone esse processo se iniciou ainda na 1ª Revolução Industrial (séc. XVIII), quando primeiro se identificou o fenômeno do aquecimento global<sup>84</sup>. Nesse contexto, é possível destacar uma série de danos ambientais que contribuem diretamente para as mudanças climáticas, dentre eles, por exemplo, o uso indiscriminado dos recursos naturais, a queima de combustíveis, a má gestão de resíduos sólidos e líquidos, o desmatamento e exploração indevida do solo, entre outros.

Não foi por acaso, portanto, que o Brasil patrocinou a assinatura de três grandes tratados internacionais sobre a questão das mudanças climáticas<sup>85</sup>, tema esse que está intimamente

---

<sup>83</sup> “Tem, por extensão e corolário, o direito ao meio ambiente sadio e o direito à paz (e ao desarmamento). Em sentido amplo, está intimamente relacionado com o direito ao desenvolvimento como um direito humano (o direito de viver tendo satisfeitas as necessidades humanas básicas). E encontra-se, enfim, na origem da mais recente ratio legis do ordenamento internacional dos direitos humanos e do meio ambiente, voltado à proteção e à sobrevivência do ser humano e da humanidade” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 182).

<sup>84</sup> “Desde a primeira Revolução Industrial, em meados do século XVIII, a temperatura da Terra vem subindo, fenômeno identificado como aquecimento global ou, de forma mais abrangente, mudança climática. A maior parte dos cientistas afirma que o fenômeno da mutação climática se deve, sobretudo, à ação humana (NASA, s/d.a), embora existam, ainda, céticos e negacionistas. O Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática, criado em 1988, no âmbito das Nações Unidas, para consolidar o conhecimento científico na matéria, considera que a probabilidade de o homem ser responsável pelo aquecimento global é superior a 90% (IPCC, 2008). É fora de dúvida que o planeta está em fase de aquecimento e muitas das consequências já podem ser sentidas em diferentes partes do mundo, como o derretimento das calotas polares, a elevação do nível do mar, a extinção de espécies e o número crescente de situações climáticas extremas” (BARROSO e CAMPOS MELLO, 2020, p. 1265).

<sup>85</sup> “Três documentos internacionais patrocinados pela ONU vêm procurando enfrentar diretamente o problema da mudança climática: (i) a Convenção Quadro sobre Mudança Climática, de 1992; (ii) o Protocolo de Kyoto,

relacionado com a manutenção da própria vida na terra. Em primeiro lugar, tem-se a Convenção Quadro sobre Mudança Climática, documento firmado na ONU em 1992 “com o proposito de conter o aquecimento global e as mudanças climáticas que dele podem advir, é hoje um dos acordos com maior visibilidade no cenário internacional” (BIATO, 2005, p. 233). Veja-se que ela serviu como um importante marco para as questões ambientais em nível internacional, dando prosseguimento a um ideal de proteção que nasceu ainda em 1972, a partir da Convenção de Estocolmo, quando foi maturada a própria ideia da solidariedade diacrônica.

A Convenção Quadro, desse modo, apontou uma série de medidas para mitigar as taxas de emissão dos gases estufa, fixando responsabilidades e compromissos mais onerosos aos países com melhor capacidade financeira. Isso porque a ideia do tratado era que os índices de efeito estufa retornassem aos da década anterior, de modo que os países com mais produção industrial tomariam para si os maiores encargos. Assim, veja-se que o tratado se organiza em quatro grandes anexos, sendo os “anexos I e II” voltados a classificar os países com as maiores e menores obrigações, enquanto o “anexo A” enumera as categorias e fontes dos gases de efeito e o “anexo B” lista quais foram os compromissos assumidos por cada país.

Em segundo lugar, destaca-se o Protocolo de Kyoto, documento assinado no bojo das Nações Unidas em 1997 que aprofundou os compromissos voluntários fixados na Convenção Quadro, tendo reconhecido que “seria difícil para os países cumprir as metas e impor sacrifícios à sua população”, transformando “as reduções voluntarias em obrigatórias” e introduzindo mecanismos “destinados a reduzir o custo desses cortes nas emissões” (*ibid.*, p. 242). Se num primeiro momento, portanto, o tom era refrear totalmente os gases estufa, esse segundo tratado buscou um tom mais conciliador, a partir de um ideal de desenvolvimento econômico sustentável, com a criação, por exemplo, dos créditos de carbono.

Por último, passados quase vinte anos da assinatura do Protocolo de Kyoto, firmou-se o mais recente Acordo de Paris (2015), que buscou delimitar quais foram as contribuições nacionalmente determinadas por cada um dos países signatários da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) para que os respectivos governos apresentassem as medidas de sustentabilidade mais viáveis a partir dos cenários sociais e econômicos locais. Por meio deste acordo, portanto, os países da comunidade internacional se

---

concluído em 1997, mas que só entrou em vigor em 2005; e (iii) o Acordo de Paris, vigente desde o final de 2016. Está prevista para 2023 uma avaliação geral dos resultados obtidos. Já se antecipa que as metas de redução das emissões não terão sido alcançadas e que, ademais, têm se revelado insuficientes. O quadro geral é agravado pela decisão dos Estados Unidos de se retirarem do Acordo de Paris. Não por acaso, no Fórum Econômico Mundial de 2020, em Davos, na Suíça, as maiores preocupações e discussões de lideranças políticas, econômicas e intelectuais gravitaram em torno do aquecimento global” (BARROSO e CAMPOS MELLO, 2020, p. 1236).

comprometeram mais uma vez em agir para manter o aumento da temperatura média mundial abaixo dos níveis antes da 1ª Revolução industrial.

Esse, portanto, foi um cenário mais amplo de como a problemática das mudanças climáticas evoluiu em sede internacional, ou seja, uma coletânea de tratados que se estendem ao longo das décadas, mas que encontram muitas dificuldades em sua efetivação pelas diferentes prioridades entre os países da comunidade internacional. A questão no Brasil, todavia, segue a toada do exterior, ficando condicionada a uma longa discussão entre interesses políticos e econômicos relacionados à mitigação dos gases estufa. Assim, no ano de 2022, chegaria a vez do Supremo Tribunal Federal analisar a situação para interpretar o que a Constituição de 1988 garante sobre esse tema, considerando o quadro da preservação ambiental brasileiro e o que foi definido no texto constitucional sobre as políticas ambientais<sup>86</sup>.

