

REVISITANDO A CONSTITUINTE DE 1987/88: A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

<i>Recebido em:</i>	03/10/2018
<i>Aprovado em:</i>	13/11/2018

André Serotini¹

RESUMO: Ao completar 30 anos da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 busca-se fazer uma reflexão sobre o seu processo de elaboração iniciado em fevereiro de 1987, em especial, para a elaboração desta pesquisa, os debates sobre a tutela do meio ambiente, os quais resultaram na inserção de um capítulo próprio dedicado ao tema. Baseado neste intento, revisitando os trabalhos da Comissão da Ordem Social e, principalmente, da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, procurou-se entender os principais argumentos norteadores da constitucionalização da tutela ambiental, tornando-o baliza para uma série de normas ambientais elaboradas neste período. Este artigo está baseado em revisão bibliográfica e análise de fontes primárias, como os anais da constituinte de 1987/88, alinhada aos critérios qualitativos da pesquisa científica de forma dedutiva, procurando estabelecer as bases para o processo de constitucionalização da matéria ambiental.

PALAVRAS-CHAVES: Constituinte; Meio Ambiente; Tutela Constitucional.

REVISITING THE 1987/88 CONSTITUENT: THE GUARANTEE OF THE ENVIRONMENT IN BRAZIL

ABSTRACT: The thirty-year anniversary of the promulgation of the Brazilian Federal Constitution of 1988 seeks to reflect on its elaboration process begun in February 1987, especially for the elaboration of this research, the debates on the protection of the environment, which resulted in the insertion of a dedicated chapter dedicated to the theme. Based on this intention, revisiting the work of the Social Order Commission and, especially the Subcommittee on Health, Safety and Environment, we sought to understand the main guiding arguments for the constitutionalization of environmental protection, making it the target for a series of environmental standards elaborated in this period. This article is based on bibliographic review and analysis of primary sources, such as the annals of the 1987/88 constituent, aligned to the qualitative criteria of scientific research in a deductive way, seeking to establish the basis for the process of constitutionalisation of the environmental matter.

KEYWORDS: Constituent; Environment; Constitutional protection.

¹Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos - PPGPOL/UFSCar (2014), Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pelo Centro Universitário de Araraquara - UNIARA (2005), Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Carlos - FADISC (2000). É professor do Curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG - Unidade Frutal. Professor Colaborador do Programa de Mestrado em Ciências Ambientais da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG - Unidade Frutal. Ocupa, também, o cargo de Diretor de Pós-Graduação e de Cursos de Extensão Universitária do Centro Universitário Central Paulista - UNICEP. Líder do Grupo de Pesquisa SPD - Sociedade, Política e Direito do UNICEP. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Gestão e Impactos Ambientais - NEGIA e do Grupo de Pesquisa Uso e Conservação de Recursos Naturais, ambos da UEMG - Frutal. Avaliador "Ad Hoc" do INEP/MEC de Cursos de Direito. Advogado inscrito na OAB/SP. Tem experiência na docência do ensino jurídico, principalmente em Direito Ambiental e Direito Constitucional. E-mail: professorandreserotini@gmail.com

INTRODUÇÃO

Ao classificar as constituições quanto à sua estabilidade, procuramos entender o quanto é possível promover alteração ou atualizações sem que haja comprometimento da estrutura do Estado. No caso brasileiro nos deparamos com uma constituição considerada rígida, com um processo de alteração mais rigoroso e complexo em comparação ao processo de elaboração legislativa comum. Rigidez esta que, obviamente, não impediu a Constituição Federal de 1988 de ser alterada por quase 100 vezes² nos últimos 30 anos. Todavia, longe de se envidar para a discussão sobre o processo de modificação constitucional, pretende-se com esta colocação inicial apresentar um contexto no qual, embora tenha ocorrido o exercício do poder constituinte derivado reformador no decorrer destas três décadas, a Constituição brasileira se mostrou estável, principalmente no que tange as questões ambientais.

Em razão desta estabilidade constitucional em relação aos temas relacionados ao meio ambiente, busca-se, neste artigo fazer uma reflexão sobre o processo de elaboração da Constituição brasileira, iniciado em fevereiro de 1987, em especial, no que tange os debates sobre a tutela do meio ambiente, os quais resultaram na elaboração de um capítulo dedicado ao tema. Baseado neste intuito, revisitando os trabalhos da Comissão da Ordem Social e, principalmente para este trabalho, da Subcomissão da Saúde, Segurança e Meio Ambiente, procurou-se entender os principais argumentos norteadores da constitucionalização da tutela ambiental, tornando-o baliza para uma série de normas ambientais elaboradas neste período.

