

# *SUSTENTABILIDADE: NOVO PRISMA HERMENÊUTICO*

*SUSTAINABILITY: NEW HERMENEUTIC PRISM*

*SUSTENTABILIDAD: NUEVO PRISMA HERMENÉUTICO*

**Juarez Freitas<sup>1</sup>**

**Licença CC BY:**

Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.



**Resumo:** Os objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, da ONU, encontram-se, sem exceção, incorporados em nossa Constituição. O reconhecimento do fenômeno deriva da eleição da premissa maior de que a sustentabilidade multidimensional (social, econômica, ambiental, ética e jurídico-política) é cogente. Com base nessa compreensão subjacente, impõe-se a releitura da Constituição, de modo que as escolhas públicas e privadas que se mostrarem rejeitáveis sob o escrutínio da sustentabilidade dos impactos atentam contra princípios e regras da Carta, além de vulnerarem tratados internacionais. Em contrapartida, as escolhas compatíveis com o desenvolvimento sustentável, mais do que desejáveis, são constitucionalmente mandatórias. Eis o cerne do novo prisma hermenêutico.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável; Agenda 2030; Sustentabilidade multidimensional.

1 Professor Titular do Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS, Professor Associado de Direito Administrativo da UFRGS, Presidente do Conselho Científico do Instituto Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público, Membro da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB, Autor de várias obras (entre as quais *A Interpretação Sistemática do Direito*, *Controle dos Atos Administrativos* e *os Princípios Fundamentais, Direito Fundamental à Boa Administração Pública*), Medalha Pontes de Miranda da Academia de Letras Jurídicas por sua obra *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. E-mail: juarez.freitas@puccs.br.

**Abstract:** The objectives of sustainable development of the UN Agenda 2030 are, without exception, embodied in our Constitution. The recognition of the phenomenon derives from the election of the major premise that multidimensional sustainability (social, economic, environmental, ethical and legal-political) is cogent. Based on this underlying understanding, it is necessary to re-read the Constitution, so that public and private choices that are rejected under the scrutiny of sustainability of the impacts, violate the principles and rules of the Charter, and violate international treaties. On the other hand, choices that are compatible with sustainable development are not only desirable; they are constitutionally mandatory. This is the core of the new hermeneutical prism.

**Keywords:** Sustainable development; Agenda 2030; Multidimensional Sustainability.

**Resumen:** Los objetivos del desarrollo sostenible de la Agenda 2030, de la ONU, se encuentra, sin excepción, incorporados en nuestra Constitución. El reconocimiento del fenómeno deriva de la elección de la premisa mayor de que la sostenibilidad multidimensional (social, económica, ambiental, ética y jurídico-política) es coercitivo. Con base en esta comprensión subyacente, se impone la relectura de la Constitución, de modo que las elecciones públicas y privadas que se muestren rechazables bajo el escrutinio de la sostenibilidad de los impactos atenten contra principios y reglas de la Carta, además de vulnerar tratados internacionales. En cambio, las elecciones compatibles con el desarrollo sostenible, más que deseables, son constitucionalmente mandatarios. Es el núcleo del nuevo prisma hermenéutico.

**Palabras-clave:** Desarrollo sostenible; Agenda 2030; Sostenibilidad multidimensional.

## INTRODUÇÃO

Sustentabilidade, no sistema brasileiro, é princípio fundamental,<sup>2</sup> com regras expressas ou inferidas que o densificam. É também diretriz interpretativa vinculante que prescreve a intergeracional promoção do bem-estar. De maneira expressa ou implícita, os objetivos do desenvolvimento sustentável, estampados na Agenda 2030, da ONU, encontram-se positivados em nosso sistema constitucional.

Disso decorre que somente as políticas convergentes com a sustentabilidade multifacetada (social, econômica, ambiental, ética e jurídico-política) são constitucionalmente legítimas. Logo, em reviravolta hermenêutica de magnitude, as escolhas públicas e privadas reprováveis, sob o escrutínio da sustentabilidade dos impactos, atentam contra a letra e o espírito da Constituição, além de vulnerarem leis e tratados internacionais. Em contraste, as escolhas compatíveis com o desenvolvimento sustentável são juridicamente mandatárias.

2 Vide Juarez Freitas in Sustentabilidade: Direito ao Futuro. 4ª ed., BH: Fórum, 2019 (no prelo).

De fato, o desenvolvimento colimado, no exercício de competências-chave para a sustentabilidade,<sup>3</sup> não pode ser aquele da concepção instrumentalista da natureza, nem o ditado pelas pré-compreensões afrontosas ao contrato intergeracional.<sup>4</sup> Bem observadas as coisas, em escala crescente, reclama-se a função integradora<sup>5</sup> da sustentabilidade, impregnando e limpando o desenvolvimento.

Da Constituição, relida no contexto de relações cada vez mais intangíveis,<sup>6</sup> brota o imperativo do desenvolvimento sutilmente recondicionado pela sustentabilidade<sup>7</sup> (não o contrário), em substituição ao primado do crescimento econômico a qualquer preço, o qual, não raro, por sua disparatada entropia, ostenta tudo, menos densidade ética mínima.

O ponto é que, quando a Carta cogita do desenvolvimento, almeja a continuada prosperidade material e imaterial. Melhor: determina que se estabilize a ambiência jurídico-política homeostática, que não se compagina com outro trabalho que não seja o decente (ODS 8, da Agenda 2030). Reputa crucial o equilíbrio do ecossistema terrestre (ODS 15). Determina o caráter precípua da energia limpa e renovável (ODS 7). Não condiz com outra ética que não seja a da vedação rigorosa da pobreza extrema (ODS 1). Considera irrenunciável a construção da sociedade pacífica (ODS 16). Trata de cumprir as metas de redução de emissões tóxicas, à vista de insofismáveis mudanças climáticas (ODS 13). Combate a poluição dos oceanos (ODS 14). Mantém os compromissos internacionais de parceria para implementar pautas de longo prazo (ODS 17). Consagra a inovação inclusiva e responsável (ODS 9). Assume o mister de reduzir desigualdades injustas (ODS 10). Acolhe o direito à cidade sustentável (ODS 11). Prescreve a responsabilidade compartilhada de produção, consumo e pós-consumo (ODS

3 Vide Arnin Wiek, Lauren Withycombe, Charles Redman in “Key competencies in sustainability: a reference framework for academic program development”. Sustainability Science, Vol. 6, n. 2, 2011, pp. 203–218.

4 Vide Jörg Tremmel in “Constitutions as Intergenerational Contracts: Flexible or Fixed?”, Intergenerational Justice Review, 1/2017, p.4.

5 Vide, sobre sustentabilidade e integração no campo internacional, Christina Voigt in Sustainable Development as a Principle of International Law. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 374: “The most important aspect of sustainable development is integration. Integration in its legal sense means the simultaneous consideration of social, economic, and environmental aspects of a subject in a ‘normative continuum’(...)”.

6 Vide, sobre a economia intangível, Jonathan Haskel e Stian Westlake in Capitalism without Capital. Princeton: Princeton University Press, 2018.

7 Vide Maria Cláudia Antunes de Souza e Rafaela Schmitt Garcia in “Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: Desdobramentos e desafios” in Sustentabilidade, Meio Ambiente e Sociedade. Vol.II, Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Charles Alexandre Souza Armada (Orgs), Florianópolis: Empório do Direito, 2016, pp. 8-18.

12). Não aceita interrogar a terra, a não ser para a agricultura salutar (ODS 2). Trata dos recursos hídricos como bens públicos e do saneamento como direito subjetivo (ODS 6). Tem atenção para todas as idades (ODS 3). Proclama o direito fundamental à educação inclusiva, equitativa e de qualidade (ODS 4). Não se afeiçoa à insistência acrítica na perversa discriminação de gênero (ODS 5).

Como se observa, a sustentabilidade constitucional remete à realização, em bloco, de propósitos transnacionais, em larga medida, coincidentes com os da Agenda 2030, da ONU.<sup>8</sup> É que a Carta encapsula, como parâmetro hermenêutico, a proteção da dignidade dos seres vivos em geral, assim como a intervenção contra regressivismos atentatórios à integridade<sup>9</sup> ecológica, por mais arraigados que estejam nos costumes patrimonialistas, predatórios e temerários.

O desenvolvimento sustentável, para além do prescrito no arts. 225, da CF, incorpora o progresso compartilhado (CF, art. 3º) como vetor-síntese do “bem de todos”, desdobrado em preceitos como o art. 174, parágrafo primeiro (planejamento do desenvolvimento equilibrado); o art. 218 (desenvolvimento científico e tecnológico, com o encargo implícito de observar o equilíbrio ecológico); e o art. 219 (conforme o qual será incentivado o bem-estar e a autonomia tecnológica).

