

## RETROCESSOS AMBIENTAIS

Tibério Bassi de Melo\*

### RESUMO:

Desde a promulgação de nossa Carta Constitucional que estruturou, pelo menos do ponto de vista jurídico um Estado do Bem-Estar Social, várias de suas normas não tiveram efetividade plena. Isso não só porque parte de nossa sociedade jamais admitiu algumas inovações, mas também pelo motivo de que quando conseguimos a redemocratização, o sistema econômico já havia iniciado uma nova fase, a partir do fim do socialismo real do leste europeu. A Constituição Federal positivou Direitos Humanos na forma de Direitos Fundamentais, dentre eles o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, que são os direitos básicos que garantem o mínimo existencial para garantia da Dignidade da Pessoa Humana. Entretanto há algumas décadas estamos assistindo uma série de alterações legislativas que constituem claros retrocessos ambientais. A comunicação do sistema econômico possui maior reverberação social o que nos leva a uma cegueira quanto aos verdadeiros valores a serem protegidos.

**Palavras chave:** Meio Ambiente; Sistema Econômico.

## ENVIRONMENTAL BACKSPACE

### ABSTRACT:

Since the enactment of our Constitutional Charter which structured, at least from the legal point of view a Welfare State, several of its norms have not been fully effective. It is not only because part of our society has never admitted any innovations, but also for the reason that when we achieved redemocratization, the economic system had already begun a new phase, from the end of the real Eastern European socialism. The Federal Constitution affirmed Human Rights in the form of Fundamental Rights, among them the Right to the Environment Ecologically Balanced, which are the basic rights that guarantee the existential minimum to guarantee the Dignity of the Human Person. However, we have been witnessing a number of legislative changes over the last few decades, which are clear environmental setbacks. The communication of the economic

---

\* Universidade da Região da Campanha - URCAMP. Graduado em Direito, pós graduado em Direito Ambiental pela UFPEL e em Direito Econômico e Empresarial pela FGV. Mestre em Direito Público pela UNISINOS. Professor de Direito Ambiental da URCAMP/Bagé/RS. E-mail: tiberio.melo@urcamp.edu.br

system has greater social reverberation which leads us to a blindness regard to the true values to be protected.

**Keywords:** Economic System; Environment; Retrocession.

## 1. INTRODUÇÃO

O momento político no qual atravessamos no Brasil é delicado e muito perigoso ao nosso processo democrático. A Carta Constitucional de 1988, que objetivou, a partir dos Direitos Humanos, estruturar um sistema jurídico com o fim de construir um Estado do Bem-Estar Social parece, como nosso sistema econômico, ser muito tardio em face à quadra global das forças neoliberais.

Como assistimos, as consequências da operação Lava Jato apenas comprovaram e desmascararam a situação de refém que o sistema político se encontra em face ao sistema econômico. Pois, o poder econômico consegue eleger grande parte de nossos representantes e eles passam a trabalhar, atuar e legislar a partir do interesse de seus mecenas, jamais em função do interesse público. Aliás, parece que desconhecem sua existência. Não há mais função pública. A Câmara dos Deputados parece que se tornou uma fragmentação de interesses individuais, completamente deslocados de sua função maior, que deveria ser o bem comum. Passou a ser simplesmente a luta exclusiva pelos interesses privados, independentemente dos demais interesses sociais. Não é por outro motivo o recrudescimento do radicalismo, do ódio, da intransigência e do maniqueísmo, porque não é o bem comum, através do consenso que se está discutindo, mas interesses diretos e particulares.

Nessa luta diária pelo poder de construir uma sociedade a partir dos ideais daqueles que conseguem se impor-se pela força do sistema econômico, nossa Carta Constitucional vem sofrendo sérios e profundos ataques. Os Direitos Fundamentais nela consagrados, e em face aos quais há claro e notório mecanismo de vedação ao retrocesso por se tratarem de direitos básicos, mínimos e essenciais à garantia da Dignidade da Pessoa Humana, como o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, vêm sendo violados diuturnamente.

Os retrocessos são colocados como modernização, como necessidade de tornar o sistema econômico mais ágil e produtivo. E não só os propostos pelo atual governo, como as reformas da previdência e trabalhista, mas há várias décadas. Parte de nossa sociedade jamais aceitou grande parte das normas

constitucionais consagradas na Carta redemocratizadora de 1988 e desde que ela entrou em vigor, vem trabalhando para sua erosão. Algumas de suas normas, como a flexibilização da propriedade privada, até então tida como absoluta a partir da condicionante da função social, jamais foram aceitas e muito menos efetivadas. O sistema jurídico não conseguiu fazer com que sua comunicação – justiça social – seja e tenha maior reverberação social que a comunicação – lucro – do sistema econômico. Até os mais necessitados e vulneráveis não a entendem, tampouco a reproduzem.

Nesse passo estamos assistindo imóveis à uma série de retrocessos legais em matéria ambiental, como veremos, breve e superficialmente nessa pequena e singela abordagem.

