

Justiça ambiental e cidades sustentáveis: uma análise do RE nº 1.273.471, a partir da teoria de Amartya Sen

Environmental justice and sustainable cities: an analysis of Special Appeal (RE) n°. 1.273.471, based on Amartya Sen's theory

Kátia Ragnini Scherer*

Marcelino Meleu**

Viviane de Oliveira***

Resumo: O presente artigo tem como objetivo promover uma confrontação analítica envolvendo o caso dos beach clubs e o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Especial (RE) nº 1.273.471 e a teoria de Amartya Sen, de modo a identificar elementos para a promoção da justiça ambiental e de cidades sustentáveis. Isso visa responder se a decisão está alinhada ao compromisso mundial pela concretização da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), e em que medida ela se aproxima de elementos teorizados por Amartya Sen, ao identificar o desenvolvimento sustentável e a ideia de justiça. Assim, tendo por referencial a teoria de Amartya Sen, o trabalho, a partir do método hipotético-dedutivo, pauta-se na análise qualitativa de material bibliográfico e jurisprudencial.

* Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) de São Leopoldo, RS. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Regional de Blumenau (Furb). Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais, Cidadania & Justiça”. Pesquisadora do Grupo “Direito, Risco e Ecomplexidade” (CNPq/Furb) e do Projeto “Responsabilidade civil num cenário de emergência climática: uma análise comparada Brasil-EUA a partir da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Direito dos Desastres (CAPES- PDPG-EC2022). E-mail: katia@fubr.br. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/0781440124150027>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7305-6089>.

** Doutor e Pós-doutor em Direito Público. Professor permanente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Furb. Líder do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos, Dignidade e Reconhecimento” (CNPq/Furb). E-mail: mmeleu@furb.br. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/9416741172999678>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2567-7248>.

*** Mestranda em Direito na Furb. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Fundamentais, Cidadania & Justiça” (CNPq/Furb). Bolsista Capes na modalidade Demanda Social. Pesquisadora voluntária no Grupo de Pesquisa “Direito, Risco e Ecomplexidade” (CNPq/Furb) e no Projeto “Responsabilidade civil num cenário de emergência climática: uma análise comparada Brasil-EUA a partir da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Direito dos Desastres (CAPES- PDPG-EC2022). E-mail: viviane@furb.br. LATTES; <http://lattes.cnpq.br/9792893790293212>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4329-5857>.

Submissão: 19.09.2023. **Aceite:** 16.12.2024.

Para tanto, analisa os fundamentos do julgamento do RE nº 1.273.471 pelo STF, que declara o dever do Estado de adotar medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição Federal de 1988. O resultado desta pesquisa indica que as razões de decidir que compõem o julgamento do RE nº 1.273.471 estão alinhadas ao compromisso assumido pelo Brasil com o cumprimento da Agenda 2030, da ONU. Em contrapartida, o artigo conclui, por intermédio da bibliografia analisada, que a decisão do caso dos *beach clubs* leva em consideração alguns dos elementos, segundo Sen, mais importantes para o desenvolvimento das capacidades humanas, em especial o cuidado com os bens públicos.

Palavras-chave: Amartya Sen; *beach clubs*; cidades sustentáveis; RE nº 1.273.471; bens públicos.

Abstract: The present article aims to promote an analytical confrontation involving the case of beach clubs and the judgment rendered by the Brazilian Supreme Federal Court (STF) in Special Appeal (RE) nº 1.273.471, and Amartya Sen's theory, in order to identify elements for the promotion of environmental justice and sustainable cities. This is intended to address whether that decision aligns with the global commitment to realizing the United Nations (UN) 2030 Agenda and to what extent it aligns with elements theorized by Amartya Sen, in identifying sustainable development and the concept of justice. Thus, drawing on Amartya Sen's theory, the study, using the hypothetical-deductive method, is based on qualitative analysis of bibliographic and jurisprudential material. To this end, it analyzes the foundations of the judgment in RE nº 1.273.471 by the STF, which declares the State's duty to adopt necessary measures for the concrete realization of the precepts of the 1988 Federal Constitution. The results of this research indicate that the reasons for deciding that constitute the judgment in RE nº 1.273.471 are aligned with Brazil's commitment to the fulfillment of the UN's 2030 Agenda. Conversely, the article concludes, through the analyzed bibliography, that the decision in the case of beach clubs takes into consideration some of the elements, according to Sen, most important for the development of human capabilities, particularly the care for public goods.

Keywords: Amartya Sen; beach clubs; sustainable cities; special appeal; (RE) No. 1,273,471; public goods.

Introdução

Um dos objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS 11) destacados na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) visa tornar as cidades mais seguras, inclusivas, resilientes e sustentáveis. Isso demonstra a preocupação mundial com o desenvolvimento das cidades, o que pressupõe, entre outras coisas, a necessidade de se aprofundar estudos sobre a justiça ambiental e o desenvolvimento das cidades, este último cada vez mais atrelado à ideia de sustentabilidade e proteção do meio ambiente. O crescimento econômico não pode ser um fato isolado; pelo contrário, ele depende e interfere em outras variáveis, como aspectos

sociais e culturais. Além disso, o desenvolvimento também é reflexo da liberdade e das oportunidades existentes. Nesse contexto, Amartya Kumar Sen, professor de economia e filosofia, ganhador de prêmio Nobel, discute de modo significativo e inovador temas como desenvolvimento econômico, sustentabilidade, liberdade e a ideia de justiça, influenciando diretamente estudos sobre direito e economia.

As cidades brasileiras apresentam diferentes problemas, incluindo desde aspectos concernentes à sustentabilidade ambiental e à preservação de recursos naturais até a ética do trabalho e o senso cívico. A busca por melhores condições de vida na sociedade revela uma crise iminente de bem-estar eminente, em que a produção de bens e os padrões de consumo só aumentam, provocando a negligência ao meio ambiente e ocasionando uma crise ambiental sem fim. Dessa forma, a sustentabilidade das cidades se tornou um dos objetivos na Agenda 2030 da ONU.

Em que pese a crescente preocupação ambiental, é necessário discutir e aprofundar com maior clareza os desafios e as soluções possíveis, observando aspectos como qualidade de vida e questões ecológicas, mas não somente no que diz respeito às exigências de desenvolvimento sustentável. A partir disso, a sustentabilidade e o desenvolvimento das cidades passam a ser analisados sob diferentes concepções, que vão muito além da mera preservação ambiental. Assim, a liberdade, a noção de justiça, o estabelecimento de políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora passam também a integrar o rol de preocupações quando se trata de cidades sustentáveis do século XXI.

Portanto, a temática abordada neste estudo visa a uma confrontação analítica envolvendo o caso dos *beach clubs*, o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Especial (RE) nº 1.273.471 e a teoria de Amartya Sen. Parte-se da hipótese de que as razões de decidir expostas naquele julgamento estão alinhadas ao compromisso mundial pela concretização da Agenda 2030, da ONU, bem como contém elementos teorizados por Sen na identificação do desenvolvimento sustentável e da ideia de justiça, especialmente no que tange às ideias de liberdade instrumental política e de bens públicos.

