

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA ATUAÇÃO JUDICIÁRIA

SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN BRAZIL: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF JUDICIARY ACTION

CAPÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Brasil, Constituição Federal de 1988)

Maria Antônia Melo Beraldo*

Resumo: O presente artigo buscará analisar as necessidades de um Estado para que haja um desenvolvimento sustentável e consciente ambientalmente, com base no contexto histórico e estrutural nacional, a partir do marco teórico da justiça ambiental. Nesse viés, a principal questão a ser sanada será compreender qual a atuação do judiciário e seus instrumentos, principalmente no que se refere à atuação pública e ao controle legal da administração pública. O artigo será dividido em quatro seções principais, de modo a abarcar as perspectivas analíticas almejadas: pontos introdutórios, predisposições legais para regulamentação, controle jurisdicional sobre a administração pública e precedente recente de atuação Judiciária com base nos instrumentos apresentados. O conteúdo trabalhado baseia-se em pesquisas bibliográficas, a partir de aportes teóricos e legislações.

Palavras-chave: Direito e desenvolvimento. Desenvolvimento sustentável. Judiciário. Governança. Justiça Ambiental.

Abstract: *This article aims at analysing the needs of a State to guarantee a sustainable and environmentally conscious development, based on the national historical and structural context. In this regard, the main issue to be acknowledged is the Judiciary action and its instruments, especially when it comes to the public sphere and the legal control of public administration. This paper will be divided into four main sections to cover the desired analytical perspectives: introductory points, legal norms for regulation, jurisdictional control over public administration, and a recent precedent of Judicial action based on the highlighted legal instruments. The content worked on is based on bibliographic research, regarding theoretical contributions and legislation.*

* Graduanda em Direito pela Universidade de Brasília.

Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/4460103623354102>>;

E-mail: mariaantoniamelob@gmail.com.

Keywords: Law and development. Sustainable development. Judiciary. Governance. Environmental Law.

1. INTRODUÇÃO

Para ter sucesso no cenário internacional é necessário que os países se desenvolvam adequadamente, de modo a atender as demandas sociais, políticas e econômicas do sistema internacional. As três primeiras revoluções industriais, as quais foram propulsoras do modelo de desenvolvimento da ordem econômica global, geraram atrasos desenvolvimentistas em países fornecedores de matéria prima, visto que as cadeias produtivas destes países estavam orientadas a serem instrumento econômico de metrópoles. Dessa forma, os modelos desenvolvimentistas aplicados no contexto europeu não foram eficientes para favorecer o desenvolvimento em países com histórico colonial, devido aos impedimentos sociopolíticos cristalizados pela ordem econômica imposta, que levaram ao subdesenvolvimento ou modelo de crescimento na dependência, como caracteriza Maria Luiza Alencar Mayer (2013, pp. 108-109).

Nesse sentido, ao analisar a complexidade de aplicação de estratégias fixas de iniciativas desenvolvimentistas em países com contextos históricos e estruturais distintos, depreende-se o mesmo desafio de promover o desenvolvimento sustentável em países que se alçaram ao desenvolvimento tardiamente, por exemplo, pela demanda tecnológica para um sistema produtivo eficiente e equilibrado ecologicamente, assim como pela desigualdade e injustiças sociais geradas por um modelo de desenvolvimento excludente.

A incompatibilidade de aplicação de modelos desenvolvimentistas, em diferentes circunstâncias nacionais, pode ser exemplificada com as discussões emergidas durante a primeira grande conferência-marco na área de meio ambiente, que ocorreu em Estocolmo (1972), na qual o Brasil foi porta-voz das reivindicações das economias em desenvolvimento (PEGUIM SILVA, 2018, p. 133). As divergências foram protagonizadas pelos países já considerados “desenvolvidos” e pelos considerados “subdesenvolvidos”. Os primeiros, com exceção da Alemanha, Holanda e dos países escandinavos, “não estavam convencidos da necessidade de reestruturar de forma decisiva o funcionamento da economia mundial em benefício do meio ambiente” (LEIS, 2004, p. 12). Os segundos, contrariamente, advogaram pelo “desenvolvimento a todo custo”, defendendo o “uso de seus recursos naturais em função de suas estratégias de crescimento econômico” com base em sua soberania nacional (LEIS, 2004, p. 12).

Nesse contexto, se tornou evidente a dificuldade de imposição ou consolidação de um modelo único de desenvolvimento, visto que as diferentes prioridades e situações nacionais levam a diferentes estratégias para desenvolver políticas públicas econômicas ambientalmente sustentáveis, sem prejudicar o próprio desenvolvimento nacional para inserção econômica internacional.

1.1 O PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA CONSOLIDAÇÃO CONCEITUAL

A almejada relação de equilíbrio entre crescimento e sustentabilidade caracteriza “a essência do paradigma do desenvolvimento sustentável”, como aponta Montibeller-Filho (2007, p. 82). O paradigma apresentado, em seu processo de formação ontológica, foi conceituado inicialmente de maneira diversa, pois, durante a Conferência de Estocolmo em 1972, a resignificação e reorientação do crescimento e desenvolvimento econômico global foi abordada sob a ótica do ecodesenvolvimento. Esse conceito, fortemente difundido por Ignacy Sachs, compreende “um projeto de Civilização, na medida em que evoca: um novo estilo de vida; conjunto de valores próprios; conjunto de objetivos escolhidos socialmente; e visão de futuro” (SACHS, 1981).

