

# A TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE POR PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DAS PARTICULARIDADES E CONTRADIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO

---

*THE CONSTITUTIONAL CUSTODY OF THE ENVIRONMENT BY THE PROSECUTOR'S OFFICE IN LIGHT OF THE PARTICULARITIES AND CONTRADICTIONS OF THE BRAZILIAN STATE*

**Juliana Vargas Palar**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e analista (Direito) do Ministério Público da União.  
E-mail: julianapalar@gmail.com

**Leonardo Granato**

Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
E-mail: granato.leonardo@gmail.com

Recebido em: 31/3/2023 | Aprovado em: 7/7/2023

**Resumo:** A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra visibilidade à matéria ambiental e à atuação do Ministério Público nesse campo. Esses elementos guardam relação entre si e emergem de um mesmo contexto histórico. Contudo, o manejo da natureza e a constituição do Ministério Público também são perpassados pelas características e contradições que assolam o Estado brasileiro. Por isso, o presente trabalho busca compreender, com base nas particularidades e contradições do Estado brasileiro, a atribuição constitucional da defesa do meio ambiente ao Ministério Público. Para tanto, é

utilizado o método materialista histórico-dialético, o método de procedimento histórico e a técnica de pesquisa bibliográfica. Além disso, será feita uma análise de um caso específico com o fito de que, por meio da referida análise, sejam vislumbradas as considerações teóricas aqui propostas.

**Palavras-chaves:** Meio ambiente. Ministério Público. Constituição. Estado brasileiro.

**Abstract:** *The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 consecrate a visibility to the environment subject and to the performance of the Prosecutor's Office. These aspects keep relation with each other and emerges in the same historical context. However, the use of the nature and the constitution of the Prosecutor's Office are also passed by the features and contradictions which achieve the Brazilian State. Therefore, the present work aims to understand, considering the particularities and contradictions of the Brazilian State, the constitutional attribution of the environment protection to the Prosecutor's Office. For that, it is used the dialectical historical materialist method, the historical procedure method and the bibliography research technique. Furthermore, it will be realized an analysis of a specific case, with the goal of, when analysed a concrete case, it can be visualized the theoretical considerations made here.*

**Keywords:** *Environment. Prosecutor's Office. Constitution. Brazilian State.*

**Sumário:** Introdução. 1. O estado brasileiro e a questão ambiental. 1.1 O Estado brasileiro: aspectos históricos de sua formação e especificidades na sua incorporação ao sistema mundial capitalista. 1.2 A subsunção da natureza ao capital: aspectos gerais das relações de produção e particularidades no Estado brasileiro. 2. O meio ambiente e o Ministério Público na Constituição de 1988. 2.1 A tutela constitucional do meio ambiente. 2.2 O Ministério Público na defesa do meio ambiente: previsões constitucionais e atuação específica no Projeto Mina Guaiíba no Rio Grande do Sul. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é aclamada como um documento jurídico que imprime uma característica socioambiental ao Estado brasileiro. Em seu texto, o meio ambiente é disposto em capítulo próprio e é inferido como um direito fundamental. A proteção da natureza torna-se uma questão relevante a ponto de o legislador constituinte originário atribuir a uma instituição do Estado a responsabilidade para a sua defesa. Trata-se do Ministério Público.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público adquiriu mais visibilidade e protagonismo. De órgão vinculado ao Poder Executivo, tornou-se uma instituição permanente e autônoma, dotada de orçamento próprio. Além disso, passou a exercer outras atribuições

constitucionais, entre elas a possibilidade de atuar na proteção do meio ambiente pela promoção de inquérito civil e ação civil pública, bem como pela defesa de interesses sociais e direitos individuais indisponíveis.

Em que pese o texto constitucional indicar que essas reconfigurações consistem em uma preocupação do Estado brasileiro com a disposição dos recursos naturais, é preciso investigar o contexto histórico, político e econômico em que essas mudanças aconteceram. Isso significa que a tutela constitucional do meio ambiente deve ser analisada considerando-se as relações de produção nas quais a natureza está inserida, bem como as questões delas decorrentes, a exemplo dos conflitos socioambientais. De outra ponta, isso implica que a atuação do Ministério Público deve ser compreendida com base no entendimento de que se trata de uma instituição do Estado e, portanto, em última instância, abarca suas especificidades e angaria suas contradições.

Nesse contexto, sob uma perspectiva crítica que considera as especificidades e procura desvendar as contradições do Estado brasileiro, o presente trabalho parte da pergunta acerca de como compreender a atribuição constitucional da defesa do meio ambiente ao Ministério Público. Para responder a essa questão, propõe-se a utilização do método materialista histórico-dialético. Esse método possibilita uma análise holística e crítica do objeto de pesquisa e rompe com uma perspectiva teleológica e analítica do conhecimento.

Ao analisar o contexto histórico, político e econômico em que a natureza e o Ministério Público ganham visibilidade no texto constitucional, o método materialista histórico-dialético permite contextualizar essas mudanças, mas sem fomentar uma visão determinista de tais acontecimentos. Ao mesmo tempo, esse método possibilita entender que as contradições inerentes às mudanças históricas não são obstáculos às transformações, mas fator dessas. Isso significa que, com a aplicação desse método, a atribuição constitucional de defesa do meio ambiente ao Ministério Público é analisada não em contrapartida às particularidades e contradições do Estado brasileiro, mas com base nesses elementos.

Além disso, emprega-se o método de procedimento histórico e a técnica de pesquisa bibliográfica. Com o fito de consolidar o movimento

dialético, que impulsiona a passagem do abstrato para o concreto por meio da compreensão da totalidade social no qual o objeto de pesquisa está inserido, optou-se por analisar um conflito socioambiental específico que resultou na atuação do Ministério Público Federal. Trata-se da tentativa de implantação do Projeto Mina Guaíba no Rio Grande do Sul.

Diante do exposto, busca-se, por meio do presente trabalho, prestar contribuições sobre a atribuição constitucional de defesa do meio ambiente ao Ministério Público, considerando-se as particularidades e contradições do Estado brasileiro. Cumpre ressaltar que o trabalho não se destina a categorizar de forma absoluta o exercício das atribuições constitucionais pelo órgão ministerial em matéria ambiental, mas indicar, em uma perspectiva crítica, como essa atuação pode ser compreendida no contexto político, social e econômico que marca o Estado brasileiro, superando uma análise jurídico-institucionalista que discorre apenas sobre o que dita a norma.

Para tanto, o trabalho se divide em duas partes, as quais coadunam com os objetivos específicos. Na primeira, o objetivo é compreender as especificidades e contradições do Estado brasileiro e, por isso, analisar sua formação histórica e a sua inserção no sistema mundial. No mesmo contexto, será abordado como tais particularidades do Estado brasileiro influenciam na disposição da natureza em seu território. Na segunda parte, o objetivo é apontar as previsões constitucionais sobre o meio ambiente. Com base nessa temática, também serão tratadas as atribuições constitucionais do Ministério Público, sendo exemplificado com a atuação do Ministério Público Federal no Projeto Mina Guaíba no Rio Grande do Sul.

Dessa forma, com um arcabouço teórico-analítico de cunho crítico, busca-se refletir sobre a atribuição constitucional conferida ao Ministério Público para a defesa do meio ambiente no contexto específico do Estado brasileiro. Trata-se de uma reflexão inovadora, pois é capaz de oferecer um olhar alternativo sobre os limites e o alcance da atuação do órgão ministerial na proteção dos recursos naturais.

## 1. O ESTADO BRASILEIRO E A QUESTÃO AMBIENTAL

A questão sobre o Estado como sistema de tomada de decisões coletivas, embora de relevância para a reflexão teórica, configura um assunto clássico. Antes mesmo de Cristo, Aristóteles<sup>1</sup>, por exemplo, já tentava compreender os motivos pelos quais os indivíduos se organizavam em um Estado, entendendo que a busca pelo bem viver era um fator primordial para tanto. Dessa forma, o filósofo vinculava a política a questões éticas.

Já na era moderna, em meio ao processo histórico de configuração do capitalismo e do mercado, muitas teorias, de cunho liberal, relacionam a origem do Estado com a natureza humana, como um animal político, um bom selvagem ou sendo seu próprio lobo. Outras teorias, de cunho crítico, pensam o Estado por meio de interesses de classe ou de relações de poder e dominação. A questão é que, em regra, as teorias do Estado moderno partem do Ocidente e consideram, em particular, a história dos países europeus.

A influência dos países europeus na configuração do Estado moderno é inegável, sendo propiciada pela expansão desses países durante o período colonial e, como dito, pelo advento do capitalismo como sistema mundial. Por isso, o Estado moderno é constituído de aspectos gerais e comuns relacionados a esse processo histórico, principalmente no que diz respeito ao seu papel de construtor e garantidor da ordem social que melhor se acopla ao processo de acumulação do capital<sup>2</sup>.

Contudo, o Estado no capitalismo também possui elementos particulares que estão relacionados internamente à correlação de forças políticas de grupos e indivíduos em cada país em um dado momento histórico, bem como à própria formação econômica, social, política e cultural dos diferentes territórios e sociedades. Portanto, não se trata aqui de uma referência ao Estado em sentido abstrato e a-histórico, mas a um Estado que deve ser compreendido a partir da sua natureza sócio-histórica específica<sup>3</sup>.