## **2. MOMENTO HISTÓRICO JURÍDICO/POLÍTICO**

Desde a promulgação da chamada Constituição Cidadã, de 05 de dezembro de 1988, pelas mãos daquele que passaria a ser lembrado e identificado como o líder da redemocratização nacional Ulisses Guimarães, sempre houve uma reação ou, no mínimo, uma resistência em cumprir efetivamente suas normas, princípios e regras.

Não há dúvidas de que nossa Constituição foi bem ambiciosa em suas projeções, na estruturação de um Estado do Bem-Estar Social de contornos ambientais. As opções sociais consagradas por nossos representantes naquele momento histórico, por outro lado, trouxeram um vasto número de obrigações ao Estado, fazendo com que em decorrência da própria formatação do Estado do Bem-Estar Social, o Estado fosse obrigado a prestar mais serviços de caráter social e consequentemente ter mais servidores e aumentar suas políticas públicas.

No entanto, assim como o Brasil teve a formação de um capitalismo retardatário, no campo democrático/jurídico também ocorreu o mesmo fenômeno. Em função de fatores históricos bem como da ditadura militar por mais de vinte anos, ainda que o Brasil tivesse sido protagonista da criação e discussões da ONU (Organização das Nações Unidas), da estruturação e signatário dos Direitos Humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e dos pactos de 1966, nossa adesão aos contornos de um Estado baseado nos Direitos Humanos somente foi possível em 1988.

Nesse momento a guerra fria já havia acabado e a nova ordem mundial passou a ser a globalização e o neoliberalismo, capitaneados por seu protagonista hegemônico, os Estados Unidos da América. O fato histórico, emblemático da inauguração dessa nova fase, podemos dizer que foi a derrubada do muro de Berlin, em 1989, com a reunificação da Alemanha e o fim do socialismo real do Leste Europeu.

Isto é revelador, não só do atraso em 40 anos do Brasil, relativamente à construção de um Estado do Bem-Estar Social, mas também e principalmente, de que enquanto o sistema jurídico adotou um modelo que prescinde de uma maior presença do Estado na economia e na vida social do país, o sistema econômico mundial já havia se posicionado em um sentido diametralmente oposto.

Não foi por outro motivo que na próxima década, logo após a promulgação de nossa Carta Constitucional, as Emendas Constitucionais nº 6, 7, 9 e 19 posteriormente acompanhadas das EC nº 33, 42 e 49, já na primeira década dos anos 2000, alteraram profundamente a Ordem Econômica estabelecida pelo constituinte originário.

Referidas alterações são reveladoras de que o sistema econômico é preponderante dentre os demais sistemas sociais, fazendo com que sua lógica, lucro/prejuízo ou custo/benefício tenha maior reverberação na comunicação social, infelizmente maior ainda que a comunicação do sistema político.

Relativamente a essas alterações parece que o sistema econômico simplesmente admitiu a redemocratização de nosso país nos moldes estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), para logo depois silenciosamente realizar as alterações que entendesse necessárias ao novo modelo neoliberal. Obviamente não estou fazendo nenhum julgamento ideológico ou político relativamente ao Estado do Bem-Estar Social, com uma pauta de maior presença do Estado na sociedade e de um Estado neoliberal, de menor participação do Estado, mas apenas observando os movimentos dos sistemas sociais.

Por outro lado, ainda que o Brasil tenha tido governos ditos de esquerda que teoricamente deveriam aprofundar políticas públicas sociais e determinar uma maior presença do Estado na sociedade, todos os fatos revelados pela chamada operação Lava Jato comprovam que sempre foi o sistema econômico quem

realmente esteve no controle ou, no mínimo, aceitando algumas poucas benesses concedidas aos mais pobres desde que sua pauta de interesses seguisse sendo mantida e cumprida. Inclusive chegaram a negociar Medidas Provisórias e alterações legislativas a fim de satisfazerem seus interesses privados, mesmo que fossem relativas à tributação, por mais contraditório que possa parecer.

Como veremos, os retrocessos legislativos em matéria ambiental não passaram a ocorrer após a assunção do atual governo de transição, mas já vinham ocorrendo como é exemplo claro o Código Florestal de 2012, deixando ainda mais evidente que mesmo que um Partido Político que se auto intitulava de esquerda e defensor dos trabalhadores aceitou a pauta empresarial.

Inobstante ao aspecto nacional particular, assistimos a um dos maiores responsáveis pela emissão de Gases do Efeito Estufa (GEE), os Estados Unidos da América, após ter aderido ao Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas em substituição ao Tratado de Kyoto, por meio de seu representante maior Donald Trump, declarou sua intenção de não cumpri-lo. Não com a justificativa de desconhecer a realidade das Mudanças Climáticas e seus efeitos sobre toda a comunidade humana, mas sim porque as medidas do Acordo trariam prejuízo econômico/ financeiro ao seu país. Mais uma clara atitude que defende o sistema econômico como um fim em si e não como um meio, uma forma de trazer qualidade de vida à humanidade. Pois, os benefícios alcançados pelo desenvolvimento econômico a partir da ciência e do uso de recursos naturais para isso, se não forem socializados ou socializáveis não se justificam, considerando que pelo menos a partir da nossa Carta Constitucional, o Meio Ambiente, cujo um de seus micro bens são recursos naturais minerais, são de uso comum do povo que são apropriados para gerarem bens para o consumo e melhoria da qualidade de vida de todos.

