

## A ADVOCACIA PÚBLICA ESTRUTURANTE E A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL

Lucas Soares de Oliveira<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho visa analisar os potenciais da advocacia pública na promoção dos direitos fundamentais, em especial aqueles ligados à justiça ambiental e social. Para tanto, o texto analisará as novas exigências impostas ao profissional do Direito, cuja força faz surgir a ideia de advocacia pública estruturante. Também focará na delimitação da noção de justiça ambiental e, ao fim, relacionará os modos como a advocacia pública estruturante, mormente na área da consultoria, pode promover a justiça ambiental.

**Palavras-chave:** Justiça Ambiental. Direito Digital. Políticas Públicas. Advocacia Pública Estruturante. Realismo.

“[...] Tólstoi disse que, numa sociedade mal organizada como a nossa, onde pequenas minorias governam a maioria, qualquer avanço científico e conquistada da natureza fortalece a ação da minoria contra a maioria. Depende de nós decidir se essas conquistas da natureza e do conhecimento devem ser usadas para fins terríveis e desumanos ou se devem ser empregados para criar o tipo de progresso que sonhamos – e, na verdade, um tipo de progresso com que ninguém jamais sonhou, porque as potencialidades que agora se divisam jamais estiveram presentes antes na história do mundo”

(Aldous Huxley).<sup>2</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo visa analisar (e relacionar) os conceitos de advocacia pública estruturante e justiça ambiental. Quer-se, assim, demonstrar que é mediante uma postura estruturante que a advocacia pública, sobretudo na área da consultoria jurídica, tem condições de garantir, com êxito, os paradigmas de justiça ambiental.

1 Procurador do Estado lotado na Consultoria Jurídica da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (CJ/SIMA).

2 HUXLEY, Aldous. *A situação humana*. Tradução de Lya Luft. São Paulo: Biblioteca Azul, 2016, p. 122.

Para tanto, o trabalho se dividirá em quatro partes. A primeira busca examinar as exigências impostas pelo Direito contemporâneo ao bom profissional jurídico, encampando-se, com isso, a ideia de advocacia pública estruturante como marco evolutivo da atuação dos advogados públicos. A segunda liga-se à discussão quanto à ideia de justiça ambiental, precisando o seu alcance e importância. A terceira parte se preocupa em relacionar as duas seções anteriores, indicando a advocacia pública estruturante – mormente na área consultiva, bem assim à luz dos novos paradigmas digitais, científicos e tecnológicos – como um instrumento propulsor das boas práticas de justiça ambiental. Depois de toda a discussão, há o espaço reservado para os enunciados conclusivos alcançados no trabalho.

Se bem-sucedido em seus propósitos, o escrito servirá ao rico debate (prático e teórico) sobre os potenciais da advocacia pública na promoção dos direitos fundamentais, em especial os ligados à justiça ambiental e social.

## 2. A ADVOCACIA PÚBLICA ESTRUTURANTE

### 2.1 Direito e contemporaneidade: a saga do novo profissional do Direito

O Direito tem se apresentado como fenômeno extremamente intrincado, mutável e interrelacional. A era dos dogmas e das certezas irrefreáveis acabou. A modernidade líquida<sup>3</sup> está consciente das iterações de valores cada vez mais complexos que permeiam a aventura humana. Por isso, não há mais espaço para modelos meramente cartesianos deduzirem todo o Direito de axiomas<sup>4</sup>. Hoje, tudo que é sólido desmancha no ar – já dizia Marx<sup>5</sup>, apesar de em contexto totalmente diverso. O Direito não escapa desta sorte, pois não se resume a simples técnica, ou a abstrações, senão está embebido de inafastáveis vertentes axiológicas, políticas, sociais etc.

Dessa forma, apenas é possível examinar o Direito como uma realidade empírica dos valores de ação expressos pelas proposições normativas (realidade empírico-

---

3 Expressão e teoria construída em: BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, passim.

4 Tampouco há cena para uma “genealogia dos conceitos”, tal como propôs Puchta, em pleno século XIX, que busque organizar o Direito como uma “pirâmide de conceitos”, sem qualquer ruptura (LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 23)

5 Apud BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 20.

-formal) e predispostos em razão dos interesses eminentes da sociedade (realidade empírico-substancial)<sup>6</sup>. Nesse panorama, o Direito deve ser visto como uma ferramenta de orientação e transformação social, possuindo papel sistêmico e iluminista.

Dentro dessa linha de pensamento, hoje, o profissional do Direito, no escopo de bem entendê-lo e aplicá-lo, precisa rejeitar pontos de partida imutáveis<sup>7</sup> e construções teóricas descoladas da realidade social<sup>8</sup>. Trata-se de perspectiva que endossa uma negativa ao pensamento fechado e, por consequência, encampa um repúdio à dogmática pura.