Em conexão com esses dispositivos, avulta, no art. 170, VI, da Carta, a consagração expressa da defesa do ambiente, como princípio de regência da atividade econômica, a requerer o tratamento diferenciado, segundo o impacto ambiental dos produtos e dos serviços. Como se verifica, o desenvolvimento, admissível constitucionalmente, é aquele que se deixa tingir pelas cores da justiça intergeracional. Qualquer acepção diversa, seja a da vertente voluntarista autoritária, seja a do projeto do “laissez-faire”, redundante em manifesta discrepância com as linhas mestras do ordenamento.

Eis o cerne do enfoque hermenêutico que se pretende explicitar no presente estudo.

<sup>8</sup> Vide The Sustainable Development Goals Report 2018. NY: United Nations, 2018.

<sup>9</sup> Vide Globalisation and Ecological Integrity in Science and International Law. Laura Westra, Klaus Bosselmann e Colin Soskolne (Eds.), Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2011.

## 1. A SUSTENTABILIDADE E O NOVO PRISMA HERMENÊUTICO

O Estado Constitucional, no século em curso, tem de operar em conformação hermenêutica que viabilize, em concreto, a economia de baixo carbono e a responsabilidade solidária pelas presentes e futuras gerações. Em outras palavras, o referencial da sustentabilidade tem de figurar no centro das decisões interpretativas. Do contrário, o Estado prosseguirá parasitário, com a crônica incapacidade de formular a representação de longo prazo e, pior, agindo como se fosse espécie exótica invasora nas relações com a sociedade civil.

Assim, em lugar do autoritarismo remanescente do século XIX (com a noção exaurida de discricionariedade imotivada), a emergente filosofia hermenêutica requer o completo redesenho do Estado, alicerçando-o na racionalidade dialógica e no plexo de obrigações estabelecidas pelo princípio<sup>10</sup> que rejeita a discricionariedade obscurantista, ecocida e enviesada pela preferência excessiva do presente<sup>11</sup> (“present-biased preference”), que forja soluções inconsistentes, quando não catastróficas.

Certamente, o Estado Sustentável<sup>12</sup> não se esconde nos supostos juízos de conveniência ou oportunidade para nada fazer. Nem confere estabilidade ao que não merece permanência. Cumpre, sem preguiça macunaímica, as incumbências de estimular, ao máximo, as decisões saudáveis, baseadas em evidências.

Não sem motivo, o princípio da sustentabilidade reclama outro olhar hermenêutico.<sup>13</sup> Aqui se constata a luta hamletiana, o embate entre dois modos de pensar o Direito, a saber: o paradigma da sustentabilidade *versus* o paradigma que considera irremovível a imoral insaciabilidade das nervuras do poder

10 Vide, sobre a sustentabilidade como princípio, Klaus Bosselmann in *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*. 2ª ed., NY: Routledge, 2017. pp. 54-101.

11 Vide Shane Frederick, George Loewenstein e Ted O’Donoghue in “Time Discounting and Time Preference: A Critical Review”, *Journal of Economic Literature*, vol. 40, nº 2, 2002, pp. 351-401. Vide, ainda, Stephan Meier e Charles Sprenger in “Present-Biased Preferences and Credit Card Borrowing”, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 2, nº 1, 2010, pp. 193-210.

12 Prefere-se, aqui, a expressão Estado Sustentável. Outras designações e abordagens são possíveis, como arrolam, com propriedade, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, in *Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações*. In: Ingo Wolfgang Sarlet (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2010, p. 16.

13 Vide Denise Schmitt Siqueira Garcia in “A busca por uma economia ambiental: a ligação entre o meio ambiente e o direito econômico”. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia. (Org.). *Governança Transnacional e Sustentabilidade*. Itajaí: UNIVALI, 2014, v. 1, pp. 7-27.

estatal. Decerto, a opção pela sustentabilidade pressupõe deixar de lado o arco considerável de concepções antiquadas e percepções coletivas errôneas.<sup>14</sup> Com efeito, embora não se deva subestimar o peso da tradição, entender e transcender são momentos inseparáveis, no estilo de interpretação menos propenso a erros amazônicos de julgamento.<sup>15</sup>

A maior novidade radica na consciência de que o Estado Democrático de Direito existe para propiciar condições institucionais<sup>16</sup> à promoção do bem-estar das gerações presentes, sem sacrificar o bem-estar das gerações futuras. Isto é, a mudança reside precisamente na internalização do princípio do desenvolvimento duradouro na compreensão prévia do ordenamento jurídico-político, não apenas no campo avançado do Direito Ambiental.

A interpretação veste, assim, as lentes da sustentabilidade<sup>17</sup> e sobrepasa diligentemente os dilemas intertemporais.<sup>18</sup> Ou seja, em lugar da matriz decisória enredada nas paixões governativas e no curto-prazismo,<sup>19</sup> incrementa-se a revisão crítica das teorias clássicas (de Bernard Windscheid, Rudolf Ihering e Georg Jellinek, entre outros), dando conta da titularidade (formal e material) dos direitos intergeracionais,<sup>20</sup> além da intertemporal ponderação de riscos e oportunidades, já na formulação, já na implementação de finalidades constitucionais.

Nessa ótica, a nota peculiar do novo intérprete é a habilidade do pensamento prospectivo. Mercê dela, plausível reconhecer e tutelar o direito fundamental ao futuro, coibindo a perda de biodiversidade e preservando a interdependência dos ecossistemas, sob pena do desolado alheamento do dever de conversão do mundo em lugar amigável.<sup>21</sup>

14 Vide, sobre percepções equivocadas coletivas, *Perils of Perception Survey 2017*, Paris: Ipsos, 2017.

15 Vide Philip Tetlock in *Expert political judgement*. Princeton: Princeton University Press, 2005. Vide, do mesmo autor e Dan Gardner in *Superprevisões*. Rio: Objetiva, 2016.

16 Vide *Institutions for Future Generations*. Iñigo González-Ricoy e Axel Gosseries (Eds.). Oxford: Oxford University Press, 2016.

17 Vide o report *Now for the Long Term: The Report of the Oxford Martin Commission for Future Generations*. Oxford University, 2013.

18 Vide Alan Jacobs in "Policymaking for the long term in advanced democracies" *Annual Review of Political Science*, Vol. 19, pp.433-454.

19 Vide Iconio Garrí in "Political Short-Termism: A possible explanation," *Public Choice*, Vol. 145 (Issues 1-2), 2010, pp.197-211.

20 Vide Axel Gosseries in "Constitutions and Future Generations," *The Good Society*, 17 (2), pp. 32-37. Observa, à p.36: "the voicelessness of future generations provides us with a special reason why such a representative should not only have a broad mandate, but also one with at least some precision. In the end, relying on constitutions to protect future generations, while not being sufficient, is certainly once significant piece of the set of measures needed to protect them. And future generations should certainly be a core concern for green constitutionalists".

21 Vide Paul Epstein e Dan Ferber in *Changing planet, Changing Health - how the climate crisis threatens our health and what we can do about it*. Berkeley: University of California Press, 2011.