### **3. A ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.**

Como já é sabido, nossa Constituição de 1988, a Carta Cidadã, foi baseada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948. Aqueles direitos positivados tornaram-se Direitos Fundamentais. Estes, por sua vez, nas lições

de Norberto Bobbio e Ingo Wolfgang Sarlet (SARLET, 2009), possuem três dimensões.

Quanto ao surgimento das dimensões, as novas não suprimiram as antigas por isso tratar como dimensões, e não como gerações. Todas elas a partir da noção de Estado e do Contrato Social. Primeira dimensão de Direitos, os direitos civis ou privados, consubstanciados no direito natural de liberdade e no direito à propriedade; os Direitos de segunda dimensão, os Direitos Coletivos, incorporados com os Direitos Sociais do Trabalho, Previdenciários e Eleitorais, a partir da Chamada Revolução de 1848; e os Direitos Meta ou Transindividuais, de dimensão difusa, a partir de uma conscientização da pós-modernidade, ou seja, de maiores incertezas relativamente aos dogmas científicos, bem como da internacionalização dos Direitos Humanos e da conscientização do efeito borboleta, assim chamados por Fritjof Capra (CAPRA, 1996), da observação dos impactos ambientais que atingem todo o planeta e não estão circunscritos a determinados lugares, e do efeito *boomerang*, assim denominado por Ulrich Beck (BECK, 2010).

Quanto aos Direitos Fundamentais, introduzidos e positivados em nossa Carta Constitucional, Ingo Wolfgang Sarlet (SALET, 2009) os divide em três categorias, na busca de uma definição mais adequada. Os direitos fundamentais do catálogo ou catalogados como tais no Título II da CF/88, subdivididos em direitos privados ou direitos de defesa e garantia, no artigo 5º, os Direitos Sociais, do Trabalho e Previdenciários, e os Direitos de Participação no processo democrático do país. Os Direitos Fundamentais decorrentes de tratados assinados pelo Brasil que tratam de Direitos Humanos, como foi o caso da Declaração dos Direitos Humanos das Américas de 1969, conhecida também como Pacto de San José da Costa Rica, que, na forma do disposto no artigo 5ª, §2º da CF/88 ingressam no nosso sistema jurídico na forma de Direitos Fundamentais e, por fim, os Direitos Fundamentais Presumidos ou interdependentes dos Direitos Fundamentais consagrados expressamente, que são os Direitos ligados à garantia da Vida, como o Direito à Saúde, insculpido no artigo 196 da CF/88 e, também, o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente equilibrado, no art.225 da CF/88.

Esses Direitos Fundamentais, como cediço, são cláusulas pétreas que estabelecem um mínimo de garantias a partir da Dignidade da Pessoa Humana, consubstanciada como Princípio da República Federativa do Brasil no artigo 1º, III da CF/88.

Tratam-se de Direitos básicos para a garantia de uma vida com dignidade a todos os cidadãos brasileiros, o chamado Mínimo Existencial. Obviamente que, como afirmou Norberto Bobbio (BOBBIO, 1992), “O problema dos direitos humanos e fundamentais estão mais ligados à sua efetividade do que à sua declaração”. Exemplo claro é o direito à moradia garantido no artigo 6º da CF/88, em face a um déficit habitacional de mais de 6 milhões de moradias. Isto quer dizer que a falta de eficácia não significa sua supressão, mas sim seu caráter programático, cuja estrutura administrativa e econômica ainda não conseguiram concretizar.

De outro flanco, os Direitos Fundamentais não são absolutos, como a imprensa acha que são a sua liberdade de informar. Inclusive o maior deles, o Direito à Vida, não é absoluto considerando a possibilidade do aborto como remédio, decorrente de estupro, do aborto de gestação de anencéfalos, a partir da decisão da *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF) 54 do Supremo Tribunal Federal (STF) e do uso de células tronco embrionárias, excedentárias da fertilização artificial para efeitos terapêuticos, a partir da emblemática decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.510 do STF.

Os Direitos Fundamentais garantem bens jurídicos indispensáveis à garantia do bem maior, que é a Dignidade da Pessoa Humana e quanto a eles só pode haver ampliação, quer de sua estrutura jurídica, das políticas públicas e da interpretação jurisprudencial, na forma do que se chama Impedimento ou Vedação ao Retrocesso.

Além disso, quando há choque de Direitos Fundamentais, como por exemplo o Direito de Propriedade e o Direito Ambiental, faz-se necessária uma relativização, sem ingressarmos aqui na discussão da ponderação dos princípios que poderia nos levar à problemática do ativismo judicial.

O fato é que, do ponto de vista da Teoria Constitucional e dos Direitos Fundamentais, os estabelecidos na CF/88 são considerados direitos indispensáveis ligados ao mínimo essencial, em face à ideia de um Estado do Bem-Estar Social. Seu caráter programático, ineficácia por falta de estrutura administrativa ou o efeito colateral da judicialização do Direito à Saúde não determinam por efeito reflexo sua supressão, ou qualquer justificativa de

relativização e ou retrocesso, em qualquer sentido quer administrativo, jurisprudencial, muito menos legislativo.

O Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado é um desses Direitos Fundamentais presumidos a partir do Direito a Vida e do Direito à Saúde, que constituem a estrutura do sistema jurídico de um Estado do Bem-Estar Social e Ambiental de Direito. E, como diz o professor Rogério Portanova: "O Direito à Vida não prescreve". Assim, como somos responsáveis por nossas próprias vidas, temos o dever de agir no sentido de garanti-la, para as presentes e futuras gerações.

Nesse diapasão, a vedação ao retrocesso também se aplica ao Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, que está na base da garantia do bem jurídico maior tutelado, a Dignidade da Pessoa Humana, considerando que a vida humana sobre a terra prescinde desse equilíbrio. Portanto, toda a estrutura do sistema jurídico, a partir dos Princípios consagrados expressa e presumidamente no artigo 225, bem como os decorrentes de tratados internacionais relativos ao Meio Ambiente, no caso os consagrados na Carta do Rio, na Carta da Terra, no Acordo de Paris, e tantos outros, não podem ser violados por legislação nacional ainda que por meio de Emenda à Constituição.

Além disso, do ponto de vista do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) decorrente da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, todo o arcabouço legislativo e jurisprudencial acerca do Meio Ambiente considerando as legislações de todos os entes da Federação uma vez que a competência é comum, não podem sofrer qualquer tipo de retrocesso, quer por meio de redução de políticas públicas, quer por inovação legislativa ou interpretação jurisprudencial.

#### **4. A IRRESPONSABILIDADE ORGANIZADA E OS PONTOS CEGOS DA SOCIEDADE.**

A sociedade, desde o surgimento do racionalismo, confia cegamente no poder que a ciência tem em desvendar os mistérios dos processos naturais e de criação. Confia que ela terá respostas para os problemas que os próprios problemas criaram. Ainda que Ilya Prigogini tenha reconhecido que a ciência não tem certeza de mais nada, seguimos cegos na confiança de que ela sempre terá



soluções. Segundo Enrique Leff : “A racionalidade econômica gerou uma crescente apropriação destrutiva da produtividade ecológica do planeta” (LEFF, 2011, p 52).

Talvez, em face ao inimaginável desenvolvimento que a ciência trouxe, os efeitos colaterais são aceitáveis. Como afirmou Ulrich Beck (BECK, 2010) estamos organizados nesta crença cega e irresponsável de que tudo terá uma solução. Porque, como preconizava, a criação de problemas são um *big business*, criando ainda mais oportunidades, principalmente para a indústria farmacêutica. Sim, porque o câncer nada mais é do que a poluição de nossos próprios corpos, com uma inúmera gama de produtos químicos que a indústria alimentícia utiliza para nos alimentar. E, para seu tratamento, ainda mais produtos químicos como um antídoto da cura ou, simplesmente, de retardamento ou contenção de tumores, para que não nos tornemos monstros, distorcidos por células cancerígenas e termos que ser isolados da sociedade, como os leprosos eram na idade antiga.

Essa é a justificativa utilitarista, mas talvez não pelo número de beneficiados pela melhor qualidade de vida, mas simplesmente, pelo aumento da qualidade de vida, ainda que para um mínimo reduzido de privilegiados enquanto uma grande maioria sofre com as externalidades do sistema. Podemos até afirmar que as externalidades negativas são diretamente proporcionais às injustiças socioambientais.

De outro flanco, vivemos em tempos contraditórios e paradoxais, típicos da pós-modernidade e da pós-verdade, pois à medida que aumentam as formas e meios de comunicação, mais aumenta nossa cegueira de nosso destino comum, da nossa responsabilidade com às presentes e futuras gerações relativamente aos limites planetários. E essa cegueira se justifica porque para passar a ver nos exigiria admitir que o metabolismo construído pelas estruturas atuais do sistema econômico é insustentável.

A sociedade do consumo com chamamentos de marketing nos inebria a visão. Faz com que tenhamos uma ação imediatista e individualista da maximização de nossa satisfação e felicidade pessoais. É a sociedade do hedonista e utilitarista em seu maior grau. Mais uma vez é o sistema econômico fazendo com que sua lógica tenha maior reverberação na sociedade do que a lógica da Justiça Social Ambiental.

Segundo Thomas Picketty, a teoria do crescimento de Kuznets, de que a maré alta levanta todos os barcos, foi refutada pois diametralmente contrário do afirmado por Kuznets, a desigualdade se aprofundou drasticamente nas últimas décadas. A lógica imposta pelo sistema econômico, embora com discursos diferentes, é da apropriação privada do lucro e da socialização dos prejuízos, impactos e danos ambientais.

Thomas Picketty (PICKETTY, 2014) também afirma que o crescimento populacional está na base do sistema econômico, pois determina uma crescente demanda agregada cada vez maior. Entretanto, não enxergamos que essa lógica não é possível do ponto de vista da sustentabilidade ambiental ou pior, não queremos ver embora ciente dela, pelo contrário a negamos.