Ademais, atualmente, o bom profissional do Direito deve ter em mente que, inúmeras vezes, serão as questões de ordem prática que nortearão a aplicação da ordem jurídica, em uma perspectiva tópica. Fala-se, pois, de uma força normativa dos fatos<sup>9</sup>. Por consequência, o papel das teorizações gerais, dos conceitos e normas abstratas e da doutrina como enunciadora do dever-ser esvazia-se, porquanto o Direito seria entendido como entidade viva, posta à experiência e ao contexto<sup>10</sup>.

Com efeito, o Direito é uma ferramenta de orientação e possui papel sistêmico, ou seja, a interpretação do Direito se dá em dois passos: primeiro, infere-se um propósito da linguagem e do contexto das normas aplicáveis ao caso; e, em seguida, decide-se qual consequência servirá de instrumento para melhor realizar o propósito jurídico, político e social concretamente<sup>11</sup>. Por esta razão, o profissional do Direito deve procurar

---

6 FALZEA, Angelo. *Introduzione alle scienze giuridiche. Parte prima – Il concetto del diritto*. 5. ed. Milano: Giuffrè, 1975; OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. *Do formalismo no processo civil: proposta de um formalismo-valorativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 92-94.

7 Ao refratar as entidades metafísicas universais, o anti-fundacionalismo se confunde com o *anti-essencialismo*. Nesse sentido, cf.: CAMARGO, Margarida Lacombe. O pragmatismo no Supremo Tribunal Federal Brasileiro. In: BINENBOJM, Gustavo; SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 367.

8 KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. *Direitos humanos, direito constitucional e neopragmatismo*. São Paulo: Almedina, 2011, p. 90.

9 POGREBINSCHI, Thamy. A Normatividade dos fatos, as consequências políticas das decisões judiciais e o pragmatismo do Supremo Tribunal Federal (Comentários à ADI 2240-7/BA). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 247, p. 181-193, jan./2008.

10 MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 265, p. 179-198, jan./abr. 2014.

11 POSNER, Richard. *Law, pragmatism and democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 63-64; CAMARGO, op. cit., p. 366-369.

as decisões que tenham os melhores efeitos sistêmicos, evitando a instabilidade no Direito<sup>12</sup>, em consonância com a realidade fática e suas consequências.

Outro ponto que não pode passar despercebido pelo profissional do Direito contemporâneo se liga à necessidade de interdisciplinaridade no raciocínio jurídico moderno, isto é, prezar pela abertura para as várias áreas do saber, a fim de reunir material cognitivo o bastante à boa prospecção das alternativas jurídicas, econômicas, sociais, políticas etc., ligadas ao problema<sup>13</sup>.

A falência do modelo conceitualista, descritivo e focado nas normas em abstrato, advertem Mariana Pargendler e Bruno Salama<sup>14</sup>, deu margem a uma progressiva redução do espaço que separa os estudos descritivos do Direito, de um lado, e a expansão de estudos ligados à realidade, na outra margem. Como os problemas são variados, o conhecimento também deve ser<sup>15</sup>. A interdisciplinaridade, assim, posta-se justamente como ferramenta de expansão do saber jurídico para além de seus próprios muros, no desiderato de que o Direito sirva, de fato, como um bom instrumento social.

Portanto, o bom profissional do Direito da contemporaneidade deve compreender que o Direito tem caráter cultural, pois é tempo de entendê-lo em seu contexto, enquanto fruto das interações constantes entre política, economia, religião, socieda-

---

12 Inclusive porque existe um valor pragmático na estabilidade. Nesse sentido, aliás, é apresentada a lição de Richard Posner: “Um bom juiz pragmático sopesará as boas consequências de se manter adstrito às virtudes do *rule of law* [...] contra as más consequências de falhar em sua inovação quando diante de conflitos, em que os textos normativos ou precedentes não estão aptos para resolver” (POSNER, Richard. **Law, pragmatism and democracy**, p. 63-64). O mesmo autor também diz que “uma decisão que se afaste abruptamente dos precedentes e, assim, desestabilize o Direito pode ter, no saldo, consequências ruins”, hipótese em que o pragmatista optará por observar o precedente (POSNER, Richard. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 382). Com efeito, o juiz pragmatista encara a jurisprudência, a legislação e o texto constitucional “como marcos que ele deve ter o cuidado de não obliterar nem obscurecer gratuitamente, pois as pessoas os tomam como pontos de referência” (Ibidem).

13 CAMARGO, Margarida Lacombe. **O pragmatismo no Supremo Tribunal Federal Brasileiro**, p. 366-369.

14 PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno. Direito e consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 262. p. 95-144, jan./abr. 2013, p. 101-102.