1 ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

2 GRANATO, Leonardo. **O Estado latino-americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

3 GRANATO, Leonardo. **O Estado latino-americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

Nesse sentido, o Estado brasileiro, constituído na periferia do capitalismo, deve ser compreendido com base nas características tornadas universais pela expansão e estabelecimento do referido capitalismo como sistema mundial. E, ao mesmo tempo, o Estado brasileiro deve ser analisado, também, por suas particularidades, para além das categorias das formulações teóricas tradicionais. Por isso, o presente trabalho apresenta um debate teórico acerca das especificidades do Estado na formação social brasileira.

A apreensão da formação histórica do Estado brasileiro torna patente que o contexto político, econômico e social no qual o Brasil está inserido gera implicações nas suas relações de produção e, em especial, na exploração dos recursos naturais. Dessa forma, uma abordagem crítica sobre a questão ambiental no Brasil demanda uma avaliação de como as especificidades e contradições do Estado influenciam no manejo da natureza. Por isso, a segunda parte desta seção se debruçará sobre esse aspecto.

### **1.1 O Estado brasileiro: aspectos históricos de sua formação e especificidades na sua incorporação ao sistema mundial capitalista**

Para tratar das particularidades de um Estado dado, primeiramente é preciso situá-lo em um sentido amplo na conjuntura atual. Em regra, o termo Estado, como já expresso, é utilizado para se referir aos variados tipos de organizações políticas existentes ao longo da história da humanidade. Nesse trabalho, contudo, adota-se uma matriz teórica crítica que entende que o Estado moderno não se confunde com as configurações anteriores, ao mesmo tempo em se que admite que ele é constituído por meio dessas, guardando inclusive algumas das suas características, mas acabando por superá-las, de modo adquirir uma forma específica em uma perspectiva dialética<sup>4</sup>.

Os Estados, atualmente, entre eles o Estado brasileiro, integram, como mencionado, um sistema mundial designado como capitalista. Esse sistema advém de um modo de produção em que há a separação dos trabalhadores

---

4 MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

dos meios de produção<sup>5</sup>. Cumpre ressaltar que, neste texto, adota-se a concepção de tradição althusseriana de Nicos Poulantzas<sup>6</sup> no sentido que modo de produção é um objeto abstrato-formal que, na verdade, não existe, pois o que persevera é uma formação social, ou seja, um todo social situado em um determinado momento da história. A formação social, por sua vez, é objeto real-concreto, dotada de uma sobreposição específica de modos de produção, sendo que um deles apresenta uma dominância em relação aos outros.

Nos modos de produção anteriores, os trabalhadores estavam sujeitos à coerção física do próprio empregador. Já no modo de produção capitalista, empregador e trabalhador são reconhecidos como sujeitos dotados de autonomia, vontade e liberdade<sup>7</sup>, capazes de negociar suas mercadorias, sendo que, no caso do trabalhador, enquanto os proprietários administram o excedente, a sua mercadoria trata-se da sua própria força de trabalho.

Observa-se, nesse contexto, que tanto o trabalhador como o empregador constituem-se como sujeitos de direito, categoria considerada fundamental para o sistema jurídico<sup>8</sup>. Ao mesmo tempo, constata-se que, por serem tratados como iguais, o empregador não detém mais legitimidade para dispor de meios coercitivos para subjugar o trabalhador e para garantir as trocas mercantis. Exsurge disso a necessidade de um mecanismo que construa e mantenha a ordem social, regulando as relações entre os homens e os próprios homens, os homens e as coisas e os homens e a natureza, em um determinado território. Esse papel passa a ser desempenhado pelo Estado, encarnado na materialidade de aparelhos e no Direito<sup>9</sup>. Dessa relação, também se extrai que há um nexos íntimo entre o Estado e o Direito, não sendo dois pilares estruturais que agem separadamente, mas que se implicam<sup>10</sup>.

Assim, no capitalismo, apenas em aparência há uma segregação entre a esfera política e o domínio econômico, surgindo o Estado como um “terceiro” em relação à dinâmica entre capital e trabalho. E ao se manifestar

5 MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

6 POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2019.

7 KASHIURA JUNIOR, Celso. **Sujeito de Direito e Capitalismo**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

8 MASCARO, Alysson Leandro. **Uma introdução ao estudo do Direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

9 MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

10 MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

assim, apresentando-se como uma espécie de ente mediador civilizatório, a forma política garante a reprodução do capital<sup>11</sup>. Mesmo que preservando mediante seu acionar as condições para a reprodução das relações capitalistas existentes, o Estado não está a serviço da vontade política de uma classe específica, mas tampouco é uma arena neutra. O Estado encarna a totalidade social ou interesse geral que assegura o respeito às regras de troca e, por conseguinte, garante as trocas desiguais, mas também garante vantagens às classes economicamente dominantes frente às classes populares.

Dessa forma, o Estado moderno não é adjetivado de capitalista porque é dominado pela classe social detentora dos meios de produção, isto é, a burguesia, mas porque se configura como a forma política de manifestação e reprodução das relações de produção capitalistas<sup>12</sup>. No mesmo sentido, o Estado moderno não surge, na história, com o fito específico de assegurar essa sociabilidade, entretanto, dadas as formas de organizações políticas remanescentes e a conjuntura histórica, acaba por se tornar o principal meio de materialização da forma política do capitalismo<sup>13</sup>.

Cabe esclarecer que tal forma política se materializa tanto em organismos estatais como em um vasto conjunto de instituições, consolidando-se em aparatos específicos e próprios com uma relativa autonomia em relação às classes sociais. Isso é possível porque as instituições podem ser apropriadas e influenciadas, de certa forma, por grupos ou classes específicos, que fazem com que a política estatal tenda a ser mais favorável aos seus interesses<sup>14</sup>. Nessa perspectiva, a relação entre as instituições políticas pode ser contraditória, conflituosa, instável e inclusive oposta<sup>15</sup>, a depender da correlação de forças em uma dada formação social.

As diferentes formas de conjugação da correlação de forças somadas às desigualdades históricas impulsionam uma multiplicidade de Estados. Destaca-se que o próprio surgimento do capitalismo respalda esse fenômeno, pois ele é fundamentado num processo de exploração e

---

11 CALDAS, Camilo Onoda. **A teoria da derivação do Estado e do Direito**. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

12 HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

13 CALDAS, Camilo Onoda. **A teoria da derivação do Estado e do Direito**. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

14 MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

15 MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.



dominação que estabelece distinções entre as nações, de modo que a forma política pode assumir diferentes configurações e operacionalidades numa formação social concreta<sup>16</sup>. Dito em outro termos, enquanto a desigualdade entre as nações é a raiz da política no sistema interestatal capitalista, a desigualdade de classe é a raiz da política na sociedade capitalista<sup>17</sup>. A questão é que a multiplicidade de Estados não é uma deficiência da influência do capitalismo na esfera política, mas que é pela exploração das desigualdades abarcadas pelos diversos Estados que o capital consegue se expandir e se consolidar<sup>18</sup>.

Em que pese, durante algum período, certos círculos intelectuais entendessem que o atraso dos países periféricos, destinados a copiar o padrão europeu, decorria da falta de industrialização, a partir do século XX, começou também a ganhar força o postulado de que o capitalismo não se expande universalizando formas avançadas, mas fundindo o desenvolvimento com modalidades arcaicas ou retrógradas<sup>19</sup>. Trata-se de um desenvolvimento desigual e combinado. Combinado porque alguns países produzem grandes excedentes, enquanto outros os apropriam. Desigual porque o desenvolvimento de determinados países ocorre às custas de outros<sup>20</sup>. A desigualdade aparece, portanto, como um elemento necessário e estrutural desse modo de relação característico da economia mundial<sup>21</sup>.

Nesse sentido, as assimetrias entre os países, e ao interior deles, é uma característica do sistema mundial capitalista. Assim, o atraso de alguns países deixa de ser visto como uma anomalia para ser tratado como um fator primordial para o desenvolvimento de outros. Isso não significa dizer que as economias dos países ditos atrasados são complementares às dos países avançados, mas que são parte da mesma totalidade<sup>22</sup>. Por outro lado, isso implica admitir que o desenvolvimento das relações de produção

---

16 HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

17 BRUCAN, Silvii. **La disolución del poder**: sociología de las relaciones internacionales y políticas. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1974.

18 HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

19 KATZ, Claudio. **Teoria da dependência**: 50 anos depois. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

20 KATZ, Claudio. **Teoria da dependência**: 50 anos depois. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

21 BUENO, Igor Mendes. **Dependência, questão agrária e globalização**; interpretações econômico-políticas e jurídicas na estrangeirização da terra no Brasil. 2019. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, UFSM, Santa Maria, 2019.

22 LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência**: problemas e categorias: uma visão histórica. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

capitalistas no capitalismo avançado não ocorre da mesma forma que no capitalismo periférico-dependente, onde os países da América Latina e, por conseguinte, o Brasil estão inseridos.

Desde a sua inserção no sistema mercantil internacional, a América Latina se desenvolve em estreita consonância com o plano econômico de outros países. Durante o período colonial, predominava a influência de Portugal e Espanha. Logo após os processos de independência política no século XIX, esse lugar foi ocupado, em especial, pela Inglaterra<sup>23</sup>. Ruy Mauro Marini afirma que, a partir desse momento, as relações da América Latina com os centros capitalistas europeus se configuram em uma relação de dependência<sup>24</sup>, definida como uma “relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência”<sup>25</sup>.