Nossa sociedade, muito orgulhosa de tudo que construiu, principalmente do ponto de vista dos avanços científicos, contraditoriamente induziu uma visão profundamente individualista, como se cada um de nós pudéssemos viver sozinhos. Mais uma vez é a lógica do sistema econômico impondo-se como um fim em si sendo que, o homem bom não é o homem evoluído dos pontos de vista humano, mas exclusivamente do ponto de vista financeiro. O homem bom para nossa sociedade não é o homem culto, cômico de suas responsabilidades, de sua inclusão tanto nas causas dos problemas sociais como também na sua solução, mas sim exclusivamente um homem bem-sucedido financeiramente, independentemente das ações realizadas para atingir tal desiderato.

Tornamo-nos reféns do sistema econômico, o atual Deus da pós-modernidade. Isso não quer dizer, por outro lado, que devemos suprimi-lo como a má interpretação maniqueísta pode nos levar, mas sim entender que ele é fundamental, mas como meio, jamais como um fim em si. Porém é o que vem ocorrendo, como é exemplo claro e flagrante, mas que não é observado, ou é simplesmente desconsiderado, os milhões de pessoas que passam fome atualmente no mundo não porque não há produção de alimentos, mas porque não têm condições de comprá-la; dos milhões de pessoas que sofrem e morrem de câncer pelo uso indiscriminado de agrotóxicos e demais químicos em nossos alimentos; dos milhões de pessoas que vivem em locais sem qualquer saneamento básico, consumindo água de reuso tratada com uma carga pesada de químicos; de milhões de pessoas que vivem em locais de risco com o perigo constante a cada chuva; e tantas outras situações que aceitamos como efeitos colaterais naturais do processo de desenvolvimento econômico.

Essa cegueira nos impede ou de algum modo dificulta, que a reverberação política passe a determinar *inputs* aos demais sistemas sociais, no sentido de buscar um ponto de mutação à nossa busca por uma Justiça Socioambiental, viver em comunidade e termos uma estrutura política que realmente represente a vontade da sociedade e não a do sistema econômico.

A sociedade que vai sofrer com os impactos ambientais do metabolismo econômico é que deve, a partir do consentimento informado, dizer se aceita os riscos que vai correr em face aos benefícios, porque a lógica do sistema econômico não reconhece essa linguagem, mas só a sua de lucro/ prejuízo. A linguagem do sistema econômico não reconhece a linguagem da Justiça Socioambiental, da Sustentabilidade e da Resiliência, mas apenas a sua própria. E, enquanto essa comunicação Inter sistêmica não ocorre, a lógica do sistema econômico segue impondo sua posição, alterando a estrutura do sistema jurídico ainda que caracterize profundos retrocessos.

## 5. OS RETROCESSOS JÁ CONSOLIDADOS EM ESPÉCIE

Como já vimos, os Direitos Fundamentais determinam um patamar básico, um mínimo existencial, abaixo do qual não podem ser definidos. Então, os Direitos Fundamentais garantidos na Carta Constitucional de 1988 e todos os direitos deles decorrentes definidos em legislações infraconstitucionais, só poderiam ser ampliados, jamais restringidos. Entretanto, desde 2008, mais precisamente desde 22 de julho, quando entrou em vigor o Decreto 6.514 em substituição ao decreto 3.179/99, que tratam e trataram, sobre as infrações administrativas ambientais.

Muito embora a nova norma tenha reduzido a possibilidade de substituição das multas em função de cumprimento de obrigações assumidas em Termo de Compromisso Ambiental no âmbito Administrativo, de 90% para 40%.

Parece ter dado tratamento mais rígido à primeira vista, mas na verdade, anistiou todos os desmatamentos ocorridos anteriormente à sua entrada em vigor, relativamente as áreas de Reserva Legal que até então não havia nenhuma sanção pela falta de sua observação, ainda que prevista desde o Código Florestal de 1965, pela lei 4.771, em seu artigo16.

Na sequência e para trazer a possibilidade de consolidação e regularização de Áreas de Preservação Permanente (APP) surge o discutido novo Código Florestal, normatizado pela lei 12.561/12.

Referida legislação, como notório, foi precedida de grandes embates jurídico/ideológicos inclusive com ações diretas de inconstitucionalidade como ocorreu, por exemplo, com o Código Florestal de Santa Catarina, que reduziu as APPs de 15 para 5 metros.

Veio à lume então, após a realização de inúmeras audiências públicas pelo país, o novo Código Florestal, mais uma vez com a roupa de inovação, de legalização de parcela considerável da produção agrícola nacional.

A grande novidade foi o Cadastro Ambiental Rural (CAR) que uma vez realizado autorizou a consolidação do uso de APP, bem como APPs diferentes, dependendo da extensão da propriedade, sendo que nas menores de quatro módulos fiscais serem bem menores que as APPs gerais.

Isso determinou por exemplo a legalização da supressão de matas ciliares, em uma clara contradição e desconsideração dos pagamentos por Serviços Ambientais ou Ecosistêmicos prestados gratuitamente pela natureza. No caso, evitar assoreamento dos rios e, conseqüentemente transbordamento e alagamentos; navegabilidade; contenção de terra, fundamental para a própria manutenção da atividade agrícola; manutenção dos recursos hídricos; da fauna ictiologia e tantos outros importantes serviços ambientais, fundamentais ao equilíbrio ecológico.