Sachs (1993) analisa que esse conceito é composto pelo que chama de “cinco dimensões da sustentabilidade e do ecodesenvolvimento” (MONTIBELLER-FILHO, 1993, p. 132): sustentabilidade social; econômica; ecológica; espacial; e sustentabilidade cultural. Foi somente na década de 80 que a expressão “desenvolvimento sustentável” foi cunhada, tendo como referência o termo anglófono da *International Union for Conservation Nature* (MONTIBELLER-FILHO, 1993, p. 135), sendo posteriormente abordada na Conferência Mundial sobre a Conservação e o Desenvolvimento da mesma instituição, realizada em Ottawa, Canadá, em 1986 (MONTIBELLER-FILHO, 1993, p. 135).

Durante a Conferência, conforme narra Montibeller-Filho (1993, p. 135):

o conceito de Desenvolvimento Sustentável e Equitativo foi colocado como um novo paradigma, tendo como princípios: integrar conservação da natureza e desenvolvimento; satisfazer as necessidades humanas fundamentais; perseguir equidade e justiça social; buscar a autodeterminação social e da diversidade cultural; e, manter a integridade ecológica.

A partir dessa iniciativa, o conceito de desenvolvimento sustentável foi retomado pelo documento *Nosso Futuro Comum*, ou Relatório Brundtland (1987), da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, organizada pelas Nações Unidas. No documento, o conceito tratado foi definido como uma forma de “desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades” (RAYNAUT; ZANONI, 1993, *apud* MONTIBELLER-FILHO, 1993, p. 135).

Na legislação brasileira, Desenvolvimento sustentável é conceituado pela lei No 9.985, de 18 de Julho de 2000, que postula uso sustentável como “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (BRASIL, 2000). Percebe-se, assim uma consonância com as definições históricas construídas do paradigma do

desenvolvimento sustentável, pela manutenção das necessidades socialmente justas do presente, sem comprometer a viabilidade econômica do futuro e a biodiversidade dos ecossistemas.

À luz dessa compreensão, o conceito de desenvolvimento sustentável será abordado. Ademais, dois conceitos são basilares na análise aqui desenvolvida: equilíbrio e fidelidade ao contexto (SELZNICK, 1959). O conceito de equilíbrio é fundamental pois, ao analisar países que obtiveram seu desenvolvimento tardiamente, não se deve almejar impedir o crescimento econômico socialmente justo, mas buscar desenvolver políticas que permitam a consonância entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente.

Nesse contexto, Maria Luiza Alencar Mayer habilmente diferencia o direito **do** desenvolvimento e o direito **ao** desenvolvimento. O primeiro refere-se ao direito econômico ao desenvolvimento, restrito às noções de formalidade características do Estado de Direito. Já o segundo atinge também as esferas social e política, sendo caracterizado propriamente como um direito humano, por meio da consolidação da governança democrática e construção do Estado de bem-estar social (MAYER, 2013, p. 115).

O conceito de fidelidade ao contexto, tratado por Philip Selznick (1959) em seu artigo "*Law in Context Revisited*", refere-se à importância da consideração do contexto no processo de aplicação das normas, visto que estas, formalizadas pelas instituições, são condicionadas pela organização cultural e social. Assim, revela-se a importância da fidelidade ao contexto no processo do desenvolvimento sustentável, orientado por políticas regidas pelas normas, as quais também devem estar em consonância com o contexto histórico e estrutural de determinado país. Para Selznick, o princípio governante da fidelidade contextual, ao julgar os contextos de aplicação, leva também em consideração princípios universais e transcendentais, tais como a justiça, cerne da ordem social e econômica brasileira, promulgada constitucionalmente.

A partir desses conceitos fundantes, o presente artigo busca analisar as nuances do desenvolvimento sustentável no Brasil sob a perspectiva da margem de atuação do judiciário na área e seus principais instrumentos, especialmente no que se refere ao processo regulatório característico do controle de constitucionalidade. A relação entre a esfera judiciária e o programa desenvolvimentista no Brasil é intrínseca, pois "sem paz, estabilidade, direitos humanos e governança efetiva, baseada no Estado de Direito, não conseguiremos alcançar o desenvolvimento sustentável" (NAÇÕES UNIDAS, 2015, objetivo 16).

Para atingir o escopo dessa análise, a atuação do Judiciário será compreendida a partir do marco teórico da Justiça Ambiental, a qual é definida pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), em seu manifesto (2001), como um conjunto de princípios e práticas para que:

nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões políticas e de

programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas.

Ademais, conforme o Manifesto da RBJA, a Justiça Ambiental tem por objetivo assegurar “a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso”. Essa democratização perpassa, também, pelas considerações acerca do reconhecimento e participação das populações, enquanto indivíduos e coletivos, na realização da justiça (SCHLÖSBERG, 2007, p. 3). Dessa forma, a atuação do Judiciário torna-se fundamental, em âmbito nacional e regional, para a resolução de “conflitos ambientais em contextos de vulnerabilidade nos quais há disputas no território por recursos, valores e modelos de desenvolvimento” (PORTO, 2011). Sob essa perspectiva, serão analisados os instrumentos públicos que possibilitam, inicialmente, a compreensão do escopo de atuação do Judiciário para concretização da Justiça Ambiental.