15 Sobre a decadência do Direito Administrativo dos manuais, ver: MENDONÇA, José Vicente Santos de. **A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo**, p. 179-198.

de etc. Trata-se de força viva que se move à luz da experiência<sup>16</sup>. E, nessa medida, a análise empírica do plano de ação do Direito deve agregar conteúdo regulativo ao silogismo e à subsunção<sup>17</sup>. A aplicação do Direito passa a ser bem mais que um encaixe entre premissas; o teste imposto pela realidade agrega ao silogismo básico a reflexão sobre as consequências, a pertinência das fundações, o contexto, a interdisciplinaridade e a visão instrumental do fenômeno legal.

## 2.2 A advocacia pública estruturante como exemplo de postura para o enfrentamento das complexidades do Direito contemporâneo

A advocacia pública possui envergadura constitucional, encontrando explícita previsão nos arts. 131 e 132 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Sua importância é tanta que o constituinte lhe atribuiu a qualidade de *função essencial à justiça*. Trata-se, pois, de corpo técnico permanente com dois eixos de competências advocatícias fundamentais: a representação judicial e a consultoria jurídica dos três graus da Federação<sup>18, 19</sup>.

Para além da prescrição jurídico-constitucional, a advocacia pública exerce, concretamente, a importante função de dar materialidade às políticas públicas, seja modelando-as previamente, seja defendendo-as – direta ou indiretamente – no

16 FALZEA, Angelo. Sistema culturale e sistema giuridico. *Rivista di diritto civile*, CEDAM, Padova, v. 4, n. 70, p. 1-17, 1988.

17 Ver amplamente: TUZET, Giovanni. Legal Abduction. *Cognitio*, São Paulo, vol. 6, n. 2, p. 265-284, jul./dez. 2005; PEIRCE, Charles Sanders. *Semiótica e Filosofia*. São Paulo: Editora Cultrix, 1972. p. 71-92; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A proposta do raciocínio abduutivo para o Direito. In: *Um método para a investigação das consequências: a lógica pragmática da abdução de C. S. Peirce aplicada ao Direito*. João Pessoa: Ideia, 2013.

18 Nesse sentido, porém alcunhando o referido corpo de Advocacia de Estado, conferir: CYRINO, André Rodrigues. Advocacia Pública. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/541/edicao-2/advocacia-publica->. Acesso em: 04 jun. 2022.

19 Adianto que meu foco no decorrer deste trabalho recairá sobre a competência consultiva da advocacia pública. Isso, por duas razões: a primeira referente à minha participação no corpo de advogados públicos consultivos, razão pela qual minha experiência na área autoriza um uso mais adequado de exemplos e percepções sobre o setor e seu modo de atuação; a segunda, porque a consultoria jurídica atua no momento prévio/concomitante à modelagem e execução da política pública, estruturando-a e colocando-a em ação. Esses momentos são primordiais, nodais para a análise que se pretende empreender neste trabalho.

âmbito judicial. Com efeito, os advogados públicos, como poucos profissionais do Direito, têm o mister que atinge todas as fases do fenômeno jurídico: das prévias discussões e tratativas para a elaboração da norma, passando pela sua edição e concretização, e chegando, muitas vezes, à crise proporcionada pela inefetividade ou trestinação da norma, que não raro se transforma em litígio. O pensamento estrutural, portanto, é fundamental para essa classe de profissionais do ramo jurídico.

Esclareça-se: por políticas públicas, aqui, quer-se indicar o “programa de ação governamental *que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados*”<sup>20</sup>. Nesse cenário, não é difícil atrelar a advocacia pública ao propósito próprio de viabilizar a efetividade de políticas públicas legítimas. Como a ação governamental processualmente estruturada que plasma o conceito de política pública é necessariamente interdisciplinar, complexa e estrutural, a advocacia pública também deve, forçosamente, ter essas características<sup>21</sup>.

Portanto, seja na defesa judicial de uma simples demanda, seja no controle de legalidade feito em amplas *polícies*, seja na tutela – judicial ou administrativa – das bases da democracia<sup>22</sup>, o advogado público envolve-se em uma atuação sistêmica e encadeada que, ao fim, reconduz-se à correta promoção das políticas públicas legítimas que são alvo da ação estatal.

Dentro desse panorama é que se torna possível falar em advocacia pública estruturante. O termo é utilizado por José Eduardo Faria<sup>23</sup> para designar a classe de advogados públicos que se posta atinada à realidade, à interdisciplinaridade e

---

20 Bucci, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 123.

21 Para mais, ver: Bucci, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, p. 123 e s.

22 Sobre a importância da advocacia pública em tais atuações, ver: BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 31, jul./ago./set., 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 04 jun. 2022; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito dos Advogados da União*, v. 4, n. 4, 2005, p. 36-65; SOUTO, Marcos Juruena Villela. O papel da Advocacia Pública no controle da legalidade da administração. *Revista da Procuradoria Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n. 1, 2005, p. 28-44; e CYRINO, André Rodrigues. Advocacia Pública.