Entende-se que o processo de constitucionalização da tutela do meio ambiente no final da década de 1980 estava inserida num contexto de preocupação com a qualidade ambiental em âmbito global cujo início se dá na década de 1970, com a Conferência de Estocolmo, abrindo a chave do desenvolvimento sustentável. No Brasil, em 1981, com o advento da Lei Federal 6.938, teve-se a criação da Política Nacional do Meio Ambiente, vigente até os dias atuais.

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, iniciados em fevereiro de 1987, encerrando-se com a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de

² Até o fechamento deste artigo, em 12 de dezembro de 2018, a Constituição Federal contava com 99 emendas, sendo a última promulgada em 14 de dezembro de 2017, conforme consta em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm

1988, ocorreram num sistema de grande pressão interna (entre os partidos políticos representados na Assembleia) e externa (pelo povo através da sociedade civil organizada).

O eixo central da pesquisa está na análise de como a pressão interna e externa contribuíram para a constitucionalização da tutela do meio ambiente, através da criação de um capítulo próprio (Capítulo VI – Do Meio Ambiente), incluído no Título VIII (Da Ordem Social). Busca-se entender, desta forma, como a aludida Comissão da Ordem Social e a Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, estavam compostas e como este quadro interferiu no processo de tomada de decisão sobre a temática.

Para os fins aqui propostos, além do necessário levantamento bibliográfico sobre o tema em questão, adota-se como metodologia, a análise dos Anais da Constituinte de 1987/88, em especial as atas das reuniões da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, bem como o necessário levantamento de sua, trazendo, ainda, informações sobre o partido político dos parlamentares, atividade profissional e formação acadêmica, com o objetivo de verificar se os mesmos possuíam conhecimento técnico ou interesse sobre as questões atinentes ao meio ambiente.

Iniciados os trabalhos, esperando como resultado a possibilidade de se confirmar a hipótese de que as propostas apresentadas em sede da subcomissão, eram motivadas por valores pessoais e/ou corporativos, revestidas de um discurso social e ambientalmente adequados, verificou-se, no decorrer deste processo que as propostas poderiam ser classificadas até mesmo mais protetivas ao meio ambiente do que aquelas aprovadas no texto final.

Importante destacar nesta fase introdutória que existem outros aspectos que colaboraram para a conclusão do texto constitucional relacionado à tramitação do processo constituinte e que, evidentemente, merecem ser tratados em outros trabalhos acadêmicos e científicos. Espera-se, neste artigo apresentar considerações sobre fatores iniciais do processo de constitucionalização da tutela do meio ambiente e que possam servir como reflexão sobre o posicionamento legislativo relacionada à temática nos últimos 30 anos.

Traz-se, ainda, como objetivo geral, final e acadêmico, fomentar o debate sobre as causas da constitucionalização da tutela do meio ambiente e da formação de arcabouço legislativo inerente aos princípios constitucionais, com base numa análise sistêmica do contexto social, político e econômico que antecede a positivação jurídica.

1.1 TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

Preliminarmente, com intuito de se estabelecer um ponto focal para o desenvolvimento de qualquer comparativo, apresenta-se a atual redação do artigo 225 da Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988:

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 gerações³.

É fato que a espinha dorsal da tutela constitucional do meio ambiente, da qual possa ser extraído uma série de princípios do direito ambiental, reside no referido caput, todavia, necessário relacionar os seus parágrafos, com o destaque de que nos últimos 30 anos, tal disposição sofreu única alteração no sentido de acrescentar o parágrafo 7º por força da Emenda Constitucional n. 96, de 06 de junho de 2017, conforme verifica-se na sequência:

§ 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;

³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 set. 2018.

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

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos⁴.

O texto apresentado acima tem origem num processo de elaboração constitucional iniciado antes mesmo de 1987. Tanto Paulo Affonso Leme Machado⁵ quanto Édís Milaré⁶, apontam que constituições de outros países, como a de Portugal (1976) e da Espanha (1978), serviram de inspiração para os constituintes brasileiros, pois estas traziam em seus textos referências ao direito ao ambiente como sendo necessário para o desenvolvimento humano.

O processo de constitucionalização da tutela do meio ambiente vem acontecendo desde a década de 1970, tendo como marco a Conferência de Estocolmo de 1972. Dentre os países que ainda naquela década adotaram tal medida estão Chile e Panamá (1972), Iugoslávia (1974), Grécia (1975), Polônia e Argélia (1976), China (1978) e, já entrando na década de 1980, apresenta-se Peru (1980).

⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 set. 2018.

⁵MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25 ed. rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 154-155

⁶*Idem*. p.228-230

Interessante notar que, embora a Constituição brasileira de 1988, não tenha sido a primeira a tratar da tutela do meio ambiente, seu texto é considerado inovador, vez que, internamente, as constituições brasileiras anteriores não haviam se preocupado com a proteção do ambiente de forma específica e global e, nem mesmo, empregada a expressão *meio ambiente*, sim, de maneira diluída e causal.⁷

Este fenômeno que acontece a partir da década de 1970, se deve ao fato de que antes o meio ambiente estava internalizado no conceito de saúde humana, sem autonomia. Neste sentido é valioso o lecionado por Édis Milaré⁸:

Mas, ainda que sem previsão constitucional expressa, os diversos países, inclusive o nosso, promulgaram (e promulgam) leis e regulamentos de proteção ao meio ambiente. Assim ocorria porque o legislador se baseava no poder geral que lhe cabe para proteger a “saúde humana”. Aí está, historicamente, o primeiro fundamento para a tutela ambiental, ou seja, a saúde humana tendo como pressuposto, explícito ou implícito, a saúde ambiental.

E, sobre o processo de constitucionalização, Édis Milaré⁹ conclui que:

Nos regimes constitucionais modernos, como o português, o espanhol, o brasileiro (1988) e o colombiano, a proteção do meio ambiente, embora sem perder seus vínculos originais com a saúde humana, ganha identidade própria, porque é mais abrangente e compreensiva. Nessa nova perspectiva, o meio ambiente deixa de ser considerado um bem jurídico *per accidens*, e é levado à categoria de bem jurídico *per se*, isto é, com autonomia em relação a outros bens protegidos pela ordem jurídica, como é o caso da saúde humana.

Tal postura foi adotada pelos constituintes brasileiros, tratando o meio ambiente, na Constituição de 1988, de forma autônoma e direta, sendo suas normas dotadas de eficácia e de aplicabilidade imediata, tal como são as normas que expressam direitos fundamentais, elevando a proteção do meio ambiente ao status de direito pressuposto ao direito à vida.¹⁰

⁷MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência*. 2 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 230-231

⁸*Idem*. p. 228

⁹MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência*. 2 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 228

¹⁰*Idem*. p. 234-235

2. ALGUNS ASPECTOS DA DINÂMICA DO PROCESSO CONSTITUINTE

A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada em 27 de novembro de 1985, por força da Emenda Constitucional nº 26¹¹; todavia, esta seria composta pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a serem eleitos em 1986, acrescendo-se a estes os Senadores eleitos em 1982 – muito antes do ato convocatório. Isso causou grande descontentamento para entidades da sociedade civil, como a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa, entre outras, mas, especialmente para a Ordem dos Advogados do Brasil, que vinha lutando por uma Constituinte exclusiva, cujas atribuições não poderiam ser confundidas com as de um Poder Legislativo ordinário.

Instalada a Assembleia Nacional Constituinte ou Congresso Constituinte, em 1º de fevereiro de 1987, verificamos que sua composição contava com 559 parlamentares, sendo 487 Deputados Federais, 49 Senadores eleitos em 1986 e 23 Senadores eleitos em 1982.

Logo nos primeiros momentos, os constituintes se depararam com dois problemas: a falta de um modelo ou anteprojeto¹² que pudesse orientar os seus trabalhos e a presença dos senadores eleitos em 1982, gerando um debate sobre a legitimidade de sua participação na Constituinte.¹³

Quanto ao problema dos senadores eleitos em 1982, houve o entendimento de que estes teriam seus mandatos parlamentares convertidos em mandatos constituintes; já para a falta de um modelo ou anteprojeto, restava aos constituintes começar do zero, criando um clima de indecisão e, considerando a coalizão pluriclassista de forças a favor do processo de transição democrática, os

¹¹BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26*, de 27 de novembro de 1985. Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm> Acesso em: 30 mar. 2014.