A novíssima hermenêutica da sustentabilidade confere chances inéditas à justiça intergeracional.<sup>22</sup> À luz de sua inspiradora influência, nas relações públicas e privadas, torna-se factível experienciar, preferencialmente via “soft power”,<sup>23</sup> a eficácia do direito ao ambiente limpo, com (a) a crescente imantação da governança e da regulação<sup>24</sup> pelo interesse público genuíno; (b) a deliberação esclarecida do Estado Democrático (e da sociedade, por suposto), em vez da tentação governista autocrática<sup>25</sup>; (c) a sindicabilidade da motivação decisória estatal (explicitação dos fundamentos de fato e de direito), passando pelo crivo de cruzados efeitos; (d) a redução dos males oriundos de demarcações assaz rígidas que opõem o biocentrismo e o antropocentrismo<sup>26</sup>; (e) a superação da cultura eminentemente adversarial,<sup>27</sup> haja vista as pronunciadas vantagens naturais da cooperação;<sup>28</sup> (f) o controle enfático no tocante ao princípio da eficácia (mais do que da paradoxalmente autodestrutiva eficiência)<sup>29</sup>; (h) a precaução e a prevenção servindo de tônicas do planejamento estratégico e do pensamento sistemático;<sup>30</sup> (i) a projeção consistente e congruente dos cenários de ar limpo<sup>31</sup> e (j) o reconhecimento da dignidade de seres passíveis de sofrimento, em acepção ampla.<sup>32</sup>

Nessa linha, sobrevém a exegese da continuidade universalizante de serviços ecossistêmicos essenciais e da vinculação da discricionariedade à priorização tópico-sistemática de desideratos consistentes. É a interpretação que não chancela manobras procrastinatórias e zela pela duração apropriada

- 22 Vide, ainda para ilustrar, Axel Gosserie in *Pensar a Justiça entre as Gerações*. Coimbra: Almedina, 2015.
- 23 Vide, sobre a expressão *soft power*, Joseph S. Nye, in *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004, p. 5, ainda que com acepção algo distinta.
- 24 Vide, ainda que com enfoque mais voltado ao crescimento econômico, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. OECD Publishing, 2011, especialmente pp.73-96.
- 25 Vide David Kahane e Mary Pat MacKinnon in “Public participation, deliberative democracy, and climate governance: Learning from the Citizens’ Panel on Edmonton’s Energy and Climate Challenges”, CISDL/GEM Initiative, University of Lapland, Working Paper Series, 2015.
- 26 Vide Martina Keitsch in “Structuring Ethical Interpretations of the Sustainable Development Goals—Concepts, Implications and Progress,” *Sustainability* 2018, 10, 829.
- 27 Vide Juarez Freitas in “Direito Administrativo Não Adversarial: A Prioritária Solução Consensual de Conflitos”, *RDA, FGVRio*, V.276, 2017, pp.25-46.
- 28 Vide Michael Tomasello in *Natural History of Human Morality*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.
- 29 Vide, sobre o paradoxo da eficiência, William Stanley Jevons in *The Coal Question*. Londres e Cambridge: Macmillan &Co, 1865.
- 30 Vide Juarez Freitas in *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*, ob.cit., especialmente Capítulo 9. Vide, para levantamento de fontes complementares, Amanda Williams, Steven Kennedy, Felix Philipp e Gail Whiteman in “Systems Thinking: A review of sustainability management research,” *Journal of Cleaner Production*, Elsevier, V. 148, 1, 2017, pp.866-881.
- 31 Vide, para ilustrar a confecção de “Clean Air Scenario,” *Energy and Air Pollution*. Paris: OECD/International Energy Agency, 2016.
- 32 Vide, no ponto específico sobre a tentativa de ampliação do próprio conceito de “pessoa”, Peter Singer in *Ética Prática*. SP: Martins Fontes, 2002.

dos processos interventivos. É propensa à governança global<sup>33</sup> e à cidadania cosmopolita, em lugar do individualismo supremacista e narcísico, subjacente à tenebrosa “tragédia dos comuns”.<sup>34</sup>

Nitidamente, para essa nova visão, figuram como *requisitos de constitucionalidade de políticas públicas, entre outros*: a competência irrenunciável; a realização de vinculantes prioridades constitucionais; a forma prescrita em lei (sem resvalar para formalismos exacerbados); a motivação congruente e consistente (com a indicação explícita de benefícios líquidos, diretos e indiretos, norteadores de cada escolha) e, por último, mas não menos relevante, o objeto determinável e filtrado pelo intencional redirecionamento de hábitos.<sup>35</sup>

Vale dizer, as opções “prima facie” jamais serão indiferentes. Pode-se, no prisma acolhido, assimilar a discricionariedade como a competência (não mera faculdade) de avaliar e eleger, no plano concreto, as melhores consequências diretas e indiretas (externalidades) das opções efetuadas, mediante observância justificada (interna e externamente) das diretrizes axiológicas superiores. Para ilustrar: a decisão de licitar é discricionária, contudo o procedimento será nulo se deixar de contemplar os critérios de sustentabilidade ambiental, social e econômica (CF, arts. 170, VI, e 225). Quer dizer, a decisão de licitar, em si, mostra-se passível de controle quanto à correção em sentido multifinalístico. Impõe-se perquirir, de plano, se a decisão de realizar o certame, em tempo e lugar, encontra-se motivada de acordo com as prioridades vinculantes da Carta ou se merece a pronta refutação, seja por reforçar as falhas de mercado e de governo, seja por desconsiderar as soluções menos onerosas. Ademais, necessita-se averiguar se o contrato administrativo é mesmo a melhor possibilidade, à vista do leque de alternativas. Em outro dizer, ao longo do processo (desde a tomada da decisão até a celebração e execução do ajuste), as prioridades sustentáveis não são meras faculdades peregrinas (expostas a juízos transitórios de conveniência e oportunidade), como quer fazer crer o enviesamento do “status quo.”<sup>36</sup>

33 Vide, sobre a dimensão global da cidadania e a problematização da noção de Estado soberano, Klaus Bosselmann in *Institutions for Global Governance*. In: Colin L. Soskolne (Ed.). *Sustaining Life on Earth: Environmental and Human Health through Global Governance*. Lanham: Lexington Books, 2008, pp. 13-21.

34 Vide Garrett Hardin, in *The Tragedy of the Commons*. *Science, op. cit.*, pp. 1243-1248.

35 Vide Timothy Wilson in *Redirect*. London: Penguin, 2011. Vide, ainda, sobre os vieses que interferem na racionalidade administrativa, Thomas Bateman e Scott Snell in *Administração*. SP: Atlas, 2011, pp. 79-80.

36 Vide, sobre o viés em tela, Antoinette Nicolle, Stephen M. Fleming, Dominik R. Bach, Jon Driver e Raymond J.

Ainda para ilustrar: é flagrante a impropriedade da opção pelo investimento energético que não contempla os impactos sobre a saúde pública e o ambiente. Em contraste, é pacífica a correção de incentivar a distribuição energética renovável.<sup>37</sup> Como se percebe, na maioria das vezes, põe-se de manifesto, sem muito esforço, aquilo que é prioritário, escoimando as preferências francamente lesivas que geram à evidência solar, mais ônus do que valor agregado.

Nas ilustrações coligidas, o sopesamento inteligente de propósitos, custos e benefícios (diretos e indiretos) converte-se no autêntico pano de fundo para a decisão proporcional e legítima, merecedora de deferência.<sup>38</sup> De fato, o proposto alinha-se com a renovação estrutural da hermenêutica, apoiada na premissa nuclear de que o intérprete/decisor/controlador<sup>39</sup> do sistema jurídico está a serviço de políticas que favorecem escolhas bem distintas daquelas que caracterizam o famigerado “business as usual”.

Em semelhante ordem de ideias, três pontos são de capital assimilação. Em primeiro lugar, quadra reconhecer que o mito da separatividade entre o intérprete e a natureza não faz o menor sentido. É prova de ingenuidade formalista ou obnubilação voluntária. Em segundo lugar, os vieses são inevitáveis (vieses de confirmação, status quo, preferência pelo presente, assim por diante), porém são perfeitamente substituíveis por automatismos sustentáveis. Em terceiro lugar, a interpretação não pode remanescer dissociada, desde o início, da fundamentada aferição de qualidade dos impactos (para além do equacionamento reducionista de custos e benefícios estritamente econômicos), aí abrangendo o atendimento simultâneo de aspirações imateriais.

Desse modo, na interpretação constitucional sustentável, o pensamento sistemático ocupa o lugar de simplismos fetichistas que desprezam a integridade

---

Dolan in “A Regret-Induced Status Quo Bias”, *The Journal of Neuroscience*, 2 March 2011, 31(9): pp. 3320-3327. Vide, ainda, William Samuelson e Richard Zeckhauser in “Status Quo Bias in Decision Making”, *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, 1988, p.8: “This article reports the results of a series of decision-making experiments designed to test for status quo effects. The main finding is that decision makers exhibit a significant status quo bias. Subjects in our experiments adhered to status quo choices more frequently than would be predicted by the canonical model”.

37 Vide, sobre energia distribuída, Resolução Normativa 482/2012, com alterações, da Aneel.

38 Vide, sobre a revisão estrutural do princípio da proporcionalidade, Mark Elliot in “Proportionality and Deference: The Importance of a Structured Approach,” *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper* 32/2013.