2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO HISTÓRICA E IMPASSES INTERNOS

No final do século XX, o Brasil passou a atuar intensamente em foros multilaterais para debater acerca de políticas nacionais para o desenvolvimento sustentável, o que destaca seu papel de crescente importância na temática. O país sediou as duas principais conferências internacionais sobre sustentabilidade: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).

A primeira conferência, em 1992, propiciou a consolidação do entendimento acerca do desenvolvimento sustentável, na medida em que fortalecia sua definição “como a promoção simultânea e equilibrada da proteção ambiental, da inclusão social e do crescimento econômico” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015). Já a segunda, em 2012, teve como principal discussão a “estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável e consolidou, de forma integrada e indissociável, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental” (Ibidem).

Nestas conferências, assim como na de Estocolmo (1972) e na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, 2002):

o “Brasil atuou como país subdesenvolvido em processo de industrialização tardia, como economia em reformulação no cenário de globalização do neoliberalismo e como articulador de mercado entre potências econômicas regionais no século XXI (PEGUIM SILVA, 2018, p. 133).

A partir desse período, o Brasil teve crescente papel na promoção do debate sobre o desenvolvimento sustentável, o que pode ser exemplificado com a temática energética, visto que, com o aumento do consumo de eletricidade proveniente da crescente instalação de indústrias eletro-intensivas (GOLDEMBERG; LUCON, 2007), houve necessidade de obter fontes mais potentes de energia elétrica, as quais também deveriam ser menos danosas ao meio ambiente.

Embora, em função da realização desses eventos com líderes globais para o debate do desenvolvimento sustentável, houvesse um “clima cultural favorável a medidas proativas com relação à mudança climática” (VIOLA, 2009, p. 4), no final da década de 1990, essa postura favorável foi atenuada, devido ao “impacto da aceleração da revolução da tecnologia da informação sobre as expectativas de consumo e a formação de um forte lobby contrário liderado por empresas de petróleo, eletricidade, cimento e automóveis” (VIOLA, 2009, p. 4).

Devido ao grande potencial hidrelétrico brasileiro, a construção de usinas desse tipo foi uma solução que auxiliou no processo de consolidação da segurança energética brasileira. Como afirma Cássia Natanie Peguim Silva:

As hidrelétricas foram vistas como importantes para o crescimento econômico brasileiro por serem internacionalmente incluídas no grupo das chamadas “energias limpas”, nome dado às fontes geradoras não fósseis, como o petróleo ou a energia nuclear (2018, p. 137)

Entretanto, a autora ressalta que, embora o uso de energia hidrelétrica tenha impulsionado o crescimento econômico de maneira mais sustentável em contraposição às fontes geradoras fósseis, sob análise da justiça ambiental, a eficiência desta fonte energética torna-se questionável, visto que “sua construção e funcionamento altera a dinâmica socioambiental de populações, a ecologia de plantas e animais e emite gases geradores de efeito estufa” (PEGUIM SILVA, 2018, p. 136). Dessa forma, o desequilíbrio gerado não acarreta somente prejuízos ambientais, mas também afeta desigualmente as populações que são obrigadas a deixar suas terras alagadas ou circundam a usina.

Abramovay (2010) também afirma que, embora exista o “trunfo da matriz energética”, importante para a compreensão da dinâmica do desenvolvimento sustentável no Brasil, não se pode reduzi-la a isto, pois o potencial geracional de energia limpa “não tem sido aproveitado para a construção de avanços industriais norteados pela preocupação explícita em reduzir o uso de materiais e de energia nos processos produtivos” (p. 98). Isto é, mesmo ao considerar os avanços provenientes da energia hidrelétrica como vetor da descarbonização da economia, as iniciativas brasileiras na busca de um desenvolvimento socioambientalmente sustentável ainda são debilitadas.

Dessa forma, tornam-se evidentes os contrastes da atuação brasileira para promoção do desenvolvimento sustentável, pois, mesmo que haja progresso nesse sentido, o país ainda possui capacidade ociosa para garantir a formulação de políticas sociais ambientalmente sustentáveis, em equilíbrio com o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, Mayer afirma:

o Brasil precisa crescer e se desenvolver. Sabendo-se que são termos conceitualmente distintos, importa ao país manter e ampliar as conquistas sociais alcançadas, sem desconsiderar o impacto que as novas decisões de investimento causam sobre a vida hu-

mana e a sustentabilidade ambiental e social (2013, p. 113).

A consolidação do sistema econômico brasileiro, determinado pela Constituição Federal de 1988, postula diretrizes organizacionais para o desenvolvimento, sob os prismas econômico-financeiro e social. O primeiro define liberdades econômicas, as quais são propulsoras do crescimento nacional. Já o segundo prisma desse sistema engloba o plano social e ambiental, por meio da proteção do cidadão e do meio ambiente, direito de terceira geração e base para o sustento da vida.