¹² Embora alguns autores tenham sustentado que o Congresso Constituinte se iniciou sem um projeto ou anteprojeto que pudesse orientar os trabalhos dos Constituintes, é sabido pela literatura do tema que os parlamentares e grupos de interesses consultavam constantemente o Anteprojeto Afonso Arinos, fruto da Comissão Provisória de Assuntos Constitucionais, criada por Tancredo Neves quando de sua vitória em 1985, liderada por Afonso Arinos, com o objetivo de ser esta uma proposta do Executivo a guiar os constituintes quando da instalação da ANC. Com a morte de Tancredo e as mudanças desta Comissão, o anteprojeto acabou arquivado pelo Governo Sarney (VILLA, 2011, p.112; VIANNA, 1999, p. 38)

¹³VILLA, Marco Antonio. *A história das constituições brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011. p.114

constituintes perceberam que a definição de um método de escolha das proposições a serem inseridas no novo texto Constitucional poderia significar recursos de poder para alguns postos-chave, na organização do processo decisório.¹⁴

De forma sintética, observou-se a concentração de todo o processo na figura do relator e na Comissão de Sistematização, atribuindo à Mesa Diretora da ANC competência para compatibilizar as matérias aprovadas nas comissões, a partir dos seus relatórios, retirando, de certa forma, o poder das comissões temáticas e reduzindo ao mínimo o poder individual de atuação de cada constituinte, reiniciando, praticamente, todo o trabalho constituinte, modificando propostas anteriormente aprovadas nas subcomissões.¹⁵

O voto do relator era percebido como uma espécie de balizamento que auxiliava as deliberações transcorridas na assembleia.

Dessa forma, foram criadas 8 comissões temáticas¹⁶ divididas cada uma delas em 3 subcomissões¹⁷, as quais deveriam entregar seus anteprojetos às comissões pertinentes. As comissões, por seu turno, deveriam encaminhar seus anteprojetos à Comissão de Sistematização, que, por sua vez, entregaria o Projeto de Constituição para ser apreciado, deliberado e votado pelo Plenário.

De acordo com o Regimento Interno da ANC¹⁸, cada comissão deveria ser composta por 63 titulares e 63 suplentes, com exceção da Comissão de

¹⁴SOUZA, Marcia Teixeira de. *O Processo Decisório na Constituição de 1988: Práticas Institucionais*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 58, p.36-59, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a04n58.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2009.

¹⁵PRACA, Sérgio; NORONHA, Lincoln. *Políticas Públicas e a descentralização da Assembleia Legislativa Constituinte Brasileira, 1987-1988*. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v 27, n. 78, fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092012000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jan. 2013.

¹⁶ I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; II – Comissão da Organização do Estado; III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; VI – Comissão da Ordem Econômica; VII – Comissão da Ordem Social e VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (BRASIL, 1987a, art. 15 do RIANC)

¹⁷ Como cada Comissão recebeu uma identificação em números romanos (I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII) e encampava três subcomissões que receberam uma letra identificativa (A, B, C), a título exemplificativo, a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (III), possuía as seguintes subcomissões: A – Subcomissão do Poder Legislativo, B – Subcomissão do Poder Executivo e, C – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. (BRASIL, 1987a, art. 15, do RIANC)

¹⁸ BRASIL. *Resolução nº 2* – Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Publicado em 25 de março de 1987 no Diário da Constituinte. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987a.

Sistematização, que deveria ser integrada por 49 titulares, 49 suplentes, os presidentes e relatores das comissões e subcomissões.

Para a composição das comissões e das subcomissões, o Regimento Interno da ANC assegurou a participação de todos os partidos com assento na Assembleia e a limitação de que cada constituinte seria titular apenas de uma comissão e, nela, de uma subcomissão, e suplente de outra, possibilitando, ainda, que as indicações fossem feitas pelas Lideranças Partidárias¹⁹.

Efetivamente, os trabalhos das Comissões e Subcomissões se iniciaram em abril de 1987 e, de acordo com o art. 14 do Regimento Interno da ANC, para cada subcomissão, seriam reservadas de 5 (cinco) a 8 (oito) reuniões para realização de audiências, nas quais entidades representativas de segmentos da sociedade apresentariam suas sugestões, para, posteriormente, serem encaminhadas à Comissão.

Ao término dessa fase de audiências públicas, obedecendo ao disposto no art. 17 do Regimento Interno da ANC, o Relator da Subcomissão, com ou sem deliberação preliminar, deveria elaborar seu relatório e, no prazo de 30 dias, apresentar o anteprojeto daquela Subcomissão.

A relatoria das subcomissões era uma das principais funções exercida por um constituinte, a ponto de parte considerável da elaboração do anteprojeto ser realizada em seus gabinetes, com seus assessores e pessoas de sua confiança.