Desse modo, falando agora sobre a própria ADPF nº 708, veja-se que ela foi, em síntese, uma demanda originariamente ajuizada como uma Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) por quatro partidos: (i) Partido Socialista Brasileiro (PSB); (ii) Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); (iii) Partido dos Trabalhadores (PT); e (iv) Rede Sustentabilidade (REDE). O argumento principal aduzido na ação seria que a União Federal vinha descumprindo o dever de fazer funcionar o Fundo Nacional sobre a Mudança do Clima, ou simplesmente “Fundo Clima”, a partir da violação material ao art. 225, *caput*, da CF/88. Assim, no mérito, foi requerida a retomada do funcionamento do referido Fundo Clima, com a aprovação do respectivo Plano Anual de Aplicação de Recursos, a continuidade da captação e alocação de recursos, dentre outras questões relacionadas.

O fundo foi instituído pela Lei nº 12.114/2009, que vinculou sua atuação ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), que asseguraria recursos para seu exercício, bem como nomearia um comitê gestor para coordená-lo<sup>87</sup>. Na prática, o fundo serviria para promover recursos e apoio aos empreendimentos que visem à mitigação da mudança climática, a partir de recursos

---

<sup>86</sup> “A ADPF 708, que tem por objeto o funcionamento do Fundo Clima, inaugura um importante capítulo no Direito do Clima brasileiro. Primeiro litígio diretamente climático a chegar ao Supremo Tribunal Federal, o caso deve tornar-se paradigmático por dois motivos. Primeiro, por conta de seu objeto: o Fundo Clima, fundo de natureza contábil vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, criado pela Lei 12.114/09 como instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima, vem tendo seus recursos contingenciados, a despeito de sua importância para a consecução dos compromissos climáticos brasileiros. Segundo, porque representa uma oportunidade inédita de fazer avançar o debate climático no Brasil” (LEHMAN, 2020).

<sup>87</sup> Lei nº 12.114/2009: Art. 2º Fica criado o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.

aplicáveis em caráter reembolsável e não reembolsável<sup>88</sup>: (i) apoio reembolsável, mediante empréstimo, por intermédio do BNDES; (ii) apoio não reembolsável, referente a projetos de contenção à mudança climática, aprovados pelo Comitê Gestor considerando as diretrizes anteriormente estabelecidas pelo próprio Comitê.

A ideia por trás do fundo se insere no contexto das discussões travadas pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) em 2007, quando foram apresentadas e debatidas as estratégias que fundamentariam a elaboração da Política Nacional sobre Mudança Clima – PNMC (ou Lei nº 12.187/2009). Desse modo, veja-se que o CIM, paralelamente à PNMC, propôs a criação de do Fundo Clima, que contribuiria para que fossem atendidos os compromissos assumidos pelo governo brasileiro tanto na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) quanto no Protocolo de Kyoto (1997).

Não obstante, conforme demonstrou as provas juntadas aos autos da ação, o Fundo Clima permaneceu inoperante durante todo o ano de 2019 e em parte do ano de 2020, a partir de omissões da União Federal. Em resumo, não houve a nomeação do comitê gestor, sob o fundamento de que o Poder Executivo pretendia, antes de destinar os recursos, alterar a composição do órgão de modo a privilegiar também a representação do setor privado. Assim, até a edição do Decreto nº 10.143/2019 e da Portaria MMA nº 113/2020, que respectivamente mudou as regras de composição do comitê e nomeou os seus integrantes, o Fundo Clima se quedou deliberadamente inoperante. Vale apontar aqui que algo muito parecido ocorreu com o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), tendo o STF, nos autos da ADPF nº 623, julgado inconstitucional o Decreto nº 9.806/2019 que também buscou alterar a composição do órgão de forma deficitária à participação democrática e social.

Uma vez ajuizada a ação, veja-se que ela foi corretamente recebida pelo rel. Min. Luís Roberto Barroso como uma Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental, considerando, dentre outras questões processuais, que o caso cuida da “tutela de um preceito fundamental da Constituição” (BRASIL, 2022). O recebimento da ação nessa qualidade já é um interessante indicativo de como o direito ao meio ambiente foi reconhecido no texto constitucional já que a figura da ADPF tem por objetivo “impedir que condutas ou normas contrárias a preceitos fundamentais decorrentes da Constituição comprometam a regularidade do sistema normativo, afetando a supremacia constitucional” (DIMOULIS e LUNARDI, 2017,

---

<sup>88</sup> Lei nº 12.114/2009: Art. 5º Os recursos do FNMC serão aplicados: I - em apoio financeiro reembolsável mediante os instrumentos financeiros utilizados pelo agente financeiro [redação atualizada pela Lei nº 14.590/2023]. II - em apoio financeiro, não reembolsável, a projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, aprovados pelo Comitê Gestor do FNMC, conforme diretrizes previamente estabelecidas pelo Comitê.



p. 159). Essa questão processual, às vezes subestimada, já muda completamente o tom da ação, que toma um caráter hermenêutico mais expressivo.

No curso da ação, veja-se que o relator convocou uma grande audiência pública com o intuito de colher informações sobre o tema discutido nos autos, sob o fundado receio de que o não funcionamento do Fundo Clima se insere em um contexto de “grave retrocesso ambiental e desarticulação de políticas públicas, a tornar a situação ainda mais grave” (BRASIL, 2022). Participaram das discussões, ao longo dos dois dias de audiência, representantes do Poder Legislativo, ministros de Estado (dentre eles, Ricardo Salles, então Ministro do Meio Ambiente), especialistas, empresários, acadêmicos, representantes indígenas e de organizações não governamentais, entre outros. A ideia era permitir que a questão do aquecimento global pudesse ser discutida com ampla participação da sociedade, o que se alinha também com ao dever de publicidade próprio do Direito ambiental.

Falando agora sobre os pontos abordados pelo acórdão da ADPF, veja-se que o primeiro argumento apresentado pelo relator para fundamentar a procedência da ação foi que, ao contrário do que alegava a Presidência da República à época, a questão atinente às mudanças climáticas se constitui enquanto matéria essencialmente constitucional, já que ele “não se insere em juízo político, de conveniência e oportunidade, do Chefe do Executivo. Trata-se de obrigação a cujo cumprimento está vinculado” (*ibid.*). Essa, sem dúvidas, é uma das características que colocam o Direito ambiental em caráter tão central no ordenamento jurídico, sagrando-se, portanto, enquanto direito fundamental pela Constituição<sup>89</sup>, sendo dever do Poder Público e de toda a coletividade sua defesa e preservação.

A partir dessa lógica, inclusive, o relator também reforçou o seu ponto a partir do princípio da vedação ao retrocesso, em sua esfera ambiental, já que, a partir dos dados analisados no curso do processo, julgou existir no Brasil uma “situação de colapso nas políticas públicas de combate às mudanças climáticas” (*ibid.*). Isso está expresso no art. 225, § 1º, inc. III, da CF/88<sup>90</sup>, que confere patamar de grande proteção à tutela ecológica.