Ambas as esferas são imprescindíveis para a construção e consolidação da justiça social (MARCÍLIO; BERTOLINI, 2013, p. 132). Assim, sem a participação efetiva e ativa do Estado, seja para promover o direito econômico, ou para proteger o direito humano, engendram-se desafios para o estabelecimento da justiça social, pilar do Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, para a justiça ambiental, propulsora de um “Estado Ecológico ou (Sócio)Ambiental e Democrático de Direito” (FENSTERSEIFER; SARLET, 2020).

No âmbito da justiça social e ambiental, evidencia-se a necessidade de atuação do Judiciário, não sendo somente *a posteriori* e reparatória, mas buscando consonância com o legislativo, a partir da conjugação de saberes, na proposição de medidas preventivas sobre a temática ambiental e no entendimento interpretativo da legislação existente. Essa necessidade pode ser exemplificada com o caso do descobrimento do Pré-Sal brasileiro, visto que as soluções jurídicas acerca da problemática da contaminação do mar em locais de extração vieram tardiamente, somente dois anos após o vazamento de petróleo na Bacia de Campos/RJ, que ocorreu em 2011 (PEGUIM SILVA, 2018, pp. 137-138).

Portanto, torna-se clara a necessidade de adaptação e constante ajuste do Judiciário às perspectivas do desenvolvimento sustentável, visto a garantia constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, como é postulado pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, [2020a]).

Esse direito fundamental, inalienável, e imprescritível recebe, inclusive, com vistas às limitações materiais constantes do art. 60, § 4º, da CF/1988, o status de cláusula pétrea, conforme ressalta Fensterseifer e Sarlet (2020). A admissão desse status ao direito fundamental ao meio ambiente, ainda segundo Fensterseifer e Sarlet (2020), é reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos de um “limite constitucional intocável e intransponível” da “incumbência” do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais”.

3. CONTROLE DAS ATIVIDADES ESTATAIS PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No Brasil, o Estado é soberano no controle e regulamentação das atividades econômicas, sendo revestido desta competência sob a perspectiva econômica, administrativa e social (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017). Tal competência reside no “Poder de Controlar e Dispor” do Estado, segundo análise weberiana, transmitido por meio do contrato social, de modo a garantir a relevância do interesse público e a racionalidade entre a ação econômica e o direito (SWEDBERG, 2005, pp. 161-162).

Nesse sentido, atividades que impulsionam o desenvolvimento tem considerável relevância para o interesse social, visto que o desenvolvimento econômico, quando instrumentalizado adequadamente pelo Estado, tem o potencial de gerar efeitos transbordantes no âmbito do desenvolvimento humano. Dessa forma, torna-se fundamental analisar quais as exigências gerais e instrumentais de atuação positiva e consequente responsabilização do Estado perante a sociedade no que se refere a suas políticas desenvolvimentistas.

3.1 A COMPETÊNCIA APRIORÍSTICA E A RESPONSABILIDADE SUBSEQUENTE DO ESTADO

A atuação positiva do Estado no desenvolvimento sustentável consiste na promoção de políticas públicas e regulamentação das atividades econômicas, visto que a simples abstenção do controle das atividades do mercado, como proposto pelos modelos de mercado neoliberais, ou uma intervenção mínima, não favorecem o desenvolvimento sustentável, em suas dimensões econômica, social e ambiental, ensejado pela defesa do meio ambiente, pilar fundamental do desenvolvimento e da justiça social. Os resultados da imposição neoliberal aos Estados latino-americanos trouxeram, *inter alia*, externalidades negativas tanto na esfera do desenvolvimento sustentável, quanto como na esfera do desenvolvimento humano, como analisa Gabriela Schneider:

A realidade de injustiça social foi agravada com programas históricos de crescimento econômico baseados na concentração de riqueza e com políticas econômicas neoliberais da década de 1990 que reduziam o papel do Estado como provedor de programas sociais (2014, p. 455).

Embora originalmente na Constituição de 1988 houvesse predisposição acerca da defesa do meio ambiente na ordem econômica e financeira, como consta no artigo 170, os reflexos das políticas neoliberais ainda não propiciavam a soberania da intervenção do Estado no escopo das atividades econômicas, não havendo definição expressa e prévia para tal. Entretanto, a partir do início da década de 2000, após a realização das importantes conferências do meio ambiente, a compreensão acerca da relevância da atuação estatal nesse sentido tornou-se cada vez mais evidente, perceptível na mudança da redação do sexto inciso do artigo 170 da Constituição Federal brasileira:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - ~~defesa do meio ambiente~~; (Redação anterior a 2003)¹.

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, [2020a]).

Dessa forma, a nova redação constitucional fundamentou maiores garantias, assim como responsabilidades, da atuação do Estado na promoção da defesa ambiental. Essa soberania regulatória caracteriza-se, sobretudo, como uma competência de atuação estatal, estando regida diretamente pela discricionariedade, mecanismo de controle da administração pública, que será analisada mais profundamente na próxima seção deste trabalho. A competência de atuação positiva para regulamentar as atividades, e interferir naquelas que possam comprometer o equilíbrio ecológico, constitui-se como uma garantia apriorística, prevista constitucionalmente e regulada pelas normas infraconstitucionais. Ademais, o ordenamento também postula mecanismos de controle *a posteriori*, que são definidos no Código Civil Brasileiro pela responsabilidade civil.