Para atingir esse objetivo, analisando as consequências da hipótese eleita, o aprofundamento teórico pautou-se na pesquisa bibliográfica e documental, consubstanciada nas leituras de diversas obras, artigos e material jurisprudencial, apoiando-se no método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Popper, uma vez que “a Ciência não é capaz de atingir a essência da verdade, mas tão somente da probabilidade. Isso quer dizer que uma teoria científica pode fornecer apenas soluções temporárias para os problemas que enfrente” (Mezzaroba; Monteiro, 2009, p. 69).

O estudo encontra-se dividido em três partes. Inicialmente, aborda-se o desenvolvimento como liberdade e a ideia de justiça. Posteriormente, analisa-se a temática dos Planos de Gerenciamento Costeiro: o caso dos *beach clubs* em Santa Catarina. Por fim, sintetizam-se o desenvolvimento sustentável à luz de Sen e o caso dos *beach clubs*.

Desenvolvimento como liberdade e uma ideia de justiça ambiental

O estudo da temática sobre cidades sustentáveis possui interdependência com a ideia de desenvolvimento e de justiça, pressupondo uma gama de reflexões que estimularam o aprimoramento de importantes teorias, notadamente no campo das Ciências Sociais. Dentre as mais significativas, destacam-se as ideias de Amartya Sen, tanto sobre desenvolvimento como liberdade e justiça.

Privações podem ser observadas por todo o mundo, a exemplo da fome, da sede, da ausência de liberdades políticas e civis, entre outras. Como consequência de tais privações, há um desencadeamento que afeta diversos segmentos da vida social, como a saúde, o que diminui significativamente as chances de desenvolvimento, porque afeta a própria qualidade de vida. Sen (2000, p. 31) deixa claro que a visão de liberdade que adota “envolve tanto os *processos* que permitem a liberdade de ações e decisões como as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais”.

Milhares de pessoas no mundo são submetidas a diferentes formas de privação de liberdade⁴, inclusive da liberdade básica de sobreviver. Não obstante, em países pobres, as desigualdades e a falta de acesso às condições básicas do mínimo existencial são ainda mais acentuadas. Já no que se refere às liberdades políticas e civis, “sua negação é, em si, uma deficiência” (Sen, 2000, p. 31). Assim sendo, a análise dos direitos humanos para o desenvolvimento das cidades não pode ignorar a importância instrumental dos direitos civis e das liberdades políticas individuais e coletivas como componentes dos Estados de Direito.

Para o reconhecimento e fomento da liberdade e o combate das privações humanas, é indispensável a existência de uma pluralidade de esferas funcionais⁵

⁴ Para Sen (2000, p. 31), “A privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar da morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária)”.

⁵ O conceito de funcionamento reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter, as quais podem variar desde as mais elementares, como nutrir-se adequadamente e estar livre de doenças, até as mais complexas, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio (Sen, 2000).

no âmbito social, econômico, político e ambiental. E, nessa construção de sentido, a liberdade possui uma dupla função: é avaliativa, porquanto compreende o desenvolvimento com base no compilado de liberdades pessoais substanciais, bem como eficaz, pois verifica se o desenvolvimento propicia condições para que as pessoas, pelo acesso irrestrito às oportunidades, possam ter liberdades de escolha (Sen, 2000).

Outra contribuição fundamental da teoria de Amartya Sen é a relação entre o desenvolvimento e a liberdade de oportunidades que o Estado fornece à população, para que esta exerça a sua cidadania, garantindo uma série de direitos fundamentais. Ademais, não se pode medir a qualidade de vida pela riqueza das nações, mas sim pela proporcionalidade das liberdades distribuídas aos indivíduos, pois o próprio desenvolvimento econômico tende a ocorrer com a expansão das liberdades, o que não remete apenas às liberdades econômicas, mas também à própria realização pessoal e ao bem-estar dos sujeitos (Sen, 2000). Ou seja, é “o valor moral substantivo da liberdade que fundamenta a proposição de desenvolvimento de Sen [*sic*]” (Zambam, 2012, p. 131).

O homem somente pode ser considerado livre quando tem condições de fazer suas próprias escolhas a partir das oportunidades que lhe são oferecidas, o que envolve uma seleção de, pelo menos, cinco tipos de liberdades substantivas: as políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora, abarcando os requisitos mínimos que devem ser proporcionados pelos Estados democráticos (Sen, 2000).

É nesse horizonte de sentido que a política, baseada em direitos civis e liberdades, pode ser vislumbrada como um elemento de concretização da justiça, mencionando-se, como exemplos, a utilização de ações afirmativas, com a finalidade de promover liberdade e igualdade para todos, principalmente igualdade de oportunidades. Os princípios da justiça devem orientar as instituições políticas, tal qual a noção de liberdade e a efetivação de um Estado que garanta um mínimo em termos de direitos e garantias (Sen, 2000).

Ter a possibilidade de escolha é ter garantia de acesso ao funcionamento de uma rede de oportunidades para o desenvolvimento das capacidades de uma pessoa.

Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade de ter estilos de vida diversos). Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente da segunda (a primeira pode

escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda) (Sen, 2000, p. 95).

Contudo, o pressuposto para que as pessoas possam exercer capacidades de escolhas é, em Sen, a existência de um Estado que priorize as liberdades. Para o autor, o Estado não deve ser visto apenas como elemento passivo; pelo contrário, precisa ser democraticamente ativo no fomento da cidadania, oferecendo caminhos (oportunidades) de desenvolvimento, porquanto “os direitos democráticos estão entre os *componentes constitutivos*” deste (Sen, 2010, p. 59).

É a partir de tal fundamento que a abordagem sobre políticas públicas proposta por Sen se sustenta, ou seja, a partir da relevância da pessoa e da necessidade desta de possuir condições para o desenvolvimento de suas capacidades e agir como cidadã, na condição de agente ativo, na atuação do Estado como organizador de políticas de promoção humana e combate às desigualdades, na ação de instituições ou associações com a finalidade de propor, incentivar e administrar de forma propositiva, participativa e cooperativa as políticas que visem ao bem comum e à equidade social, razão primeira de sua existência (Zambam; Kujawa, 2017).

O desenvolvimento social é um processo que não está relacionado exclusivamente às demandas do crescimento econômico ou que tem como opção prioritária apenas a busca do bem-estar material. Trata-se, sobretudo, de uma integração entre várias áreas, como a economia, a tecnologia, o progresso econômico, os mercados, o meio ambiente, entre outras, cuja arquitetura amplia as condições de liberdade de escolha das pessoas, elegendo o desenvolvimento das capacidades humanas e a condição de agente como razão para a existência e a atuação do Estado, com sua estrutura institucional, jurídica e financeira (Zambam; Kujawa, 2017, n.p.).

Dessa forma, o desenvolvimento de um Estado e os indicadores para a formulação de políticas públicas não devem ser mensurados somente pelo aumento do Produto Interno Bruto (PIB), mas sim pela “melhoria da vida que levamos e das liberdades [de] que desfrutamos” (Sen, 2000, p. 29). Só assim a justiça é plena, ou seja, quando existe liberdade de fazer escolhas, sendo estas resultado das oportunidades (Sen, 2010).