Cumprе esclarecer que a referida dependência não é uma herança colonial<sup>26</sup>. Enquanto, no sistema colonialista, a subordinação à metrópole ocorria de forma direta – uma vez que as colônias eram desprovidas de soberania –, no sistema capitalista mundial, as relações de dependência se fundamentam na forma com que o capital se organiza suscitando uma divisão internacional do trabalho (DIT), sendo as nações, no plano político e do direito internacional, formalmente independentes e soberanas<sup>27</sup>. Assim, para se referir aos países latino-americanos que são perpassados pela relação de dependência e àqueles países de economias avançadas que usufruem dessa condição, adota-se, neste trabalho, os termos países periféricos/centrais, países subdesenvolvidos/desenvolvidos e países dependentes/avançados como correlatos.

A DIT se refere à existência de esferas distintas de produção que se inter-relacionam. Luce<sup>28</sup> explica que, ao se tornar mundial, o mercado

23 MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. **Germinal**: marxismo e educação em debate. v. 9, n. 3. Salvador, 2017. p. 325-356.

24 MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. **Germinal**: marxismo e educação em debate. v. 9, n. 3. Salvador, 2017.

25 MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. **Germinal**: marxismo e educação em debate. v. 9, n. 3. Salvador, 2017. p. 327.

26 LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência**: problemas e categorias: uma visão histórica. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

27 KAPLAN, Marcos. **Formação do Estado Nacional na América Latina**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1974.

28 LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência**: problemas e categorias: uma visão histórica. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

capitalista se configurou em uma totalidade integrada e diferenciada, pois ele se segmentou em economias industriais e não industriais. Pela cisão centro-periferia, visualiza-se um tabuleiro mundial integrado por nações desenvolvidas, cujas economias são predominantemente manufatureiras e capazes de controlar a inovação tecnológica e os processos produtivos (centro), e por nações subdesenvolvidas, cujas economias são voltadas basicamente para a produção e exportação de matérias-primas e produtos agrícolas (periferia)<sup>29</sup>. Assim, desenvolvimento e subdesenvolvimento são partes integrantes de um mesmo processo, no qual a dependência é um ingrediente desse modo de relação<sup>30</sup>.

No caso brasileiro, a DIT é evidenciada por suas relações de produção voltadas principalmente para o setor agropecuário, sendo seu território alvo de uma verdadeira corrida global em razão de suas riquezas naturais abundantes, das vastas extensões territoriais e das terras agricultáveis<sup>31</sup>. Não obstante exista um nível de industrialização, que inclusive foi impulsionado em determinados períodos históricos, o seu desenvolvimento esteve ligado a uma política de substituição de importações<sup>32</sup>.

O capitalismo, portanto, possui leis gerais enquanto economia mundial e tendências particulares, que se impõem nas formações econômico-sociais sob a égide da DIT e do desenvolvimento desigual. Logo, há formas de manifestações específicas do capital nos países dependentes, as quais não são uma negação das formas gerais de reprodução do capital<sup>33</sup>, pelo contrário, decorrem da capacidade de o capital se adaptar e criar condições para a sua expansão, usufruindo das assimetrias entre nações.

Na tentativa de superar a sua condição dependente, há uma tendência geral de os países periféricos explorarem em demasia os recursos que estão à sua disposição em abundância: a terra e a força do trabalhador,

29 BUENO, Igor Mendes. **Dependência, questão agrária e globalização**; interpretações econômico-políticas e jurídicas na estrangeirização da terra no Brasil. 2019. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, UFSM, Santa Maria, 2019.

30 BUENO, Igor Mendes. **Dependência, questão agrária e globalização**; interpretações econômico-políticas e jurídicas na estrangeirização da terra no Brasil. 2019. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, UFSM, Santa Maria, 2019.

31 BUENO, Igor Mendes. **Dependência, questão agrária e globalização**; interpretações econômico-políticas e jurídicas na estrangeirização da terra no Brasil. 2019. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, UFSM, Santa Maria, 2019.

32 FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

33 LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência**: problemas e categorias: uma visão histórica. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

ou melhor, a natureza humana e extra-humana. Dessa forma, a acumulação de capital ocorre na economia dependente de tal maneira que, para mais desenvolvimento capitalista, mais dependência, em uma reprodução ampliada da dependência<sup>34</sup>.

As marcas da dependência também fomentam uma cisão entre a esfera produtiva e as necessidades da massa<sup>35</sup>, a qual produz o que não consome e consome o que não produz. Essa cisão faz com que haja uma estratificação no mercado interno. Assim, apenas um grupo de indivíduos que monopolizam a renda possui acesso aos bens suntuários e destina os processos de acumulação à aquisição de um estilo de vida baseado nas pautas culturais dos países centrais, impedindo assim a integração de considerável parcela da população aos padrões mais adiantados de vida material e cultural<sup>36</sup>.

Observa-se, portanto, que o Estado brasileiro, na quadra do capitalismo, é marcado por uma inserção externa dependente e por uma estrutura social heterogênea<sup>37</sup>, a qual, decorrente da articulação específica de estruturas econômicas, culturais e institucionais modernas e originárias, guarda relação com o primeiro aspecto. No âmbito interno, os interesses externos são processados usufruindo-se de uma base social fragmentada, enquanto, no âmbito externo, trata-se de um Estado formalmente soberano, mas, de fato, orgânica e estruturalmente dependente<sup>38</sup>.

Com base nessas considerações, torna-se evidente que a exploração dos recursos naturais no Estado brasileiro ocorre sob condições específicas, em razão da forma de manifestação do capitalismo nas economias dependentes. Para tratar da questão ambiental de forma mais aprofundada, passa-se a analisá-la, na subseção a seguir, por sua inserção nas relações de produção capitalistas e em uma dada formação social concreta, a brasileira.

---

34 MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. **Germinal**: marxismo e educação em debate. v. 9, n. 3. Salvador, 2017. p. 325-356.

35 MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. **Germinal**: marxismo e educação em debate. v. 9, n. 3. Salvador, 2017. p. 325-356.

36 FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

37 GRANATO, Leonardo. **O Estado latino-americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

38 GRANATO, Leonardo. **O Estado latino-americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

## 1.2 A subsunção da natureza ao capital: aspectos gerais das relações de produção e particularidades no Estado brasileiro

A relação entre o ser humano e a natureza não se dá de forma imediata, uma vez que ela é mediada por formas historicamente específicas<sup>39</sup>. Isso significa que se devem evitar análises que partam de concepções em que a realidade social é predeterminada. *A contrario sensu*, a interação entre o ser humano e a natureza deve ser considerada pelas relações sociais nas quais está inserida com base em um dado período histórico e em uma formação social concreta.

Foladori explica que a interação entre o ser humano e a natureza é uma condição básica para a própria subsistência humana<sup>40</sup>. Entretanto, a forma pela qual essa relação se estabelece varia historicamente. Nas formações sociais anteriores ao capitalismo, por exemplo, essa interação era voltada para a satisfação das necessidades humanas, isto é, o ser humano se relacionava com a natureza, na medida do seu provimento. Cumpre ressaltar que, por questões históricas, sociais e culturais, as necessidades humanas não são imutáveis.

Com o advento do capitalismo, entretanto, as relações entre o ser humano e a natureza foram remodeladas, uma vez que as relações de produção passaram a ser orientadas para a produção de valor em detrimento das necessidades humanas<sup>41</sup>. Assim, essa interação tende a ser formulada de acordo com a lucratividade privada e a competitividade, sem corresponder a critérios ecológicos e sociais de permanência ou de sustentabilidade<sup>42</sup>.

Soma-se a essa circunstância o fato de que, no capitalismo, os trabalhadores estão separados dos meios de produção, de modo que a interação deles com a natureza ocorre essencialmente com o fito de que sejam produzidas mercadorias lucrativamente vendáveis. Assim, a natureza deixa de ser compreendida como um elemento fundamental para o seu

39 BURKETT, Paul. **Marx and nature: a red and green perspective**. New York: St. Martin's Press, 1999.

40 FOLADORI, Guillermo. **A questão ambiental em Marx**. Crítica marxista. v. 1, n. 4. São Paulo, 1997. p. 140-161.

41 FOLADORI, Guillermo. **A questão ambiental em Marx**. Crítica marxista. v. 1, n. 4. São Paulo, 1997.

42 BURKETT, Paul. **Marx and nature: a red and green perspective**. New York: St. Martin's Press, 1999.

desenvolvimento e passa a ser tratada meramente como um recurso material. Ocorre, então, uma alienação entre o ser humano e a natureza<sup>43</sup>.

Observa-se, portanto, que a natureza é uma condição material para a existência e reprodução do capital. O problema é que o capital é dotado de características homogêneas, ilimitadas e divisíveis, sendo que a natureza apresenta variações qualitativas, interconexões ecológicas e limites quantitativos. Assim, há uma tendência de, no capitalismo, a natureza ser explorada para além do que consegue suportar<sup>44</sup>.

A questão é que, com o conhecimento técnico-científico mais vasto e aprofundado, o capital tem conseguido, com o passar do tempo, ser menos dependente de ecossistemas determinados e condições naturais localizadas<sup>45</sup>. Dessa forma, no momento em que os recursos naturais de uma dada territorialidade entram em esgotamento, o capital, por ser móvel e expansivo, consegue se deslocar para outra localidade em busca de condições materiais para a persecução do lucro.