39 Vide, na linha correta, o Acórdão 1.056/2017, do TCU, que, entre outras medidas, determina a implementação do índice de acompanhamento da sustentabilidade na esfera administrativa federal.

ecológica; a equidade intergeracional figura como item crucial da reflexão intersubjetiva que destrona o despotismo da racionalidade instrumental; a reintegração do “homo sapiens” à natureza vence a contraposição entre o humano e o natural;<sup>40</sup> a causalidade, tecida sistemicamente, sobrepuja o nexos causal linear e imediatista; o bem-estar intergeracional afugenta, na hierarquização de valores e princípios, o culto de bens posicionais e a infame degradação de nosso habitat.<sup>41</sup> Cessa, enfim, a tenebrosa depreciação dos serviços ecossistêmicos<sup>42</sup> e sobe de patamar a sinérgica concretização multifacetada da Carta.

A melhor abordagem hermenêutica, decididamente, não é a da cultura apressada, na expressão de Stephen Bertman,<sup>43</sup> mas aquela candidata a universalizar (via defesa, via prestação, via participação) o desenvolvimento como liberdade (em termos de avaliação e eficácia, como pondera Amartya Sen).<sup>44</sup> Noutros termos, reequilibram-se as visões deontológicas (voltadas para os deveres) e consequencialistas (voltadas para os efeitos). Qualquer opção excludente revela-se simplesmente inadmissível.

Consolidando: eis pontos vitais para a chave hermenêutica sustentável: (i) a discricionariedade do intérprete precisa estar vinculada à concretização dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, dado que qualquer margem de apreciação encontra-se vinculada ao princípio do desenvolvimento duradouro; (ii) força que o intérprete detecte - para vencer - as falácias e as armadilhas psicológicas, na gênese da tomada da decisão, suplantando o extremismo textualista simplificador (tão equivocado como a negativa da alteridade textual<sup>45</sup>). Em outras palavras, a nova postura hermenêutica defende que os princípios e os direitos fundamentais - comuns às gerações atuais e vindouras - sejam o fundamento e o ápice da ordem jurídica, tendo o condão até de, excepcionalmente, sustar a eficácia de determinadas regras, quando

40 Vide, entre as principais máximas ecológicas, Michael L. Cain, William D. Bowman e Sally D. Hacker, in *Ecologia*. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 10: “A vida seria impossível sem interações entre as espécies”.

41 Vide Colin R. Townsend, Michael Begon e John L. Harper, in *Fundamentos em ecologia*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 479.

42 Vide Alexandra Aragão in “A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas”. Estudos em homenagem a Jorge Miranda. Marcelo Rebelo de Sousa et al. (Org.) Coimbra: Coimbra Editora, 2012. [Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, V. 4, p. 11-41.

43 Vide Stephen Bertman in *Hyperculture: the Human Cost of Speed*. Westport: Praeger, 1998.

44 Vide Amartya Sen in *Desenvolvimento como liberdade*, SP: Cia das Letras, 2000.

45 Vide, sobre pré-compreensões e alteridade textual, Hans-Georg Gadamer in *Wahrheit und Methode*. Berlin: Akademie Verlag, 2007.

necessário ao cumprimento das metas intertemporais.<sup>46</sup> Oferece, desse modo, densificação crítica (sem subserviência volúvel)<sup>47</sup> aos propósitos cimeiros da Carta. Precisamente por isso, sacrifica o mínimo para preservar o máximo de direitos fundamentais, evitando ações e omissões causadoras de danos intergeracionais.

A par disso, a aplicação do princípio da sustentabilidade, em consórcio com o da proporcionalidade (incluída a questão propedêutica sobre a legitimidade intertemporal de propósitos), viabiliza a tempestiva prevenção ou precaução, conforme as circunstâncias, rumo à inadiável descarbonização.<sup>48</sup> Numa frase: a conduta (comissiva ou omissiva) mostra-se inconstitucional (por abuso ou inoperância), se violar, no âmago, o direito ao futuro.

Tal compreensão, temperada pelo princípio da sustentabilidade, põe termo à degradação *lato sensu*, que representa a negação do Direito como sistema civilizador. Opera a favor do critério segundo o qual, entre duas ou mais interpretações, impõe-se preferir aquela que garanta a maior equidade intertemporal. Respeita o desiderato de não sucumbir a paradoxos insolúveis e preserva, ao mesmo tempo, a dignidade intersubjetiva e o valor intrínseco da natureza.

Sublinhe-se: o acolhimento do princípio constitucional da sustentabilidade, em seu caráter transversal, suscita a aplicação sistemática do Direito,<sup>49</sup> propiciatória da erradicação de históricos desvios patrocinados por predisposições inconciliáveis com o aprimoramento evolutivo da vida.

Em resumo, reciclando habilidades correntes, a hermenêutica sustentável não se deixa guiar pela crença vã de que os textos normativos vingam de modo determinista. Tampouco abraça os subjetivismos soltos e românticos. Reconhece no intérprete o papel crítico de coprodutor do sistema normativo, em virtude de

46 Nesse contexto, não é de estranhar que haja decisões judiciais que, em circunstâncias extremas,istem, excepcionalmente, a aplicação de regras, com o fito de oferecer recursos destinados ao atendimento urgente de demandas vitais. Em casos desse tipo, *o princípio constitucional da sustentabilidade, no diálogo com outros princípios, impõe deixar de aplicar uma determinada regra para aplicar o sistema inteiro.*

47 Vide, sobre o tema da volubilidade, Roberto Schwarz in *Um mestre na periferia do capitalismo*: Machado de Assis. 4. ed. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2001, pp. 40-41.

48 Vide Emilio Lèbre La Rovere, Claudio Gesteira, Carolina Grottera, William Wills in *Report Pathways to deep decarbonization in Brazil*. SDSN – IDDRI, 2015.

49 Vide, em convergência, Juarez Freitas in *A interpretação sistemática do direito*. 5ª ed., SP: Malheiros, 2014, especialmente os capítulos 9 e 10. Vide, também, Alexandre Pasqualini in *Hermenêutica e sistema jurídico: uma introdução à interpretação sistemática do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. Para o exame de posições de sistema que, por motivos variados, não mais servem, vide Mario Giuseppe Losano in *Sistema e estrutura no direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, v. 2.

sua insuprimível liberdade como poder de veto sobre impulsivismos nefastos. Nesse contexto, as competências sustentáveis (“systems thinking competency,” “anticipatory competency,” “normative competency,” “strategic competency,” “collaboration competency,” “critical thinking competency,” “self-awareness competency” e “integrated problem-solving competency”<sup>50</sup>) ajudam a compor a inteligência do Direito como sistema vivo e permeável à interatividade (tópica e sistemática), que ultrapassa a contraposição de sujeito e objeto. Tal interpretação - atenta ao caso e à generalização - não foge das incertezas, porém sabe reordenar dinamicamente os comportamentos, sem pretender suprimir a complexidade. Contribui, por assim dizer, à reelaboração e ao aperfeiçoamento da normatividade, consagrando a opção de partida: o desenvolvimento limpo é sempre preferível no cotejo com o crescimento econômico dominado pelos fósseis, metafóricos ou não. Mais: a transição é imperiosa e não há escolha neutra. Cumpre ao intérprete reler os dispositivos da Carta em conformidade com a rigorosa avaliação multidimensional de sustentabilidade dos impactos (“Sustainability Impact Assessment”).<sup>51</sup>

Em termos semióticos e finalísticos, a interpretação sustentável chancela a intervenção raciocinada, consistente e de longo alcance, fiscalmente responsável e lúcida para incentivar a inovação sem o mito da neutralidade tecnológica,<sup>52</sup> bem como a ecoeficiência,<sup>53</sup> a poupança de longo prazo e o fim da poluição que adoce e mata legiões de criaturas.

É que o desenvolvimento se justifica, interna e externamente, somente quando conjugado à sustentabilidade multidimensional, designadamente para observar regras, expressas e implícitas, derivadas do art. 225 da CF, que estipulam ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o ambiente equilibrado e preservá-lo para presentes e futuras gerações. Na exegese da disposição textual em apreço, insofismável que a sustentabilidade aparece em condição valorativa especial,<sup>54</sup> com vistas a assegurar efetiva proteção da biosfera. Dito de outra forma, do entrelaçamento

50 Vide Issues and trends in education for sustainable development. A. Leich, J. Heiss e W.J.Byun (Eds.), Paris: Unesco Publishing, 2018, pp. 44-45-

51 Vide Handbook of Sustainability Assessment. Angus Morrison-Saunders, Jenny Pope e Alan Bond (Eds). Cheltenham: Elgar, 2015.