Além disso, os artigos 64 e 65 admitiram a regularização fundiária em APP, desde que não seja área de risco e desde que consolidadas. Ora, um dos serviços ambientais é a redução dos riscos, portanto referida norma é completamente contraditória e ao arrepio da Política Nacional e Proteção e Defesa Civil, estruturada pela lei 12.608/12.

Geralmente os lotes urbanos em APP estão em área de risco, pois a existência das APPs justamente é para evitar os riscos, como é o caso das margens dos rios em virtude das enchentes e em áreas com grande declividade. Como diferenciar ocupação em APP de risco e ocupação sem risco?

De acordo com a ideia de risco de Luhmann (LUHMANN, 2016), a decisão de se colocar em situação de perigo reconhecido e sabido já é a assunção do risco. A partir deste pressuposto não há possibilidade de ser afastada a situação de risco da ocupação de APPs, pois uma das funções dessas áreas é justamente a redução dos riscos. Pois, é notório o perigo de enchentes e deslizamentos de encostas, principalmente no atual contexto de mudanças climáticas.

Além disso, foram nessas áreas onde ocorreram os maiores desastres urbanos nacionais nas últimas décadas, como são exemplos claros a enchente e os deslizamentos no vale do Rio Itajaí em Santa Catarina em 2008 e os deslizamentos ocorridos em 2011 na Serra do Rio de Janeiro, ambos com milhões de prejuízos e perda de vidas humanas.

A remoção das pessoas das APPs será um custo muito alto ao Estado? E as mortes e milhões em ação contingenciais não são muito maiores? De acordo com dados do site Comunicação & Crise<sup>1</sup> a situação no Mundo vem se agravando:

“90% dos desastres nos últimos 20 anos foram causados por inundações, tempestades, ondas de calor e outros eventos relacionados com o clima - e esses desastres relacionados ao tempo são cada vez mais frequentes, de acordo com relatório divulgado pela ONU, relativo a 2015. O relatório registra que os 6.457 desastres relacionados ao clima que foram registrados entre 1995 e 2015 causaram a morte de 606 mil pessoas e afetou mais de quatro bilhões, pelo mundo. Apenas as inundações sozinhas responderam por 47% dos desastres relacionados ao clima, afetando 2,9 mil milhões de pessoas – 95% deles atingido populações da Ásia, que suportaram o peso de desastres naturais, principalmente devido à massa de terra extensa e variada, incluindo várias bacias hidrográficas e planícies de inundação, segundo o relatório.”

No Brasil, a situação não é diferente:

“O Brasil sofre cerca de 1.300 desastres naturais por ano, a maior parte por inundação, deslizamentos de terra, provocados por chuvas, seca, incêndios e, nos últimos anos, uma alta incidência de tornados, principalmente em alguns estados do Sul. Os mais deletérios e que provocaram o maior número de vítimas são as inundações, combinadas com deslizamentos de terra; e a seca, que provoca devastação na

---

<sup>1</sup> <http://www.comunicacaoecrise.com/site/index.php/artigos/939-90-dos-desastres-nos-ultimos-20-anos-tem-relacao-com-o-clima>. Visitado em 03.07.17.

agricultura, escassez de água e, em consequência, causa inúmeros problemas econômicos e de saúde à população atingida.

Um dos maiores desastres naturais do país ocorreu na região serrana do Rio de Janeiro, em janeiro de 2011. A tragédia decorrente de intensas chuvas atingiu sete cidades daquela região. Os municípios mais afetados foram Nova Friburgo, Teresópolis, Petrópolis, Bom Jardim, São José do Vale do Rio Preto, Areal e Sumidouro. Milhares de moradores das encostas foram atingidos pela catástrofe que levou casas, plantações, animais de criação, estradas, pontes e chegou meio de surpresa. A maioria das vítimas foi colhida pela tempestade durante a noite. A chuva deixou 918 mortos e cerca de 30 mil desalojados e desabrigados. Até hoje, as autoridades não sabem o número exato de vítimas fatais, porque dezenas de pessoas continuaram desaparecidas e os corpos nunca foram encontrados.”

A resposta jurídica pelos fatos ocorridos em 2011 veio com a lei 12.608/12 que trata da Política Nacional e Proteção e Defesa Civil (PNPDC) mas infelizmente não há uma cultura de planejamento e prevenção pelas autoridades nacionais, principalmente quando se trata de gestão político/ partidária, que só observa a reeleição e em planejamentos a curto prazo e que tenham visibilidade.

Infelizmente são as pessoas mais vulneráveis que mais sofrem e são atingidas diretamente com os riscos de desastres naturais. Não só porque ocupam áreas impróprias, de forma clandestina ou irregular, por não terem condições de ter acesso a lotes lícitos e seguros, mas também porque não têm recursos para se manter e buscar alternativas sem o auxílio do Estado.