A responsabilidade civil é inicialmente definida na doutrina de Savatier (1951) como a “obrigação imposta a uma pessoa de reparar o dano causado por fato próprio ou por fato de pessoas ou coisas que dela dependam” (MAHUAD; MAHUAD, 2015, p. 34). Sob a égide estatal, a responsabilidade civil é objetiva, de forma que independe de comprovação do dolo ou culpa do agente causador, nos casos em que há omissão específica, isto é, quando a “omissão cria a situação propícia para a ocorrência do evento danoso, em situação que [o Estado] tinha o dever de agir para impedi-lo” (CAVALIERI FILHO, 2011, p. 19).

Tal responsabilidade objetiva, amparada pela teoria do risco, desenvolvida por Raymond Saleilles e Louis Josserand (SALIM, 2005, p. 102), postula-se no Código Civil em dois artigos principais, no terceiro e nono título respectivamente:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando

¹ Formatação nossa

a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (BRASIL, [2020b]).

Nesse sentido, as ações estatais para promoção do desenvolvimento sustentável são direcionadas pelas predisposições constitucionais e pela definição da responsabilidade consequente a ações danosas ao meio ambiente e, portanto, ao direito de todos os brasileiros predisposto no artigo 225 da Carta Política. Assim, as externalidades negativas de determinadas atividades econômicas, as quais almejam ao desenvolvimento a todo custo, mas não propiciam um desenvolvimento humano dotado de sustentabilidade, podem ser enquadradas na teoria do risco, tornando-se passíveis de responsabilização objetiva devido aos custos social e ambiental provenientes do desequilíbrio.

A partir disso, torna-se necessário ponderar que, embora a participação do Estado seja fundamental como principal ator do desenvolvimento sustentável, seja pelo controle de outras entidades que exploram atividade econômica ou pela sua própria regulação interna, os instrumentos do Judiciário para exercício controle da constitucionalidade das ações do Estado, respeitando-se o princípio basilar da separação dos Poderes, são de suma importância para compreensão acerca da atuação intrínseca entre os Poderes na promoção do desenvolvimento sustentável, visto que “não há como promover o desenvolvimento econômico e social, em longo prazo, sem instituições adequadas” (PRADO, 2013, p. 87).

3.2 CONTROLE JURISDICIONAL E DISCRICIONARIEDADE DESENVOLVIMENTISTA

Para a promoção do desenvolvimento sustentável é necessário obter equilíbrio satisfatório entre o presente modelo de crescimento econômico e a democracia, de modo que haja espaço de desenvolvimento socioambiental. O equilíbrio depende, por sua vez, de um concerto institucional que efetive os direitos fundamentais intransponíveis. Para Mario Schapiro (2016, p. 312; grifo nosso), “o ponto de equilíbrio não se localiza a priori, mas é resultado da **práxis institucional**”. Dessa forma, sob a égide do Estado Democrático de Direito, o controle mútuo entre os Poderes, exercido em consonância com os ditames constitucionais acerca da separação dessas esferas, torna-se um elemento fundamental para garantia desses direitos fundamentais e, conseqüentemente, do desenvolvimento sustentável na práxis institucional.

Após analisar os mecanismos internos e característicos do Estado, torna-se necessário especificar os mecanismos típicos do Judiciário, que propiciam margem de atuação para promoção do desenvolvimento sustentável e regulamentação das atividades econômicas. Nesse âmbito, o controle jurisdicional caracteriza-se como topograficamente externo à administração pública e, conseqüentemente, às ações propulsoras de desenvolvimento.

Esses mecanismos correspondem ao controle jurisdicional do Estado sobre a administração pública, os quais são, destarte, embasados pelo interesse público. Schapiro menciona o que Guillermo O'Donnell caracteriza como “mecanismos hori-

zontais de *accountability*, tais como direitos e garantias individuais, que são protegidos por meio da intervenção do Judiciário, ou deveres de probidade, fiscalizados por órgãos correccionais” (O’DONNELL, 1998, pp. 40-44). Assim, o papel do Judiciário para promover e garantir práticas econômicas socioambientalmente sustentáveis orienta-se ao direito fundamental do cidadão, resguardado pelo artigo 225 da Constituição Federal.

Sob a perspectiva do controle jurisdicional, Mario Schapiro analisa três modalidades de controle, sendo essas o controle democrático, republicano e liberal. Os controles republicano e liberal tornam mais evidente o elo discricionário entre o Executivo e Judiciário. O controle republicano refere-se à responsabilização governamental, e visa garantir a implementação satisfatória das decisões políticas (2016, p. 325). Sendo assim, no âmbito do controle republicano, enquadram-se as ações civis ou penais do Ministério Público da União e dos Estados, com possibilidade de serem ajuizadas em matéria de preservação ambiental (BRASIL, 1981), de modo que possíveis ilegalidades possam ser penalizadas, e os danos, reparados.