52 Vide Klaus Schwab in Aplicando a Quarta Revolução Industrial. SP: Edipro, 2018, pp.68-86.

53 Vide, sobre a mandatária construção de edifícios com ecoeficiência (“nearly zero-energy buildings”), o documento The Energy Performance Building Directive, que determina que os novos edifícios públicos europeus sejam “nearly zero energy” até 2018, enquanto os demais prédios novos têm o prazo de 2020.

54 Vide, sobre valores ambientais, Ricardo Luis Lorenzetti, in *Teoria geral do direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 32: “O paradigma ambiental importa uma definição valorativa cada vez mais potente”.

tópico-sistemático dos dispositivos da Carta, notadamente dos arts. 3º, 170, VI, e 225, emana a força normativa do desenvolvimento redutor de iniquidades, sem o menor endosso a impulsivismos predatórios, cruéis e mefistofélicos.

Sem dúvida, não é todo crescimento econômico que se “metamorfoseia em desenvolvimento” para evocar a feliz expressão de Celso Furtado.<sup>55</sup> A economia voltada exclusivamente para o curto prazo ignora as constitucionais prioridades e não se coaduna com o horizonte axiológico da sustentabilidade. O carcomido paradigma da insaciabilidade, ao se fixar no curto-prazismo,<sup>56</sup> implode-se logicamente. Culmina no colapso do ecossistema, em que pese a sedução tragicômica do consumo ilimitado.

De sorte que, nada obstantes distintas cargas semânticas, a sustentabilidade, no sistema constitucional, é princípio fundamental, direta e imediatamente vinculante (do qual são inferíveis regras concretizadoras,<sup>57</sup> que preceituam o oferecimento de condições, objetivas e subjetivas, para a integridade ecológica e a fruição do bem-estar, material e imaterial, das atuais e futuras gerações. É, ainda, um valor constitucional supremo, critério axiológico, por excelência, de avaliação dos efeitos das opções públicas e privadas.

A ascensão valorativa da sustentabilidade aproveita-se imensamente da “revolução da causalidade”<sup>58</sup> (no sentido de Judea Pearl), na busca do desenvolvimento durável<sup>59</sup> e constitucionalmente justo. Numa fórmula: o princípio da eficiência<sup>60</sup> encontra-se a serviço da eficácia, em categórica

55 Vide Celso Furtado, in Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 4, p. 484, out./dez. 2004: “(...) quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política. As estruturas dos países que lideram o processo de desenvolvimento econômico e social não resultaram de uma evolução automática, inercial, mas de opção política orientada para formar uma sociedade apta a assumir um papel dinâmico nesse processo”.

56 Vide, para estimular o debate sobre a superação da ótica da economia voltada para o curto prazo, Herman E. Daly e John B. Cobb in *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*. Boston: Beacon Press, 1989. Vide, ainda, Herman E. Daly in *Ecological Economics and Sustainable Development*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2007, p. 24, sobretudo ao mostrar que uma das principais forças do crescimento insustentável tem sido o axioma da insaciabilidade, segundo o qual as pessoas seriam mais felizes se consumissem mais.

57 Vide, sobre a concretização de princípios, Riccardo Guastini in “Os princípios constitucionais como fonte de perplexidade”, *Interesse Público* n. 55: BH: Fórum, p. 165.

58 Vide, sobre a “revolução da causalidade”, numa perspectiva reveladora sobre as inferências causais, Judea Pearl e Dana Mackenzie in *The Book of Why*. NY: Basic Books, 2018.

59 Ao se cogitar de desenvolvimento durável, convém não esquecer que coisas há que não podem durar para que o desenvolvimento seja sustentável. Por isso, prefere-se utilizar, com parcimônia, a expressão.

60 Vide, sobre eficiência que não necessariamente conduz à sustentabilidade, David W. Pearce e Edward Barbier in

deferência às escolhas em harmonia com a natureza, na sua feição cooperativa<sup>61</sup> e genuinamente altruísta.

Advogava, com acerto, Ignacy Sachs que o “desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da autorrealização e da felicidade, mediante empreendimentos individuais e coletivos, numa combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo dedicado a atividades não produtivas”.<sup>62</sup> Tal descrição tem o mérito de incorporar o acesso a ativos primordiais como habitação e tempo livre.<sup>63</sup> Mas ainda é insuficiente. Conforme a leitura sustentável do Texto Fundamental, “a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” são valores indissociáveis. Nessa medida, o desenvolvimento só cobra sentido se promover a salvaguarda da pluralidade axiológica da “sociedade fraterna” no presente e no futuro. Isto é, o desenvolvimento sustentável sobrepassa o presentismo<sup>64</sup> e fortalece a justiça intergeracional<sup>65</sup> no contato fecundo com os valores entrelaçados sinergicamente no tempo.

Crucial, pois, ressaltar o componente valorativo e intertemporal da sustentabilidade. Daí surgem motivações sutis e poderosas que recuperam a “mais-valia” da unidade dialética da vida, em termos físicos, psíquicos e, em derradeira instância, espirituais. Nesses moldes, não há exagero em afirmar que a interpretação do sistema jurídico requer a completa reorientação axiológica,<sup>66</sup> que abrigue a sindicabilidade preferencialmente “ex ante” das políticas públicas, outrora imunes ao controle paramétrico de partida, no tocante aos impactos sociais, ambientais<sup>67</sup> e econômicos, diretos e colaterais. Tal enfoque sai do

*Blueprint for a Sustainable Economy*. London: Earthscan, 2000, p. 18.

61 Vide, sobre cooperação natural, Michael Tomasello in *A Natural History of Human Morality*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

62 Vide Ignacy Sachs, in *A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento*. p. 35.

63 Vide Ignacy Sachs, in *A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento*, *op. cit.*, p. 35. Sachs define a inclusão justa por oposição ao padrão de crescimento perverso (p. 38).

64 Vide Denis F. Thompson in “Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship,” *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol.13, Issue 1: Democracy, Equality, and Justice, 2010, pp.17-37.

65 Vide, sobre demandas de justiça no plano intergeracional, Jörg Chet Tremmel in *A Theory of Intergenerational Justice*. London: Earthscan, 2009, especialmente pp.147-200. Vide, ainda, Janna Thompson in *Intergenerational Justice*. NY: Routledge, 2009, especialmente pp. 145-159.

66 Foge ao desiderato desse artigo examinar, com detença, as noções de norma deontológica e norma axiológica, assim como formuladas por Robert Alexy in *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 142.

67 Vide, apesar de sua crença algo exagerada no mercado, para exemplificar a necessidade de sopesar custos ambientais da energia, Stephan Schmidheiny in *Changing course: a global business perspective on development*

discurso nefelibata de alegações evasivas e abstratas. Passa a ser o incontornável escrutínio deontológico e consequencial. Concretamente, as escolhas têm de estar alinhadas com modelos adequados de inferências causais, não com voluntarismos clientelistas, emotivistas e capturados.

Todo o afirmado conduz a assimilar as lições das crises sistêmicas recentes: o mercado,<sup>68</sup> por si, não consegue lidar com aspirações de confiança mútua e consecução do desenvolvimento responsável.<sup>69</sup> De outro lado, não se mostra razoável insistir na intervenção “ad hoc”, que não dá conta do desconto hiperbólico do futuro. Por certo, é imprescindível romper o pacto fáustico com tudo aquilo que cobra o preço de abdicar do futuro.<sup>70</sup> Reitere-se que a releitura preconizada da Carta, na ótica da sustentabilidade, desfaz o mito do fundamentalismo de mercado, que põe o mundo, na expressão de Stiglitz, em “queda livre,”<sup>71</sup> diante do triunfo sombrio da ganância e da irresponsabilidade<sup>72</sup> sobre a prudência. Daí que a interpretação/aplicação do Direito precisa reconhecer que impensadas externalidades introduzem espantoso poder destrutivo.

O que se infere do articulado é o dever cristalino, introduzido por norma geral inclusiva (CF, art. 5º, §2º), de assumir a diretriz da sustentabilidade e, mais do que isso, o princípio constitucional que determina, intra e intergeracionalmente, o respeito ao bem-estar,<sup>73</sup> individual e transindividual, com o ânimo de promover a preservação ou a restauração do ambiente limpo, não mais sufocado pela ideologia tosca e aética do paradigma em que tudo está à venda.<sup>74</sup> Em síntese, o que se carece é de incisiva salvaguarda do direito ao futuro.<sup>75</sup>

---

and the environment. Cambridge: MIT Press, 1992, especialmente o Capítulo 4.

68 Não se trata, contudo, de aderir às críticas fáceis demais à economia e ao livre mercado, como parece ter sido o caso de John Gray in *False Dawn: the Delusions of Global Capitalism*. New York: New Press, 1998.

