

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

Direito Ambiental no Brasil [Environmental Law in Brazil]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Costa, Andriolli
Publisher	Instituto Humanitas Unisinos - IHU
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-11 11:59:06
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/158400

Direito Ambiental no Brasil – Avanços e Limites

Atuante na área ambiental há mais de 40 anos, o jurista Paulo Affonso Leme Machado repassa as conquistas brasileiras no âmbito jurídico e lamenta os entraves políticos que ainda envolvem o tema

POR ANDRIOLLI COSTA

Ainda que o movimento ambientalista já começasse a ganhar força no país anos antes, o Direito ambiental no Brasil estabelece como marco fundamental a instauração, cerca de 30 anos atrás, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981. No entanto, há mais de 40 anos o jurista Paulo Affonso Leme Machado já desenvolvia seus primeiros estudos na área, acompanhando de perto a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente em Estocolmo.

Machado recorda-se que, na época, diversos países, incluindo o Brasil, tinham receio de que os “países desenvolvidos pudessem utilizar a bandeira ambientalista para frear o desenvolvimento dos países do sul”. No entanto, foi a partir desta conferência que o terreno para a legislação ambiental no Brasil foi sendo preparado.

Nesta entrevista, concedida por e-mail à **IHU On-Line**, o jurista elenca diversos avanços judiciais envolvendo a questão da natureza ao longo dos anos, ressalta a importância de estar em diálogo com perspectivas ambientais a nível internacional e dá especial atenção à questão hídrica no Brasil.

Alerta ainda que, no que tange às questões ambientais e interesses empresariais,

a Constituição exige que o poder público possa agir em condições de imparcialidade ou impessoalidade. “Contudo, quando a própria União é empreendedora, como nos casos de aeroportos e hidrelétricas, consta-se uma confusão de papéis, pois o próprio poder público é que concede a licença ambiental e que faz ou concede a obra”, provoca.

Paulo Affonso Leme Machado possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica – PUC-Campinas, com especialização em Direito Municipal pela Universidade de São Paulo – USP, mestrado em Direito Ambiental pela Universidade de Estrasburgo III e doutorado também em Direito pela PUC-SP. Seu pós-doutorado foi na Universidade de Limoges, na França. Doutor *Honoris Causa* na UNESP e na Vermont Law School, atualmente é professor na Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Machado é Promotor de Justiça aposentado e autor de diversos livros, dentre os quais *Direito Ambiental Brasileiro* (São Paulo: Malheiros Editores, 2012) e *Direito dos Cursos de Água Internacionais* (São Paulo: Malheiros, 2009).

Confira a entrevista.

IHU On-Line – Nestes cerca de 40 anos de atuação na área, quais são as principais mudanças percebidas no modo como juridicamente se encara a questão ambiental no Brasil?

Paulo Affonso Leme Machado – O Brasil começou a mudar perante o meio ambiente depois da Conferência Internacional sobre Meio Ambiente de 1972, realizada em Estocolmo, Suécia. Nem todos os países foram entu-

siastas de uma mudança de conduta frente ao meio ambiente. Alguns países, inclusive o Brasil, tinham receio de que os países desenvolvidos pudessem utilizar a bandeira ambientalista para frear o desenvolvimento dos países do sul. Entretanto, já em 1973, foi instituída a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, integrando o Ministério do Interior. Por 13 anos, ocupou o cargo de Secretário o pau-

lista Paulo Nogueira Neto, professor no Instituto de Biociências da USP e bacharel em Direito. De minha parte, fui continuando minhas pesquisas jurídico-ambientais, tendo, de 1972 a 1977, publicado artigos postulando a necessidade de uma revisão nas leis penais referentes ao meio ambiente e propondo a legitimação do Ministério Público para interpor ação civil ambiental.