---

<sup>89</sup> “O art. 225 estabelece um autêntico direito fundamental, já que o catálogo dos DF é materialmente aberto (art. 5º, § 2º). Como expressão de sua indivisibilidade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estende e reforça o significado dos direitos à vida (art. 5º, caput) e à saúde (arts. 6º, 196 s.), além da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), para garantir uma vida saudável e digna que propicie o desenvolvimento humano. Assim, o conceito da dignidade está aberto e em constante mutação, reconstruindo-se permanentemente em razão da evolução cultural de uma sociedade e da inserção de novos valores ao seu conteúdo, ampliando a condição existencial humana além da dimensão estritamente biológica” (KRELL, 2018).

<sup>90</sup> “A Constituição Federal no artigo 225, § 1º, inciso III, estabelece a impossibilidade legal de que mudanças legislativas alterem o nível de tutela ambiental conferida aos espaços especialmente protegidos em razão de seus valores ecológicos. Essa disposição reflete o chamado princípio de vedação de retrocesso ambiental ou da proibição da proteção insuficiente” (ANTUNES, 2023).

Seguindo adiante, considerando a natureza dessa garantia fundamental, o relator julgou que os tratados internacionais relacionados ao meio ambiente, por constituírem espécie do gênero direitos humanos, desfrutam de *status* supralegal. Isso depreende, principalmente, da tese construída pelo STF no bojo do Recurso Extraordinário – RE nº 466.343 (rel. Min. Cezar Peluso, j. em 03.12.2008), quando a corte constitucional definiu que a “supralegalidade dos tratados internacionais sobre direitos humanos que sejam internalizados pelo direito pátrio” (MENDES e GONET BRANCO, 2020, p. 1354). Esse argumento foi construído para fortalecer a tese de que a omissão do Poder Público no combate da poluição não pode ser tolerada, sendo seu dever incentivar medidas de mitigação à degradação ambiental, bem como de cumprir os compromissos assumidos internacionalmente<sup>91</sup>.

Vale pontuar que não se fala aqui de um absolutismo constitucional. Aliás, como bem construído ao longo da redação deste trabalho, o Brasil adota um modelo de desenvolvimento sustentável, em que se permite a compatibilização de anseios econômicos legítimos com o plano de preservação ambiental. Todavia, a questão posta a mesa na ADPF nº 708 (e em tantos outros casos no Brasil) é um cenário de ampla vulneração do direito fundamental ao meio ambiente, em um caráter de desrespeito injustificado à luta contra a degradação ambiental, bem como ao incentivo às medidas mitigadoras de impactos, como as mudanças climáticas.

A partir da análise sobre a necessidade da destinação dos recursos financeiros ao Fundo Clima e a impossibilidade de seu contingenciamento, reforçou o STF a existência de um direito constitucional de tutela e restauração do meio ambiente. Nesse sentido, aventou-se que “os recursos cujo contingenciamento se pretende vedar no presente caso [...] têm destinação legal específica, que por sua vez concretiza direitos fundamentais” (STF, 2022). Desse modo, contingenciar a sua aplicação, fundados na efetivação de uma Constituição ambientalista<sup>92</sup>, não poderia ser feito senão em prejuízo de uma garantia a ser preservada de forma prioritária.

Por fim, o relator julgou a ação procedente, para determinar a União que faça funcionar o Fundo Clima, isso com base no “respeito ao direito constitucional ao meio ambiente saudável (CF, art. 225), ao dever do país de cumprir com direitos e compromissos assumidos

---

<sup>91</sup> “A ADPF 708 representa, portanto, a possibilidade de, por meio da adequada solução do caso concreto, determinar-se a cessação da inação governamental e contribuir para que o país avance no cumprimento de seus compromissos climáticos. Tão ou mais significativamente, é também uma oportunidade ímpar de deslocar-se a Janela de Overton do diálogo climático no Brasil, promovendo o progresso do Direito do Clima e a efetividade da questão constitucional do século XXI” (LEHMAN, 2020).

<sup>92</sup> “A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da ordem social (Cap. VI do Tít. VIII. Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional” (SILVA, 1995, p. 26).

internacionalmente (CF, art. 5º, § 2º)” (*ibid.*). O relatório foi acolhido por todos os julgadores, à exceção do Min. Nunes Marques, que julgou o pedido improcedente, a partir do argumento de que não houve omissão do Poder Público quanto à proteção do meio ambiente. Ademais, questionou que as apurações quanto ao funcionamento do Fundo Clima deveriam ser feitas pelo Senado, que analisaria a alocação das verbas. Ao final, a tese adotada pelo tribunal foi que:

O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c o art. 9º, § 2º, da LRF) (BRASIL, 2022).

Esse foi, portanto, o julgamento da ADPF nº 708, que certamente contribuiu em grande medida para a efetivação da tutela ecológica enquanto uma garantia fundamental. Foi possível perceber que as teses construídas e definidas pelo Supremo Tribunal Federal a partir desse caso se fincaram de forma natural às intenções e interesses defendidos na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), quando primeiro se pensou no Brasil em um Direito ambiental constitucional. Inclusive, destaca-se a semelhança de alguns argumentos, inclusive os de caráter internacional, que tiveram grande influência ao longo dessas décadas, para a efetivação de um modelo contemporâneo e difuso de dignidade humana que perpassa as esferas de direitos individuais, coletivos, políticos e, mais do que nunca, ambientais<sup>93</sup>.

Terminada a análise do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 708, vale tecer também algumas necessárias considerações sobre os diversos pontos positivos que a constitucionalização da proteção ao meio ambiente trouxe (ou pode trazer) para o ordenamento jurídico-normativo brasileiro. Afinal, não foi à toa que tratados como a Declaração de Estocolmo (1972) exerceram uma grande influência para que os países da comunidade internacional incluíssem esse tema no bojo de suas respectivas Constituições<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> O conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente (onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, bem como o que ele come, veste, etc.). A vida e saúde humanas (ou como refere o caput do artigo 225 da Constituição Federal, conjugando tais valores, a sadia qualidade de vida) só são possíveis, dentre dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde de planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se estuga entre outras manifestações da dimensão ambiental. Como se percebe, o ambiente está presente nas questões mais vitais e elementares da condição humana, além de ser essencial à sobrevivência do ser humano” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 61 a 62).