69 Vide, a propósito, SDG Index e Dashboards Report. Global Responsibilities. Implementing the Goals. Bertelsmann Stiftung e Sustainable Development Solutions Network, 2018.

70 Vide, sobre o pacto fáustico e os desafios do aquecimento global, George Monbiot in *Heat: How to Stop the Planet Burning*. London: Allen Lane, 2006.

71 Vide Joseph E. Stiglitz, ao descrever a ganância vencendo a prudência in *O mundo em queda livre: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 225.

72 Vide, sobre o caso da Grécia, o relato impactante de Michael Lewis in *Bumerangue: uma viagem pela economia do novo terceiro mundo*. Rio de Janeiro: Sextante, 2011, especialmente p. 57-93.

73 Vide Fernando Almeida in *Experiências empresariais em sustentabilidade: avanços, dificuldades e motivações de gestores e empresas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 19: “Para alcançar a sustentabilidade até o conceito de felicidade precisa ser repensado. O bem-estar humano não demanda necessariamente altos níveis de consumo”.

74 Vide, para introdução crítica ao tema, Michael Sandel in *What Money Can't Buy. The moral limits of markets*. NY: Farrar, Straus and Giroux, 2012.

75 Vide Manfred A. Max-Neef in *Human Scale Development: Conception, Application and Further Reflections*. With contributions from Antonio Elizalde and Martín Hopenhayn. New York: The Apex Press, 1991, p. 53.

Consigne-se que esse inovador prisma hermenêutico começa a deitar raízes em nossa jurisprudência.<sup>76</sup> A pouco e pouco, recalibra-se a responsabilidade antecipatória, via expansão de horizontes espaciais e temporais. Determina-se, de fato e de direito, a preponderância de liberdades substantivas, na senda de Amartya Sen,<sup>77</sup> em contraste com a desenfreada busca de bens posicionais e rendas poluídas pelo “rent seeking”.<sup>78</sup>

Felizmente, expressiva parcela de intérpretes ratifica o desenvolvimento esclarecido,<sup>79</sup> baseado em evidências, por mais que a hegemonia estridente da insaciabilidade ainda postule o contrário. As condições estão dadas. O ambiente sustentável já é escolha de índole constitucional. Se acolhida essa premissa de fundo, a perda da biodiversidade, por exemplo, não prosseguirá impunemente no ritmo delirante atual. A escassez de água potável se tornará absurdamente indigna.<sup>80</sup> O saneamento e a racionalização do uso dos recursos hídricos se estabelecerão como direitos subjetivos oponíveis ao Poder Público, descartadas evasivas de praxe (como o argumento, sem prova, da reserva do possível). A moradia em zonas seguras passará a ser encarada como direito fundamental, por força direta da Carta. As relações administrativas serão inteiramente revistas.<sup>81</sup> Enfim, a preponderar o modo compatível de pensar o sistema normativo, evolui-se para a condescendência zero em relação às irracionalidades na fixação de metas e políticas.

76 Vide, *para ilustrar*, no STF, ADI 3.540-MC/DF, Pleno. Rel. Min. Celso de Mello.

77 Vide Amartya Sen, para quem o desenvolvimento é visto como “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente suas condições de agente” in *Desenvolvimento como liberdade*, ... p. 10. Defende, pois, o desenvolvimento como “expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (p. 17), consideradas as razões avaliatórias e de eficácia (p. 18). Fala de liberdades (“distintas mas inter-relacionadas”, p. 25) como liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (p. 55). Considera as liberdades “os fins primordiais do desenvolvimento” e os seus “meios principais” (p. 25). Aqui, ao se acentuar a necessária expansão das dignidades (englobando as liberdades), quer-se realçar uma dimensão imaterial no desenvolvimento como tônica irrenunciável. Como quer que seja, o enfoque está de acordo com Amartya Sen, quando destaca: “O crescimento econômico não pode ser insensatamente considerado um fim em si mesmo” (p. 29) e, ainda, ao quando realça as liberdades substantivas (p. 32) e a qualidade de vida (p. 39).

78 Não se endossam, por inteiro, as análises extremadas sobre *rent-seeking*; contudo, sobre o sentido pejorativo, aqui adotado, vide James M. Buchanan in *Rent-Seeking e Profit Seeking* in James M. Buchanan, Robert D. Tollison e Gordon Tullock (Eds). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A & M University, 1980, p. 47: “The term *rent-seeking* is designed to describe behavior in institutional settings where individual efforts to maximize value generate social waste rather than social surplus”.

79 Vide, sobre o esclarecimento e políticas baseadas em evidências, Steven Pinker in *Enlightenment Now*. NY: Penguin, 2014.

80 Vide Paulo Affonso Leme Machado in “Falta de água e soluções jurídicas”. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 15-18, mar./abr. 2015, pp. 15-18.

81 Vide Vladimir Passos de Freitas e Mariana Almeida Passos de Freitas in *Direito Administrativo e Meio Ambiente*. 5ª ed., Curitiba: Juruá, 2015.

Sob a nova perspectiva, mister assumir o protagonismo, oferecendo construções interpretativas exemplares, que acatem o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas (COP 21). De fato, é um erro grave supor que a sustentabilidade seja custo extra, pois é notável a vantagem comparativa da economia de baixo carbono. Descabe invocar a reserva do possível para postergá-la. Mais: configura-se tergiversação ou sinuosidade diversionista a tese de que a sustentabilidade seria impraticável sem a coordenação internacional. Ao revés. Núcleos locais ultrapassam, a cada dia, separatismos analógicos e se mostram capazes de impactar positivamente as políticas públicas, dentro e fora das fronteiras do Estado-nação,<sup>82</sup> a ponto de, por força de irradiação, introduzirem melhoras sensíveis na cadeia global de fornecedores.

Dito de outra maneira são obrigatórias as medidas “holísticas”<sup>83</sup> (na acepção de pluridimensionais, não no sentido totalitário) de mitigação, adaptação, prevenção e precaução. Medidas que se distinguem de resultados interpretativos da insaciabilidade, que sobrevivem de pré-compreensões anacrônicas e contraditórias.

Importa, assim, reconhecer que o princípio constitucional da sustentabilidade acarreta o abandono resolutivo de relutâncias pusilânimes.<sup>84</sup> Urge, com ênfase e destemor, sobreaviso e tino, acolher o desenvolvimento transmissível a longo prazo,<sup>85</sup> antes que seja tarde. Não se pode esgrimir com a ausência de regras densificadoras do princípio. O que falta é introjetá-lo no tecido cultural. Em outros termos, cumpre rumar, de modo enérgico, para a intelecção que robustece opções ecossistemicamente íntegras.

Dessa forma, quando se afirma que o sistema constitucional tem de ser revisto como contrato intergeracional que é,<sup>86</sup> intenta-se fazer ver que os

82 Vide Jürgen Habermans, sobre a necessária despedida da imagem congelada do Estado Democrático de Direito in Na Esteira da Tecnocracia. SP: Editora da Unesp, 2016, p. 98.

83 Nada a ver com a concepção “holística”, criticada por Karl Raimund Popper in *The Open Society and its Enemies*. New York: Harper and Row, 1963, v. 2. O holismo, às vezes, perde de vista o individual. Então, é preciso ir da parte para o todo e do todo para a parte. Ao se afirmar, aqui, a unidade dialética da vida, quer-se deixar claro que a reinserção saudável do homem na natureza não pode ser sinal de aniquilamento ou de diluição romântica e desprovida de lucidez.

84 Vide Paul Krugman, sobre a necessidade de coragem e superação do pensamento mesquinho in Who Cooked the Planet? – Opinion. *The New York Times*, New York, July 25<sup>th</sup> 2010.

85 Vide, nessa linha, *A Carta da Terra* (2000), princípio 4: “Assegurar a generosidade e a beleza da Terra para as atuais e às futuras gerações. a. Reconhecer que a liberdade de ação de cada geração é condicionada pelas necessidades das gerações futuras. b. Transmitir às futuras gerações valores, tradições e instituições que apoiem a prosperidade das comunidades humanas e ecológicas da Terra a longo prazo”.

86 Vide Jörg Tremmel in “Constitutions as Intergenerational Contracts: Flexible or Fixed?” *Intergenerational Justice*

beneficiários de hoje não podem desfalcocar a prestação de benefícios do amanhã. Não raro, o beneficiário será o mesmo que, atirando-se à escolha hipertrofiada pelo presente,<sup>87</sup> compromete os ganhos de curso estendido.