Em 1981, mesmo num momento de crise política (veja-se o episódio da explosão de uma bomba – caso Rio-centro), o Congresso Nacional aprovou um projeto governamental, que se transformou na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981). Trabalhei pessoalmente e com companheiros da Sociedade Brasileira de Direito Ambiental – SOBRADIMA na elaboração do projeto, e apresentamos emendas por meio de diversos parlamentares.

A Lei 6.938 mudou juridicamente a questão ambiental no Brasil. Assinalo alguns pontos inovadores: o direito de obter-se informação sobre a atuação dos órgãos públicos ambientais e a obrigação do poder de informar, pela imprensa oficial e particular, sobre o licenciamento ambiental; a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; a instituição da responsabilidade ambiental civil sem culpa; a legitimação do Ministério Público para propor ações civis e criminais no campo ambiental. Essas normas e instituições são os fundamentos do direito ambiental e sobre elas é que conseguimos avançar para dois outros grandes momentos históricos e políticos do Brasil – 1985 e 1988.

Pós-81

A Lei da Ação Civil Pública, Lei 7.347/1985, passa a dar chance às Associações Ambientais, criadas há um ano, de buscarem a defesa do meio ambiente perante o Poder Judiciário. Essa Lei consolida a inovação da Lei 6.938 sobre o Ministério Público Federal e Estadual, institui o inquérito civil para coletar dados para a propositura da mencionada ação civil e cria o crime de não informação ao Ministério Público. É de lamentar-se que as associações ambientais brasileiras raramente têm usado essa chave processual da Lei 7.347 para intentar diretamente a ação judicial, pois elas têm se limitado a transmitir notícias de infrações aos Promotores de Justiça e Procuradores da República. Destaque-se que a Ação Civil Pública não é uma ferramenta processual somente dirigida à proteção ambiental, mas tem hoje um amplíssimo espectro, abrangendo múltiplos direitos, chamados “difusos e coletivos”.

Em 1988, os Constituintes formulam a nova Constituição da República Federativa do Brasil. Na área ambiental, promoveram-se muitos encontros e debates e pudemos corporificar, no artigo 225, as ideias, que eram consensuais em diversos segmentos sociais. Numa síntese, destaco a enunciação do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de o poder público defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações; a instituição de duas ferramentas de prevenção do dano ambiental: o estudo prévio de impacto ambiental e o controle do risco; a responsabilidade penal da pessoa jurídica e o controle das atividades nucleares pelo Congresso Nacional.

IHU On-Line – Você foi um dos pioneiros no estudo do direito ambiental no país, tendo recorrido a experiências de outros países para compreender os olhares sobre o assunto. Quais as perspectivas que mais lhe chamam a atenção?

Paulo Affonso Leme Machado – A experiência estrangeira pode ensinar-nos pelos seus sucessos ou fracassos na política ambiental. Fiz na França o meu Mestrado em Direito Ambiental e Ordenamento Territorial (Universidade Robert Schuman, em Estrasburgo) e fui professor convidado na pós-graduação em Direito Ambiental na Universidade de Limoges, por 18 anos ininterruptos. Os franceses vivenciam o direito à participação, desde o curso fundamental. Uma participação discreta, mas eficiente.

De outro lado, tive uma experiência, na Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO, como Consultor na República de Cabo Verde. Pude avaliar como as situações de subdesenvolvimento econômico induzem a atos contra as florestas, contribuindo para o surgimento da seca. Em viagem ao Japão para proferir conferências, pude participar, numa pequena ilha, onde pescadores e oleiros se manifestavam pela permanência de um banco de coral ameaçado por um projeto de um porto turístico.

IHU On-Line – Como você vislumbra a formação de um Estado

Socioambiental de Direito? Quais os seus distanciamentos do modelo atual?