Já o controle liberal incide sobre as autoridades eleitas, dirigentes públicos e burocratas, e pode ser instaurado nos âmbitos administrativo ou judicial. Essa modalidade de controle tem por objetivo:

preservar a autonomia privada, respaldada pelos direitos e garantias individuais. Seu principal instrumento é o mandado de segurança, que protege direitos líquidos de certos abusos ou ameaças perpetrados por autoridades públicas. Funciona como uma reação aos efeitos abusivos de uma dada decisão discricionária (SCHAPIRO, 2016, p. 325).

Essa margem de atuação permite, inclusive, como exemplificado por Schapiro, mandados de segurança que almejam anular atos administrativos inconstitucionais. Dessa forma, a atuação do Judiciário por mecanismos de controle pode se desenvolver orientada à preservação da responsabilidade objetiva governamental em suas ações desenvolvimentistas, assim como se orienta a garantias individuais e direitos do cidadão que, no âmbito da justiça ambiental, não se apresentam somente como garantias individuais, mas garantias coletivas de grupos diversos.

4. ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EXEMPLO DE AÇÃO PARA DEFESA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Recentemente, uma ação civil pública do Ministério Público Federal (MPF), recebeu destaque nacional ao solicitar o afastamento do atual ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. Trata-se de ação conjunta de Procuradoras e Procuradores da República, ajuizada em 06 de julho de 2020, por ato de improbidade administrativa com pedido de afastamento tutelar do cargo (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020).

A premissa apresentada pelo MPF é de que o ministro atuou contrariamente ao seu dever de tutela do meio ambiente por ações premeditadas, assim como infringiu os princípios da Administração Pública. Assim, conforme aponta o Ministério Públi-

co, por meio de notícia divulgada em seu sítio virtual acerca da ação civil pública proposta, há possibilidade de condenação nas penas previstas pela lei de improbidade administrativa, caso assim julgado, como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa e proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios.

Na ação proposta, é ressaltada a trajetória legal e institucional do Estado brasileiro de compromisso com a proteção do meio ambiente, a partir do estabelecimento de marcos normativos e de aparato administrativo para consolidar um modelo de desenvolvimento sustentável. Essa responsabilidade institucional compreende “viabilizar a adequada estruturação administrativa e orçamentária, o devido aparato fiscalizatório, o compromisso com a transparência e a participação social e a atuação permanente contra o retrocesso socioambiental” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020, p.4).

Para o MPF, o atual ministro do Meio Ambiente não contribui positivamente para a efetivação do projeto constitucional para o meio ambiente, conforme resalta:

Por meio de ações, omissões, práticas e discursos, o ministro do Meio Ambiente promove a desestruturação de políticas ambientais e o esvaziamento de preceitos legais, mediante o favorecimento de interesses que não possuem qualquer relação com a finalidade da pasta que ocupa (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020, p. 5).

Sendo assim, a postura do ministro pode caracterizar desvio de finalidade de sua função enquanto agente público. O MPF também aponta que os atos de improbidade administrativa compreendem a desestruturação dolosa das estruturas de proteção ao meio ambiente em quatro esferas: i) normativa; ii) dos órgãos de transparência e participação; iii) orçamentária; e iv) fiscalizatória (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020, p.8).

Entretanto, no entendimento da Advocacia Geral da União, a ação de improbidade administrativa deveria ser findada, caso o processo não fosse encaminhado à 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. No parecer apresentado, isso se justifica por já existir outra ação civil pública do MPF tramitando contra o ministro do Meio Ambiente em função do Despacho nº 4.410/2020². A Advocacia solicitou que a União tivesse um prazo de pelo menos cinco dias úteis para “tecer argumentos sobre a juridicidade e licitude dos atos estatais praticados, na perspectiva da União” (TEÓFILO, 2020) sobre o pedido de afastamento do ministro.

² O Despacho 4.410, de 06 de abril de 2020, altera o entendimento do Despacho MMA 64.773/2017, que reconhecia a vigência da Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11.428/2006). O MPF, por meio de notícia publicada no dia 06 de maio de 2020, em site institucional, explica que “o Despacho 4.410/2020 tem como consequência direta negar vigência à Lei da Mata Atlântica, em especial à vedação de consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente situadas em imóveis abrangidos pelo bioma Mata Atlântica, proveniente de desmatamento ou intervenção não autorizada, a partir de 26 de setembro de 1990”. Após críticas e ações solicitando a anulação do ato administrativo, o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, revogou o despacho.

O caso apresentado é um importante e recente exemplo acerca da atuação do Judiciário na defesa do meio ambiente para consolidação do projeto constitucional de desenvolvimento sustentável. A partir da análise de Mario Schapiro, é possível caracterizar o caso como uma forma de controle jurisdicional republicano com vistas à responsabilização governamental. A atuação do MPF demonstra a necessária proatividade do Judiciário no controle das atividades estatais que possam ser gravosas não somente à promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil, mas também a própria manutenção de legislações e órgãos fiscalizatórios que garantem as mínimas condições para proteção ambiental.