23 FARIA, José Eduardo. *O Estado e o Direito depois da Crise*. Aula Magna na Pós-graduação em Direito Público da ESNAP/USP, em 17 de março de 2022. 1 Vídeo (2h28min). Disponível em: <https://ead.esnap.org.br/mod/page/view.php?id=368>.

ao pensamento reflexivo-racional do Direito. São profissionais que não se contentam com raciocínios meramente dogmáticos, de viés burocrático. Os advogados públicos estruturantes, dessa forma, são fruto de uma nova visão do Direito e do ensino jurídico.

A advocacia pública estruturante é formada, nas palavras de Faria<sup>24</sup>, por “advogados de alta densidade formativa”, a indicar um corpo profissional cujas características extravasam as capacidades jurídicas, englobando conhecimentos de idiomas e de aspectos econômicos, sociais, políticos etc. que permitem um olhar estrutural do litígio e das políticas públicas em geral.

Ainda segundo o jurista<sup>25</sup>, a advocacia pública estruturante, na busca por profissionais de densidade formativa, deve valorizar: (i) a habilidade para atuar em ambientes difusos e mutantes, pois o Direito vive um estado de fluxo; (ii) a capacidade de realizar tarefas não repetitivas e de viés racional-criativo; (iii) a habilidade para tomar decisões e assumir responsabilidades; (iv) a capacidade de trabalho em grupo, de forma sistêmica; e, por fim, (v) a percepção compreensiva de sistemas para fins de operar em horizontes mutantes e em expansão.

Destarte, a advocacia pública estruturante faz parte da engenharia jurídico-institucional, composta por profissionais que atuam no topo do governo, trabalhando na organização interna e nos mecanismos de competição global do Estado brasileiro *lato sensu*. Trata-se da cúpula da advocacia pública, o setor que encabeça a função de dar toada às políticas públicas e à gestão do Estado, em suas diversas instâncias<sup>26</sup>. É com base nessas premissas que os próximos tópicos deste trabalho devem ser compreendidos.

### 3. A IDEIA DE JUSTIÇA AMBIENTAL

O discurso comum sobre a questão ambiental tem propagado a ideia de que a degradação do ecossistema atinge indistintamente todos os grupos sociais. A partir desta visão, desconsidera-se que há nítida desigualdade na distribuição dos riscos e danos ambientais. Também não se pondera a disparidade nas condições de acesso

---

24 FÁRIA, José Eduardo. *O Estado e o Direito depois da Crise*, 2022.

25 *Ibidem*.

26 *Ibidem*.

aos recursos ambientais, que se encontram em constante disputa por usos alternativos e fins diversos<sup>27</sup>.

Apenas em meados da década de 1980 a preocupação com a relação existente entre as questões sociais e as questões ambientais começou a surgir, dando, com isso, tônus à noção de justiça ambiental.

Por “justiça ambiental” compreende-se o conjunto de princípios que garantem que nenhum grupo de pessoas, seja étnico, racial ou de classe, suporte desproporcionalmente as consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e de ações governamentais federais, estaduais ou municipais – ou mesmo a ausência destas ações.

Por outro lado, a “injustiça ambiental” é qualificada como a condição de existência coletiva própria de sociedades desiguais, em que mecanismos sociopolíticos ocasionam uma maior carga de danos ambientais a grupos específicos, como trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados e demais parcelas marginalizadas e grupos vulneráveis da população.

Assim, em franco combate ao pensamento dominante, que apregoa uma falsa imagem de distribuição “democrática” dos riscos ambientais, os movimentos de justiça ambiental ganharam espaço. É importante dizer que esses movimentos não nascem como crítica abstrata. Pelo contrário, as teses de justiça ambiental buscam uma nova definição da questão ecológica, que incorpore em suas articulações as lutas por justiça social, a fim de enfrentar uma *proteção ambiental desigual*<sup>28</sup>.

A noção de justiça ambiental, então, implica o direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, sendo o “meio ambiente” considerado holisticamente, isto é, em sua totalidade, de modo a incluir dimensões ecológicas, físicas,

---

27 Sobre a noção de justiça ambiental, conferir amplamente: ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e meio Ambiente*, n° 5, p. 49-60, jan./jun. 2002; Id., Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. FIBGE, Rio de Janeiro, v. 5, 2006; Id., Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*. Dossiê Teorias socioambientais. USP, São Paulo, v. 24, n° 68, p. 103-119, 2010; GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: Centro de Documentacion e Informacion Bolivia, 2015. Todo o presente tópico foi construído com base nessa bibliografia retro indicada.

28 Sobre o tema, cf.: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 103-110.

construídas, culturais, sociais, políticas, estéticas, econômicas etc. Trata-se de assegurar as condições ambientais para que *todos*, sem diferenciação desproporcional, possam se realizar enquanto seres humanos, em respeito às identidades individuais e de grupo, bem como à dignidade e à autonomia das comunidades.