A justiça como liberdade tem como ponto de partida um contrato com a descrição das liberdades e suas limitações aos cidadãos, o que se contrapõe à teoria da justiça de Rawls, segundo a qual cabe aos cidadãos a contribuição e o empenho para a criação de instituições justas (Sen, 2000). Nesse ponto, Sen vai ao encontro do que propôs Adam Smith (2015) na sua *Teoria dos sentimentos morais*, em que afirma que o bom desenvolvimento dos mercados (no qual prevalece o interesse próprio) requer uma base sólida de instituições, estruturas legais e ética

nos negócios (em que outros sentimentos morais entram em jogo), e é exatamente sobre isso que Sen estava falando.

A teoria contratualista de Rawls (2000) é baseada no liberalismo político, ou seja, na ideia de que, considerando a pluralidade de doutrinas distintas e incompatíveis entre si, o poder político deve ser exercido de forma neutra, ou seja, o Estado não deve promover ou fortalecer nenhuma doutrina abrangente em particular, mas ser neutro, imparcial, objetivando um consenso sobreposto. Para o filósofo estadunidense, um ambiente liberal (ou uma sociedade liberal), grosso modo, é aquele(a) em que são protegidos determinados direitos, liberdades e oportunidades individuais, conferindo-se certa prioridade a esses direitos e liberdades em relação aos interesses da maioria.

Um Estado liberal, assim, requer instituições políticas que assegurem esse ambiente. Essa definição tem por base aquela adotada por John Rawls, embora omita a necessidade de que sejam assegurados a todos os cidadãos meios para o efetivo gozo dessas liberdades e oportunidades, por julgá-la uma característica essencial ao liberalismo social. Para Flávio Comim (2021, p. 51),

É verdade que a concretização da justiça demanda alguma imparcialidade ou afastamento da parcialidade do nosso ego. Essa é a mágica feita por Rawls ao combinar “racionalidade” e “razoabilidade” como as duas forças morais mais importantes dos indivíduos. Mas não podemos dissociar nosso sentimento de justiça do afeto que temos, ou não, pelas demais pessoas.

A defesa do liberalismo político de Rawls se evidencia na prevalência das liberdades sobre questões de distribuição de bens. Ainda que a justiça como equidade seja uma teoria igualitária, é marcante a prevalência do indivíduo sobre coletivo ou o Estado, pois, na hipótese de conflito, haverá supremacia do indivíduo, que, como sujeito racional, desenvolve uma concepção de Estado baseada em dois princípios de justiça (Liziero, 2015).

No que diz respeito aos dois princípios de justiça, em suma, “Rawls defende uma prevalência do primeiro princípio (direitos e liberdades) sobre o segundo princípio (chances, rendimento e bem-estar). Com isto, ele reconhece a (absoluta) prioridade dos objetos não econômicos sobre os econômicos” (Höffe, 1991, p. 264).

Ao defender que muitos outros elementos integram o desenvolvimento, Sen prioriza a liberdade e uma sociedade justa, não de caráter transcendental, como preconizado por Rawls, em que a justiça como equidade “mplica uma simplificação drástica e formulista de uma tarefa enorme e multifacetada” (Sen, 2011, p. 100), pois os arranjos institucionais e o comportamento individual real são vitais para

uma completa concepção de justiça e que não são respondidos por tal argumento. A equidade pressupõe que as pessoas possuam efetivamente oportunidades de escolha, levando em consideração o seu bem-estar e a busca da felicidade.

Em tal perspectiva, é possível propor uma abordagem de justiça comparativa, e não mais transcendental, nestes termos:

A abordagem das capacidades se concentra na vida humana e não apenas em alguns objetos separados de conveniência, como rendas ou mercadorias que uma pessoa pode possuir, que muitas vezes são considerados, principalmente na análise econômica, como o principal critério do sucesso humano. Na verdade, a abordagem propõe um sério deslocamento desde a concentração nos meios de vida até as oportunidades reais de vida. Isso também ajuda a provocar uma mudança desde as abordagens avaliativas orientadas para os meios, principalmente focando no que John Rawls chama de bens primários, que são muito úteis para vários propósitos, como renda e riqueza, poderes e prerrogativas associados a cargos, as bases sociais da autoestima, e assim por diante (Sen, 2011, p. 267-268).

Na tentativa de explicar sua teoria de justiça e seus princípios, o filósofo indiano se distancia de grande parte dos argumentos de Rawls, apresentando uma reconstrução do conceito de imparcialidade como uma das exigências avaliativas da sua abordagem de justiça comparativa, que é baseada na comunicação objetiva⁶ de todos os envolvidos no processo, deixando de lado eventuais subjetividades específicas (Sen, 2010).

A avaliação dos julgamentos e funções sociais por meio da imparcialidade se constitui em filtro avaliativo no processo argumentativo. Para Sen (2011), só é possível alcançar tal imparcialidade por meio de comunicações objetivas e da compreensão de todos aqueles que estão envolvidos de uma forma direta ou indireta nas decisões acerca da justiça. É essencial excluir a subjetividade específica de cada um dos envolvidos para que seja possível alcançar uma maior aceitabilidade dos indivíduos em relação às diferenças de cada um dos envolvidos (Sen, 2012).

A imparcialidade fechada, para Rawls (2003), ocorre em uma sociedade em que todos aceitam os mesmos princípios de justiça e sabem que os outros também o fazem, na qual as instituições sociais básicas, geralmente, satisfazem

⁶ Na discussão sobre objetividade, Sen (2011, p. 73) aborda se existem critérios claramente normativos na sua concepção de identificar “pessoas razoáveis” na discussão pública aberta e informada. Rawls classifica como “pessoas razoáveis” e os outros seres humanos. Apesar de Habermas trazer uma distinção categórica normativa, não existe uma diferença radical quanto às estratégias de argumentação entre Rawls e Habermas, pois este último, ao se concentrar no determinado tipo de sociedade, também impõe rigorosas exigências à deliberação pública, limitando o poder de participação e deliberação políticas.

esses princípios. Já em Sen (2011), essa imparcialidade fechada possui um caráter contraposto à sua ideia de justiça, pois fica restrita a um determinado conjunto de pessoas, membros de um grupo, com argumentos e características próprias.

A imparcialidade fechada, na perspectiva de uma justiça comparativa e construtivista, aprofunda desigualdades, não serve para a superação de preconceitos e tampouco assimila uma real ideia de equidade e justiça, pois apresenta três importantes limitações: a) exclui as pessoas que não pertencem ao grupo focal; b) trata-se de uma incoerência na inclusão, porque visa somente incluir as pessoas com as mesmas características; e, c) por fim, configura-se como um paroquialismo processual, eliminando parcialidades para beneficiar apenas os objetivos pessoais do grupo principal.

Assim, diante desses efeitos nefastos, é necessária a construção de uma ideia de imparcialidade aberta, que consiste no poder de participação e argumentação de todos os membros nas instâncias públicas, a fim de evitar a criação ou deslocamento de poder para grupos focais, como pode ocorrer na argumentação de Rawls.

A imparcialidade aberta concentra-se na

[...] exigência de evitar desvios em nossas avaliações levando em conta os interesses e as preocupações dos outros também, e, em particular, a necessidade de evitarmos ser influenciados por nossos respectivos interesses pelo próprio benefício, ou por nossas prioridades pessoais ou excentricidades ou preconceitos (Sen, 2011, p. 84).