Duas implicações podem ser extraídas do referido fenômeno. A primeira diz respeito à geração de danos ambientais em territórios determinados. Embora a degradação da natureza gere, em última instância, impactos em uma escala global (diminuição da camada de ozônio, aumento das temperaturas, por exemplo), é no plano local onde se concentram os desastres ecológicos e as vulnerabilidades socioambientais. Portanto, os países afetados pelo saque ecológico não são, em regra, atingidos de forma tangencial. No caso dos países periféricos, eles tendem a ser mais afetados, uma vez que a sua forma de incorporação à dinâmica do capitalismo, com base na DIT, se dá pela superexploração da natureza, humana e extra-humana. Afinal, cabe a eles suprir aos países centrais as duas principais fontes de riqueza necessárias à manutenção dos seus patamares de desenvolvimento: a terra e o trabalhador<sup>46</sup>.

43 FOSTER, John Bellamy. **A ecologia de Marx: materialismo e natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

44 BURKETT, Paul. **Marx and nature: a red and green perspective**. New York: St. Martin's Press, 1999.

45 PALAR, Juliana Vargas Palar; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; DAVID, Thomaz Delgado de. A crise ambiental no âmbito internacional: reflexões a partir das relações entre a natureza e o ser humano em uma formação social capitalista. **Interface científicas humanas e sociais**. v. 8, n. 1. Aracaju, 2019. p. 25-38.

46 HARRIBEY, Jean-Marie. Ao coeur de la crise sociale et écologique du capitalisme: la contradiction entre richesse et valeur. **Actuel Marx**. n. 57, Paris, 2015. p. 173-185.

A segunda questão se refere ao fato de que não é qualquer país que detém os meios necessários para alocar o capital em territórios diversos a fim de propiciar sua acumulação. De fato, são as economias avançadas, aqui tratadas como países centrais, que detêm conhecimento científico-tecnológico suficiente para possibilitar a instalação do capital em diversas localidades com o aproveitamento de ecossistemas variados.

Dessa forma, faz-se possível que, em regra, os benefícios da degradação da natureza fiquem retidos nos países desenvolvidos, configurando-se, assim, mais uma via de drenagem de recursos em detrimento da periferia. Entretanto, os seus custos são carregados de forma desigual pela periferia, atingido aqueles indivíduos e recursos naturais que foram explorados, extraídos e degradados de forma desenfreada para servir aos moldes da acumulação<sup>47</sup>. Nesse contexto, tornam-se latentes os conflitos socioambientais, os quais expressam a existência de lutas opostas e interesses divergentes pela apropriação e uso do meio ambiente<sup>48</sup>.

Há, ainda, duas inferências que podem ser retiradas dessa análise. Observa-se, primeiramente, que o capital se expande, usufruindo das condições geográficas desiguais, as quais não advêm apenas da dotação de recursos naturais e vantagens de localização diversas, mas também são produzidas pelas maneiras desiguais em que o capital se concentra em certos lugares como decorrência de relações assimétricas de troca<sup>49</sup>. Logo, as assimetrias entre nações representam um fator importante para a acumulação do capital.

Além disso, constata-se que o desenvolvimento dos países centrais é sustentado, também, pela superexploração dos recursos materiais dos países periféricos. Logo, o sistema capitalista mundial não comporta que todas as economias se desenvolvam de acordo com o seu próprio modelo de desenvolvimento. Trata-se do mito do desenvolvimento econômico, conforme Furtado<sup>50</sup>, ou seja, propaga-se a noção de que o desenvolvimento tal qual vem sendo praticado pelos países ditos avançados pode ser

47 BURKETT, Paul. **Marx and nature: a red and green perspective**. New York: St. Martin's Press, 1999.

48 ALEXANDRE, Agripa Faria; ANDREATA, Marjo; MIANTTI, Márcio. Conflitos socioambientais e o papel do Ministério Público: o caso de Blumenau, SC, Brasil. **Revista Ciências Humanas**. n. 32. Florianópolis, 2002. p. 380-397.

49 HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

50 FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

universalizado. Em contrapartida, isso demonstra a emergência de se pensar o desenvolvimento sob uma nova ótica.

Nesse cenário, torna-se possível compreender como a questão ambiental está inserida na dinâmica do Estado brasileiro. Como uma formação social capitalista, a subsunção da natureza às relações de produção visa ao auferimento de lucro. Como uma economia dependente, a exploração dos recursos naturais se dá com base nas relações de subordinação nas quais o Brasil está inserido pela DIT<sup>51</sup>, tornando-o suscetível a conflitos socioambientais.

Além disso, destacam-se outros fatores que reforçam a condição dependente do Estado brasileiro e que guardam relação com a sua formação histórica, despontando como suas particularidades. É o caso, por exemplo, da estrutura agrária da formação social brasileira<sup>52</sup>. Desde a sua inserção no sistema colonial, o Brasil é marcado por uma concentração exacerbada de terras entre latifundiários. Não se trata de um processo recente, mas de uma estrutura agrária concentracionista que advém da forma em que os portugueses se inseriram no Brasil no século XVI. Tal forma, que passava pela implantação do sistema de sesmarias, solidificou-se com a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) e ganhou novos contornos com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), que vigora até os dias atuais.

A concentração de terras nas mãos de poucos ratifica a separação dos trabalhadores dos meios de produção e a subsunção da natureza à forma de operacionalidade do capital. Ainda, há outro gravame relativo ao processo de estrangeirização de terras que opera no Brasil. A aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, em que pese seja limitada juridicamente, é contornada por estratégias e subterfúgios como a aquisição ou fusão de empresas brasileiras por grupos estrangeiros ou a formação de *Joint ventures*<sup>53</sup>. Nesse cenário, agrava-se a subjugação dos recursos naturais aos

---

51 PALAR, Juliana Vargas; GRANATO, Leonardo. A questão ambiental a partir da teoria marxista da dependência: possíveis diálogos e intersecções. **Cadernos CEMARX**. v. 17. **Campinas, 2023. p. 1-20.**

52 BUENO, Igor Mendes. **Dependência, questão agrária e globalização**; interpretações econômico-políticas e jurídicas na estrangeirização da terra no Brasil. 2019. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, UFSM, Santa Maria, 2019.

53 BUENO, Igor Mendes. **Dependência, questão agrária e globalização**; interpretações econômico-políticas e jurídicas na estrangeirização da terra no Brasil. 2019. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, UFSM, Santa Maria, 2019.



interesses externos, por meio de diversas articulações entre interesses de agentes nativos e estrangeiros, e da atuação de um Estado dependente que, ao atuar como garantidor de interesses externos no espaço socioeconômico periférico<sup>54</sup>, distingue-se pelo peso que tais interesses têm sobre o rumo das suas políticas, muitas vezes contraditórias.

Cumprе ressaltar ainda a vasta biodiversidade que o país abriga, o tamanho de seu território, a existência de leis trabalhistas flexíveis e de políticas governamentais que facilitam a instalação de empresas dominadas pelo capital estrangeiro como fatores que reforçam a referida inserção externa dependente do Estado brasileiro. Não bastasse isso, a estrutura social heterogênea em que esse Estado se assenta<sup>55</sup>, marcada pela existência de grupos que monopolizam a renda e que almejam o padrão de vida dos países centrais, fomenta a disposição dos recursos naturais com base em interesses que não nacionais. Nesse condão, conclui-se que os recursos naturais tendem a ser superexplorados nessa formação social, em razão, primordialmente, dos aspectos gerais de acumulação capitalista, mas, sobretudo, como visto, pelas particularidades do Estado brasileiro.

Entretanto, a necessidade de o capital usufruir de recursos naturais, bem como o interesse do Estado em manter as condições que possibilitam a sua acumulação, fomenta a geração conflitiva e contraditória de balizas a essa superexploração, as quais, em regra, assumem contornos jurídicos<sup>56</sup>. Nesse sentido, passa-se a analisar como o Estado brasileiro se propõe a defender o meio ambiente, garantindo o avanço do capital em seu território.

No caso, a análise é concentrada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma vez que a Constituição trata-se do texto fundamental de um Estado de Direito<sup>57</sup>. De forma específica, debruça-se sobre as normas de matéria ambiental, bem como as atribuições conferidas ao Ministério Público para atuar em sua defesa. À luz das particularidades e contradições do Estado brasileiro, o objetivo da seção a seguir é propiciar

54 GRANATO, Leonardo. **O Estado latino-americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

55 GRANATO, Leonardo. **O Estado latino-americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

56 PALAR, Juliana; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; DAVID, Thomaz Delgado de. A constitucionalização da proteção ambiental frente a exploração capitalista da natureza: um balanço dos 30 anos da Constituição Federal de 1988. **Culturas Jurídicas**. v. 5, n. 12, 2019. p. 242-270.

57 CANOTILHO, José Joaquim. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

uma leitura alternativa sobre a atribuição constitucional de defesa do meio ambiente ao Ministério Público.

## 2. O MEIO AMBIENTE E O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Há diversos textos jurídico-normativos no Brasil que dispõem sobre a tutela ambiental. Contudo, a abordagem desse tema por meio da Constituição Federal de 1988 é a medida mais adequada, uma vez que ela é considerada o documento normativo máximo do ordenamento jurídico brasileiro<sup>58</sup>.

