



VIRTUAJUS

Revista de Graduação da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas

Editorial – *VirtuaJus* . v. 4, n. 6. 2019

Tema do Dossiê Atual:

Ética, Direito e Meio Ambiente: Interseções e Conexões

Marinella Machado Araújo*

Desenvolvimento sustentável talvez seja um dos temas mais relevantes e, ao mesmo tempo, polêmicos do mundo contemporâneo. De natureza inter- e transdisciplinar, sua abordagem não se restringe ao direito. Ao contrário, abrange todo um sistema complexo de conhecimentos científicos e saberes populares que precisam ser considerados ao definir-se quais políticas públicas serão adotadas por um estado e as atividades econômicas que serão estimuladas por ele. Em outras palavras, estabelecer limites para que o desenvolvimento econômico ocorra de forma sustentável, sem depredar o meio ambiente, não é tarefa simples, sobretudo em um sistema econômico estruturado sobre produção, acumulação e consumo permanentes de bens e serviços (e de natureza nada altera).

Sem sombra de dúvidas a concretização de o desenvolvimento sustentável envolve um dos dilemas mais profundos enfrentados por governos mundiais: competitividade ética na produção e consumo de bens e serviços. Explico-me. Se por um lado, cada decisão governamental produz o efeito dominó de otimizar (ou reduzir) as chances de os estados obterem posição mais favorável na corrida pelo desenvolvimento econômico, o que também significa a possibilidade de produção de novas tecnologias em um mundo que a cada dia se torna mais definido por programas de computadores e seus algoritmos. Por outro, a matéria prima necessária para que essa produção seja possível ainda é absolutamente dependente de recursos naturais (água, petróleo, gás, carvão – cujos limites e controle da capacidade de produção, prestação de serviços e de consumo são objeto do direito da energia), nem sempre renováveis, e, por isso, cada vez mais escassos, apesar de sua proteção ser uma peça-chave para a garantia da sobrevivência da vida humana no planeta.

* Advogada. Doutora em direito. Professora de direito ambiental do Programa de Pós-graduação em Direito e da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas. Email: marinella.araujo@hotmail.com

Para enfrentar esse dilema, compromissos governamentais são assumidos regularmente por estados e, por via consequência, a cada ano novos conjuntos de normas jurídicas (princípios, regras, leis, atos administrativos), de âmbito [nacional](#) ou [internacional](#), são produzidos para limitar a utilização desses recursos e seu impacto sobre a natureza por meio do uso das chamadas tecnologias limpas. Tarefa nada fácil em um contexto de insegurança econômica que impõe tanto a estado, quanto à iniciativa privada a necessidade permanente de inovação para garantia de sua competitividade, ao mesmo tempo em que obriga consumidores à aquisição de bens com obsolescência programada.

Curiosamente esse tema nem sempre foi objeto de atenção pelos governos mundiais. Pode-se dizer que o termo desenvolvimento sustentável foi introduzido na agenda política mundial pela primeira vez com a publicação, em 1987, do [Relatório de Brundtland - Nosso Futuro Comum](#) pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas – ONU. No relatório são confrontados os avanços promovidos em matéria de desenvolvimento tecnológico e os custos ambientais dos processos de desenvolvimento econômico adotados à época. Ele chama atenção para falhas de desenvolvimento (pobreza, fome, analfabetismo, desigualdade econômica, entre outras) e de gestão do meio ambiente humano (desertificação, redução da camada de ozônio, aquecimento global, entre outros) provocadas por esses processos. E conclui sobre a impossibilidade de separar-se questões econômicas de questões ambientais: ‘Pobreza é a causa maior e efeito dos problemas ambientais globais’ (Relatório de Brundtland - Nosso Futuro Comum, 1987).

Seu objetivo principal (do relatório) era propor estratégias (para o enfrentamento da questão ambiental nos anos 2000 e seguintes) de desenvolvimento sustentável, assim considerado, aquele que assegura as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras encontrarem as suas próprias necessidades. É nesse momento que o mundo começa a tomar certa consciência dos efeitos colaterais produzidos pelos modelos de desenvolvimento econômico adotados por países desenvolvidos, que os países em desenvolvimento sonhavam ser capazes de reproduzir.