Vemos claramente o retrocesso ambiental e a cegueira em não considerar esses serviços ambientais, que o ecossistema presta gratuitamente a nós, que somente fica mais evidente e demonstra toda sua extensão quando são revelados os valores impactantes por sua falta.

“A primeira estimativa do valor econômico da biosfera como um todo foi elaborada por Robert Costanza e outros autores em meados dos anos 1990 (Costanza *et al.*, 1997). Eles revisaram um número de valorações de serviços ambientais e fizeram uma estimativa do valor total dos ecossistemas, baseada em cálculos adicionais próprios, captando valores de uso (matérias-primas, recreação, alimentos, e de não comercializados); não uso (regulação do clima, controle de erosão, ciclagem de nutrientes, tratamento de resíduos etc.); valores de opção (recursos genéticos, habitat) e valores de existência (culturais, habitat etc.), entre outros. De acordo com este estudo, a biosfera promove a cada

ano bens e serviços ambientais à humanidade da ordem entre 16 a 54 trilhões de dólares (em média 33 trilhões) a preços de 1994. Esse valor era quase duas vezes o Produto Interno Bruto (PIB) global da época do estudo, de US\$ 18 trilhões. Os ecossistemas florestais, em especial os tropicais, como os da Mata Atlântica, exercem um papel primordial nesse contexto. Segundo o estudo citado, o valor médio produzido por um hectare de floresta tropical equivalia a US\$ 2 mil por ano. Excluindo-se os bens, os valores correspondiam a US\$ 1.652 por ano (Costanza *et al.*, 1997).<sup>2</sup>

Ainda que se busque uma resposta pela observação do sistema econômico dando valor a algo que não é avaliável, ou seja, é incomensurável como o equilíbrio ecossistêmico, a resposta à busca da sustentabilidade.

Recentemente o atual governo publicou três medidas provisórias (MP): 756, 758 e 759. A MP 756 que tratou da supressão de mais da metade da Área de floresta nacional no Estado do Pará, de 1,3milhões de hectares para 557 mil hectares, posteriormente vetada integralmente em virtude da manifestação contrária de vários institutos de proteção ambiental, do próprio Ministério do Meio Ambiente e do Ministério Público Federal. A MP 758 relacionada à redução dos limites do Parque Nacional do Jamanxim, já convertida em lei nº13.452/17, mas também, com veto parcial.

A MP 759, por sua vez, criou a regularização fundiária urbana e rural, por meio do chamado Reurb, além de trazer uma série de alterações em inúmeros artigos de várias leis.

Alteração do artigo17, inciso I, da lei 8.666/93, no qual foi incluído a alínea 'i' e o inciso II do parágrafo segundo do mesmo artigo. Incluiu o parágrafo único ao artigo 38 e o artigo 40-A na lei 11.952/09, que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, a possibilidade de alienação de terras da União fora da Amazônia Legal pelo preço de 30% a 70% do valor da avaliação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) dependendo de sua extensão.

---

<sup>2</sup> [http://www.mma.gov.br/estruturas/202/\\_arquivos/psa\\_na\\_mata\\_atlantica\\_licoes\\_aprendidas\\_e\\_desafios\\_202.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/202/_arquivos/psa_na_mata_atlantica_licoes_aprendidas_e_desafios_202.pdf). visitada em 01.07.2017.

Vejam como os dispositivos em comento possibilitam a grilagem de terras públicas. Além disso, facilita o desmatamento clandestino e criminoso, sem qualquer responsabilização, à medida que para sua regularidade, um dos requisitos é ter implementado alguma cultura.

Da mesma forma a nova redação do artigo 38 da lei 11.952/09, que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal, garantindo a regularização desses imóveis, desde que estejam ocupados por mais de 5 anos com áreas máximas de 1.500ha.

Por fim o Projeto de Lei (PL) 3729/04, que trata da Lei Geral do Licenciamento Ambiental tem acumulado inúmeras críticas, por inúmeros pontos negativos à proteção ambiental e violação do Princípio da Precaução e da Prevenção. Referido PL visa tornar o procedimento de licenciamento ambiental, nada mais do que uma burocracia, sem qualquer efetividade quanto à observação dos riscos de danos aos ecossistemas atingidos pelas atividades potencialmente poluidoras.

Reduzem prazos para agilizar a obtenção da licença, principalmente pelo exíguo número de servidores; visa a possibilidade de emissão de licença ambiental simplificada, apenas com a responsabilização de eventuais danos, sem observância das três fases, em apenas um ato ou licença ambiental única; autoriza a emissão de licença ambiental tácita, na eventualidade dos órgãos responsáveis em emitir parecer não o fizerem dentro do prazo de lei, como Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Instituto Chico Mendes.