Como uma medida cautelar, a ação contra o ministro do Meio Ambiente evidencia também um estado emergencial da defesa do meio ambiente para concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil. Frente ao aumento do desmatamento, omissão e negligência do Estado em assumir e fortalecer áreas estratégicas para um ambiente ecologicamente sustentável, como a gestão do saneamento básico público, assim como o desmantelamento das legislações e entidades estatais de proteção e fiscalização, o vazio de um representante executivo no Ministério do Meio Ambiente que contribua positivamente para a proteção ambiental manifesta-se como um projeto inconstitucional instaurado. Assim, a atuação do Judiciário, por meio dos instrumentos apresentados, torna-se valorosa e fundamental para a garantia e manutenção dos princípios constitucionais para defesa e promoção do desenvolvimento sustentável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação Judiciária na promoção do desenvolvimento sustentável é uma temática sensível devido a sua complexidade de relação com outros Poderes, mas válida e necessária para propiciar uma maior mobilização estatal com vistas à manutenção de práticas positivas nesse âmbito, assim como para desencadear posicionamentos do Estado como executor de políticas na perspectiva socioambientalmente sustentável.

Dessa forma, embora o Brasil tenha obtido avanços iniciais, não só no cenário de inserção internacional para promoção do debate sobre o desenvolvimento sustentável, mas também em processos internos regulatórios, como a legislação ambiental brasileira e as previsões constitucionais e civis para responsabilização, há urgente necessidade de concretude e direcionamento das ações estatais, principalmente pela cooperação e pelo controle de constitucionalidade, em especial no atual cenário de calamidade pública e ingerência em que o Estado brasileiro se encontra, de deflagrado desmonte institucional da proteção ambiental.

A concretude e direcionamento necessários compreendem, inter alia, a integração com outros Poderes para fortalecimento de iniciativas e manutenção regulatória de políticas públicas e econômicas sustentáveis social e ambientalmente. Dessa forma, a atuação Judiciária no processo de desenvolvimento sustentável deve almejar equilibrar a intensidade dos controles administrativos e a ação desenvolvimentista promovida pelo Estado em geral, avaliando as nuances da política econômica aplicada e suas externalidades, tanto positivas como negativas. O manejo deste equilíbrio perpassa, também, pela sobreposição de controles tratada por Mario Schapiro.

Neste sentido, é fundamental que, para eficiência das políticas desenvolvimentistas sustentáveis, a sobreposição seja cooperativa, com vistas a concretizar o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado a todos os cidadãos. A concretização desse direito intransponível, fundamental ao Estado Social Democrático de Direito, perpassa também pela compreensão acerca da importância do acesso a esse direito e, portanto, à justiça, seja para todos, efetivamente. Para isso, os princípios basilares deste trabalho, a saber o equilíbrio e a fidelidade ao contexto, postulam diretrizes necessárias presentes na Justiça Ambiental.

Destarte, a atuação do Judiciário, com vistas à cooperação entre os Poderes para promoção do desenvolvimento sustentável, poderá ser coordenada adequadamente de modo a garantir ações desenvolvimentistas que atinjam o escopo presente na norma constitucional, isto é, capazes de alcançar e efetivar um modelo de desenvolvimento socialmente justo, economicamente viável e ambientalmente sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil?. *Novos estud.* -CEBRAP,São Paulo,n.87,p.97-113,2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200006&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 06 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL, Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Lei No 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm> Acesso em nov/2019.

BRASIL. *Lei nº 10.4060, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 7 ago. 2020.

CAVALIERI FILHO, Sergio. A Responsabilidade Civil Objetiva e Subjetiva do Estado. Rio de Janeiro: *Revista da EMERJ*, v. 14, n. 55, p. 10-20, jul.-set. 2011. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista55/Revista55_10.pdf> Acesso em 18 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Regulamentação Econômica e Serviços Públi-*

cos. [Brasília, DF]. 2017. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/plano-tatico/temas/regulacao-economica>> Acesso em nov/2019.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental ao meio ambiente como cláusula pétrea do sistema constitucional brasileiro. *Genjurídico*. [São Paulo], 25 ago. 2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/08/25/direito-fundamental-ao-meio-ambiente/>> Acesso em 19 set. 2020.

GOLDEMBERG, José; LUCON, Oswaldo. Energia e meio ambiente no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 7-20, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000100003>> Acesso em: 05 ago. 2020.

LEIS, Héctor Ricardo. *A modernidade insustentável: As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Montevideo: Coscoroba ediciones, 2004.

MAHUAD, L. C. N. E.; MAHUAD, Cassio. Imputação da Responsabilidade Civil: Responsabilidade objetiva e subjetiva. IN: Responsabilidade civil. 01ed. São Paulo: *Escola Paulista da Magistratura*, 2015. p. 33-82. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Responsabilidade_civil.pdf> Acesso em: 18 set. 2020.

MARCÍLIO, Gina Vidal; BERTOLINI, Adriana Rossas. A Ordem Econômica Internacional e suas implicações na Constituição Econômica Brasileira De 1988. [S.l.]: *Revista de Direito Brasileira*: ano 3, vol. 6, pp. 116-139, set/dez 2013.