No Brasil, as discussões sobre desenvolvimento sustentável ganham visibilidade com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro, conhecida por ECO-92 ou Cúpula da Terra. A partir da conferência, o significado de sustentabilidade, até então, restrito às dimensões econômica e ambiental, ganha nova dimensão: a dimensão social. Essa dimensão é afirmada no Princípio 1 do documento a que a conferência deu origem: ‘Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Tem direito a uma vida

saudável e produtiva com harmonia com a natureza’ ([Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento](#), 1992). Por ela, os estados signatários assumem o compromisso de cooperarem para a erradicação da pobreza como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável (Princípio 5) e constroem a [Agenda 21](#).

Um exemplo de efeitos que esses acordos produzem é a própria realização da [ECO-92](#) no Brasil, que não ocorre por acaso. Resulta de compromissos assumidos pelo estado (governo e povo) brasileiro, signatário de várias declarações e acordos internacionais sobre meio ambiente, não obstante a grande maioria não tenha sido [ratificada pelo Congresso Nacional](#) (art. 5º, §§ 1º a 4º; art. 84, inciso VIII c/c art. 49, inciso I, da Constituição de 1988; [MI 772 AgR](#)). Em certo sentido, sua realização faz parte de uma linha de continuidade de mudanças em matéria ambiental introduzidas pela Constituição de 1988, a qual reserva, de forma inédita, todo um capítulo ao meio ambiente ([artigo 225](#)). Confere *status* constitucional ao direito ao meio ambiente sustentável, bem de uso comum do povo, cujo dever de proteção também garante o direito difuso de usufruí-lo (do meio ambiente). Por isso, deve ser exercido conjuntamente por poder público (Administração Pública Direita e Indireta) e coletividade.

Em linhas gerais, pode-se dizer que toda a legislação ambiental editada ou alterada no final dos anos 90 e nas primeiras décadas dos anos 2000 faz parte dessa linha de continuidade: [Política Nacional de Recursos Hídricos](#) (1997), [Crimes Ambientais](#) (1998), [Sistema Nacional Unidade de Conservação](#) (2000), [Zoneamento Ecológico Econômico](#) (2002), [Saneamento Básico](#) (2007), [Política Nacional de Educação Ambiental](#) (2009), [Política Nacional de Mudanças Climáticas](#) (2009), [Estatuto da Cidade](#) (2010), [Política Nacional de Resíduos Sólidos](#) (2010), [Competências Ambientais](#) (2011), [Código Florestal](#) (2012), entre outras.

O mais curioso sobre toda essa produção legislativa talvez seja o fato de que, apesar de ser reconhecida por seu padrão internacional de qualidade, em termos de efetividade, avançamos muito pouco no que se refere à prevenção (e menos ainda à precaução) de danos ambientais. E, por via de consequência, em direção à sustentabilidade real do desenvolvimento de atividades econômicas tendo por princípio a proteção ambiental como estabelece o [art. 225, § 3º da Constituição de 1988](#) e os [arts. 3º e 4º da Lei de Crimes Ambientais](#). O que os [dados sobre sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil](#) demonstram é que muitas dessas leis lograram produzir um efeito mais simbólico do que real no que se refere às mudanças no padrão de produção e de consumo de bens e serviços ou à redução dos riscos ao meio ambiente produzidos por ele.

É claro que isso não significa que não houve produção de efeito ou que indicadores de sustentabilidade não reflitam melhora pontual de algumas questões ou em algumas dimensões

ambientais. Ao contrário, observa-se que os dados refletem mudanças. Todavia, essas mudanças não se sustentam ao longo dos anos, permitindo identificar um círculo vicioso que, como tenho sustentado, aparentemente nos condena, em sentido metafórico, a certa espécie de inércia dinâmica (capacidade de um corpo resistir a mudanças de movimento como descrito na 1ª Lei de Newton), na qual as mudanças realizadas criam a sensação térmica de que estamos avançando rumo à sustentabilidade ambiental enquanto elas (as mudanças) não são capazes de alterar substancialmente os riscos ambientais a que estamos expostos porque não impactam substancialmente nossas escolhas cotidianas de [produção](#) e [consumo](#).

Por outro lado, em certo sentido, essa ausência de efetividade explica-se pela forma retórica com que o poder de polícia ambiental tem sido exercido pela Administração Pública de nossas unidades federativas, a grande maioria sem [capacidade financeira](#) e, por via de consequência, sem [capacidade técnica](#) de gestão sustentável do interesse público em seu território. Bons exemplos dessa (in)efetividade, que se reflete na ineficiência do controle da proteção ambiental, são os danos ambientais decorrentes da ruptura de barragens na [Mina do Fundão](#) em Mariana (2015) e [Mina do Córrego do Feijão](#) em Brumadinho (2018) e a [Amazônia em chamas](#) (2019).