De acordo com os Anais da ANC, as 24 Subcomissões temáticas desempenharam suas funções entre 7 de abril de 1987 e 25 de maio de 1987; as Comissões, entre 1º de abril de 1987 e 12 de junho de 1987; a Comissão de Sistematização, entre 9 de abril de 1987 a 18 de novembro de 1987. As votações de primeiro e segundo turnos aconteceram entre 3 de fevereiro de 1988 e 2 de setembro de 1988.

A Comissão de Sistematização, como vimos, tinha a finalidade de compatibilizar as matérias debatidas em cada uma das Comissões. O texto produzido pela Comissão de Sistematização foi denominado “Projeto A”, que foi enviado para votação em primeiro turno. Com o resultado da primeira votação,

¹⁹*Idem*

originou-se o “Projeto B”, posto na sequência em votação em segundo turno, resultando no “Projeto C”, remetido posteriormente para a Comissão de Redação, a qual produziu, finalmente, o “Projeto D”.

No que pese a importância da análise criteriosa deste aspecto, o presente estudo pretende apenas com tais informações contextualizar o leitor do momento no qual originou a construção do texto constitucional

3. O MEIO AMBIENTE NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987/88

Antes mesmo da própria abertura da Assembleia Nacional Constituinte ocorreu uma reunião de notáveis, na qual a questão do meio ambiente foi levantada. Na sequência, a sociedade civil, por meio de organizações, realizou seminários sobre o meio ambiente nas principais capitais brasileiras, como é o caso da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente. Ainda em 1985, em Salvador, fora realizado um curso de Direito Ambiental com a participação de uma quinzena de professores estrangeiros, desta forma, o texto a ser proposto na Assembleia Nacional Constituinte estava sendo preparado.²⁰

Iniciados os trabalhos da Assembleia Constituinte, com todos os pontos de conflitos que já foram mencionados, a temática relacionada à tutela constitucional do meio ambiente ficou sob a responsabilidade da Comissão da Ordem Social, a qual era composta pelas Subcomissões dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias; dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; e, de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.

De primeiro plano constata-se que a pauta da referida Comissão era, no mínimo, extensa. No que pesa os assuntos relacionados à Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, ainda que se possa manter argumento de que saúde e meio ambiente são temas complementares, como mencionado por Édis Milaré²¹, este conjunto temático mereceria ser tratados de forma específica, pois, na prática,

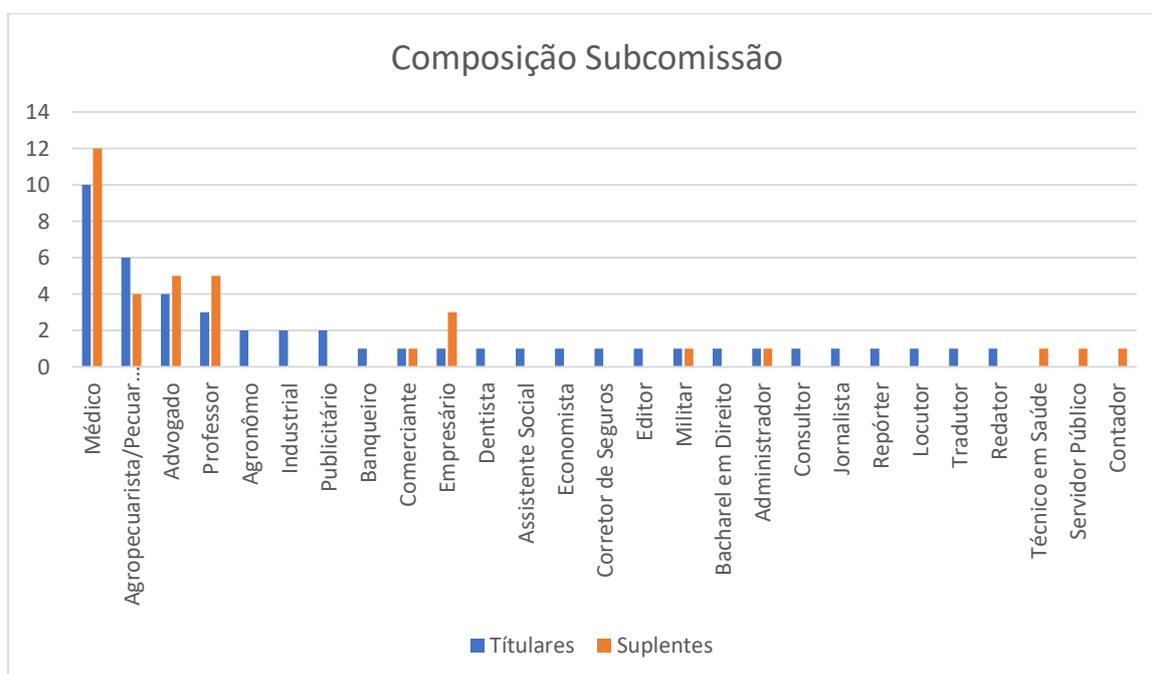
²⁰MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25 ed. rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 152

²¹MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência*. 2 ed. rev., atual. e ampl.,. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 228

principalmente quando se refere à gestão de cada complexo (saúde – seguridade – meio ambiente), trazem complicadores particulares de cada seara e todos os seus aspectos, deveriam, na subcomissão serem debatidos em curtíssimo intervalo temporal.