<sup>94</sup> “Feita essa observação prévia, é interessante assinalar que a questão ambiental, hoje, assumiu uma dimensão internacional irrefreável. Aspectos geográficos – como a proximidade de fronteiras e o uso de recursos naturais comuns – bem como injunções econômicas – e.g. a troca de produtos no comércio internacional – acentuam a inter-relação entre os Estados. Já existe no Direito Internacional Ambiental em fase de intensa elaboração. Certos episódios, ademais, com sua amplitude ou gravidade, têm enorme repercussão fora do território onde se verificaram” (BARROSO, 1992, p. 42).

Em primeiro lugar, veja-se que, para a maioria dos países do continente sul-americano, a Constituição se firmou como uma figura imponente da independência nacional perante as metrópoles coloniais. Ela tornou-se, desse modo, um símbolo do triunfo das revoluções perante o violento controle das potências europeias, ou mesmo como um atestado de nascimento de uma nova ordem política voltada à democracia. Para o Brasil, contudo, a primeira Constituição nacional, outorgada no longínquo ano de 1824, ainda coexistia como um modelo de governo monárquico-imperial, que seria deposto apenas no final do século XIX. Na verdade, a grande maioria das Constituições brasileiras foram criadas no cerne de governos antidemocráticos, o que apenas fortaleceu a importância da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), que se colocava na contracorrente da história constitucional do Brasil<sup>95</sup>.

Pois bem, feita essa rápida introdução, note-se que constitucionalizar a proteção do meio ambiente, ainda no final da década de oitenta, funcionaria como um indicativo de que a nova ordem jurídica brasileira buscava se aproximar dos interesses sociais, contemplando, finalmente, os anseios políticos de um grupo bastante preocupado com a sustentabilidade. Seria, portanto, um caminho diferente do que foi seguido pelos outros processos constituintes brasileiros. Essa ampla abertura política, estudada em detalhes acima, seria exatamente o maior ponto de destaque entre a Constituição de 1988 e as suas predecessoras, dando um enorme grau de preocupação com pautas antes silenciadas. Veja-se, então, que essa é precisamente a primeira vantagem da inclusão da proteção ambiental como direito fundamental, isto é, a aproximação da Constituição aos anseios e interesses populares.

Ademais, outra vantagem que pode ser destacada é a de caráter essencialmente instrumental, já que essa referida constitucionalização também fornece poderosas armas para que o Poder Público respeite e imponha o cumprimento de um dever de preservar sobre toda a comunidade. Esse ponto, inclusive, tem uma dimensão mais especial para o próprio judiciário, conforme observa Herman Benjamin, quando afirma que “na penumbra do silêncio constitucional, os tribunais, à falta de porto mais seguro, deduziam ou enxergavam garantias de cunho ambiental mesmo quando não aduzidas claramente” (BENJAMIN, 2008, pp. 46 a 47). Com efeito, ao se incluir esse tema no seio da Constituição, estar-se-ia abrindo mão de qualquer dúvida ou impasse interpretativo relevante quanto a sua existência.

---

<sup>95</sup> “A superação, com diversas temporalidades e características, das ditaduras militares que marcaram a experiência política dos países da América do Sul entre os anos de 1950 e 1980, conduziu, na maior parte dos casos, à redação de novas constituições. Também aqui, há diversidade na forma de lidar com o passado autoritário. De toda forma, é visível a associação entre o final do regime de força e o surgimento de um momento constitucional. São exemplificativas desse processo as constituições do Peru (1979), Brasil (1988)” (PAIXÃO, 2011, p. 3).

Aliás, em decorrência disso, pode-se destacar que a transversalidade e abrangência da tutela ambiental, que foi tratada de forma difusa ao longo do texto constitucional<sup>96</sup>, teve relevantes efeitos sobre a tutela de outros direitos, como a propriedade privada, a moralidade administrativa, dentre outros. Desse modo, garante-se que todos os agentes da sociedade tenham o dever de observar a proteção ambiental, o que fortalece a efetividade da concretização desse direito de forma material e não apenas formal, considerando que a sua inobservância “há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecido das consequências da insubmissão ao seu comando” (BARROSO, 1992, p. 45). Aqui vale registrar que nem sempre o Poder Público tem conseguido alcançar esse grau de efetividade, contudo, não há dúvidas de que a existência desse norte funciona sim para melhores indicadores de preservação ambiental.

Destaca-se, também, que a constitucionalização do direito ao meio ambiente se dá em um contexto de *compliance* do Brasil perante uma preocupação da comunidade global de preservação da natureza<sup>97</sup>. Isso certamente aumenta a relevância do Brasil em sede internacional, colocando a nação brasileira na vanguarda de uma pauta muito importante para a Organização das Nações Unidas e demais órgãos multilaterais, como a Organização Internacional do Trabalho e a Organização dos Estados Americanos. Além disso, essa forte postura funciona também como uma boa influência para os demais países da comunidade global, que passam a ver o Brasil como um exemplo positivo em proteção ambiental.

Por fim, uma outra vantagem, talvez a mais importante, é que a constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado busca garantir às futuras gerações uma existência sadia, o que contempla a aplicação de uma solidariedade diacrônica congruente com uma perspectiva atualizada sobre a dignidade da pessoa humana. Isso tem efeitos para a criação de um rol extenso de direitos e princípios próprios do Direito ambiental, o que se confirma com virada hermenêutica que reconheceu o paradigma jurídico-ambiental no Brasil. Essa questão principiológica não se limita a fins meramente acadêmicos e tem influência, inclusive, para julgamentos da Suprema Corte brasileira.

---

<sup>96</sup> “O constituinte de 1988, antes de chegar ao art. 225, que concentradamente cuida da questão ambiental em inúmeros incisos e parágrafos, tratou-a difusamente ao longo do texto” (BARROSO, 1992, p. 51)

<sup>97</sup> “O caráter global dos temas ambientais reflete-se na questão da conservação da diversidade biológica e é ilustrado, principalmente, pelos problemas ligados à poluição atmosférica (como a redução da camada de ozônio e a mudança climática global). Esses problemas, de início considerados essencialmente locais, revelariam depois seu acentuado caráter global. A ameaça de danos resultantes do aquecimento planetário, por exemplo, é um problema de proporções consideráveis para muitas nações, sendo difícil atribuir suas causas a um único Estado ou grupo de Estados” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 166 a 167).