Para fins de políticas públicas, o exercício da imparcialidade aberta (ao modo do espectador imparcial de Adam Smith) possui um caráter emancipatório, pois permite que diferentes tipos de perspectivas, sem preconceitos e nuances, sejam considerados, propiciando o encorajamento para os *insights* que vêm de espectadores imparciais diferentemente situados no processo de argumentação e deliberação na esfera pública. O deslocar-se de si objetivando “a consideração das opiniões dos outros, que estão distantes e próximos” (Sen, 2011, p. 156), mostra-se essencial para o estabelecimento daquelas políticas.

É justamente a percepção da imparcialidade aberta que deve ser aplicada às atribuições do Estado e ao exercício das liberdades políticas, tanto no desenvolvimento individual como no coletivo, o que consiste na remoção de preconceitos e interesses dotados de egoísmo individual, bem como de grupos focais, e isso tende a se aplicar em relação ao desenvolvimento sustentável. O Estado, em conjunto com a sociedade, deve adotar posturas de imparcialidade aberta, voltadas para o desenvolvimento baseado em práticas sustentáveis que visem beneficiar todos, e não apenas grupos focais (Sen, 2011).

No Estado Democrático Ambiental, o fundamento de uma justiça construída pela liberdade de escolhas e instrumentalizada pela imparcialidade aberta se constitui em ponto fulcral da construção de políticas públicas, pois

A execução ou adoção de um determinado modelo de desenvolvimento defronta-se com a necessidade de utilização dos recursos naturais disponíveis, indispensáveis para a satisfação das necessidades humanas e das diversificadas demandas emanadas do conjunto da sociedade. A preocupação com a sustentabilidade evidencia-se especialmente quando as pessoas percebem que, quando os recursos ambientais são utilizados de forma indiscriminada e sem um rigoroso planejamento, comprometem-se as condições de vida, necessário equilíbrio da organização da sociedade e suas instituições e a sobrevivência segura das futuras gerações (Zambam, 2012, p. 161).

Para atingir tal desiderato, uma das possibilidades reside em promover cidades sustentáveis, por intermédio da concretização de políticas públicas ambientais e urbanísticas originadas tanto em escala global como em escalas locais, que incluam “também elementos relativos às análises das relações sociais, das instituições, e das dinâmicas ambientais e territoriais” (Castro; Oliveira, 2014, p. 22).

Preocupada em projetar aquele equilíbrio entre organização da sociedade, instituições e sobrevivência segura das futuras gerações, tal como mencionado por Zambam (2012), a ONU estabeleceu a Agenda 2030, na qual lista os ODS, objetivando assim instituir um pacto político internacional para diminuir a pobreza, preservar o meio ambiente e tornar o sistema climático mais estável (ONU, 2015). Em uma dimensão de justiça e de acordo com as oportunidades de escolhas, é possível conceber esse pacto político como uma preocupação universal ética com a estabilidade das relações e dos comportamentos humanos relacionados ao meio ambiente em face da atual e histórica crise ambiental, advinda do desenvolvimento econômico dos três últimos séculos, que ameaça o planeta, o desenvolvimento sustentável e a garantia da eficácia dos direitos intrinsecamente associados à fonte de todos os princípios e valores, quais sejam, o valor da pessoa humana e sua dignidade (Bissani; Pereira, 2019).

O Brasil, após organizar grupo de trabalho composto por 27 ministérios e órgãos de governo, bem como ouvir a sociedade civil, destaca no relatório *Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015* que assume os compromissos elencados na Agenda 2030, da ONU. No que tange à urbanização de cidades sustentáveis, entre outras medidas, o País se comprometeu a “promover a conservação e o uso sustentável de áreas protegidas localizadas nas cidades ou em seu entorno, bem como a recuperação de áreas contaminadas, evitando a ocupação de áreas de risco” (Brasil, 2014, p. 21). Tal compromisso vai ao encontro

de uma justiça não abstrata e transcendental, mas baseada em oportunidades de escolha, bem-estar social e imparcialidade aberta, ao modo da concepção teórica de Amartya Sen (2011).

Neste estudo, a análise limita-se ao ODS nº 11,⁷ que tem por objetivo a formação de cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Especificamente em relação à resiliência e à sustentabilidade, destacam-se as seguintes estratégias: a) aumento da urbanização inclusiva e sustentável, bem como das capacidades de planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países; b) fortalecimento dos esforços para proteção e salvaguarda do patrimônio cultural e natural do mundo; c) redução da vulnerabilidade aos desastres relacionados à água; d) redução do impacto ambiental *per capita* das cidades (ONU, 2015).⁸

Nesse horizonte de sentido, na sequência, apresentar-se-á uma análise sobre as políticas públicas da área costeira no Brasil, por meio de uma decisão judicial de

⁷ Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2023).

⁸ Eis a lista integral das metas associadas ao ODS 11:

“11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência;

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis;

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais” (ONU, 2023).

um caso concreto e suas repercussões segundo a teoria da justiça dos argumentos aqui destacados.

Dos Planos de Gerenciamento Costeiro: o caso dos *beach clubs* em Santa Catarina

No que se refere ao meio ambiente, as políticas públicas devem levar em conta uma ética ambiental que preze pela noção de bens públicos, ou seja, não somente aqueles bens providos socialmente ou pelo Estado, mas sobretudo a importância que possuem no “desenvolvimento de valores sociais e de um senso de responsabilidade que viessem a reduzir a necessidade ação impositiva do Estado” (Sen, 2010, p. 343).

No Brasil, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), política pública instituída pela Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 (Brasil, 1988a), poucos meses antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988b), e regulamentada pela Resolução nº 01/1990 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm), é um marco legal para o planejamento ambiental da Zona Costeira do país.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988b, art. 225, § 4º), por sua vez, incorporou a Zona Costeira ao patrimônio nacional⁹, conjuntamente com a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar e o Pantanal Mato-Grossense, condicionando sua utilização à legislação e assegurando sua preservação como direito fundamental. Em termos de princípios, o PNGC subordina-se aos propostos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), dentre os quais, no que concerne à Zona Costeira, destaca-se o processo integrativo dos ambientes terrestres e marinhos, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e compatibilidade entre as políticas públicas em todas as esferas de atuação, ou seja, federal, estaduais e municipais.¹⁰

Na perspectiva de integrar efetivamente as públicas de planejamento urbano e o gerenciamento costeiro para construção de cidades costeiras sustentáveis, os municípios, com os instrumentos jurídicos de sua competência, assumem especial destaque por serem funcionalmente direcionados a possibilitar que o arcabouço

⁹ A Zona Costeira compreende o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos, renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre (Brasil, 1988a).

¹⁰ “Art. 2º. Subordinando-se aos princípios e tendo em vista os objetivos genéricos da PNMA, fixados respectivamente nos arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o PNGC visará especificamente a orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural” (Brasil, 1988a).

legal local assimile um gerenciamento do território urbano ambientalmente sustentável.

Contudo, por não haver obrigatoriedade legal para a elaboração dos PNGCs ou pela falta de integração destes com o planejamento urbano dos municípios costeiros brasileiros, aliados à crescente especulação imobiliária em áreas costeiras, decisões judiciais estão se tornando referência na salvaguarda dos bens públicos de uso comum do povo, como é o caso das praias.¹¹

Um caso emblemático e de grande repercussão nacional refere-se à decisão prolatada em sede de Recurso Extraordinário pelo STF¹² acerca da constitucionalidade da construção de *beach clubs* na praia e a relação destes com a existência de danos ambientais e a ocupação de bens públicos.