3.1 A SUBCOMISSÃO DE SAÚDE, SEGURIDADE E MEIO AMBIENTE

A Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente era composta por 44 constituintes, sendo 23 titulares e 21 suplentes. Em levantamento realizado com base no acervo da constituinte disponibilizado pela Câmara dos Deputados²², no qual se pode verificar a formação e/ou ocupação, declaradas de forma voluntária por cada um de seus membros, apresenta-se um quadro com forte aproximação com às áreas da saúde. Ao todo, constatou-se que metade (22) dos membros desta subcomissão se declaravam médicos, seguidos por agropecuaristas/pecuaristas/agricultor (10) e advogados (9).



Quadro elaborado pelo autor

²²BRASIL. Câmara dos Deputados. *Biografia dos Parlamentares eleitos em 1986 e dos Senadores eleitos em 1982, 1987*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/biografia-dos-parlamentares-constituintes> Acesso em: 30 mar. 2014.

Os números apresentados não são absolutos, pois havia a possibilidade de o parlamentar apresentar-se, como por exemplo, médico e pecuarista, fator este que de forma aparente mostrará um total de profissão e/ou ocupação superior à de componentes.

A subcomissão tinha como presidente o médico José Elias Murad (PTB/MG); o advogado e administrador de empresas, Fábio Feldmann (PMDB/SP), como 1º vice-presidente; a 2ª vice-presidência estava preenchida pela professora, assistente social e consultora, Maria de Lourdes Abadia (PFL/DF) e, por fim, a relatoria estava sob a responsabilidade de Carlos Mosconi (PMDB/MG), médico e professor universitário.

É interessante apontar que logo no início dos trabalhos da subcomissão, quando da instalação e eleição do Presidente e Vice-Presidentes, houve menção de que, embora a denominação de subcomissão de saúde, seguridade e do meio ambiente, esta não sugere uma ordem de preferência ou valoração, mas que, de certa forma, a questão da saúde engloba as demais e ao mesmo tempo, implica que o meio ambiente é fundamental para a saúde e seguridade, como a segurança no trabalho ²³.

No período compreendido entre os dias 7.4.1987 e 25.5.1987, pouco menos de mês e meio, foram realizadas, na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, reuniões incluindo: a instalação e eleição do Presidente e Vice-Presidente; questões regimentais, audiências públicas; apresentação de anteprojeto; discussão do anteprojeto; parecer do relator; votação; e, redação final.

Neste interregno os membros da subcomissão cogitaram realizar visitas ao Pantanal e também à Cubatão para que pudessem fazer uma análise mais apurada de problemas ambientais ocorrentes no país, além de estabelecer uma lista de entidades ambientalistas que pudessem trazer colaborações para os debates constituintes²⁴.

Em relação às audiências públicas, foram realizadas 11 no total, sendo que em apenas 2 delas a temática meio ambiente teve espaço, de forma secundária. Na audiência pública realizada em 6.5.1987, a pauta era a defesa do meio ambiente; natureza como patrimônio do Brasil; problemas do diagnóstico em saúde no Brasil; impacto ambiental; sistema nacional de saúde; mercantilização da medicina; tabagismo;

²³BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 1ª Reunião Ordinária, realizada em 07 de abril de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987b. p. 177-179.

²⁴BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 2ª Reunião Ordinária, realizada em 08 de abril de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987c. p. 118-121.

transplante; cooperativismo na área de saúde; saúde da mulher; sistema unificado e federalização de saúde; assistência médico e hospitalar; saúde da criança; e, aborto. Participaram como expositores sobre a temática ambiental os senhores Roberto Messias Franco, representante da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA; Carlos Alberto Ribeiro Xavier e senhora Fernanda Colagrossi, representando o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, Angelo Barbosa Machado, Representando a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, Jaime Rozenbjom, do Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade – IPCC e, Fernando Salino Côrtes, do Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas. Dentre muitas colocações, o consenso estava na necessidade de se trabalhar para inserir na consciência do desenvolvimento nacional a perspectiva ambiental ou ecológica do desenvolvimento²⁵.