Ademais, baseado no referido texto constitucional, os indivíduos são reconhecidos como dotados de liberdade, igualdade e autonomia, ao mesmo tempo em que é afirmada a separação entre o campo político e o domínio econômico. Dessa forma, a Constituição é um documento que respalda a subjetividade jurídica e a forma política estatal, que são fundamentais para as relações de produção capitalistas<sup>59</sup>. Por isso, a Constituição pode ser considerada o instrumento jurídico por excelência que gera e desenha os contornos fundamentais da estrutura do Estado capitalista, aqui compreendido como Estado moderno<sup>60</sup>, nos termos já abordados na primeira seção deste trabalho.

Tendo em vista esse escopo, o seu processo constituinte é marcado por disputas, que buscam cristalizar, em seu texto normativo, um período histórico específico. Conseqüentemente, ela incorpora as contradições e as fissuras advindas dessas disputas de classe e grupos sociais e acabam por ser inscritas na materialidade do Estado<sup>61</sup>. Logo, em cada carta política, é possível identificar um sistema de pensamento político-filosófico que lhe é subjacente<sup>62</sup>.

---

58 SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005a.

59 PALAR, Juliana Vargas; BUENO, Igor Mendes; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. O primado da Constituição como fator de desenvolvimento das relações de produção capitalistas. **Direito e Práxis**. v. 11. n. 2. Rio de Janeiro, 2020. p. 911-943.

60 PALAR, Juliana Vargas; BUENO, Igor Mendes; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. O primado da Constituição como fator de desenvolvimento das relações de produção capitalistas. **Direito e Práxis**. v. 11. n. 2. Rio de Janeiro, 2020. p. 911-943.

61 BUENO, Igor Mendes; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Constituinte e lutas populares: o materialismo da constituição e as lutas pela constituinte exclusiva. **Culturas Jurídicas**. v. 1, n. 2. Niterói, 2014. p. 243-266.

62 CASTRO, Matheus Felipe de; MEZZAROBBA, Ordes. **História ideológica e econômica das Constituições Brasileiras**. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

No caso da Constituição Federal de 1988, o seu processo constituinte foi marcado por um período histórico no qual se buscava evitar que o Estado voltasse a incorrer em arbitrariedades que pudessem atingir as liberdades fundamentais. Ademais, em seu corpo, observa-se uma preocupação por parte do legislador constituinte originário em asseverar que os direitos básicos não fossem meramente objetos de disputas políticas, mas fossem assegurados de forma que pudessem ser cobrados numa instância não política de resolução de conflitos, no caso, a instância judicial.

Nesse aspecto, houve a previsão de um órgão do próprio Estado que pudesse buscar, na esfera judicial, a implementação de interesses sociais, de direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis, ao mesmo tempo que lhe foi atribuído o papel de fiscalizar a lei. Trata-se do Ministério Público. Nesse mesmo contexto, houve uma ampliação dos direitos fundamentais. Assim, a Constituição de 1988 passou a abranger, entre estes, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Constata-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988 trouxe visibilidade tanto para a questão ambiental quanto para o Ministério Público. Assim, são analisadas, a seguir, as previsões constitucionais acerca do meio ambiente e sobre a atuação do referido órgão em matéria ambiental, bem como o contexto em que surgiram tais mudanças.

## **2.1 A tutela constitucional do meio ambiente**

Os inúmeros conflitos socioambientais relativos a danos ambientais decorrentes de vazamentos de combustíveis no mar, poluição hídrica, desmatamentos desenfreados e rompimentos de barragens, entre outros fatores, suscitam a percepção de que não há nada atípico em uma Constituição, como lei fundamental de um Estado, tratar de matéria ambiental. Entretanto, esse tema nem sempre foi devidamente abordado pelas Constituições brasileiras.

A primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, sequer fazia referência aos recursos naturais, não obstante o Brasil se constituísse como um país essencialmente exportador de produtos primários não manufaturados e, portanto, inteiramente dependente dos bens naturais<sup>63</sup>.

63 FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

Tal fato pode ser explicado pela política liberal-burguesa adotada pelo Império, que afastava o Estado das atividades econômicas e da liberdade a elas inerente<sup>64</sup>.

Na sequência, a primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, trouxe apenas uma previsão sobre a competência do Congresso Nacional em legislar acerca das minas e terras. Em 1934, por sua vez, foi observada uma evolução em matéria ambiental com a promulgação da Constituição, a qual estabeleceu a competência concorrente entre União e Estados para protegerem as belezas naturais, e atribuiu competência legislativa à União para tratar, por exemplo, das riquezas do subsolo, água, florestas e mineração. Essa Carta ainda influenciou a criação de normas infraconstitucionais como o Decreto nº 23.793, de 1934, que criou o Código Florestal, e o Decreto nº 22.643, de 1934, que criou o Código das Águas<sup>65</sup>.

Em termos ambientais, a Carta de 1937 apresentou medidas de proteção às riquezas naturais do solo, principalmente aquelas ligadas ao potencial de produção energética, que eram fundamentais para o desenvolvimento econômico e para a defesa nacional. Já a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 trouxe, em seu corpo, a defesa do patrimônio paisagístico, histórico e cultural. A sua principal inovação em matéria ambiental foi o estabelecimento da desapropriação por interesse social<sup>66</sup>.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01 de 1969 representaram uma ruptura democrática. Cumpre ressaltar que, nesse período, surgiram a Lei da Política Nacional de Saneamento (Lei Federal nº 5.318, de 1967), o Código de Mineração (Decreto-lei nº 227, de 1967), a Lei de Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição (Lei Federal nº 6.804/1980) e a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981)<sup>67</sup>.

Observa-se, portanto, que as primeiras Constituições brasileiras, no período colonial e imperial, possuíam um viés utilitarista dos recursos

---

64 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2017.

65 MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

66 MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

67 MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

naturais<sup>68</sup>. A tutela jurídica do ambiente surge na década de 30 de modo fragmentário, fortalece-se nos anos 60 e se consolida nas décadas de 80 e 90<sup>69</sup>. Nesse sentido, Benjamin afirma que, de 1500 até aproximadamente o início do século XX, o poder público visava à conservação em vez da preservação ambiental, figurando um *laissez-faire* ambiental<sup>70</sup>. Posteriormente, na fase fragmentária, há uma preocupação com largas categorias de recursos naturais, mas não com o meio ambiente em si mesmo considerado.

Com a promulgação da Constituição em 1988, por sua vez, houve uma revisão e modificação profunda do tratamento jurídico conferido à natureza. A natureza deixa de ser vista como “coisa”, de forma isolada e condenada irrestritamente à apropriação privada, e passa a ser valorizada como um todo, ganhando sentido relacional, de caráter ecossistêmico e feição intangível com essa Lei Fundamental<sup>71</sup>.

Cumprе ressaltar que essa transformação na abordagem constitucional da natureza acontece num contexto marcado por discussões sobre os impactos ambientais no pós-Segunda Guerra Mundial, por conferências internacionais como a das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo) de 1972, bem como pela publicação do relatório “Os limites do crescimento” pelo Clube de Roma no mesmo ano<sup>72</sup>. Assim, era aventada internacionalmente a necessidade de uma tutela ambiental mais contundente por parte dos Estados nacionais.

A Constituição, sendo reconhecida como o documento jurídico destinado a organizar o Estado, torna-se o meio apto para reformular a atuação do aparelho estatal em matéria ambiental. Nesse cenário, a constitucionalização do meio ambiente não é um ato normativo aleatório e

68 BENJAMIN, Antônio Hermann. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Gomes (org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 85-136.

69 BENJAMIN, Antônio Hermann. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Gomes (org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 85-136.

70 BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao direito ambiental brasileiro. **Revista de direito ambiental**, v. 4, n. 4, abr./jun. 1999. p. 48-82.

71 BENJAMIN, Antônio Herman. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. **Revista NOMOS**. v. 31, n. 1. Fortaleza, 2011. p. 79-96.

72 PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. v. 6. Curitiba, 2009. p. 1-25.

irrelevante. Ela indica uma tentativa de reescrever um modelo normativo<sup>73</sup> e influenciar a materialidade institucional do Estado.

Com a constitucionalização do meio ambiente, a sua proteção passa a integrar a estrutura normativa do ordenamento jurídico brasileiro. Uma vez que a Constituição é a lei suprema do Estado e seus preceitos devem ser respeitados pela legislação inferior, tem-se que a tutela constitucional do meio ambiente assegura um novo fundamento para toda a ordem jurídica interna, irradiando seus efeitos para as normas infraconstitucionais<sup>74</sup>.

Cabe destacar que, enquanto as Constituições anteriores traziam previsões normativas sobre os recursos naturais em dispositivos esparsos ao longo de seu corpo, a Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo exclusivamente ao meio ambiente. Trata-se do capítulo VI do Título VIII da Lei Fundamental. Esse arranjo demonstra que a natureza deixou de ser tratada de forma tangencial, apenas na medida em que a integrava a outras atividades, como acontecia nas Constituições anteriores. O meio ambiente passou a ser abordado de forma central, como um bem em si mesmo, a ponto que Benjamin afirma que ele deixa de ser um “nada-jurídico” e torna-se o “ápice da hierarquia normativa”<sup>75</sup>.