## CONCLUSÕES

O reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente é uma compreensão que perpassa muitos elementos, como os eventos históricos, as viradas hermenêuticas, os movimentos políticos, as novas interpretações, entre outros. Este trabalho, desse modo, tentou pincelar as evidências mais relevantes para demonstrar que o Brasil adotou sim, a partir de 1988, uma ordem constitucional que assimila o socioambientalismo como coluna cervical da república, a partir da criação de um paradigma jurídico-ambiental. Afinal, como visto acima, foi possível compreender de que forma a preocupação com a ecologia se fortaleceu em sede internacional e nacional. Além, é claro, de ter sido possível entender como ela se consolidou na Assembleia Nacional Constituinte enquanto um novo direito com enorme influência até os dias de hoje, inclusive, nas principais decisões judiciais relacionadas ao meio ambiente.

Com efeito, os resultados encontrados, sejam eles as interessantes produções acadêmicas relacionadas ao assunto, as preciosas falas e projetos da constituinte ou o paradigmático acórdão da ADPF nº 708, cooperaram para a conclusão de que existe no Brasil uma garantia fundamental à preservação da natureza, o que coloca esse direito em patamar de cláusula pétrea, a ser mantido no cerne da ordem constitucional. Essa compreensão se mostra muito relevante para os dias atuais, principalmente, ao se considerar o cenário de intensa degradação ambiental generalizada que assola o Brasil e outros países da comunidade internacional há tantas décadas. É impossível não se lembrar de eventos de impacto, como o desastre de Fukushima (2011), em que o lançamento de material radioativo na atmosfera desalojou mais de 160 mil pessoas de suas próprias casas.

Vale, portanto, repisar a primazia do Direito ambiental, que cada vez mais se coloca como uma área prioritária do conhecimento, considerando, sobretudo, a sua dimensão voltada ao futuro. Note-se, nesse sentido, que o momento histórico analisado neste trabalho é exatamente o da aquisição de direitos, em que a tábua das garantias fundamentais precisou ser alargada para contemplar as novas preocupações do mundo contemporâneo<sup>98</sup>. A partir disso, foi possível compreender como a existência de um movimento político ambientalista foi

---

<sup>98</sup> “O constitucionalismo, ao lançar na história a afirmação implausível de que somos e devemos ser uma comunidade de homens, mulheres e crianças livres e iguais, lançou uma tensão constitutiva à sociedade moderna que sempre conduzirá à luta por novas inclusões, pois toda inclusão é também uma nova exclusão. E os direitos fundamentais só poderão continuar se a própria Constituição, como a nossa expressamente afirma no § 2º do seu art. 5º, se apresentar como a moldura de um processo de permanente aquisição de novos direitos fundamentais. Aquisições que não representarão apenas alargamento da tábua de direitos, mas, na verdade, redefinições integrais dos nossos conceitos de liberdade e de igualdade, requerendo nova releitura de todo o ordenamento à luz das novas concepções dos direitos fundamentais” (CARVALHO NETTO, 2003, p. 154).

eficiente para influenciar os constituintes a reconhecer a necessidade de um inédito e inquestionável direito ao meio ambiente.

A existência desse movimento ambientalista internacional certamente fica evidente a partir da grande influência que reuniões como a Convenção de Estocolmo (1972) tiveram sobre a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Foi possível notar ao longo dos discursos dos constituintes diversas referências diretas a Estocolmo um divisor de águas para a criação de um sistema de proteção ambiental. Tudo isso fortalece a ideia de que existia um paradigma político-ambiental que serviria como terreno fértil para a criação de um novo direito fundamental que contemplaria uma visão redimensionada de proteção a dignidade humana.

Não foi à toa que a questão ambiental ficou tão pulverizada e homogênea na Constituição de 1988, já que esse referido paradigma político ambiental não influenciou apenas para os constituintes da Subcomissão de Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente, mas sim em todas as esferas e etapas do processo de criação do texto constitucional. No próprio rol dos direitos individuais, por exemplo, logo após a garantia ao direito de propriedade, é definido que a propriedade atenderá a sua função social, o que denota uma influência e leitura essencialmente ambiental sobre a ordem econômica. Esse e outros exemplos foram levantados ao longo deste trabalho para demonstrar que a questão ambiental toma grande relevância após 1988.

Muito embora uma minoria acuse essa garantia de ser “apenas” um novo direito, como se esse fato supostamente vulnerasse a sua importância, veja-se que o redimensionamento de prioridades norteada pela nova ordem constitucional brasileira aponta, invariavelmente, a existência de uma virada hermenêutica socioambiental, como explicado acima. Assim, não se está diante de um direito fraco ou relativo, mas sim de uma nova fórmula constitucional que rompe “com os paradigmas da dogmática jurídica tradicional, contaminada pelo apego ao excessivo formalismo, pela falsa neutralidade política e científica e pela excessiva ênfase nos direitos individuais” (SANTILLI, 2005, p. 35). Nesse contexto, retoma-se a lição de Cançado Trindade, que demonstra que a expansão do conjunto de normas internacionais sobre os direitos humanos e do meio ambiente se consolida na vanguarda da ordem internacional, a partir de uma ideia de proteção integral e de solidariedade diacrônica<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> “A expansão do corpo normativo internacional de direitos humanos e de meio ambiente tem sido motivada pela necessidade de proteção diante de novas ameaças e de situações de não-observância ou violação dos direitos humanos e de deterioração do meio ambiente, que exigem respostas ou reparação e regulamentação. À abordagem global contemporânea dos direitos humanos e do meio ambiente corresponde uma proteção global ou integral. Os direitos à informação e à participação democrática são de extrema importância nesse contexto, bem como a ideia elementar da solidariedade. É decerto com base na solidariedade (mais do que na soberania) que os Estados — individualmente tão vulneráveis — vão conter o armamento nuclear, combater a fome e a pobreza da maioria de

O Brasil, portanto, principalmente após 1988, tornou-se protagonista desse movimento político ambientalista, tendo sediado no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 ou Rio-92. Nessa reunião, a nação brasileira capitaneou um grande ideal de proteção florestal e soberania dos recursos naturais<sup>100</sup>, que nasce de princípios que estão previstos no próprio texto da Constituição de 1988. Desde então, o Brasil tem recebido muita atenção da comunidade global, tendo recebido outras reuniões, como a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (ou Rio+10), a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (ou Rio+20) e ainda receberá na cidade de Belém/PA a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2025 (ou COP30).

Assim foi possível encerrar o trabalho com essa importante e indispensável conclusão. Não há dúvidas de que o reconhecimento de um direito ao meio ambiente implicará em uma série de consequências quanto à política pública, à interpretação jurídica, entre outros, que precisaram ser reanalisados a partir de uma nova realidade constitucional. Contudo, passados mais de 35 anos da promulgação da Constituição de 1988, é certo que será responsabilidade dessa geração (e das próximas) garantir a sua efetividade, uma luta que começa, por exemplo, a partir de estudos como este, que buscam entender a origem dos direitos, como forma de reivindicar o seu cumprimento.