Já, na audiência pública realizada em 13.5.1987, a pauta trazia o debate sobre proteção ambiental, de forma específica na indústria siderúrgica; e, assistência integral à saúde da mulher, discutido na audiência relatada anteriormente. A temática ambiental foi tratada pelo senhor Carlos Alberto Oliveira Roxo, Secretário Adjunto para Assuntos Ambientais do Instituto Brasileiro de Siderurgia, participação que causou forte debate sobre problemas ambientais provocados pelas indústrias siderúrgicas²⁶.

Pressupõe-se, com base nesta resumida programação, que o tratamento das questões ambientais se deu de forma superficial. De fato, as audiências públicas acima mencionadas pouco contribuíram para a formatação da proposta a ser elaborada pelo relator e que posteriormente seria apresentada para a subcomissão.

3.2 RELATÓRIO DA SUBCOMISSÃO DE SAÚDE, SEGURIDADE E MEIO AMBIENTE

Em 22.7.1987, o relator Carlos Mosconi apresentou o relatório sobre as três temáticas discutidas na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e, em especial sobre esta última, colacionamos o seguinte texto:

²⁵BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 14ª Reunião Ordinária, realizada em 06 de maio de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987d. p. 162-204.

²⁶BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 17ª Reunião Ordinária, realizada em 13 de maio de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987e. p. 163-173.

Art. 29. 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 usufruto 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 requererem a tutela jurisdicional necessária a tomar 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. 30. As práticas e condutas deletérias ao 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. 31. O exercício do direito de propriedade subordina-se ao bem-estar da coletividade, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente.

meio ambiente.

Art. 32. Compete ao Poder Público:

I- a manutenção dos processos ecológicos e sistemas vitais essenciais, a preservação da diversidade genética e 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- 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 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 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 à proteção dos recursos naturais e do meio ambiente;

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

XIII- proteger os animais domésticos ou aqueles dos quais se faça uso econômico, contra práticas que os submetam à crueldade;

XIV - controle da produção, comercialização, emprego de técnicas e métodos e utilização de substâncias que afetem a 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- a fiscalização das instituições públicas e privadas relacionadas à pesquisa, manipulação e alteração de material genético, visando garantir a integridade do patrimônio genético da nação, de modo a evitar indesejável alteração.

Art. 33. 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.

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. 34. 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. 35. A exploração dos recursos minerais fica condicionada à preservação e/ou recomposição do meio ambiente afetado, a serem exigidas expressamente nos atos administrativos de licenciamento para a atividade.

Parágrafo único. O licenciamento de que trata o caput dependerá de aprovação do poder público municipal.

Art. 36. Em caso de manifesta necessidade, as Forças Armadas poderão ser autorizadas pelo Congresso Nacional, a atuar na defesa dos recursos naturais ameaçados.

Art. 37. A instalação e funcionamento de reatores nucleares dependerá 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. 38. Proíbe-se a importação, pesquisa, fabricação, armazenamento e transporte de artefatos bélicos nucleares, competindo ao Presidente da República o fielcumprimento deste dispositivo, sob pena de responsabilidade.

Art. 39. Fica criado o Fundo de Conservação e Reposição do Meio Ambiente, constituído de taxas cobradas de toda pessoa física ou jurídica que utilizem os recursos naturais com finalidade de lucro.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as hipóteses de incidência das taxas referidas no caput deste artigo.²⁷

Depois das apresentações de emendas, debates e votação do relatório, no dia 25.7.1987 houve a apresentação do texto final aprovado na subcomissão acima identificada e, no que se refere ao Meio Ambiente, teve algumas alterações relacionadas à redação do texto e não em seu conteúdo propriamente dito, com exceção da inclusão de dispositivos que alocam recursos para a preservação e/ou recuperação do meio ambiente, bem como os itens apresentados abaixo:

(...) § 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. Leicomenentat disciplinará a matéria.