Dito isso, embora inegáveis os riscos de retrocessos legislativos (que deveriam ser exorcizados pela prudente avaliação de impactos das regras legais),<sup>88</sup> estima-se aconselhável o acréscimo de regras densificadoras. Para ilustrar: a regra de análise de custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social e ambiental, prevista no art. 4º, III, da Lei 12.462/2011 e no art. 32, da Lei 13.303/2016, merece ser expandida para toda contratação pública.

No entanto, mais importante é perceber que o novo paradigma hermenêutico exige, à diferença das economicistas análises de custo e benefício, o sábio equacionamento de custos e benefícios ambientais, sociais e econômicos, diretos e indiretos.<sup>89</sup> De pouco ou nada serve a “revolução do custo-benefício”<sup>90</sup> se não abraçar a multidimensionalidade do desenvolvimento. Assim, com “insights” comportamentais,<sup>91</sup> a sustentabilidade reconfigura o levantamento de custos e benefícios. Designadamente em consórcio com os princípios da prevenção e da precaução,<sup>92</sup> incorpora-se a calibrada reconsideração da produtividade e dos preços relativos. Ao mesmo tempo, o novo olhar devota includente preocupação<sup>93</sup> com os menos favorecidos e mais vulneráveis, postura que representa uma guinada sem precedentes em relação à agenda populista no fundo antipopular.<sup>94</sup>

Nesse contexto, Ignacy Sachs fez bem ao inserir a multidimensionalidade includente do desenvolvimento social, ambiental, territorial, econômico e político,<sup>95</sup> notadamente ao referir “o duplo imperativo ético de solidariedade

---

Review 1/2017, p. 4.

87 Vide Ted O’Donoghue e Matthew Rabin in “Doing it now or later”. *American Economic Review*, Vol. 89(1), 1999, pp. 103-124.

88 Vide Avaliação de Impacto Legislativo. Fernando B. Meneguim, Rafael Silveira e Silva (Orgs.). Brasília: Senado, 2017.

89 Vide Lei 12.462, de 2011, art. 4º, ao dispor sobre licitações públicas, no sentido de que a busca da maior vantagem para a administração contemple “custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância”.

90 Vide Cass Sunstein in *The Cost-Benefit Revolution*. Cambridge: The MIT Press, 2018.

91 Vide, para ilustrar, “Consuming Differently, Consuming Sustainability: Behavioural Insights for Policymaking,” Nairobi: Unep, 2017.

92 Vide Joana Seltzer e Nelson Gouveia in Princípio da precaução: da origem ética à sua aplicação prática. In: Wagner Costa Ribeiro (Org.). *Rumo ao pensamento crítico socioambiental*. São Paulo: Annablume, 2010, p. 35-55.

93 Vide William MacAskill in *Doing Good Better*. NY: Penguin, 2016.

94 Vide Jan-Werner Müller in *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

95 Vide Ignacy Sachs, in *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008,

sincrônica com a geração atual e diacrônica com as gerações futuras. Ela nos compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e de espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional”.<sup>96</sup> Sublinhe-se que esse prisma se afina com a noção ecológica de integridade do sistema aqui pleiteada. Trata-se do exato oposto da insaciabilidade compulsiva e patológica,<sup>97</sup> pois reafirma a humana inserção na natureza<sup>98</sup> e a solidariedade transgeracional. O desenvolvimento sustentável passa a ser meio e fim.<sup>99</sup> A noção de que os fins justificam os meios revela-se completo despropósito. De mais a mais, o deslocamento da ênfase instrumental (acanhada, por definição) para a multidimensionalidade converte-se no autêntico anteparo contra os vieses que sabotam a tábua de valores constitucionais.

Claramente, a postura hermenêutica sustentável não se coaduna com o marasmo dogmático de antigas titularidades, nem das águas paradas e turvas. Como assevera Charles C. Mueller, “a incorporação, pela economia do meio ambiente, da distinção entre capital natural de estoque e a do fundo de serviços ambientais básicos forçaria as visões sobre a sustentabilidade a se confrontarem com aspectos fundamentais da inter-relação entre o sistema econômico e o meio ambiente. O emprego de hipóteses simplificadoras extremas se tornaria mais difícil; uma estrutura conceitual explicitando esses dois componentes do capital natural acabaria revelando o absurdo de algumas das simplificações comumente feitas”.<sup>100</sup> Em face disso, categorias monocromáticas, a respeito da formação de estoques de capital, devem ser definitivamente arquivadas.

---

p. 39: “O desenvolvimento includente requer, acima de tudo, a garantia de exercício dos direitos civis, cívicos e políticos. (...) Políticas sociais compensatórias financiadas pela redistribuição de renda deveriam ir mais longe. (...) O conjunto da população também deveria ter iguais oportunidades de acesso a serviços públicos, tais como educação, proteção à saúde e moradia”.

96 Vide Ignacy Sachs in *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*, *op. cit.*, p. 15. Afirma que o desenvolvimento é “um conceito multidimensional: os seus objetivos são sempre sociais e éticos (solidariedade sincrônica). Ele contém uma condicionalidade ambiental explícita (solidariedade diacrônica com as gerações futuras); o crescimento econômico tem um valor apenas instrumental” (p. 71).

97 Vide, sobre os males psicológicos associados ao materialismo, Tim Kasser in *The High Price of Materialism*. Cambridge: MIT Press, 2002.

98 Vide, sobre psicologia ambiental e a inclusão humana na natureza, P. Wesley Schultz, no capítulo sugestivamente intitulado *Inclusion with Nature: the Psychology of Human-Nature Relations*. In: Peter Schmuck e P. Wesley Schultz (Ed.). *Psychology of Sustainable Development*. Boston: Kluwer Academic, 2002, p. 61. De um modo geral, as pessoas opõem rigidamente as construções à natureza e se alienam de si mesmas como naturais, multidimensionalmente falando.

99 Vide, entre outros, Thomas Friedman in *Caliente, plana y abarrotada: por qué el mundo necesita una revolución verde*, ..., p. 75, acerca da sustentabilidade como meio e como fim, resultado e prática.

100 Vide Charles C. Mueller in O debate dos economistas sobre a sustentabilidade: uma avaliação sob a ótica da análise do processo produtivo de Georgescu-Roegen. *Estudos Econômicos*, v. 35, n. 4, p. 687-713, out./dez. 2005.

Adicionalmente, na releitura do desenvolvimento, é crucial conjugar a sustentabilidade à apreensão balanceada da proporcionalidade, que veda, simultaneamente, excessos e omissões injustificáveis. Interditas arbitrariedades de todo tipo, notadamente as inerciais. Como acentua Nicholas H. Stern, numa salutar autocrítica em relação ao famoso Relatório que leva o seu nome, não se deve subestimar o fato de que o “custo da ação é muito menor do que o da inação. (...) O mundo de baixo carbono de que precisamos e que podemos criar será muito mais atraente do que o atual. Não só o crescimento será sustentado, como também mais limpo, mais seguro, mais calmo e mais biodiverso”.<sup>101</sup> De fato, imperioso suprimir o omissivismo, mediante a proteção eficiente e eficaz do ambiente (“bem de uso comum do povo”), liberto do dominialismo que perpetua a relação reificadora (coisificante). Sem claudicar, as intervenções, sob o signo da sustentabilidade, cuidam de banir as desproporções para mais ou para menos, demonstrando inovadora<sup>102</sup> vocação para a homeostase,<sup>103</sup> em lugar do extrativismo arcaico.

Portanto, uma vez compreendida a sustentabilidade em consórcio com a proporcionalidade,<sup>104</sup> o princípio do poluidor-pagador<sup>105</sup> não serve como licença para poluir à vontade. Força, de outra parte, reenquadrar o princípio da “não-poluição-incentivo,” de sorte que sejam premiadas e enaltecidas apenas as condutas comprovadamente propiciatórias de benefícios líquidos. Nessa perspectiva, o objetivo legítimo - questão preliminar do teste intertemporal de proporcionalidade - passa a ser sinônimo de objetivo sustentável.<sup>106</sup>

Mas ainda não é tudo. Como frisado, indispensável fixar criteriosamente, em cada caso, a melhor equação custo-benefício, em termos multidimensionais.

101 Vide Nicholas Stern in *O caminho para um mundo mais sustentável*, op. cit., p. 11. Reconhece: “Olhando para trás, acredito que os pressupostos do Relatório Stern nos levaram a subestimar os custos da inação. (...) Novos indícios e provas mostram que o relatório foi excessivamente cauteloso em relação ao aumento das emissões, à deterioração da capacidade de absorção do planeta e ao ritmo e à gravidade dos impactos da mudança climática” (p. 99).