Embora, nesse capítulo VI do Título VIII da Constituição, conste apenas um único artigo (artigo 225) referente à preservação ambiental, há várias disposições contidas nele e que trazem importantes comandos. O *caput* do artigo 225 reconhece, por exemplo, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É interessante destacar que o termo “todos” tem sido interpretado em um sentido intergeracional, isto é, em relação às gerações humanas presentes e futuras<sup>76</sup>, e inclusive há autores que o estendem para outros seres vivos<sup>77</sup>.

73 BENJAMIN, Antônio Hermann. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Gomes (org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 85-136.

74 SARLET, Ingo; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentada**. São Paulo: Saraiva, 2015.

75 BENJAMIN, Antônio Hermann. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Gomes (org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 85-136.

76 SARLET, Ingo; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentada**. São Paulo: Saraiva, 2015.

77 SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Teoria da Constituição: direito dos animais e pós-humanismo. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. ano 2, n. 10. Lisboa, 2013. p. 11683-11730.

No referido dispositivo, o legislador constituinte originário afirma que o bem ambiental constitucionalmente tutelado é de uso comum do povo. Em outras palavras, trata-se de um bem de natureza difusa e indisponível, sobre o qual prevalece o interesse da coletividade. Os entes federados possuem apenas a responsabilidade de administrá-lo e zelá-lo pela sua adequada utilização e preservação, em benefício da coletividade, como meros gestores<sup>78</sup>.

No texto constitucional, consta ainda que esse bem é essencial à sadia qualidade de vida. De acordo com Fensterseifer e Sarlet, o reconhecimento de que a qualidade de vida humana está ligada à preservação ambiental implica uma dimensão ecológica da dignidade humana<sup>79</sup>. Dessa forma, quando o referido texto fundamental defende a dignidade humana, não estaria apenas se referindo às condições de sobrevivência para os seres humanos, mas também a um padrão de qualidade e segurança ambiental.

Do reconhecimento da dimensão ecológica da dignidade humana, também pode-se extrair que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi reconhecido como um direito fundamental<sup>80</sup>. Como consequência, pode-se afirmar que se trata de um direito inalienável e indisponível, pois o seu titular não pode transferi-lo nem negociá-lo, bem como imprescritível, pois nunca perde a exigibilidade, mesmo que o seu detentor jamais o exerça<sup>81</sup>.

Nos parágrafos e incisos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, há previsões normativas que buscam assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por isso, é possível afirmar que a Lei Fundamental não trouxe apenas direitos fundamentais de cunho ambiental, mas também previu deveres fundamentais a serem cumpridos pelos particulares e pelo Estado<sup>82</sup>.

78 LEITE, José Rubens Morato. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

79 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. In: MOLINARO, Carlos Alberto *et al.* (Org.) **A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos**: uma discussão necessária. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 175-205.

80 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. In: MOLINARO, Carlos Alberto *et al.* (Org.) **A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos**: uma discussão necessária. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 175-205.

81 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005b.

82 FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

Em relação ao Estado, de acordo com Morato Leite, há os seguintes deveres: a) de se omitir de intervir no meio ambiente; b) de proteger o cidadão contra terceiros que causam danos ao meio ambiente; c) de permitir a participação dos cidadãos nos processos relativos à tomada de decisões que envolvam o meio ambiente; e, por fim, d) de realizar medidas fáticas que visem melhorar as condições ecológicas<sup>83</sup>.

Quanto aos indivíduos, mesmo sob a égide do domínio privado, a Constituição estabeleceu que podem ser fixadas obrigações para que os aspectos ambientais dos bens de sua propriedade sejam preservados<sup>84</sup>. Há uma limitação à atuação dos particulares, principalmente quanto ao direito de propriedade em prol da preservação da natureza.

Morato Leite cita alguns deveres a serem seguidos pelos particulares, tais como: a) não degradar os recursos naturais; b) promover a sua proteção pelo uso racional desses recursos; c) corresponsabilidade financeira na conservação dos recursos naturais; d) uso de tecnologias, métodos, técnicas ou processos capazes de mitigar os efeitos negativos da exploração econômica sobre os recursos naturais; e e) impedir que outros particulares ou que o próprio Estado degrade a qualidade dos recursos naturais<sup>85</sup>.

Cumprido ressaltar que, além do artigo 225, há diversas outras normas na Constituição Federal de 1988 que dispõem sobre a proteção ambiental. Exemplificando, o artigo 170, inciso VI, estabelece que a ordem econômica deve atender ao princípio de defesa do meio ambiente. O artigo 186, por sua vez, afirma que a função social da propriedade rural deve observar a preservação ambiental. Ademais, há legislações infraconstitucionais que tratam de matéria ambiental, como a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que aborda as Unidades de Conservação, a Lei nº 9.065/1998, que disciplina os crimes ambientais, entre outras.

Constata-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988 promove visibilidade à questão ambiental, em especial se comparada com as Leis Fundamentais anteriores à sua vigência. Se, anteriormente, as normas constitucionais legitimavam uma atuação do Estado apenas em casos específicos ou em um sentido conservacionista, ou até mesmo autorizavam

---

83 LEITE, José Rubens Morato. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

84 LEITE, José Rubens Morato. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

85 LEITE, José Rubens Morato. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.



uma omissão estatal, a partir da referida Constituição de 1988, o Estado brasileiro é impingido a intervir na sociedade em prol da preservação ambiental.

Por isso, o legislador constituinte originário estipulou uma instituição do Estado, desvinculada dos seus Poderes, com atribuição constitucional para atuar na defesa do meio ambiente: o Ministério Público. Em razão disso, passa-se a abordar o contexto em que o referido órgão foi elencado como instituição legitimada para atuar em matéria ambiental, as implicações dessa previsão normativa para a própria esfera institucional e os limites da sua atuação em face das particularidades e contradições do Estado brasileiro. Para tanto, será analisado um conflito socioambiental específico, a tentativa de implantação do Projeto Mina Guaíba no Rio Grande do Sul, com o fito de, com base em um caso concreto, apreender a abordagem analítica de cunho crítico aqui proposta.

## **2.2 O Ministério Público na defesa do meio ambiente: previsões constitucionais e atuação específica no Projeto Mina Guaíba no Rio Grande do Sul**

O surgimento de uma instituição destinada a exercer o direito de punir (*jus puniendi*) por parte do Estado está relacionada com a, por nós já tratada, separação operada entre economia e política no capitalismo. No momento em que se retira o exercício da força da mão dos particulares, insta a formação de um órgão que promova a acusação em nome do Estado. Esse papel passa a ser ocupado pelo Ministério Público. Contudo, a atribuição dessa função ao referido órgão e a ampliação do escopo de sua atuação decorrem de um processo gradual e histórico.

No caso brasileiro, suas raízes remontam ao direito lusitano vigente no país durante o período colonial, imperial e início da República. As Ordenações Manuelinas de 1521, por exemplo, já mencionavam o promotor de Justiça. As Ordenações Filipinas de 1603 atribuíam a este a fiscalização da lei e da Justiça, bem como o direito de promover a acusação criminal<sup>86</sup>.

---

86 MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, MT (org.). **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 65-94.

Tratamento mais sistemático foi dado em 1832 com o Código de Processo Penal do Império, quando o órgão foi colocado como titular da ação penal, embora não exclusivamente. Já o advento da República fomentou um processo de codificação do direito brasileiro, que culminou em diversos diplomas legais e novas atribuições ao Ministério Público<sup>87</sup>, como a legitimidade para propor ação de interdição e a obrigatoriedade de intervenção em determinados processos na função de fiscal da lei (*custos legis*).

Em termos constitucionais, cita-se a Constituição Federal de 1946, que tratou do órgão ministerial sem vinculá-lo a outros Poderes da República, bem como instituiu os Ministérios Públicos Federal e Estadual. Entretanto, a Carta de 1967 o vinculou ao Poder Judiciário, e a Emenda Constitucional nº 01/1969 o subordinou ao Poder Executivo<sup>88</sup>.

Observa-se que, até então, o Ministério Público não detinha tanta força institucional. Contudo, há uma ampliação do seu espaço de atuação na década de 1980<sup>89</sup>. Essa mudança foi propulsada por um conjunto de leis que trataram dos direitos difusos e coletivos e atribuíram ao órgão a legitimidade para defesa de tais direitos. Destaca-se a Lei nº 6.938/1991, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente e é considerada um marco jurídico inicial da normatização de direitos difusos e coletivos no Brasil<sup>90</sup>. Em seu texto, é conferida legitimidade ao Ministério Público para a persecução de responsabilidade civil e criminal por danos ambiental.

Em 1981, é publicada ainda a Lei Complementar nº 40, que organiza o Ministério Público Estadual e elenca como sua função a promoção de ação civil pública. Contudo, à época, sequer havia regulamentação legislativa específica para esse instrumento processual. Somente em 1985, surge a Lei nº 7347, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos

---

87 MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, MT (org.). **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 65-94.

88 VIEGAS, Rafael; BERLATO, Fabia; MONGELÓS, Sílvia; LIMA, Débora. O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. *RDP*. v. 19, n. 201. Brasília, 2022. p. 428-449.

89 VIEGAS, Rafael; BERLATO, Fabia; MONGELÓS, Sílvia; LIMA, Débora. O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. *RDP*. v. 19, n. 201. Brasília, 2022. p. 428-449.