Disposição Transitória

Art. 48. A proteção ambiental a que se refere este capítulo compreende, na forma da lei, inclusive, o plantio de 100 (cem) árvores por habitante a cada 4 (quatro) anos, através de um projeto conjugado entre União, Estados e Municípios²⁸

²⁷BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 21ª Reunião Ordinária, realizada em 22 de maio de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987f. p. 141-146

²⁸BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 24ª Reunião Ordinária, realizada em 25 de maio de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987g. p. 223-227

Nítido está que após a apresentação da redação pelo relator, não houve qualquer subtração de indicativos de tutela do meio ambiente, pelo contrário, ao aprovar o texto final na subcomissão, os constituinte entenderão a necessidade de criação de receita para a proteção do meio ambiente e obrigatoriedade de plantio de 100 árvores por habitante a cada 4 anos, mostrando, comprometimento com a causa ambiental e, por fim, conseguindo quebrar o paradigma de que a temática ambiental teria tratamento secundário naquela arena.

4. CONCLUSÕES

A constitucionalização do meio ambiente é um processo complexo e que, evidentemente, a exposição de todas as motivações e tramitações resta impossível de ser debatidos em único artigo como este.

Alertava-se no introito que o objetivo maior seria a apresentação de nuances do processo constituinte relacionados com o tratamento do tema na arena da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, no contexto da Comissão da Ordem Social, principalmente, na tentativa de demonstrar que, embora, no primeiro momento, pudesse se pressupor que o meio ambiente teria menor importância em relação aos demais assuntos a serem tratados por tal subcomissão, constatou-se, no decorrer do artigo, que Saúde, Seguridade e Meio Ambiente são assuntos complementares e interdependentes.

Ao apresentar, já no início a redação final do art. 225, da Constituição Federal de 1988, mostrando a importância da tutela do meio ambiente, chama-se a atenção para o forte poder de síntese dos constituintes brasileiros na Assembleia de 1987/88, principalmente, ao se deparar com o texto aprovado pela Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, trazendo, nada menos do que 14 artigos, sendo que em um deles havia 16 incisos.

Não se pretende concluir que a extensão do texto constitucional possa demonstrar maior tutela ou eficiência da mesma, mas, resta claro que a abordagem trazida pela subcomissão é complexa e que é possível perceber que vários dos dispositivos apresentados e não incorporados no art. 225, da Constituição Federal de 1988, serviram como base para legislações posteriores.

Interessante pontuar que o artigo não apresenta os argumentos, teses e outras comunicações que serviram de base para a proposta do relator, bem como, não se chega

à conclusão de que as audiências públicas realizadas foram suficientes para a elaboração do texto final da subcomissão.

É necessário analisar em novo esforço de pesquisa os fatores que colaboraram para a mudança do texto apresentado pela subcomissão no decorrer das fases do processo constituinte, objetivo este que pode ensejar a participação de outros acadêmicos, sejam estes pesquisadores ou até mesmo que possa servir como impulso para estudantes em iniciação científica ou trabalhos de conclusão de curso. Há muito ainda para analisar sobre o processo constituinte de 1987/88, contribuindo para que os motivos ou o espírito da constituinte mantenha-se presente quando da interpretação do texto constitucional na atualidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Biografia dos Parlamentares eleitos em 1986 e dos Senadores eleitos em 1982, 1987*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/biografia-dos-parlamentares-constituintes> Acesso em: 30 mar. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 set. 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26*, de 27 de novembro de 1985. Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm> Acesso em: 30 mar. 2014.

BRASIL. *Resolução nº 2* – Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Publicado em 25 de março de 1987 no Diário da Constituinte. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987a.

BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 1ª Reunião Ordinária, realizada em 07 de abril de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987b. p. 177-179.

BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 2ª Reunião Ordinária, realizada em 08 de abril de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987c. p. 118-121.

BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 14ª Reunião Ordinária, realizada em 06 de maio de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987d. p. 162-204.

BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 17ª Reunião Ordinária, realizada em 13 de maio de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987e. p. 163-173.

BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 21ª Reunião Ordinária, realizada em 22 de maio de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987f. p. 141-146

BRASIL. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. *Ata da 24ª Reunião Ordinária, realizada em 25 de maio de 1987* – Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987g. p. 223-227

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25 ed. rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência*. 2 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

VIANNA, Luiz Werneck. et. al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

PRACA, Sérgio; NORONHA, Lincoln. *Políticas Públicas e a descentralização da Assembleia Legislativa Constituinte Brasileira, 1987-1988*. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v 27, n. 78, fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092012000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jan. 2013.

SOUZA, Marcia Teixeira de. *O Processo Decisório na Constituição de 1988: Práticas Institucionais*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, p.36-59, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a04n58.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2009.

VILLA, Marco Antonio. *A história das constituições brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011.

Este artigo é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0. Você tem o direito de: *Compartilhar* — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato; *Adaptar* — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial. [Clique aqui](#) e saiba mais sobre essa licença.