102 Vide, sobre inovação, OECD, *Green Skills and Innovation for Inclusive Growth*. Luxemburgo: Publications Office of European Union, 2015.

103 Vide, sobre homeostase em sentido amplo, António Damasio in *The Stranger Order of Things*. NY: Penguin Random House, 2018.

104 Vide, sobre as relações entre ecologia e proporcionalidade, Gerd Winter in “Ecological Proportionality”, *Rule of Law for Nature*. Christina Voight (ed.) Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp. 112-129.

105 Vide Declaração do Rio (1992), Princípio 16; CF, art. 225, §3º; Lei nº 6.938/81, art. 4º, VII: “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

106 Vide Juarez Freitas e Rafael Martins Costa Moreira in “Sustentabilidade e Proporcionalidade: Proposta de Inserção do Critério de Legitimidade Intertemporal,” *Interesse Público – IP*, BH, ano 20, n. 108, 2018, pp. 15-39.

Do contrário, por exemplo, ativa-se fonte mais poluente de energia instalada, sob o pretexto ardiloso de que se deixou de proceder à formação, em tempo útil, de alternativa limpa.

Sem dúvida, o senso apurado de sustentabilidade vedada, como desproporcionais, tanto as degradações comissivas como as omissivas. Faz inadiável a aproximação sucessiva e cumulativa do cenário limpo, com investimentos contínuos (públicos e privados) na geração de milhões de trabalhos decentes. Em consonância com a nova filosofia hermenêutica, refuta-se a inércia desproporcional. Omissão que se aninha em projetos levados a termo sem a constante checagem de resultados. Omissão que se mostra na tímida democratização<sup>107</sup> da riqueza e no *deficit* crônico de integridade ecológica, traços associados à “old public administration”<sup>108</sup> e às credences efficientistas incapazes de defender a vida em rede, sobretudo na era de intensa conectividade.<sup>109</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sustentabilidade, no sistema constitucional, prescreve o cumprimento integrado de objetivos do desenvolvimento sustentável, via exercício preferencial das estratégias antecipatórias. Como princípio fundamental, determina a prevenção e a precaução, de ordem a consolidar o desenvolvimento ecologicamente equilibrado. Dito de outra forma, conforme o novo prisma hermenêutico, o desenvolvimento não pode ser desfigurado como ociosa exortação quimérica. Em vez de reputar a natureza como mero objeto, a releitura constitucional não confunde a ampliação de consumo com o incremento do bem-estar e, vez por todas, acolhe a justiça intergeracional como prioridade máxima.

É, em última análise, premente descartar os modelos tresvariados de desenvolvimento, chumbados à materialidade excludente e às concepções monocromáticas. Sustentabilidade, convém recapitular, é valor supremo que

107 Vide, sobre sustentabilidade e democratização da riqueza, os estudos publicados em: Trent Schroyer e Tom Golodik (Ed.). *Creating a Sustainable World: Past Experience/Future Struggle*. New York: Apex Press, 2006, especialmente pp. 213-290.

108 Vide Mark Robinson, a propósito de quadro comparativo de “old public administration”, “new public management” e “new public service”, in *From Old Public Administration to New Public Service*, Singapura: UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, p. 10.

109 Vide Klaus Schwab in *Aplicando a Quarta Revolução Industrial*, ob. cit, p. 303: “Explorar e experimentar as tecnologias também significa pensar sobre o tipo de futuro que queremos criar, e todos devemos lembrar que o futuro pertence às gerações futuras”.

se desdobra no princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, o direito fundamental ao futuro. Nessa medida, é tempo de, tópica e sistematicamente, assimilar o horizonte da sustentabilidade, por meio da incorporação deliberada de hábitos mentais afinados com o novo prisma hermenêutico.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARAGÃO, Alexandra. A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas. Estudos em homenagem a Jorge Miranda. Marcelo Rebelo de Sousa et al. (Org.) Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

ALMEIDA, Fernando. Experiências empresariais em sustentabilidade: avanços, dificuldades e motivações de gestores e empresas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

BERTMAN, Stephen. Hyperculture: the Human Cost of Speed. Westport: Praeger, 1998.

BOSELDMANN, Klaus. The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance. 2ª ed., NY: Routledge, 2017. pp. 54-101.

EPSTEIN, Paul, FERBER, Dan Ferber. Changing planet, Changing Health - how the climate crisis threatens our health and what we can do about it. Berkeley: University of California Press, 2011.

EWIS, Michael. Bumerangue: uma viagem pela economia do novo terceiro mundo. Rio de Janeiro: Sextante, 2011.

FREDERIK, Shane, LOEWENSTEIN, George, O'DONOGHUE, Ted. Time Discounting and Time Preference: A Critical Review, *Journal of Economic Literature*, vol. 40, nº 2, 2002, pp. 351-401.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Direito ao Futuro. 4ª ed., BH: Fórum, 2019 (no prelo).

FREITAS, Juarez. Direito Administrativo Não Adversarial: A Prioritária Solução Consensual de Conflitos, RDA, FGVRio, V.276, 2017.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, v. 24 n. 4, p. 484, out./dez. 2004.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A busca por uma economia ambiental: a ligação entre o meio ambiente e o direito econômico. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia. (Org.). Governança Transnacional e Sustentabilidade. Itajaí: UNIVALI, 2014, v. 1.

GUASTINI, Riccardo. Os princípios constitucionais como fonte de perplexidade. Interesse Público n. 55: BH: Fórum, p. 165.

GARRÍ, Iconio. Political Short-Termism: A possible explanation, Public Choice, Vol. 145 (Issues 1-2), 2010, pp.197-211.

HASKEL, Jonathan. WESTLAKE, Stian. Capitalism without Capital. Princeton: Princeton University Press, 2018.

JEVONS, William Stanley. The Coal Question. Londres e Cambridge: Macmillan & Co, 1865.

JACOBS, Alan. Policymaking for the long term in advanced democracies. Annual Review of Political Science, Vol. 19, pp.433-454.

LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoria geral do direito ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 32: "O paradigma ambiental importa uma definição valorativa cada vez mais potente".

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Falta de água e soluções jurídicas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 15-18, mar./abr. 2015.

KAHANE, David, MACKINNON, Mary Pat. Public participation, deliberative democracy, and climate governance: Learning from the Citizens' Panel on Edmonton's Energy and Climate Challenges, CISDL/GEM Initiative, University of Lapland, Working Paper Series, 2015.

ROVERE, Emilio Lèbre La, GESTEIRA, Claudio, GROTTERA, Grottera, WILLS, William. Report Pathways to deep decarbonization in Brazil. SDSN – IDDRI, 2015.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade, SP: Cia das Letras, 2000.

SCHWARZ, Roberto. Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis. 4. ed. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2001, pp. 40-41.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Estado socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2010, p. 16.

STIGLITZ, Joseph E. O mundo em queda livre: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 225.

SANDEL, Michael. What Money Can't Buy. The moral limits of markets. NY: Farrar, Straus and Giroux, 2012.

STELZER, Joana, GOUVEIA, Nelson. Princípio da precaução: da origem ética à sua aplicação prática. In: Wagner Costa Ribeiro (Org.). Rumo ao pensamento crítico socioambiental. São Paulo: Annablume, 2010.

SUNSTEIN, Cass. The Cost-Benefit Revolution. Cambridge: The MIT Press, 2018.

SOUZA, MariaCláudiaAntunesde. GARCIA, RafaelaSchmitt. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: Desdobramentos e desafios in Sustentabilidade, Meio Ambiente e Sociedade. Vol.II, Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Charles Alexandre Souza Armada (Orgs), Florianópolis: Empório do Direito, 2016, pp. 8-18.

TOMASELLO, Michael. Natural History of Human Morality. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

TETLOCK, Philip. Expert political judgement. Princeton: Princeton University Press, 2005. Vide, do mesmo autor e Dan Gardner in Superprevisões. Rio: Objetiva, 2016.

TREMMELE, Jörg. Constitutions as Intergenerational Contracts: Flexible or Fixed?, Intergenerational Justice Review, 1/2017.

WEIK, Arnin, WITHYCOMBR, Lauren, REDMAN, Charles. Key competencies in sustainability: a reference framework for academic program development. Sustainability Science, Vol. 6, n. 2, 2011.



Recebido em: junho/2018

Aprovado em: agosto/2018