90 ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *RBCS*. v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico<sup>91</sup>.

Nesse sentido, Arantes<sup>92</sup> afirma que há fortes indícios de que foi adotada uma estratégia baseada em “dois passos para frente, nenhum para trás”, ou seja, a elaboração de leis que instituem direitos ou regulam atribuições de uma organização com o fito de lançar as bases para um aperfeiçoamento posterior. Nessa perspectiva, a reconstrução institucional do Ministério Público teve bases endógenas, isto é, o êxito desse processo teria decorrido da ação deliberada e consciente de seus próprios integrantes, sustentada por uma avaliação peculiar da sociedade e do Estado brasileiro e animada por uma concepção ideológica do seu papel político nesse contexto em um sentido de voluntarismo político<sup>93</sup>.

Arantes destaca, contudo, que esse processo somente foi possível por uma combinação de certa dose de indisponibilidade dos novos direitos difusos e coletivos com a incapacidade crônica da sociedade em defendê-los por conta própria<sup>94</sup>. Losekann também aponta que a mobilização legal da matéria ambiental e sua defesa pelo Ministério Público é um sintoma da dificuldade que o sistema representativo encontra para incorporar demandas ambientais, bem como a ineficiência e ineficácia de algumas instituições participativas<sup>95</sup>.

Assim, observa-se que o caminho que culminou na independência do Ministério Público, na alteração de suas estruturas, funções e privilégios foi impulsionado pelo surgimento de legislações de matéria ambiental. Essa circunstância não é uma mera coincidência, mas se trata de um processo diacrônico. No tempo em que a defesa do meio ambiente se torna uma matéria juridicamente relevante, o Ministério Público se consolida como órgão responsável pela sua defesa e de outros interesses difusos.

Assim, com a consagração da atuação do órgão em tela em prol desse bem jurídico de natureza difusa, o Ministério Público se fortalece e

---

91 ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **RBCS**. v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

92 ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2002.

93 ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2002.

94 ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2002.

95 LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**. v. 56, n. 2. Rio de Janeiro, 2013. p. 311-349.

se expande. Ao mesmo tempo, a previsão de uma instituição do Estado legitimada a defender o meio ambiente dificulta que a disposição de recursos naturais seja uma questão meramente político-econômica. A emergência daquele direito se coaduna com o fortalecimento dessa instituição. Não se trata de processos que derivam um do outro, mas que se beneficiam mutuamente.

Viegas ainda postula que foi a possibilidade de articulação da defesa de direitos com o monopólio da persecução penal que impingiu um diferencial ao Ministério Público<sup>96</sup>. Afinal, seus integrantes passam a deter a possibilidade de instrumentalizar conflitos de interesse social, projetando-os para o protagonismo, seja judicial, seja político. Soma-se a esse aspecto o fato de que a ampliação do campo de atuação institucional fez com que não haja esfera pública da vida em sociedade que o órgão ministerial não possa se imiscuir<sup>97</sup>.

A Constituição Federal de 1988 consolidou esse movimento e delineou um novo perfil institucional ao Ministério Público. Em seu corpo, foi estabelecido que se trata de “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”<sup>98</sup>. Ademais, foi reconhecida a sua unidade, indivisibilidade e independência funcional, bem como lhe foi assegurada a autonomia individual e administrativa. Seus membros passaram a deter as prerrogativas da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade dos vencimentos.

Em relação à matéria ambiental, a Constituição Federal de 1988 consagrou a legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública e para a promoção de inquérito civil. Em que pese haja outros titulares da ação civil pública, cabe destacar que o órgão em questão se destaca como seu proponente<sup>99</sup>, o que pode ser explicado pelo fato de que dispõe de um aparato técnico-jurídico para tanto, de que detém poder de requisição e legitimidade para instaurar o inquérito civil, podendo preparar

96 VIEGAS, Rafael; BERLATO, Fabia; MONGELÓS, Sílvia; LIMA, Débora. O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. *RDP*. v. 19. n. 201. Brasília, 2022. p. 428-449.

97 VIEGAS, Rafael; BERLATO, Fabia; MONGELÓS, Sílvia; LIMA, Débora. O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. *RDP*. v. 19. n. 201. Brasília, 2022. p. 428-449.

98 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.**

99 ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2000.

o terreno para uma ação, de modo que os demais legitimados tendem a provocá-lo com denúncias a fim de mobilizá-lo como um aliado influente<sup>100</sup>.

Além disso, pelo respaldo das normas infraconstitucionais, o órgão ministerial pode atuar em outras esferas em matéria ambiental. No campo criminal, por exemplo, cabe-lhe a busca pela responsabilização por danos ambientais. Já na esfera extrajudicial, pode firmar termos de ajustamento de conduta.

Do exposto, retira-se que o Ministério Público possui legitimidade consagrada pelo legislador constituinte originário para atuar na defesa do meio ambiente e dispõe de instrumentos para tanto, regulamentados por normas infraconstitucionais. A questão aqui proposta é como compreender a atribuição constitucional de defesa do Ministério, considerando-se as particularidades e contradições do Estado brasileiro. Para tanto, será feita a análise da atuação do Ministério Público Federal no caso específico da tentativa de implantação do Projeto Mina Guaíba no Rio Grande do Sul.

A escolha por esse caso se deve ao fato de ele estar relacionado à matriz econômica adotada no Brasil e em boa parte pelos países latino-americanos que apostam em um incremento na vocação histórica à exportação de *commodities* minerais e agrícolas da região, visando a um desenvolvimento extrativista, que combina a superexploração dos recursos naturais com a expansão das fronteiras territoriais<sup>101</sup>. No caso analisado, trata-se de um projeto que visa implantar a maior mina de carvão a céu aberto do Brasil nos municípios de Eldorado do Sul e Charqueadas no Estado do Rio Grande do Sul.

A seleção desse caso também é justificada porque a implantação do projeto não suscita apenas um dano ambiental, mas também um conflito socioambiental. A implantação do Projeto Mina Guaíba pode acarretar a poluição hídrica da Unidade de Conservação Delta do Jacuí, bem como a geração de gases tóxicos, a produção de abalos sísmicos e diários que afetariam a fauna local, e impactariam o solo, de modo que as condições

---

100 LOSEKANN Cristiana. A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 20. Brasília, 2016. p. 121-164.

101 ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2000. LOSEKANN Cristiana. A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 20. Brasília, 2016. p. 121-164.

de vida das comunidades indígenas adjacentes à área do empreendimento seriam afetadas.

Ainda, o Ministério Público se manifestou, nesse processo, como fiscal da lei, isto é, emitindo parecer sobre a observância dos preceitos legais. Nessa condição, é possível verificar se o referido órgão, ao ser chamado como um terceiro no processo, reproduz e fomenta as particularidades e contradições da forma política estatal ou se a sua independência funcional possibilita que ele se contraponha às marcas da dependência do Estado brasileiro.

Por fim, cumpre ressaltar que o escopo do presente trabalho não é fazer uma análise esmiuçada do Projeto Mina Guaíba. O objetivo é trazer uma situação concreta que possibilite compreender, por meio de uma abordagem analítica de cunho crítico, a atribuição constitucional da defesa do meio ambiente ao Ministério Público, considerando as particularidades e contradições do Estado brasileiro.

Em relação ao caso, foi ajuizada a Ação Civil Pública (ACP) nº 5069057-47.2019.4.04.7100/RS<sup>102</sup> por associações civis em face da Copelmi Mineração Ltda, da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM) e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Entretanto, antes de essa ação ser ajuizada, houve uma tentativa de provocação do Ministério Público Federal por meio de denúncia (Expediente nº 1.29.000.000918/2019-01).

O Procurador da República designado para esse expediente entendeu que se tratava de caso afeto à competência da Justiça Estadual e, portanto, remeteu a denúncia para o Ministério Público Estadual em 11 de julho de 2019. Em 9 de outubro de 2019, foi ajuizada a ação civil pública referida no âmbito da Justiça Federal, sendo que o Ministério Público Federal foi intimado para se manifestar acerca da competência pelo Juízo, e, nesse momento, o Procurador da República designado para a ACP se manifestou favorável ao acolhimento da competência do feito.

A primeira questão que sobressai é que houve uma tentativa de mobilização do Ministério Público Federal, corroborando o entendimento de que os demais legitimados da ACP preferem provocar o Ministério

---

102 RIO GRANDE DO SUL. 9ª Vara Federal de Porto Alegre. Ação Civil Pública nº 5069057-47.2019.4.04.7100/RS. Juíza: Clarides Rahmeier. Porto Alegre, 08 fev. 2022.

Público do que ajuizar o instrumento por conta própria<sup>103</sup>. Entretanto, a tentativa de mobilização restou frustrada, o que resultou no ajuizamento da ACP por associações civis.

A segunda questão se refere ao fato de que, no âmbito da ACP, houve entendimentos diversos por parte de membros do Ministério Público em relação à competência para processamento e julgamento do feito. Essas divergências entre os próprios membros da Instituição são possíveis em razão da independência funcional que possuem. Contudo, elas ratificam o defendido por Arantes de que a forma como o órgão em questão se relaciona com a sociedade depende em boa parte da disposição de seus atores<sup>104</sup>.