O processo judicial envolve dois REs, que possuem como partes, de um lado, T&T Gastronomia Ltda., Novo Brasil Entretenimento Ltda., M2T Gastronomia e Serviços Ltda., O Santo Entretenimento Produções e Eventos Ltda., Gosunset Bar e Restaurante Ltda., Ciacoi Administração de Imóveis Ltda. e, de outro, a Associação de Proprietários e Moradores de Jurerê Internacional (Ajin), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a União e o Ministério Público Federal (MPF).

Os REs foram interpostos contra decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) em uma Ação Civil Pública (ACP) originária da Vara Federal de Florianópolis, cujo objeto eram os Postos de Praia (*beach clubs*) construídos sobre a área da praia, com passarelas de acesso sobre as dunas e restingas, localizados no loteamento Jurerê Internacional (Brasil, 2021a).

¹¹ Para o artigo 10, § 2º, da Lei nº 7.661/1988, define-se praia como a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema (Brasil, 1988a).

¹² Processo nº 1.273.471, originário da Vara Federal de Florianópolis, Estado de Santa Catarina. Ementa: “recursos extraordinários. administrativo e ambiental. ação civil pública. beach clubs. dano ambiental e ocupação de bens públicos. restinga. área de preservação permanente. terreno de marinha. alvarás de construção e permissões. área urbana consolidada. licitação. inovação processual. ausência de prequestionamento: súmulas ns. 282 e 356 do supremo tribunal federal. indenização. recurso especial parcialmente provido substituição do título judicial. perda superveniente do objeto nessa parte. interesse da união. competência da justiça federal. fixação e valor da multa. inexistência de contrariedade ao inc. ix do art. 93 da constituição da república. alegada contrariedade ao princípio da legalidade: súmula n. 636 do supremo tribunal federal. alegação de contrariedade aos incs. xxxv, liv e lv do art. 5º da constituição da república. ausência de repercussão geral. temas 660 e 895. impossibilidade de análise de legislação infraconstitucional e de reexame do conjunto fático-probatório. súmula n. 279 do supremo tribunal federal. recursos extraordinários aos quais se nega provimento” (Brasil, 2021a).

Mediante Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o MPF e os proprietários dos estabelecimentos reconheceram como consolidadas as estruturas já existentes até o ano 2005, ficando proibida a instalação/construção e/ou ampliação de novas estruturas no local, mesmo que provisórias (Brasil, 2021a).

Ocorre que, posteriormente, foram realizadas novas edificações, originando uma longa demanda judicial, que chegou até o STF. Na decisão do TRF-4, definiu-se que as estruturas de alvenaria existentes à época do TAC deveriam ser mantidas no interesse da comunidade local, devendo garantir apoio aos banhistas e ao turismo. Qualquer outra estrutura que não atendesse a tal fim seria considerada ilegal e, portanto, passível de demolição, cominada com a aplicação de indenização por danos ambientais e direito à reparação imprescritível (Brasil, 2021a).

Todavia, os proprietários dos *beach clubs* objetos da referida ACP recorreram da decisão, alegando que: I) após o TAC (2005), foram adotadas todas as medidas necessárias para a recuperação do ambiente; II) os pareceres do Ibama, MPF e Fundação Municipal do Meio Ambiente (Floram) foram favoráveis, o que demonstrava (em tese) que o impacto ambiental havia sido mitigado. Portanto, não havia justificativa para impedir que o que foi construído/ampliado na praia após o TAC de 2005. No RE, os proprietários dos clubes argumentam que a implantação das infraestruturas urbanas feitas na respectiva área foi precedida de todas as autorizações ambientais necessárias e que as determinações de recuperação e mitigação dos danos ambientais foram observadas. Portanto, a determinação de demolição das estruturas, no estado atual, não iria contribuir para a preservação do meio ambiente, mas acabaria por afetar a coletividade, no que diz respeito ao turismo, além de trazer prejuízos econômicos às empresas (Brasil, 2021a).¹³

Em sede de Recurso Ordinário, o MPF e a AJIN questionaram a indenização, considerando que a decisão do RTF-4 não incluiu os ex-locatários dos *beach clubs*, que também teriam cometido o dano.

A União, por sua vez, reafirmou a necessidade de demolição de todas as construções em seu RE, argumentando que, em razão dos danos ambientais gerados, inexistente qualquer direito adquirido à posse de bem construído em área irregular, defendendo, inclusive, a necessidade de licitação para uso de bem público da União por particulares. Por fim, o Ibama também interpôs recurso, no qual afirmava se tratar de Área de Preservação Permanente (APP) com presença

¹³ A Resolução CIRM nº 1, de 21 de novembro de 1990, define Zona Costeira ou faixa litorânea como “a área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra-mar-ar; leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral, como ilhas, estuários e baías; comporta, em sua integridade, os processos e interações característicos das unidades ecossistêmicas” (Brasil, 1990, p. 4).

de restinga e pedia que a apropriação do imóvel público (os terrenos de marinha) fosse declarada ilegal e, conseqüentemente, a aquisição fosse dada como não prescritiva, devendo ser determinada a total desocupação e recuperação dos terrenos (Brasil, 2021a).

No julgamento, ocorrido em 21 de junho de 2021, o STF negou provimento ao pedido dos proprietários, mantendo a decisão proferida pelo TRF-4 na íntegra. Ainda em sede de Agravos Regimentais (julgados em 14 de dezembro de 2012), sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, cristaliza-se o entendimento do meio ambiente como bem comum de uso do povo (Brasil, 2021b).

No voto, a ministra reiterou os argumentos já apresentados pelo TRF-4, destacando que os *beach clubs* existentes à época do TAC (2005) foram tidos como regulares, sendo vedada a construção posterior de novas estruturas, com exceção de um número limitado de passarelas de acesso à praia sobre as dunas e restingas. A problemática, contudo, ocorreu com a expansão dessas áreas já regularizadas, especialmente com a construção de estruturas provisórias, como *decks*, o que gerou a ACP. Apesar dos vários fundamentos apresentados, o dano ambiental se mostrou inegável, haja vista se tratar de APP¹⁴ composta por vegetação de restinga,

¹⁴ Conforme a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, considera-se área de preservação permanente: “I – as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; II – as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas; III – as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; IV – as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; V – as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive; VI – as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; VII – os manguezais, em toda a sua extensão; VIII – as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; IX – no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d’água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação; X – as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação; XI – em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente

sendo perfeitamente aplicável a responsabilidade ambiental. Não bastando, os *beach clubs* localizam-se em terreno de marinha, ou seja, encontram-se de forma irregular em um bem comum de uso do povo, ocupando espaços públicos da praia (Brasil, 2021b).

O caso fomenta a discussão em torno da ocupação ilegal de um bem comum, que é a praia, um meio ambiente natural com proteção constitucional. Consagra-se a ideia de que o meio ambiente é um bloco de elementos naturais e culturais, cuja interação condiciona o meio, o que justifica a própria utilização do termo “meio ambiente”, entendido como a esfera de interação e conexão de valores (Silva, 2010).