Para exemplificar a importância das discussões sobre justiça ambiental na prática, tomemos o seguinte caso: o sociólogo Robert D. Bullard<sup>29</sup>, em 1984, elaborou um mapa da distribuição dos depósitos de lixo nos EUA, oportunidade em que atestou que a localização dessa fonte de risco sanitário-ambiental coincidia com os locais de moradia de grupos étnicos de baixa renda, e que se evidenciava um recorte racial na disposição do governo para limpar aterros de lixo tóxico e punir poluidores. Esse estudo sociodemográfico sinalizou que a proporção de residentes que pertencem a minorias étnicas em comunidades que abrigam depósitos de resíduos perigosos era o dobro da proporção de minorias nas comunidades sem tais instalações. Desse modo, concluiu-se que, malgrado os fatores raça e classe social tivessem se mostrado fortemente interligados, a raça se revelou, naquele contexto, um indicador mais forte da coincidência entre os locais onde as pessoas vivem e aqueles onde os resíduos tóxicos eram alocados<sup>30</sup>.

A situação no Brasil não é diferente. Como é natural dos países menos industrializados, as decisões de localização de projetos ambientais perigosos e responsáveis por relevantes transformações socioecológicas dão prioridade a áreas ocupadas por grupos de baixa renda, moradores de periferias urbanas, comunidades tradicionais e extrativistas. Tais grupos, à evidência, acabaram se identificando como vítimas reais de processos de desigualdades ambientais.

Desse modo, fica nítida a importância das discussões referentes à (in)justiça ambiental. De fato, esta ideia é aglutinadora e mobilizadora, integrando as dimensões ambiental, social e ética da sustentabilidade e do desenvolvimento, cujos traços são frequentemente dissociados no discurso e na prática. A tese auxilia na reversão das fragmentações e do isolamento de vários movimentos sociais frente aos processos

---

29 BULLARD, Robert D. *Dumping in Dixie: race, class, and environmental quality*. Boulder, Westview Press, 1990, p. 35.

30 Com base nessa pesquisa, Benjamin Chavis cunhou a expressão “racismo ambiental” para designar essa “imposição desproporcional – intencional ou não – de rejeitos perigosos às comunidades de cor” (CHAVIS, Benjamin. Forward. In: BULLARD, Robert D. (ed.). *Confronting Environmental Racism: voices from the grassroots*. Cambridge: South End Press, 1993, p. 3).

de globalização e reestruturação produtiva. Assim, falar de justiça ambiental é falar de um campo de reflexão, mobilização e luta por diversos sujeitos e entidades, em prol de uma proteção equânime do meio ambiente.

#### **4. ADVOCACIA PÚBLICA ESTRUTURANTE NA BUSCA POR JUSTIÇA AMBIENTAL**

De acordo com os dados expostos acima, o advogado público estruturante tem compromisso com a força normativa dos fatos, a interdisciplinaridade e o pensamento reflexivo-racional do Direito, o qual deve entender em seu contexto, enquanto fruto das interações constantes entre política, economia, religião, sociedade etc. Assim, é imprescindível ao advogado público estruturante atenção às exigências impostas para a concretização da justiça ambiental. Para ilustrar, vale a menção de alguns exemplos, em especial ligados à área da consultoria jurídica, que ganhará especial destaque neste momento da tese.

Imagine uma política pública estadual voltada para a diminuição da poluição nas praias durante o verão. A advocacia pública estruturante, ao modelar essa ação governamental, tenderia a considerar a articulação entre Estado e municípios litorâneos, em uma ação de colaboração federativa. Privilegiaria, outrossim, ações destinadas à educação ambiental com foco na separação, coleta seletiva e reciclagem do lixo gerado no litoral, visando a contenção do aporte de resíduos ao mar pela própria sociedade, em seus diversos segmentos sociais e econômicos. Daria destaque à celebração de parcerias com a sociedade civil, em especial com entidades representativas de classes vulneráveis, visando a sua inclusão produtiva e econômica no ciclo de coleta e reciclagem do lixo. Pensaria, igualmente, nos danos desproporcionais que a política pública poderia ocasionar a grupos específicos, buscando minorá-los. Toda a ação da advocacia pública seria conduzida por um amplo mapeamento, envolto em aspectos extrajurídicos, que transcenderia o formalismo burocrático da análise legal e se postaria materialmente atento à equânime efetividade da *public policy*.

Outra hipótese interessante pode ser a da exploração de uma jazida, cujo produto seja, por exemplo, fosfato bicálcico. A atividade de extração de minério, por natureza, é impactante em termos ecológicos, gerando consequências importantes e estruturais no meio ambiente. Essa é, sem dúvida, a primeira preocupação do advogado público estruturante, no caso. Deve ele curar dos estudos técnico-científicos que abalzem com segurança a viabilidade ambiental do empreendimento, atentando-se, ademais, para os impactos desproporcionais que ele pode gerar nas

comunidades locais e nos grupos vulneráveis. Além disso, este profissional deve ter em mente que a atividade de mineração tem interesse nacional e o fosfato bicálcico é essencial para a criação de bovinos no país.