MAYER, Maria Luiza Alencar. *Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI* / organizadores: Vladmir Oliveira da Silveira, Samyra Naspolini Sanches, Monica Benetti Couto. Brasília: Ipea: CONPEDI, pp. 103-121, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental*. [Brasília, DF]. 2012. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/8077-manifesto-de-lan%C3%A7amento-da-rede-brasileira-de-justi%C3%A7a-ambiental>> Acesso em: 19 set. 2020.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. *O Brasil e o desenvolvimento sustentável*. [Brasília, DF]. 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/130-o-brasil-e-o-desenvolvimento-sustentavel>> Acesso em nov/2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Inquérito Civil nº 1.16.000.000912/2020-18 de 06 de julho de 2020. *Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa com pedido de afastamento tutelar do cargo*. Brasília, DF. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/salles-representacao.pdf>> Acesso em jul/2020.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. Crescimento Econômico e Sustentabilidade / Economic Growth and Sustainability. *Sociedade & Natureza*, v. 19, n. 1, 1 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/9343>> Acesso em: 19 set. 2020.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável; conceitos e princípios. *Textos de Economia*, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 131-142, jan. 1993. ISSN 2175-8085. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/6645>>. Acesso em: 19 set. 2020.

_____. *MPF pede afastamento de Ricardo Salles do Ministério do Meio Ambiente por improbidade administrativa*. Brasília: Assessoria de Comunicação. 2020. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-pede-afastamento-de-ricardo-salles-do-ministerio-do-meio-ambiente-por-improbidade-administrativa>>. Acesso em jul/2020.

_____. *MPF propõe ação para anular despacho do Ministério do Meio Ambiente que coloca em risco a preservação da Mata Atlântica*. Brasília: Assessoria de Comunicação. 2020. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-propoe-acao-para-anular-despacho-do-ministerio-do-meio-ambiente-que-colo-ca-em-risco-a-preservacao-da-mata-atlantica>>. Acesso em jul/2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Nova Iorque: Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>> Acesso em nov/2019.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 27-54, 1998.

PEGUIM SILVA, C. N. Estado e Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Água, Biomassa e Petróleo (1992 - 2012). [S.l.]: *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC) revista de la Solcha*, v. 7, n. 2, p. 130-142, 25 out. 2018. Disponível em: <<https://halacsolcha.org/index.php/halac/article/view/336/308>> Acesso em nov/2019.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. Complexidade, processos de vulnerabilização e justiça ambiental: Um ensaio de epistemologia política. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 93, p. 31-58, 2011. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/rccs/133>> Acesso em: 19 set. 2020.

PRADO, Mariana Mota. O paradoxo das reformas do Estado de Direito: Quando reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras. Curitiba: *Revista de Sociologia e Política*, V. 21, No 45, pp. 73-90, mar. 2013.

SACHS, Ignacy. Equitable Development on a Healthy Planet. Netherlands: The Hague Symposium "Sustainable Development: from concept to Action (mimeo - Synthesis report for discussion), 1991.

SACHS, Ignacy. Estratégias de Transição para o Século XXI - Desenvolvimento e Meio Ambiente. São Paulo: *Studio Nobel* – Fundap, 1993.

SALIM, A. P. N. A teoria do risco criado e a responsabilidade objetiva do empregador em acidentes de trabalho. *REVISTA DE DIREITO DO TRABALHO (SÃO PAULO)*, v. 120,

p. 11-24, 2005. Disponível em: <https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_71/Adib_Salim.pdf> Acesso em: 18 set. 2020.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. São Paulo: *Revista Direito GV*, v. 12, n. 2, pp. 311-344, mai/ago 2016.

SCHNEIDER, Gabriela; CASTELLANO DA SILVA, Igor. Estado de direito e democracia: Uma abordagem acerca da (não) aquisição de direitos nos países em desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: *Rev. Fac. Direito UFMG*, n. 64, pp. 435 - 469, jan/jun 2014.

SCHLOSBERG, David. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. New York: *Oxford University Press*, 2007. Disponível em: <<https://greenresistance.files.wordpress.com/2017/01/defining-environmental-justice.pdf>> Acesso em: 19 set. 2020.

SELZNICK, Philip. The sociology of law. [S.l.]: *Journal of Legal Education*, v. 12, p. 521-531, 1959.

SWEDBERG, Richard. *Max Weber e a idéia de sociologia econômica*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2005.

TEÓFILO, Sarah. *AGU pede fim de processo que pede afastamento do ministro Ricardo Salles*. MPF pediu afastamento de chefe do Ministério do Meio Ambiente, afirmando que Salles atua com o intuito de desmontar a proteção ambiental. Brasília: *Correio Braziliense*. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/09/interna_politica,870703/agu-pede-fim-de-processo-que-pede-afastamento-do-ministro-ricardo-sall.shtml> Acesso em jul/2020.

VIOLA, Eduardo. O BRASIL NA ARENA INTERNACIONAL DA MITIGAÇÃO DA MUDANÇA CLIMÁTICA: 1996-2008. Rio de Janeiro: *CINDES*, 2009. Disponível em : <https://www.ipea.gov.br/bric/textos/100409_BRICViola1.pdf> Acesso em: 19 set. 2020. 52.2020.8.24.0000, 3ª Câmara de Direito Público Rel. Des. Jaime Ramos, j. 02/06/2020.