A Constituição Federal de 1988, ao inscrever o meio ambiente no rol dos direitos fundamentais e defini-lo como uma espécie distinta de bem jurídico, não o enquadra como um bem público, nem como um bem particular. Na realidade, ele é um bem coletivo, portanto requer a tutela tanto do Poder Público como da sociedade como um todo. Por isso, no julgado acima mencionado, há a participação de diferentes entes da sociedade, incluindo o MPF (Silva, 2010).

Importante destacar que o meio ambiente é um bem jurídico difuso, não se reveste de conteúdo patrimonial direto e imediato, mas pertence a toda coletividade, o que exige atenção especial e proteção diferenciada. Imperioso mencionar que “[...] os interesses ou direitos difusos são transindividuais, indivisíveis, e a titularidade é exercida por pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (Trennepohl, 2020, p. 47).

A praia é compreendida como um bem jurídico difuso, pois integra o meio ambiente natural. No caso de Santa Catarina, além da observância à Constituição Federal, o julgamento do RE nº 1.273.471 também levou em consideração o Decreto Estadual nº 5.010, de 22 de dezembro de 2006, o qual regulamentou a Lei estadual nº 13.553, de 16 de novembro de 2005, que instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

Dentre os fundamentos desse plano, destaca-se a busca pelo uso sustentável, que se traduz por meio da exploração ecológica do meio ambiente, garantindo a primazia da biodiversidade de forma socialmente justa, além de economicamente viável. Além disso, um dos seus objetivos é compatibilizar as atividades socioeconômicas e de desenvolvimento urbano com as características da Zona Costeira, além de ordenar as atividades humanas no que diz respeito ao uso e à ocupação do solo e dos recursos naturais existentes (Santa Catarina, 2006).

brejoso e encharcado”.

Por isso, a decisão do STF, apesar de considerar parte da estrutura edificada sobre a praia como uma situação consolidada, observou a legislação constitucional sobre o caso, propondo a decisão considerada mais adequada e justa à situação.

Contudo, em relação a uma interpretação integrativa com a legislação urbanística e o PMGC de Florianópolis, nada se encontra como fundamento nos respectivos pleitos e nas decisões das instâncias judiciais que apreciaram o caso.

Esse caso emblemático, retrato da realidade nas cidades litorâneas, que sofrem pressões por grupos capitaneados pela especulação imobiliária, os quais se utilizam da argumentação da liberdade e do desenvolvimento para impor sua participação nos contextos políticos e jurídicos locais, é um importante contraponto para a discussão dialética sobre o desenvolvimento sustentável da área costeira, tendo os *beach clubs* da praia de Jurerê Internacional, em Florianópolis, Santa Catarina, conforme segue.

O desenvolvimento sustentável à luz de Amartya Sen e o caso dos *beach clubs*

Destaca-se que a Constituição Federal de 1988 reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como uma extensão do direito à vida e da dignidade da pessoa humana. Nota-se que a sustentabilidade é um elemento fundamental da atual Constituição, trazendo o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Tal interpretação está umbilicalmente ligada ao artigo 1º da Constituição, em seu inciso terceiro, que traz o princípio da dignidade da pessoa humana como primordial para a nossa existência. Ora, para a garantia da vida, necessita-se qualidade e bem-estar, e o meio ambiente está inserido como causa principal para se garantir a qualidade necessária para uma vivência adequada (Brasil, 1988).

Conforme artigo 225 da Constituição Federal de 1988, todos possuem o direito a viver em um ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este um bem de uso comum e indispensável para a promoção de qualidade de vida (Brasil, 1988). Cumpre salientar ainda que, embora o meio ambiente ecologicamente equilibrado não esteja expressamente disposto no rol das garantias fundamentais, o parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 lhe assegura tal status, estabelecendo que deve ser garantido, como forma de assegurar a vida e a dignidade da pessoa humana. Ainda, pode-se compreender que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é condição para que outros direitos fundamentais possam ser efetivados, como o da dignidade da pessoa humana, visto que seu descumprimento compromete a qualidade de vida (Brasil, 1988).

A sustentabilidade é mais que um atributo de um tipo de desenvolvimento. Trata-se, sobretudo, de um projeto de sociedade alicerçado na consciência crítica acerca da construção de um futuro, o que implica transformação social, mostrando-se, portanto, um conceito integrador e unificante (Nalini, 2015, p.175).

Sob tal ética, uma política governamental para sustentabilidade deve orientar ações públicas motivadas pelo reconhecimento da limitação ecológica fundamental dos recursos (matéria e energia), sem os quais nenhuma atividade humana pode ser realizada. Isso significa que a “sustentabilidade se propõe a *qualificar*, no sentido de restringir, o crescimento econômico, reconciliando o progresso material com a preservação da base natural da sociedade” (Nalini, 2015, p. 178). Assim, o desenvolvimento econômico e social precisa estar qualificado, determinado e limitado pela sustentabilidade.

No caso debatido neste estudo, as decisões proferidas nos REs e na ACP, no caso dos *beach clubs*, consideraram as diversas perspectivas e objetivos da sustentabilidade, como os direitos da União sobre o bem comum, a tutela do meio ambiente e a atuação do MPF e de órgãos como o Ibama, as reivindicações e denúncias da Ajin e a própria questão dos interesses e empreendimentos comerciais dos proprietários dos *beach clubs*, pois também interessam ao desenvolvimento os aspectos econômicos e turísticos, que são vetores significativos para as pessoas da região. Diante disso, foi necessário que o julgamento adotasse critérios de razoabilidade e proporcionalidade na decisão, restando configurada a existência do dano ambiental, mas conservando-se os estabelecimentos e as estruturas que já estavam edificadas até 2005.

A partir das considerações de Sen sobre liberdade como desenvolvimento e imparcialidade aberta, vê-se que “a justiça não apenas é uma referência importante, mas a própria razão de ser da sociedade orienta a formação dos valores e dos princípios culturais da humanidade” (Zambam, 2012, p. 227), e sua efetivação se constitui em “uma necessidade para a garantia do equilíbrio de uma sociedade e abrange as diferentes áreas da organização humana, a preservação e a administração dos recursos e o cumprimento dos compromissos institucionais” (Zambam, 2012, p. 229-230).

Não se desconsidera que, em uma perspectiva econômica e social, os *beach clubs* são investimentos rentáveis, que contribuem para o turismo na região e, por consequência, favorecem os comércios locais. Todavia, na perspectiva ambiental e de justiça aqui trabalhada, a construção de estruturas de alvenaria e de estruturas provisórias, como *decks*, para fins particulares se torna uma espécie de apropriação indevida do espaço comum, que é a faixa de areia, além de prejudicar restingas e dunas, áreas consideradas de preservação permanente, ou seja, que não poderiam

ter recebido interferência humana. Portanto, além de ir de encontro à preservação ambiental, confronta-se com o cumprimento dos compromissos institucionais assumidos pelo país, em especial com a já referida Agenda 2030, da ONU.

De acordo com Sen (2000), o desenvolvimento somente tende a ocorrer quando as pessoas têm liberdade. Porém, no que se refere à liberdade econômica, é essencial que seja pautada na logística sustentável, livre, portanto, de noções consumistas e utilitaristas, a fim de que a busca por lucro máximo e imediato não se sobreponha aos aspectos de qualidade de vida e saúde humana. Deve, nesse sentido, haver certa interdependência entre a economia, a ética e a sustentabilidade. A interdependência é hierárquica, no sentido de que o desenvolvimento econômico deve estar subordinado à sustentabilidade, ou seja, esta última é sempre o horizonte a ser avaliado.