---

sua população, resistir a epidemias, recuperar-se dos desastres naturais e beneficiar-se com a transferência de tecnologia e com as comunicações internacionais. A proteção do meio ambiente e a proteção dos direitos humanos ocupam a vanguarda do ordenamento internacional contemporâneo e nela com certeza permanecerão pelos próximos anos” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 198 a 199).

<sup>100</sup> “No Rio, a preocupação do Brasil com relação a recursos naturais concentrou-se na questão de florestas, tema tratado tanto na Convenção de Diversidade Biológica, quanto na Declaração sobre Florestas e na Agenda 21. Passou-se a distinguir “o aspecto da floresta como sumidouro de carbono, quer dizer, seu papel na questão das mudanças climáticas [...], a floresta vista como o local de máxima concentração da diversidade biológica [...], a floresta como habitat (de comunidades humanas indígenas e transplantadas) e como repositório de recursos naturais”. Ao reiterar o princípio de soberania na utilização dos recursos naturais, o Brasil admitiu, no entanto, responsabilidades perante a comunidade internacional: “o Brasil saberá conduzir sem complexos a defesa de sua soberania, com uma atitude positiva e conseqüente, e não defensiva, face a um problema cuja dimensão afeta o destino do planeta e, conseqüentemente, do gênero humano” (LAGO, 2005, p. 186 a 187).



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Alexandre Black de. **Desenvolvimentismo nos governos Vargas e JK**. Vitória: XI Congresso Brasileiro de História Econômica e 12ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2015. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Atlas Ltda., 2023. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira**. In. **Revista de direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: PGERJ-CEJUR, 1992.

BARROSO, Luís Roberto. CAMPOS MELLO, Patrícia Perrone. **Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que derrubada**. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Cidade UERJ, 2020. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BENJAMIN, Antônio Herman. **O meio ambiente na Constituição federal de 1988**. In. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 19. nº1. janeiro a junho de 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Introdução ao direito ambiental brasileiro**. In. MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira**. In. CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BIATO, Márcia Fortuna. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. In. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, 2005.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil**. In. **Revista Espaço Plural**. Paraná: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2007.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5/1968**. Brasília: Presidente da República, 1968. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26/1985**. Brasília: Presidente da República, 1985. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. **Anteprojeto constitucional da Comissão de Notáveis**. Presidente da República, 1986. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto do relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987aa. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987a. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, suplemento nº 99**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987b. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, suplemento nº 100**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987c. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, suplemento nº 102**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987d. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Comissão da Ordem Social**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987e. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, suplemento nº 84**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987f. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, suplemento nº 87**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987g. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto da Comissão da Ordem Social**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987h. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Livro 1**. Brasília: Senado Federal, 1987i. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Livro 2**. Brasília: Senado Federal, 1987j. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Livro 3**. Brasília: Senado Federal, 1987k. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Livro 4**. Brasília: Senado Federal, 1987l. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Livro 6**. Brasília: Senado Federal, 1987m. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Livro 12**. Brasília: Senado Federal, 1988a. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Livro 18**. Brasília: Senado Federal, 1988b. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Livro 23**. Brasília: Senado Federal, 1988c. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição A**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988d. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição B**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988e. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição C**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988f. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988g. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. **Panorama de funcionamento da ANC**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708**. Requerentes: PSOL, PSB, PT e REDE. Interessado: União. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, Brasília, 4 de julho de 2022. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Os direitos humanos e meio ambiente**. In. SYMONIDES, Janusz. (Org.). **Direitos humanos: novas dimensões e desafios**. Brasília: UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A Hermenêutica Constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais**. In. José Adécio Leite Sampaio. (Org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **Temporalidade, constitucionalismo e democracia**. Brasília: Revista Humanidades, 2011.

DIMOULIS, Dimitri. LUNARDY, Dimitri. **Curso de processo constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FREITAS, Gilberto Passos de. **A Constituição brasileira de 1988: a Constituição ecológica**. In. MONTEIRO, Antônio José L. C. (Org.). **Revista do Advogado: Direito Ambiental**. São Paulo: AASP, 2009.

KRENAK, Ailton. **O Movimento Indígena e a Constituição de 1988**. In. COHN, Sérgio (Org.). **Encontros**. Rio de Janeiro: Azougue, 2015.

KRELL, Andreas Joachim. In. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo o Brasil e as três conferências ambientais das nações unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

LEHMAN, Alessandra. **A litigância climática no STF**. Consultor Jurídico, 17 de outubro de 2020. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

MARQUES, Gabriel Lima. **O processo de elaboração do anteprojeto da "comissão Afonso Arinos" e a influência deste na assembleia nacional constituinte (1987-1988): uma herança atacada pela virada conservadora quanto à "sala de máquinas"**. 2020. 689 f. Tese (Doutorado em Direito Público) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENDES, Sander Newton Siqueira; GUIMARÃES, Alexandre Huady Torres. **Vale da Morte: a fotografia na consolidação da imagem negativa de Cubatão**. BONI, Paulo César (Org.). **A Fotografia na academia: de formadora de imaginários coletivos a fontes de pesquisa**. Londrina: Midiograf, 2015.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo: Organização das Nações Unidas, 1972. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

ONU. **575 milhões de pessoas podem viver na pobreza extrema até 2030**. Genebra: Organização das Nações Unidas, 2023. Disponível em: [[Link](#)]. Acesso em: 07 dez. 2023.

OPAS. **Novos dados da OMS revelam que bilhões de pessoas ainda respiram ar insalubre**. Genebra: Organização Pan-Americana da Saúde, 2022. Disponível em: [[Link](#)] Acesso em: 07 dez. 2023.

PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa: transição ou ruptura?** In. SEELAENDER, Airton (Coord.). **Seminário: construção da estatalidade e linguagem jurídico-política**. Florianópolis: Realizado por PPGD-UFSC, 2011.

REI, Fernando. **A dinâmica do direito internacional do meio ambiente: reflexos no direito ambiental brasileiro**. In. MONTEIRO, Antônio José L. C. (Org.). **Revista do Advogado: Direito Ambiental**. São Paulo: AASP, 2009.

ROCHA, Antônio Sérgio. **Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização**. In. ARAÚJO, Cícero (Org.). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 88**. São Paulo: CEDEC, 2013.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **O direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. In. MONTEIRO, Antônio José L. C. (Org.). **Revista do Advogado: Direito Ambiental**. São Paulo: AASP, 2009.