Conforme matéria veiculada no sítio da Amazônia.org:<sup>3</sup>

“Para a presidente do Ibama, o projeto apresentado tem uma quantidade excessiva de empreendimentos com dispensa de licenciamento. “Há fortes retrocessos ambientais no texto, que tenderão a gerar judicialização de processos de licenciamento e da própria lei aprovada com esse conteúdo”, comenta. Para ambientalistas, o projeto de lei deslocaria muito do poder decisório para órgãos estaduais, o que, a longo prazo, poderia provocar um efeito parecido com o da guerra fiscal entre os Estados. Mas, em vez de disputarem quem dá mais descontos nos

---

<sup>3</sup> <http://amazonia.org.br/2017/05/projeto-de-lei-quer-afrouxar-licenciamento-ambiental-no-brasil/>. Visitado em 03.07.17.



impostos, a barganha seria por quem tem menos exigências ambientais a cumprir. “Esse projeto é uma aberração e um retrocesso. Fica perceptível a existência de um lobby de vários setores por trás”, avalia Mauricio Guetta, advogado do ISA (Instituto Socioambiental). Tanto o ISA quanto o Ibama têm uma longa lista de críticas ao projeto por conta de seu potencial impacto no ambiente. Existe, porém, ainda um risco potencial quanto ao patrimônio cultural e histórico.”

Vemos como estamos passando por um claro retrocesso em termos de direitos fundamentais e ambientais, sem levarmos em consideração o total descaso que as empresas responsáveis têm pelo maior desastre ambiental do Brasil, ocorrido em Mariana, Minas Gerais. Desdenham da população atingida e do próprio Estado brasileiro, pois negam-se a se responsabilizarem pelos danos causados.

Nosso país, infelizmente, vem tornando-se o país não só “do jeitinho”, mas do “vale tudo”, não referente à luta, mas do “vale tudo” em termos legais, desde que justifiquem o sistema econômico que se tornou o Midas da pós-modernidade.

## **6. UM COMPARTILHAMENTO DAS ANGÚSTIAS À GUIA DE CONCLUSÃO**

A pergunta que mais fizemos e ouvimos nos ambientes jurídicos, nas discussões acerca desse tema: Será que o STF vai nos salvar? E a maioria das respostas é angustiante: “Não sei” ou “Acho que não”. O Pretório Excelso, guardião máximo da nossa Carta Constitucional e que ultimamente passou a ter efeitos midiáticos, às vezes parece ser influenciado pela opinião pública e pela torcida e não pelas normas constitucionais, como notório. E essa opinião, como já referido, parece só ouvir a comunicação de uma parte da sociedade: a do sistema econômico. Não que ele seja ruim, o fato é que ele não pode justificar tudo e ser um fim em si. Ele deve ser observado como deve ser: um subsistema do sistema social. Um meio, um aparato, uma forma de trazer qualidade de vida à sociedade. O dinheiro não é bom pelo que ele é, mas pelo que nos proporciona. O que realmente tem valor não é o dinheiro, mas aquilo que ele não pode comprar. Entretanto e infelizmente, parece que há poucas coisas que não estão à venda, como assevera Michael Sandel. E aí está a causa maior das distorções dos valores de nossas sociedades pós-modernas.

A cegueira de que somos parte e não donos do ecossistema, de que ele é finito e que possui consequências inexoráveis, como a lei da entropia, bem como nossa visão imediatista, superficial e reducionista de nossa própria existência, que é efêmera, nos tornou grandes irresponsáveis organizados.

Esse discurso verde até já se tornou chato e cansativo e sem forças para alterar a comunicação social preponderante. Nossa música não é escutada, não está na moda, ainda que a grande maioria a ache boa e de qualidade. Parece às vezes que ela se tornou muito erudita para certa parte da sociedade, que até a conhece, mas não entende sua linguagem.

O fato é que, antes mesmo de termos conseguido uma efetividade total da estrutura legislativa que forma a Política Nacional do Meio Ambiente, ele está sofrendo sério e profundo retrocesso e em várias frentes.

Eventuais Ações Diretas de Inconstitucionalidade vão trazer insegurança jurídica e instabilidade econômica, mas parece não haver outra opção porque os transgênicos já ingressaram em nosso país sem qualquer autorização estatal e são uma realidade inconveniente. A justificativa, mais uma vez, foi o prejuízo que seria a condenação de toda uma safra, em nome da segurança alimentar e da saúde.

## REFERÊNCIAS

Beck, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade; tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

Bobbio, Norberto. A Era dos Direitos; tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Capra, Fritjof, A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos; tradução Newton Roberval Eicheberg, São Paulo: Ed. Cultrix, 1996.

Leff, Enrique. Saber ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder; tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

Luhmann, Niklas. O Direito da sociedade; tradução Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

Morin, Edgar, Kern, Anne Brigitte, Terra Pátria; traduzido por Paulo Azevedo Neves da Silva, Porto Alegre: Sulina, 1995.

Piketty, Thomas. O Capital no século XXI; tradução Mônica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

Rocha, Leonel, Schwartz, Germano, CLAN, Jean, Introdução à teoria do sistema autopoietico do Direito, Porto Alegre: Livraria do Advogado ed., 2005.

Rocha, Leonel Severo, Schwartz, Germano, KING, Michael, A verdade sobre a autopsia no direito, Porto Alegre: Livraria do Advogado ed., 2009.

Sarlet, Ingo Wolfgang, Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988, Porto Alegre: Livraria do Advogado ed., 2009.

\_\_\_\_\_, A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional, 10. ed. rev. atual. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado ed., 2009.

**Recebido em:** 24/08/2017

**Aceito em:** 20/11/2017