Paulo Affonso Leme Machado – O meu distanciamento do modelo de gestão administrativa brasileira tem sua razão de ser no fato de que os Poderes Executivos – federal, estaduais e municipais – centralizam as decisões, impondo-as aos órgãos públicos ambientais. Se fossem somente decisões sobre pedidos de particulares ou empresas privadas, poderíamos supor que o poder público tivesse condições de imparcialidade ou impessoalidade, como determina o artigo 37 da Constituição. Contudo, quando a própria União é empreendedora, como nos casos de aeroportos e hidrelétricas, constata-se uma confusão de papéis, pois o próprio poder público é que concede a licença ambiental e que faz ou concede a obra. Por isso é que para o licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte, diversos presidentes do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Renováveis – IBAMA foram substituídos. Precisamos de organismos onde a sociedade civil e os usuários estejam em paridade com o governo, para que haja uma possibilidade de uma decisão justa, eficiente e independente.

IHU On-Line – Em entrevista, na iminência da Rio+20, você defendia a necessidade da criação de uma nova Agência da ONU voltada para o meio ambiente. Você ainda acredita que esta medida traria avanços importantes? Tendo a dificuldade em estabelecer acordos durante a Rio+20, a ONU ainda tem representatividade para mudar este cenário?

Paulo Affonso Leme Machado – O Direito Internacional Ambiental está crescendo, mas vagarosamente. Na época do meu Mestrado em Estrasburgo, o meu professor de Direito Internacional, Alexandre Kiss, indicou-me para estagiar no Conselho da Europa, que tem sede nessa cidade. Foi um ótimo aprendizado. Pude acompanhar a elaboração dos projetos de convenções em várias áreas, não só na parte ambiental. Nesse Conselho, conseguiu-se, posteriormente ao meu estágio, a aprovação da Convenção Internacional da Paisagem, coordenada pelo meu orientador acadêmico

– Professor Michel Prieur¹. As negociações internacionais demandam paciência e persistência nas finalidades pretendidas.

Integrei oficialmente a Delegação do Brasil para a Conferência de Siena, na Itália, em 1990, preparando a Conferência Internacional da ONU, de 1992, no Rio de Janeiro. Foi longa a discussão para chegar-se ao rol de 27 princípios da Declaração Rio/92. É preciso assinalar que para a gestação da Rio/92, o Brasil contribuiu com lideranças como a de José Lutzemberger², de José Goldemberg³ e de Rubens Ricupero⁴.

No quadro da ONU, o meio ambiente ainda é um menino pobre e órfão. Veja-se que, para cultura, há a UNESCO, em Paris; para a saúde, a OMS, em Genebra; para o nuclear, a Agência, em Viena. Para o meio ambiente, há um programa, o PNUMA, em Nairobi, no Quênia. O fato de o meio ambiente estar ligado a um programa e não a uma organização institucionalizada significa recursos financeiros apoucados e falta de re-

presentatividade na política internacional. Para a implementação de convenções ambientais é preciso uma organização bem estruturada, com pessoas altamente capacitadas. Por isso, a ideia de uma Agência Ambiental Internacional não deve ser abandonada.

IHU On-Line – Os bens da natureza não pertencem ao Estado nem a corporações privadas, mas a todos. Esta noção do todo também não dificulta a identificação de quem são os responsáveis pela recuperação e recomposição do ambiente degradado?

Paulo Affonso Leme Machado – Interessante a questão. É a base de um movimento de ideias – o ambientalismo social. Interação aí o homem e a natureza. Os entes não são iguais, mas ambos são integrados por seres vivos. A noção de *res communes omnium* já data, pelo menos, do Direito Romano. Por isso, inseriu-se, no artigo 225 da Constituição, que o meio ambiente é bem de uso comum do povo. Não fica estatizado o meio ambiente, ainda que seja preciso sempre mostrar-se que o conceito de “bem de uso comum do povo” deve ser orientador do princípio do “domínio público”, como, por exemplo, no caso das águas, na Lei 9.433/1997. O governo é gestor ou gerente dos bens hídricos, e não proprietário desses bens. Aliás, a noção da função social e função ambiental da propriedade, inserida na Constituição do Brasil, indica que ninguém pode fruir de sua propriedade como se ela estivesse sozinha no planeta, devendo sempre respeitar os limites gerados pelas necessidades sociais e ambientais.