Para Carrera (2005), o direito ao desenvolvimento sustentável é um direito de todos e deve ser gozado de forma igualitária, objetivando a boa vivência com qualidade, trazendo equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a manutenção dos recursos naturais. Sob esse viés, deve ir além da mera conservação dos recursos naturais, alcançando também o próprio planejamento territorial, a edição de planos de gerenciamento, bem como o estímulo e controle de práticas culturais, a fim de garantir a proteção ambiental.

O desenvolvimento sustentável se configura como uma forma de resgatar valores relacionados à defesa da vida e do meio ambiente. Sen (2000) afirma que o desenvolvimento é a expansão das capacidades que as pessoas possuem de viver o que almejam, e isso também depende das oportunidades de que dispõem. Na esfera ambiental, o que se percebe é uma via de mão dupla, em que, ao mesmo tempo, busca-se o desenvolvimento econômico, a proteção ao meio ambiente e a imprescindível sustentabilidade. A partir disso, Sen (2000) propõe que o desenvolvimento deve ser pensado e construído a partir do fornecimento de oportunidades e qualidade de vida para os sujeitos, a fim de que desenvolvam suas capacidades sob diferentes prismas, conciliando desenvolvimento econômico e renda com proteção ambiental.

Cabe ao Poder Público e à sociedade a tarefa de definir parâmetros para a conservação do meio ambiente, de forma que não se atrase o desenvolvimento econômico, nem se cause degradação ambiental, o que sempre é inaceitável. Milaré (2005, p. 53), de forma objetiva, destaca que a harmonização do desenvolvimento e do ambiente implica “dizer que a política ambiental não deve se erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material”.

O meio ambiente deve ser vislumbrado como parte da essência humana e, por isso, não pode ser ignorado pelo Estado, pela sociedade e por suas respectivas instituições. O caso dos *beach clubs* demonstra a participação do Judiciário na ponderação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Além disso, conforme a teoria de Sen (2010), o desenvolvimento deve ser analisado a partir da imparcialidade aberta, sem beneficiar grupos focais ou concepções individualistas, identificando as necessidades da sociedade. Dessa forma, “não somos somente pacientes, cujas necessidades exigem atenção, mas também agentes, cuja liberdade de decidir quais são seus valores e como buscá-los pode estender-se muito além da satisfação de nossas necessidades” (Sen; Klingsberg, 2010, p. 65).

A exemplo do caso dos *beach clubs*, no confronto entre desenvolvimento econômico, a manutenção da vegetação de restingas e a compreensão sobre a praia (faixa de areia) como um bem de uso comum, a fundamentação da decisão judicial considerou as necessidades da sociedade, mantendo o que já estava construído, mas também fornecendo meios de mitigação dos danos existentes e prevendo indenização, em prol do desenvolvimento sustentável, que pode perfeitamente ser alinhado com turismo e renda, principal atividade da região.

O acesso a um meio ambiente costeiro saudável e adequado pode ser enquadrado na noção de liberdade humana apresentada por Sen. Além disso, o autor também tece considerações acerca do que entende por bens públicos, entre os quais se destaca a praia, com suas respectivas áreas costeiras. Para Sen (2000), alguns dos elementos mais importantes para o desenvolvimento das capacidades humanas não podem ser vistos a partir de perspectivas individuais, pois devem ser consumidos pelas pessoas em geral, como o caso dos bens públicos.¹⁵ Assim, o sujeito pode atuar na proteção da área costeira e evitar que haja a expansão irracional e inadequada dos *beach clubs*, pois essa área protegida deve ser desfrutada por todos, porque é um bem de todos.

O desenvolvimento sustentável apresenta uma noção de temporalidade, consagrada também pela Constituição Federal, que traz a obrigação básica de voltar-se para o futuro. As exigências de sobrevivência em relação a princípios e valores comuns testemunham a evolução no direito internacional, segundo a qual as obrigações e as capacitações não são atributos únicos dos Estados, mas sobretudo dos seres humanos e dos povos. Portanto, compreende-se que o direito ao desenvolvimento sustentável é uma garantia de todos os seres humanos, independentemente de norma constitucional interna, pois é fundamentalmente

¹⁵ Conforme o artigo 98 do Código Civil, “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (Brasil, 2002).

necessário para a subsistência humana, devendo todos os países e indivíduos, de forma universal, contribuir para se atingir tal objetivo, visando preservar os recursos naturais e garantir desenvolvimento econômico sem a degradação ambiental (Sen, 2000).

A preservação e a recuperação dos fundamentos dos recursos naturais, sobre os quais se sustentam e estruturam a vida, têm papel fundamental para se atingir patamares crescentes de sustentabilidade, em qualquer ambiente. Nesse sentido, o termo “cuidar da casa” nunca foi tão relevante para o objetivo da sustentabilidade, o que exige, por exemplo, não apenas a preservação ou melhorias das condições químicas, físicas e biológicas do solo, mas também a manutenção e melhoria da biodiversidade, assim como dos recursos naturais em geral (Caporal; Costabeber, 2002).

Outro aspecto vinculado à noção de desenvolvimento, conforme preconiza Sen, consiste na liberdade de escolha, o que, para fins do caso em estudo, somente pode ser concretizado com a participação social, uma vez que a faixa de areia é bem comum de uso do povo. Assim, a participação social é imprescindível e foi representada, no caso em tela, pela Associação de Moradores e pelo MPF, que possui, por força da Constituição Federal, artigo 127, a incumbência de defender os bens públicos, promovendo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988).

A liberdade de escolha é destinada a todos, mas, no caso dos *beach clubs*, precisa estar em consonância/simetria com o gerenciamento costeiro, que é um instrumento jurídico de participação social. Inclusive, as pessoas têm o direito de atuar em conjunto com o Estado na elaboração e efetivação do Plano de Gerenciamento Costeiro, o que demonstra preocupação com as necessidades locais.

Portanto, o fator ambiental da sustentabilidade se baseia na preservação do ecossistema como um todo, pois preservar o meio ambiente é preservar a vida. Para tanto, os recursos naturais devem ser utilizados da maneira mais sustentável possível, assegurando às gerações futuras a boa vivência e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa dimensão, a sustentabilidade se fundamenta na utilização moderada dos recursos naturais como condição essencial para se atingir um ambiente totalmente sustentável e desenvolvido, cabendo à sociedade a sua conservação e preservação, por meio do uso racional da natureza e dos seus recursos, tal como foi determinado em relação aos *beach clubs*.

Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo analisar o desenvolvimento sustentável das cidades no século XXI à luz da teoria de Amartya Sen, relacionando-o com o caso dos *beach clubs* e a Teoria da Justiça.

Observou-se, pelas exposições teóricas apresentadas, que o desenvolvimento sustentável parte da liberdade como um elemento fundamental, havendo a necessidade de essa concepção ser dissociada do aspecto meramente econômico, a fim de que possam ser levadas em consideração variáveis como justiça, políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Além disso, o desenvolvimento somente se tornará possível, pela teoria de Sen, quando as pessoas possuírem capacidade de liberdade (instrumental política) de escolha, sendo essa a sua noção de justiça. Tal escolha, porém, deve promover o equilíbrio da sociedade e abranger as diferentes áreas da organização humana, como a preservação e a administração dos recursos, bem como o cumprimento dos compromissos institucionais.