Paradoxalmente, esse cenário apresenta-se encoberto por [conjunto de decisões judiciais sobre aplicação de princípios de direito ambiental, competências, instrumentos e institutos em matéria ambiental](#), que reproduz a sensação térmica de responsabilidade ambiental efetiva (de natureza objetiva, por risco integral), tanto de pessoas físicas, quanto jurídicas (lembrando que [responsabilidade ambiental administrativa é considerada subjetiva pelo Superior Tribunal de Justiça \(STJ\) - REsp 1.251.697 e EREsp 1.318.051](#)) que causarem dano ou ameaça de lesão ao meio ambiente ([art. 225, §§ 2º e 3º, CF/88](#)). E mais, que a responsabilidade ambiental definida em lei e aplicada por nossos tribunais superiores teria a capacidade de, não apenas contribuir para a prevenção educativa do dano ambiental, como também de desestimular o desenvolvimento de atividades econômicas em desrespeito às leis ambientais.

Essa jurisprudência não revela, entretanto, a incapacidade real da Administração Pública, em especial de estados e municípios de nossa federação, de controlar efetivamente o cumprimento de leis ambientais, em especial as que se referem ao licenciamento ambiental de atividades econômica com significativo potencial de impacto sobre o meio ambiente ([art. 225, § 1º, incisos I, III, IV e V, da CF/88](#)). Ou: de estabelecer limites claros para o exercício de competências ambientais por meio de ações administrativas planejadas e integradas institucionalmente no âmbito das esferas de poder de nossa federação (União, estados-

membros, Distrito Federal e municípios) e, assim, evitar a nulidade de multas ambientais por *bis in idem* ou por incompetência administrativa do agente público que as aplica.

Ou ainda: como o entendimento jurisprudencial recente do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de reconhecer a prescrição quinquenal das ações de ressarcimento por dano ao erário, ainda que decorrente de ato culposo de improbidade administrativa, é incompatível com a burocracia que envolve os processos administrativos em geral (disciplinares, de responsabilização, de cobrança, de licenciamento). E, portanto, tendente a reduzir (e porque não dizer neutralizar) as possibilidades de responsabilização efetiva por dano ambiental, considerado pelo STJ imprescritível face à interpretação do [art. 37, § 5º, da Constituição de 1988](#). Vale lembrar que tramita no STF, o Recurso Extraordinário - RE 654833/AC, em que se discute a prescrição de dano ambiental causado por madeireiros na exploração de terras indígenas no Acre nos anos 1980. A repercussão geral foi reconhecida sob o [Tema 999 - Imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental](#), ainda pendente de julgamento.

Em síntese, essa jurisprudência não resiste a análise sistêmica que confronte a presença real das dimensões de sustentabilidade ambiental (econômica, ambiental e social) no [significado de desenvolvimento sustentável reconhecido por nossos tribunais superiores](#), por exemplo. Tampouco, considera a realidade administrativa e financeira de nossas unidades federativas. Para uma melhor compreensão do entendimento do STJ e do STF sobre matéria ambiental, confirmam: Jurisprudência em Tese do Superior Tribunal de Justiça (STJ) [Edição N. 30: Direito Ambiental](#) e [Edição N. 132: Do Processo Administrativo - Lei N. 9.784/1999, CONJUR - Entendimentos Consolidados: Superior Tribunal de Justiça divulga 11 teses sobre dano ambiental](#).

Finalmente: o que fazer para que a sustentabilidade ambiental não tenha força meramente simbólica? Há algum tempo tenho sustentado a importância da produção de doutrina jurídica crítica em matéria ambiental, capaz de contribuir para reflexão sólida sobre inconsistências teóricas e argumentos jurídicos retóricos utilizados para garantir dois pilares de nosso estado de direito: a legalidade que sustenta a ideia de segurança jurídica e a procedimentalização que decorre da aplicação do devido processo legal. Sem compreender quem são os sujeitos de direito que se beneficiam dessas teorias e argumentos jurídicos não me parece ser possível promover as mudanças éticas necessárias para a sustentabilidade real de o desenvolvimento que todos nós dizemos estar interessados em promover. Nesse número alguns dos temas centrais para a efetividade do direito ambiental serão abordados com o objetivo de propiciar essa reflexão.