Há o perigo da irresponsabilidade protetiva das pessoas, quando elas não tenham recebido uma educação valorizadora da construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”, fundamento da nossa República. A defesa do meio ambiente pressupõe um *Estado democrático de direito* que justifica e fundamenta suas decisões pela razoabilidade e equidade das mesmas, e não pela prepotência e arbitrariedade.

IHU On-Line – Quais as normas na legislação hídrica que trouxeram

maior inovação e quais as dificuldades para implementá-las?

Paulo Affonso Leme Machado – A seca no Sudeste brasileiro, especificamente no interior do Estado de São Paulo, em 2014, mostra concretamente como a norma legal instituidora da bacia hidrográfica não é implementada na sua real dimensão. Duas leis formularam o conceito de bacia hidrográfica: a lei de política agrícola (Lei 8.171/1991) e a lei da política nacional de gerenciamento de recursos (Lei 9.433/1997).

As bacias hidrográficas constituem-se em unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais (Lei 8.171). A bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei 9.433). Como se aprende na Geografia, a bacia hidrográfica é composta dos cursos de água afluentes e do curso de água principal, sendo que essas águas vão desembocar na mesma foz.

As bacias hidrográficas não constituem unidades políticas previstas na Constituição, mas as leis ordinárias criaram-nas para que, nelas e através delas, atue o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sistema instituído pela Constituição (artigo 21). O fato de não se levar em conta que as águas devem ser gerenciadas através das bacias hidrográficas leva à tomada de decisões sem o devido embasamento democrático, como a transposição do Rio São Francisco e a transposição das águas de três bacias do interior paulista (Piracicaba, Capivari e Jundiá) para a cidade de São Paulo, através do sistema Cantareira.

As águas de uma bacia devem beneficiar prioritariamente os que moram, vivem e trabalham nessa unidade territorial. Não se fecham as portas para a colaboração hídrica com os que estão fora da bacia. Contrária a ordem natural das coisas provocar a sede ou penúria de água no interior de uma bacia hidrográfica para derivar as águas ou fazer a transposição para outras regiões. Os Comitês de Bacias Hidrográficas devem ser o espaço para o exercício do direito de informação e de participação ambiental.

1 Michel Prieur: Um dos maiores especialistas do mundo em Direito Ambiental e Rejeitos Radiativos (Nota da IHU On-Line).

2 José Lutzemberger (1926-2002): agrônomo e ecologista brasileiro que participou ativamente na luta pela conservação e preservação ambiental. Foi secretário-especial do Meio Ambiente da Presidência da República de 1990 a 1992. Em 1971, depois de treze anos como executivo da Basf, abandonou a carreira para denunciar o uso indiscriminado de agrotóxicos nas lavouras do Rio Grande do Sul. A partir de então, se dedicou à natureza e defendeu o desenvolvimento sustentável na agricultura e no uso dos recursos não renováveis, alertando para os perigos do modelo de globalização em vigor. Participou da fundação da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) - uma das entidades ambientalistas mais antigas do país - e criou a Fundação Gaia. Leia mais na edição 18 da revista IHU On-Line, intitulada *Lutzemberger: uma vida em favor da natureza*, publicada em 20 de maio de 2002, disponível em <http://migre.me/5uSsx>. Leia, também, a entrevista com a jornalista Lilian Dreyer, intitulada *A atualidade do legado de Lutzemberger*, na edição 395 da revista IHU On-Line, de 04-06-2012, disponível em <http://bit.ly/L9KRnY>. (Nota da IHU On-Line)

3 José Goldemberg: Professor físico e político brasileiro, membro da Academia Brasileira de Ciências. (Nota da IHU On-Line)

4 Rubens Ricupero (1937): Jurista e diplomata brasileiro, atuou ainda como economista. (Nota da IHU On-Line)