SANTILLI, Juliana. **Livro socio ambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1995.

SILVEIRA, Jéssica Garcia da. **Entre o desenvolvimento econômico e os debates sobre meio ambiente: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e a política estratégica de proteção ambiental no Brasil (1973-1981)**. XVIII Simpósio Nacional de História: Florianópolis, 2015.

VIOLA, Eduardo. **O movimento ecológico no Brasil (1974-1986) do ambientalista à ecopolítica**. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, 1987.

## ANEXO I – Inteiro teor dos anteprojetos e projetos da ANC

### Anteprojeto da Subcomissão

Art. 1º. Todos têm direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, considerado patrimônio público, cuja proteção e dever do Poder Público e da coletividade, para usufruto das presentes e futuras gerações.

Paragrafo único - Qualquer do povo, o Ministério Público e as pessoas Jurídicas, na forma da Lei, são partes legítimas para requererem a tutela jurisdicional necessária a tornar efetivo o cumprimento do direito referido no "caput" do presente artigo, isentando-se os autores, em tais processos, das respectivas custas judiciais e do ônus da sucumbência, exceção feita à litigância de má-fé.

Art. 2º. - As práticas e condutas deletérias ao meio ambiente e à saúde pública, assim como a omissão e a desídia das autoridades competentes pela sua proteção, serão consideradas crime, na forma da Lei.

1º. - Quando afetarem agrupamentos humanos expressivos, tais práticas e condutas serão consideradas genocídio, com agravamento da pena.

2º. - O poluidor é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, pela sua ação ou omissão.

Art. 3º. - Compete ao Poder Público:

I - A Manutenção dos processos ecológicos e sistemas vitais essenciais, a preservação da diversidade genética e o aproveitamento perene das espécies e ecossistemas;

II - Estabelecer o monitoramento da qualidade ambiental e saúde pública, mediante rede de vigilância epidemiológica e ecotoxicológica;

III - O combate efetivo de todas as modalidades de degradação ambiental, especialmente nas áreas críticas de poluição. Ficando proibido o exercício de atividades públicas ou privadas em desacordo com os padrões ambientais;

IV - Adequar a utilização do espaço urbano e rural a padrões de qualidade ambiental e ao bem estar social;

V - Garantir à sociedade civil o acesso pleno e gratuito as informações relativas à qualidade do meio ambiente, condições de saúde da população e à proteção do consumidor;

VI - Promover a educação ambiental objetivando capacitar a comunidade para a participação ativa na defesa do meio ambiente e no processo decisório de conservação dos recursos naturais;

VII - Definir espaços territoriais serem especialmente protegidos em razão de sua função ambiental, social, paisagística, cultural e científica, ficando vedado qualquer modo de utilização que possa comprometer a integridade dos atributos de justificam sua proteção;

VIII - Exigir a realização de estudos multidisciplinares de impacto previamente à instalação de planos, projetos e atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental, assegurando-se ampla divulgação de seu conteúdo, que em audiências públicas obrigatórias, com a participação de entidades da sociedade civil, poderá ser contraditado;

IX - Instituir regimes tributários especiais que estimulem a preservação ambiental e a atuação de entidades civis não governamentais, sem fins lucrativos;

X - A recuperação de áreas degradadas;

XI - Promover o desenvolvimento científico e tecnológico visando ao uso adequado e a proteção dos recursos naturais e do meio ambiente;

XII - Tutelar os animais existentes no Território Nacional, vedando-se, na forma da lei, as práticas que o submetam a crueldade e condições inaceitáveis de existência.



XIII – Controle da comercialização do emprego de técnicas e utilização de substâncias que afetem a saúde pública e o meio ambiente;

XIV – Instituir o gerenciamento costeiro com vistas ao desenvolvimento, exploração e perpetuação dos recursos ali existentes, de forma a assegurar a soberania nacional sobre suas águas territoriais;

XV – A fiscalização das instituições públicas e privadas relacionadas a pesquisa, manipulação e alteração de material genético, visando garantir a integridade do patrimônio genético da nação, de modo a evitar indesejável alteração.

Art. 4º. - A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas constituem patrimônio nacional cuja utilização far-se-á em condições que assegurem a conservação de seus ecossistemas, mediante planos submetidos à aprovação do Congresso Nacional.

Art. 5º. - A União, os Estados e os Municípios podem estabelecer limitações e restrições legais e administrativas relacionadas a proteção ambiental e a defesa dos recursos naturais, mesmo no caso de já haver dispositivo regulando a matéria, para suprir as suas lacunas ou deficiências ou para atender os interesses nacionais, regionais e as peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências anteriores.

Art. 6º. - Em caso de manifesta necessidade, as Forças Armadas poderão ser autorizadas pelo Congresso Nacional a atuar na defesa dos recursos naturais ameaçados por práticas ilícitas de exploração.

Art. 7º. - Proíbe-se no Território Nacional a instalação e funcionamento de reatores nucleares, exceto para finalidades científicas.

1º - As demais atividades nucleares serão exercidas mediante controle do Poder Público, assegurando-se a fiscalização supletiva pelas entidades representativas da sociedade civil.

2º - A responsabilidade por danos decorrentes de atividade nuclear independe da existência de culpa, vedando-se qualquer limitação relativa aos valores indenizatórios.

Art. 8º. - Proíbe-se a importação, pesquisa, fabricação, armazenamento e transporte de artefatos bélicos nucleares, competindo ao Presidente da República o fiel cumprimento desde dispositivo, sob pena de responsabilidade.

## **Anteprojeto da Comissão**

Art. 35 – Todos têm direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, considerado patrimônio público, cuja proteção é dever do Poder Público e da coletividade, para uso das presentes e futuras gerações.

Parágrafo Único – Qualquer do povo, o Ministério Público e as pessoas jurídicas, na forma da Lei, são partes legítimas para requerer a tutela jurisdicional necessária a tornar efetivo o cumprimento do direito referido no “caput” do presente artigo, isentando-se os autores, em tais processos, das respectivas custas judiciais e dos ônus da sucumbência, exceção feita à litigância de má fé.

Art. 36 – As práticas e condutas deletérias ao meio ambiente, à saúde dos indivíduos e à segurança dos trabalhadores, assim como a omissão e a desídia das autoridades competentes pela sua proteção, serão consideradas crime inafiançável, na forma da lei.

§ 1º - Quando afetarem agrupamentos humanos expressivos, tais práticas e condutas serão consideradas genocídio, com agravamento da pena.

§ 2º - O responsável é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados pela sua ação ou omissão.

Art. 37 – O exercício do direito de propriedade subordina-se ao bem-estar da coletividade, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente.