Assim, a descontinuidade na exploração da jazida impacta todo um cenário político-econômico, cujos reflexos devem ser considerados pelo advogado público estruturante, pois podem trazer danos gerais à população, e específicos (além de desproporcionais) a certos grupos de pessoas. O vulto econômico deste tipo de atividade e o potencial de geração de empregos que ela traz também devem ser objeto de exame. Todos esses fatos – entre outros – devem ser objeto de análise global de tal profissional, que, justamente por isso, precisa ter um conhecimento interdisciplinar, aberto e mutável.

Em qualquer âmbito de atuação, o advogado público estruturante deve ter consciência de que o Direito não anda sozinho, isolado, senão imerso num amplo rol de técnicas e ciências, que o complementam. Agregado a isso, o pensamento estruturante deve dar ao advogado público a perspectiva crítica de que existe naturalmente uma desigualdade na distribuição dos riscos e danos ambientais e, assim, cuidar para garantir a todos que, na medida do possível, as condições ecossistêmicas sejam satisfeitas sem diferenciação desproporcional, respeitando as identidades individuais e de grupo, bem como a dignidade e a autonomia das comunidades.

Portanto, o advogado público estruturante deve ser instrumento viabilizador da integração entre as dimensões ambiental, social e ética da sustentabilidade, atuando como elo e guia na reversão das fragmentações e do isolamento de vários movimentos sociais frente aos processos de globalização, de desenvolvimento e de reestruturação produtiva. O campo promissor para essa atuação é o da modelagem e concretização das políticas públicas, seja por meio do pensamento reflexivo prévio, seja pela atuação concreta na realização da política pública nas vias administrativas ou judiciais.

#### **4.1 A advocacia pública estruturante 4.0 e os auxílios do direito digital no alcance da justiça ambiental**

O advogado público estruturante, por não se fechar em uma caixa rubra, coloca-se sempre atento às inovações, inclusive tecnológicas, que facilitam e otimizam o seu trabalho. Assim, ele utiliza ferramentas de jurimetria, inteligência artificial e *softwares* de análise comparativa para auxiliá-lo a medir as desproporções que a política pública ambiental pode ter.

Aliás, a intersecção entre *lawtechs* e empreendedorismo social já é apontada como salutar em nossa literatura jurídica<sup>31</sup>. De fato, se, de um lado, “há um cenário inicial de desconexão quanto a problemas sociais e questões atinentes ao acesso à justiça”<sup>32</sup> quando se fala em *lawtech*, de outro, justamente em razão deste vazio, é possível ver um amplo espaço de crescimento destas empresas em vista de propósitos socioambientais.

Com efeito, cabe ao advogado público estruturante, assim, empregar ferramentas tecnológicas com o objetivo de dirimir a assimetria informacional existente entre os setores mais ricos e os mais pobres da sociedade, bem como com vistas a promover de forma equânime e sustentável o desenvolvimento econômico-ambiental.

Outra importante ferramenta colocada nas mãos do advogado público estruturante para a consecução dos objetivos próprios à justiça ambiental é a utilização do Marco Legal para a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)<sup>33</sup>, que visa desburocratizar, incentivar e esclarecer as regras para a articulação entre as Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) e o setor privado, além de tantos outros objetivos ligados à inovação científico-tecnológica.

Dentro do Marco Legal CT&I se encontram importantes instrumentos hábeis a auxiliar na tarefa de garantir justiça ambiental, tais como: (i) os contratos de compartilhamento de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações das ICTs, em especial quando a finalidade seja a incubação de empresas para a realização de atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) em matéria socioambiental; (ii) os acordos de parceria de PD&I, que são ajustes colaborativos firmados entre ICT e instituições públicas ou privadas com o objetivo de alcançar resultados voltados à inovação tecnológica; (iii) os contratos de encomenda de tecnologia, que embora também se voltem a alcançar resultados voltados à inovação tecnológica, e que possuem um risco tecnológico inerente maior que as parcerias de PD&I; (iv) os

---

31 PEREIRA, Laurence; SIQUEIRA, Luiz; GONÇALVES, Marcela. A intersecção entre *lawtechs* e empreendedorismo social. *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*. n. 10. ano 4. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2021. Disponível em: <http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rlq& marg=DTR-2021-3350>. Acesso em: 04 jun. 2022.

32 Ibidem.

33 O arcabouço normativo do Marco Legal de CT&I é composto pela Emenda Constitucional n. 85/2015 e pelas Leis Federais n. 10.973/2004 e n.º 13.243/2016. No Estado de São Paulo há, ainda, a Lei Complementar Estadual n. 1.049/2008 e o Decreto Estadual n. 62.817/2017.

contratos de prestação de serviço técnico especializado por ICT a particular; e (v) os contratos de transferência de tecnologia e licenciamento de propriedade intelectual.