Especificamente sobre a situação dos *beach clubs*, a decisão do STF está alinhada à ideia de desenvolvimento e de justiça de Sen, visto que o julgamento observou diferentes perspectivas, como a situação dos empresários, dos moradores da região, bem como a necessidade de proteção das áreas de uso comum, as restingas, as dunas e o próprio turismo em si. A justiça aplicada ao caso partiu da ideia de proteção do meio ambiente, entendido como direito difuso, concomitantemente à manutenção dos empreendimentos regularizados em 2005, além da condenação por danos ambientais. Ao basear-se em Sen, considera-se que tal decisão sintetiza a necessidade do desenvolvimento como uma liberdade das pessoas, mas sempre balizando-a pelos limites do bem-estar comum, haja vista que a sustentabilidade é indispensável a qualquer elemento que integre as cidades do século XXI.

Nessa conjuntura, os instrumentos democráticos não devem ser utilizados tão somente para a conservação da natureza, mas aplicados para que se possa desfrutar do meio ambiente de forma sustentável, ou seja, sem excessos e com liberdade. E é com base na justiça social, aliada às capacidades e oportunidades, que Sen (2000) evidencia a necessidade de promoção das condições de qualidade de vida e desenvolvimento humano, o que se relaciona diretamente com a sustentabilidade no meio ambiente, visto que os recursos naturais são indispensáveis para que o desenvolvimento humano seja efetivado e que a qualidade de vida possa ser desfrutada pelos sujeitos.

Também há de se destacar, como sinalizado ao longo da pesquisa, que a postura adotada no caso analisado pelo STF está alinhada aos compromissos globais

da Agenda 2030 da ONU, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável e à justiça. Aliás, o ODS 16 da Agenda identifica o compromisso assumido por todos os países signatários, o que inclui o Brasil, de promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, que proporcione o acesso à justiça, além de construir instituições eficazes. Da mesma forma, para entendimento sobre a categoria desenvolvimento, a proposta de Sen se destaca, porquanto o filósofo indiano argumenta que aquela não deve ser medida apenas pelo crescimento econômico ou pelo aumento do Produto Interno Bruto (PIB), mas sim pela expansão das capacidades e liberdades dos indivíduos. Outras contribuições da referida teoria podem ser observadas na tabela 1.

Tabela 1: Comparação entre as teorias de Amartya Sen e os fundamentos da decisão do STF

Teoria de Amartya Sen	Fundamentos da Decisão no RE nº 1.273.471
Desenvolvimento como liberdade: o conceito de justiça em Sen está relacionado à liberdade substantiva, permitindo às pessoas escolhas reais e efetivas para o desenvolvimento de suas capacidades.	O Estado deve garantir condições para o exercício das liberdades.
Justiça como equidade nas oportunidades.	A decisão reafirma a necessidade de equidade no acesso aos bens públicos, que em Sen são fundamentais para o desenvolvimento das capacidades humanas, devendo ser protegidos e administrados em benefício de toda a coletividade.
Importância das capacidades humanas.	O STF reconhece que o desenvolvimento sustentável depende do cuidado com os bens públicos, uma vez que reitera a necessidade de preservação de bens ambientais como instrumentos de liberdade coletiva, essencial à qualidade de vida.
Pluralidade e diversidade nas escolhas.	A decisão considera as diversas necessidades da população em sua análise. No caso em análise, os clubes de praia foram considerados ocupações irregulares de bens públicos, reforçando que esses bens devem ser destinados ao uso coletivo (Imparcialidade Aberta).
Papel ativo do Estado na promoção da cidadania	O STF determina que o Estado deve adotar medidas concretas para assegurar direitos constitucionais.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, em face da escolha do método hipotético-dedutivo que é fundamental para o desenvolvimento do conhecimento científico, pois promove um ciclo

contínuo de questionamento e revisão das teorias existentes, por intermédio de confirmação e refutação de hipóteses, conclui-se, como explicitado na tabela acima e nas considerações já esposadas, que houve a confirmação da conformação de alguns elementos teorizados por Amartya Sen, eleitas com os fundamentos da decisão proferida no RE nº 1.273.471 pelo STF.

Em suma, o Estado democrático deve se organizar de modo a atender a segurança social e promover a cidadania, características encontradas na teoria de justiça de Sen, que ressalta o entendimento de que a sustentabilidade é uma consequência da promoção da qualidade de vida e do atendimento às necessidades das pessoas.

Referências

BISSANI, Karen; PEREIRA, Reginaldo. O desenvolvimento urbano sustentável e os tratados internacionais sobre mudanças climáticas. *Revista Jurídica da FA7*, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 137-149, 27 jun. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3P5n6lh>. Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 8633, 18 maio 1988a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17661.htm. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. *Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira*. Brasília: [s. n.], 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/clima/ODSposbras.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. *Resolução nº 01, de 21 de novembro de 1990*. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Brasília, DF: 1990. Disponível em: <https://encurtador.com.br/flxEU>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.273.471*. Relatora: Ministra Carmén Lúcia. Julgado em: 21 jun. 2021a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur460141/false>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.273.471*. Relator: Ministra Carmén Lúcia. Julgado em: 14 dez. 2021b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758717132>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. Análise Multidimensional da Sustentabilidade, uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural e Sustentável*, Porto Alegre, v. 3, n. 3, jul./set., 2002. Disponível em: https://www.projetovidanocampo.com.br/agroecologia/analise_multidimensional_da_sustentabilidade.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

CARRERA, Francisco. *Cidade Sustentável: Utopia ou Realidade?* Rio de Janeiro: LumenJuris, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Lígia Mori. *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 20-48.

COMIM, Flávio. *Além da liberdade: anotações críticas do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen*. Porto Alegre: Independently Published, 2021.

HOFFE, Otfried; STEIN, Ernildo. *Justiça política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do estado*. Petrópolis: Vozes, 1991.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability-Contribution of Working Group 2 to the IPCC Third Assessment Report*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2001.

LIZIERO, Leonam B. S. Além de Rawls: algumas críticas de Amartya Sen sobre imparcialidade, equidade e liberdades. *RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, n. 27, p. 65-83, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/12433>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

NALINI, José Roberto. *Ética Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. *ONU Brasil*, Brasília, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 15 jun. 2023.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000a.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000b.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SANTA CATARINA. Decreto nº 5.010, de 22 de dezembro de 2006. Regulamenta a Lei n. 13.553, de 16 de novembro de 2005, que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e estabelece outras providências. *Leis Estaduais*, [S. l.], 22 dez. 2006. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-5010-2006-santa-catarina-regulamenta-a-lei-n-13553-de-16-de-novembro-de-2005-que-institui-o-plano-estadual-de-gerenciamento-costeiro-e-estabelece-outras-providencias>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninilli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernard. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Tradução de Bernardo Ajzemberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SMITH, Adam. *Teoria dos sentimentos morais*. Tradução de Lya Luft. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

TRENNEPOHL, Terence. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

ZAMBAM, Neuro José. *Amartya Sen: Liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável*. Passo Fundo: Imed, 2012.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, p. 60-85, 2017. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/inex.php/revistadedireito/article/view/1486>. Acesso em: 20 mar. 2023.