Art. 38 – Compete ao Poder Público:

I – Manter os processos ecológicos e sistemas vitais essenciais, preservar a diversidade genética e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

II – Estabelecer o monitoramento da qualidade ambiental e saúde pública, mediante rede de vigilância epidemiológica e ecotoxicológica;

III – Combater todas as modalidades de degradação ambiental, especialmente nas áreas críticas de poluição, ficando proibido o exercício de atividades públicas ou privadas em desacordo com os padrões ambientais;

IV – Adequar a utilização do espaço urbano e rural a padrões de qualidade ambiental e ao bem estar social;

V - Garantir à sociedade civil o acesso pleno e gratuito às informações relativas à qualidade do meio ambiente, condições de saúde da população e à proteção do consumidor;

VI – Promover a educação ambiental em todos os níveis de escolaridade e capacitar a comunidade para a participação ativa na defesa do meio ambiente e no processo decisório de conservação dos recursos naturais;

VII – Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos em razão de sua importância ecológica, social, paisagística, cultural e científica, ficando vedado qualquer modo de utilização que possa comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção.

VIII – Exigir a realização de estudos multidisciplinares de impacto ambiental previamente à instalação de planos, programas, projetos e atividades efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, assegurando-se ampla divulgação de seu conteúdo que, em audiências públicas obrigatórias, com a participação de entidades do sociedade civil, poderá ser contraditado;

IX – Instituir regimes tributários especiais que estimulem a preservação ambiental e a atuação de entidades civis não governamentais, sem fins lucrativos;

X – Recuperar áreas degradadas;

XI – Promover o desenvolvimento científico e tecnológico visando ao uso adequado e à proteção dos recursos naturais e do meio ambiente;

XII – Proteger a fauna silvestre, vedando-se na forma da lei práticas que a exponha à crueldade, ao risco de extinção, à captura ou cativeiro para fins lucrativos, à caça ou pesca predatórios.

XIII – Proteger os animais domésticos ou aqueles dos quais se faça uso econômico, contra práticas que os submetam à crueldade.

XIV – Controlar a produção, comercialização, emprego de técnicas e métodos e utilização de substâncias que afetem o saúde pública e o meio ambiente;

XV – Instituir o gerenciamento costeiro com vistas ao desenvolvimento, exploração e perpetuação dos recursos ali existentes, de forma a assegurar a soberania nacional sobre suas águas territoriais;

XVI – Fiscalizar as instituições públicas e privadas relacionadas à pesquisa, manipulação e alteração de material genético visando garantir o respeito aos valores éticos e a integridade do patrimônio genético da nação, de modo a evitar indesejável alteração.

Art. 39 - A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica o Pantanal, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas constituem patrimônio nacional cuja utilização far-se-á em condições que assegurem o conservação de seus ecossistemas, mediante planos submetidos à aprovação do Congresso Nacional.

Parágrafo Único - O poder público criará Reservas Extrativistas na Amazônia, como propriedades da União, para garantir a sobrevivência das atividades econômicas tradicionais, associadas à preservação do meio ambiente.

Art. 40 - A União, os Estados e os Municípios podem estabelecer limitações e restrições legais e administrativas relacionadas à proteção ambiental e à defesa dos recursos naturais, mesmo no caso de já haver dispositivo regulando a matéria, para suprir as suas lacunas ou deficiências, ou para atender os interesses nacionais, regionais e as peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências anteriores.

Art. 41 - A exploração dos recursos minerais fica condicionada à preservação e/ou recomposição do meio ambiente afetado, a serem exigidas expressamente nos atos administrativos relacionados à atividade.

Parágrafo Único - Os atos administrativos de que trata o caput dependerão de aprovação do poder público municipal.

Art. 42 – Em caso de manifesta necessidade, as Forças Armadas poderão, convocadas pelos Poderes Constituídos, atuar na defesa dos recursos naturais, do meio ambiente e da ecologia.

Art. 43 – A instalação e funcionamento de reatores nucleares dependerão de prévia autorização do Congresso Nacional.

§ 1º - As demais atividades nucleares serão exercidas mediante controle do Poder Público, assegurando-se a fiscalização supletiva pelas entidades representativas da sociedade civil.

§ 2º - A responsabilidade por danos decorrentes de atividade nuclear independe da existência de culpa, vedando-se qualquer limitação relativa aos valores indenizatórios.

Art. 44 – Proíbe-se a importação; pesquisa, fabricação, armazenamento e transporte de artefatos bélicos nucleares, competindo ao Presidente da República o fiel cumprimento deste dispositivo, sob pena de responsabilidade.

Art. 45 – Fica criado o Tributo de conservação e reposição do meio ambiente, cobrado de toda pessoa física ou jurídica que utilize ou explore recursos ambientais de qualquer natureza, com finalidade de lucro.

§ 1º - A lei disporá sobre as hipóteses de incidência do tributo referido no caput deste artigo.

§ 2º - Para preservação e/ou recuperação do meio ambiente, a União, Estados e Municípios alocarão recursos em seus orçamentos anuais, não inferiores a 1% (um por cento) da receita.

Art. 46 – Os órgãos de direção das instituições públicas ambientais serão constituídos na forma de colegiado, onde estarão representadas as associações ambientais de âmbito nacional, com pelo menos um terço de votos.

Art. 47 – As propriedades, quer florestais, naturais, científicas, arqueológicas, históricas ou artísticas, reconhecidas como de Interesse municipal, estadual e/ou internacional, serão isentas de quaisquer tributos,

§ 1º - Os proprietários das áreas acima definidas terão tratamento fiscal diferenciado,

§ 2º - Lei complementa disciplinará a matéria.

## Projeto de Constituição A

Art. 262. Todos têm direito ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo.

§ 1º Para assegurar a efetividade do direito referido neste artigo, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para o meio ambiente e a qualidade de vida;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedando, na forma da lei, as práticas que as coloquem sob risco de extinção ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com solução técnica descrita no estudo de impacto ambiental, aprovado antes do início da exploração.

§ 3º As condutas e atividades consideradas ilícitas, lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, aplicando-se, relativamente aos crimes contra o meio ambiente, o disposto no artigo 202, § 5º.

§ 4º A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á dentro de condições que assegurem a conservação de seus recursos naturais e de seu meio ambiente.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

## Projeto de Constituição B

Art. 228. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público o dever de defendê-lo e à coletividade o de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substância que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operam com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

## Projeto de Constituição C

Art. 228. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público o dever de defendê-lo e à coletividade o de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substância que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operam com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

## **Projeto de Constituição D**

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º : Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântico, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.