Ademais, incluso no tráfico informacional que a Administração Pública integra e avoluma, torna-se imprescindível, em especial à luz das novas tecnologias, o cuidado com os dados sensíveis. Essa também deve ser uma preocupação do advogado público estruturante. Nesse cenário, é curial ter em mente que a Lei Federal n. 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (art. 1º). No específico âmbito do tratamento de dados pelo Poder Público, os arts. 7º e 23 da LGPD constituem importantíssimas bases legais, sendo sua análise primordial em cada caso.

É nítido que as inovações tecnológicas e científicas também trazem riscos que devem ser considerados pelo advogado público estruturante. Por exemplo, como lembra Karina Bastos Kaehler Marchesin,

[...] a advocacia está a cada dia mais vulnerável à ocorrência de eventos cibernéticos. Embora nem todos sejam considerados violações de segurança, cabe ao profissional do Direito – para o bom exercício de sua atividade – colocar-se sempre adiante das inovações e à luz do novo regramento de proteção de dados, empreender razoáveis esforços, por meio da adoção de medidas de segurança, técnicas e administrativas disponíveis à época, de forma a proteger os dados sob sua custódia. É de suma importância se estabelecer e colocar em prática um protocolo de *compliance* e um plano de armazenamento e exclusão de dados, assim também se ter certeza de que tais políticas estão sendo cumpridas. [...].

Não basta mera implantação. A tecnologia não é estática. Para que o advogado se resguarde de eventual responsabilidade em razão de violação de dados, é necessária uma observância contínua a essas regras e o compromisso de usar a tecnologia de forma competente para salvaguardar a informação contra acesso não autorizado e perda.

Como operadores do direito e indispensáveis à administração da Justiça, é parte de nossa obrigação, sob o viés ético, realmente entender essas tecnologias, estar a par das mudanças, adaptar as políticas e os processos e, assim, prestar um serviço cada vez melhor, mais célere e seguro, de forma a nos colocar sempre como agentes de vanguarda na busca do cidadão ao direito consagrado em nossa Carta Magna, que é o acesso à Justiça.<sup>34</sup>

34 MARCHESIN, Karina Bastos Kaehler. As inovações tecnológicas e suas implicações e desafios na Advocacia 4.0. *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*. São Paulo, vol. 12, n. 12, ano 4., jul.-set. 2021.

Sendo assim, o advogado público estruturante 4.0 deve observar as atuais normas de direito digital vigentes, bem como considerar os avanços tecnológicos e científicos existentes, modelando a política pública ambiental em observância às mutantes e complexas circunstâncias da vida contemporânea. Com isso, garante-se efetividade e atualidade à proteção dos direitos fundamentais ambientais, tornando-se também mais fácil a correção das injustiças ecossistêmicas.

## 5. CONCLUSÃO

A primeira conclusão alcançada neste estudo é a de que o bom profissional do Direito da contemporaneidade deve compreender o Direito culturalmente, enquanto fruto das interações constantes entre política, economia, religião, sociedade etc. Isso porque, hoje, a aplicação do Direito passa a ser bem mais que um encaixe entre premissas, devendo seu profissional examinar constantemente a pertinência das fundações em jogo e o seu contexto, rendendo-se ao pensamento crítico e interdisciplinar, bem como considerar a função instrumental que o Direito assume hodiernamente.

Em sequência, fixou-se que os advogados públicos estruturantes são profissionais de alta densidade formativa, cujas características transcendem as capacidades jurídicas, englobando conhecimentos linguísticos, culturais, econômicos, sociais, políticos etc., o que lhes permite um olhar estrutural do litígio e das políticas públicas em geral. São, então, profissionais que não se contentam com raciocínios meramente dogmáticos. Eles fazem parte da engenharia jurídico-institucional do Estado, composta por profissionais que atuam no topo do governo, trabalhando na organização interna e nos mecanismos de competição global do Estado *lato sensu*.

Em um terceiro momento, assentou-se que a justiça ambiental se traduz no conjunto de princípios que avalizam que nenhum grupo de pessoas (étnicos, racial ou de vulneráveis em geral) suporte desproporcionalmente as consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e de ações governamentais. Essa preocupação, mais do que legítima em termos abstratos, é concreta para o Direito contemporâneo.

Por fim, enquanto síntese conclusiva derradeira, esclareceu-se que o pensamento estruturante deve dar ao advogado público a perspectiva crítica de que existe naturalmente uma desigualdade na distribuição dos riscos e danos ambientais. Nesse cenário, este profissional deve atuar na prevenção da ocorrência de mecanismos sociopolíticos que ocasionem uma maior carga de danos ambientais a grupos

específicos, como trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e grupos vulneráveis da cidadania. Assentou-se, no mais, que o âmbito ideal para essa atuação é o da modelagem e concretização das políticas públicas estruturais, tanto pelo raciocínio prévio, quanto pela concretização da política pública nas vias administrativas ou judiciais.

## PROPOSIÇÕES

PRIMEIRA PROPOSIÇÃO – O bom profissional do Direito da contemporaneidade deve compreender que o Direito tem caráter cultural, pois é tempo de entendê-lo em seu contexto, enquanto fruto das interações constantes entre política, economia, religião, sociedade etc.

SEGUNDA PROPOSIÇÃO – O bom profissional do Direito da contemporaneidade necessita de um pensamento crítico e interdisciplinar, que considere o Direito como ferramenta de orientação e transformação social.

TERCEIRA PROPOSIÇÃO – O advogado público, na contemporaneidade, precisa ter atenção à sua tarefa estruturante, ostentando capacidades e conhecimentos que vão além dos meramente jurídicos, o que lhe permite um olhar estrutural do litígio e das políticas públicas em geral.

QUARTA PROPOSIÇÃO – O pensamento estruturante deve dar ao advogado público a perspectiva crítica de que existe naturalmente uma desigualdade na distribuição dos riscos e danos ambientais, de modo que se torna seu dever atuar no sentido de prevenir e reparar injustiças ambientais eventualmente cometidas.

QUINTA PROPOSIÇÃO – O advogado público estruturante deve dar função socioambiental às *lawstechs*, bem como operacionalizar os marcos normativos de proteção de dados (Lei Federal n. 13.709/2018) e de CT&I (Emenda Constitucional n. 85/2015; Leis Federais n. 10.973/2004 e n. 13.243/2016), no desiderato de alcançar os melhores resultados em termos de justiça ambiental e promoção dos direitos fundamentais ambientais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*. Dossiê Teorias socioambientais, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba n 5, p. 49-60, jan./jun. 2002.

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. **Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais**. FIBGE, Rio de Janeiro, v. 5, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 31, 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=625>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BULLARD, Robert D. **Dumping in dixie: race, class, and environmental quality**. Boulder: Westview Press, 1990.

CAMARGO, Margarida Lacombe. O pragmatismo no Supremo Tribunal Federal Brasileiro. *In*: BINENBOJM, Gustavo; SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CHAVIS, Benjamin. Forward. *In*: BULLARD, Robert D. (ed.). **Confronting Environmental Racism: voices from the grassroots**. Cambridge: South End Press, 1993.

CYRINO, André Rodrigues. Advocacia Pública. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; e FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/541/edicao-2/advocacia-publica->. Acesso em: 04 jun. 2022.

FALZEA, Angelo. **Introduzione alle scienze giuridiche. Parte prima – Il concetto del diritto**. 5. ed. Milano: Giuffrè, 1975.

FALZEA, Angelo. Sistema culturale e sistema giuridico. **Rivista di Diritto Civile**, Padova, v. 4, n. 70, p. 1-17, 1988.

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito depois da Crise**. Aula Magna na Pós-graduação em Direito Público da ESNAP/USP, em 17 de março de 2022. 1 Vídeo (2h28min). Disponível em: <https://ead.esnap.org.br/mod/page/view.php?id=368>.

GUDYNAS, Eduardo. **Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza**. Cochabamba: Centro de Documentacion e Informacion Bolivia, 2015.

KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. **Direitos humanos, direito constitucional e neopragmatismo**. São Paulo: Almedina, 2011.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

MARCHESIN, Karina Bastos Kaehler. As inovações tecnológicas e suas implicações e desafios na Advocacia 4.0. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, São Paulo, vol. 12, n. 12, ano 4, 2021.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 265, p. 179-198, jan./abr. 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito dos Advogados da União**, v. 4, n. 4, p. 36-65, 2005.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A proposta do raciocínio abduutivo para o Direito. *In: Um método para a investigação das consequências: a lógica pragmática da abdução de C. S. Peirce aplicada ao Direito*. João Pessoa: Ideia, 2013.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. **Do formalismo no processo civil: proposta de um formalismo-valorativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno. Direito e consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 262. p. 95-144, 2013.

PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica e Filosofia**. São Paulo: Editora Cultrix, 1972.

PEREIRA, Laurence; SIQUEIRA, Luiz; GONÇALVES, Marcela. A interseção entre law-techs e empreendedorismo social. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, São

Paulo, n. 10. ano 4, 2021. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql& marg=DTR-2021-3350>. Acesso em: 04 jun. 2022.

POGREBINSCHI, Thamy. A Normatividade dos Fatos, as Consequências Políticas das Decisões Judiciais e o Pragmatismo do Supremo Tribunal Federal (Comentários à ADI 2240-7/BA). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 247, p. 181-193, jan. 2008.

POSNER, Richard. **Law, pragmatism and democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

POSNER, Richard. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. O papel da Advocacia Pública no controle da legalidade da administração. **Revista da Procuradoria Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 28-44, 2005.

TUZET, Giovanni. Legal Abduction. **Cognitio**, São Paulo, vol. 6, n. 2, p. 265-284, 2005.