Feitas essas considerações, tem-se que objetivo da ACP era, em sede liminar, suspender o processo de licenciamento em razão do não cumprimento de normas legais pela empresa mineradora, da existência de omissões por parte dos órgãos estatais e da exclusão das comunidades indígenas afetadas nos estudos de impactos ambientais. No mérito, foi pleiteada a anulação de todo o processo de licenciamento.

Na peça inicial, é relatado que o empreendimento pertence à Empresa Copelmi Mineração, com investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, da empresa norte-americana AIR Products e da chinesa Zhejiang Energy. O projeto encontrava-se em fase de licenciamento prévio junto à Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), sendo que suas atividades deveriam perdurar por 30 anos em uma área que corresponde a mais de 4.300 (quatro mil e trezentos) campos de futebol às margens do Rio Jacuí, na cidade de Eldorado do Sul e Charqueadas, no Estado do Rio Grande do Sul.

Como fundamentação legal do pedido, alega-se que não houve consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, em especial à Aldeia TeKoá Guajavyvi, os quais estão estabelecidas em região adjacente ao empreendimento e que podem ser diretamente afetados em seu modo e qualidade de vida pela instalação da megamineração de carvão. Em termos

---

103 LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileira. **Revista de Ciências Sociais**. v. 56, n. 2. Rio de Janeiro, 2013. p. 311-349.

104 ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **RBCS**. v. 14, n. 39, 1999. p. 83-102.

normativos, o pedido é formulado com base no artigo 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5051/2004, que prevê a consulta aos povos interessados, mediante procedimentos adequados ou instituições representativas, quando houver medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal apontou que não apenas a Aldeia Guajayvi seria afetada pelo empreendimento, mas também a comunidade Mbya-Guarani Pekuruty, as quais estão situadas em área próxima, bem como reforçou a necessidade de elaboração do componente indígena do estudo e a observância da Convenção nº 169 da OIT, o que não teria sido cumprido pelas requeridas. Por isso, pugnou pela concessão da medida liminar pela suspensão imediata do processo de licenciamento do Projeto Mina Guaíba.

O juízo deferiu o pleito liminar formulado pelas associações civis. Apresentadas as contestações e a réplica, o órgão ministerial foi novamente intimado para se manifestar no feito. É interessante observar que, em sua nova manifestação, o órgão ministerial aduz que a empresa mineradora Copelmi e a FEPAM pretendem tornar a consulta aos povos indígenas um mero procedimento burocrático documental, bem como indica que o quadro político da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) em 2019 não permitia alento quanto à garantia dos interesses das comunidades indígenas. Ainda, em outro parecer juntado nos autos da ACP, o Ministério Público, pelo Procurador da República signatário, afirma que a suspensão do empreendimento tirou o governador do Rio Grande do Sul de uma “saia justa”, tendo em vista os seus anseios eleitorais e os compromissos com o setor da mineração.

Sobreveio sentença nos autos, ratificando a medida liminar e declarando nulo o processo de licenciamento do empreendimento Mina Guaíba. A Copelmi Mineração Ltda recorreu da decisão, sendo que a Apelação Cível nº 5069057-47.2019.4.04.7100 se encontra pendente de julgamento, de modo que ainda pode haver novos capítulos sobre o caso.



O exposto permite demonstrar que a tentativa de implantação do Projeto Mina Guaíba no Rio Grande do Sul guarda estreita relação com as particularidades e contradições do Estado brasileiro. Trata-se de um empreendimento de cunho extrativista, que se volta à exploração de recursos naturais no território nacional para a obtenção de lucro. Esse lucro, todavia, seria alocado em outras territorialidades, o que fica evidenciado pela presença de capital estrangeiro na empresa mineradora. Contudo, os danos ambientais seriam distribuídos localmente, afetando as comunidades indígenas adjacentes à área do empreendimento.

Com base nas considerações até então realizadas, seria possível pensar que o pressuposto é que, como instituição do Estado, o Ministério Público Federal se manifestaria favorável ao empreendimento, visto que ele vai ao encontro da forma que o Brasil está inserido na DIT e ao modo que busca o desenvolvimento dentro dos padrões postos. Entretanto, a atribuição constitucional de defesa do meio ambiente a esse órgão, bem como a previsão de sua independência funcional, autonomies administrativa e financeira e sua desvinculação dos Poderes da República possibilitam que os seus membros adotem posicionamentos que tensionam com a inserção externa dependente do Estado brasileiro. Em contrapartida, observa-se que as manifestações do órgão estão relacionadas, em certo grau, aos posicionamentos dos membros designados para atuar no feito, o que torna incerto o nível de envolvimento e atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente.

## **CONCLUSÃO**

As considerações expostas ao longo do trabalho permitem afirmar que o Estado brasileiro integra um sistema capitalista mundial, o qual se organiza em uma totalidade integrada e diferenciada, que suscita uma especialização no arranjo socioprodutivo dos países com base em uma divisão internacional do trabalho. Dessa forma, há países que conduzem a produção em uma escala global e outros que fornecem meios para tanto, em uma relação de subordinação que caracteriza a dependência. O Brasil se insere nesse último quadro, apostando em uma política agropecuária e

extrativista, baseada em uma superexploração das suas principais riquezas, a terra e o trabalhador.

Contudo, a acumulação de capital depende da existência de recursos materiais para sua realização, ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro precisa manter as condições que garantem sua inserção no mercado mundial, o que impulsiona a imposição de limites à exploração da natureza. Nesse sentido, a previsão de normas jurídicas que assegura a proteção ambiental, bem como a existência de uma instituição desvinculada dos interesses dos particulares e legitimada a atuar em nome do bem comum, não configura uma contradição à forma de operacionalidade do capital, mas acaba, em última instância, por ser um elemento que garante as suas condições de reprodução e expansão.

Nesse sentido, considerando-se as particularidades e contradições do Estado brasileiro, a atribuição constitucional de defesa do meio ambiente ao Ministério Público pode ser compreendida como um aspecto de autorregulação do capital, que suscita formas que garantam as suas condições de reprodução, mesmo quando isso vai de encontro aos interesses imediatos dos capitalistas. No caso do Projeto Mina Guaíba, isso é evidenciado quando, nas manifestações do órgão ministerial, infere-se que o governo do Estado do Rio Grande do Sul, bem como as entidades estatais, não demonstra uma devida preocupação com os interesses das comunidades indígenas e com os possíveis danos ambientais, como se estivesse aliado aos interesses da empresa mineradora e, conseqüentemente, do capital estrangeiro que a compõe. Nesse contexto, o Ministério Público exsurge como o terceiro imparcial que defende o meio ambiente e as comunidades indígenas, mesmo que isso se contraponha à perseguição imediata de capital. Isso não significa, contudo, que o órgão ministerial, em última instância, esteja se opondo à estrutura socioprodutiva que possibilita que um empreendimento dessa monta busque se instalar em território nacional e usufrua dos recursos do solo brasileiro. A instituição não está se opondo às circunstâncias que propiciam esse tipo de empreitada, apenas está referendando que existem limites para tanto.

Assim, a abordagem analítica de cunho crítico aqui trabalhada traz elementos para se afirmar que a atribuição constitucional de defesa do

meio ambiente ao Ministério Público não se trata de um impedimento para a acumulação de capital, mas de uma forma de garantir as condições da sua produção e reprodução, quando há interesses diversos em jogo.

Por outro lado, a atribuição constitucional de defesa do meio ambiente ao Ministério Público pode ser considerada um aspecto que permite refletir sobre a formação do Estado brasileiro e impulsionar a transformação das bases do seu desenvolvimento. Afinal, o fato de que o Estado brasileiro é composto por uma estrutura social heterogênea e que a forma política estatal se materializa em instituições que não somente o Estado possibilita que, no âmbito interno dessas instituições, haja disputas políticas e interesses diversos os quais predominam conforme a correlação de forças em um determinado momento. No caso do Ministério Público, há ainda um ingrediente importante que se refere à independência funcional de seus membros e o amplo escopo de sua atuação. No Projeto Mina Guaíba, esse elemento sobressalta quando se observa os posicionamentos diversos de membros do Ministério Público Federal, quando instados a se manifestar, em feitos diversos, sobre a mesma temática. Além disso, o sentido da manifestação do membro designado para atuar na Ação Civil Pública, sugerindo consequências do compromisso assumido pelo governo do Estado com as mineradoras e do enquadramento político das entidades estatais, indica que a atribuição constitucional de defesa do meio ambiente ao Ministério Público pode configurar um importante instrumento para reflexão e fomento de um novo conteúdo para o Estado brasileiro, bem como de novas bases para o seu desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Agripa Faria; ANDREATA, Marjo; MIANTTI, Márcio. Conflitos socioambientais e o papel do Ministério Público: o caso de Blumenau, SC, Brasil. **Revista ciências Humanas**. n. 32. Florianópolis, 2002.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2017.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **RBCS**. v. 14, n. 39. 1999.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2000.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BENJAMIN, Antônio Hermann. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. **Revista NOMOS**. v. 31, n.1. Fortaleza, 2011.

BENJAMIN, Antônio Hermann. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Gomes (org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BENJAMIN, Antônio Hermann. Introdução ao direito ambiental brasileiro. **Revista de direito ambiental**, v. 4, n. 4, p. 48-82, abr./jun. 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRUCAN, Silviu. **La disolución del poder**: sociología de las relaciones internacionales y políticas. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1974.

BUENO, Igor Mendes. **Dependência, questão agrária e globalização**; interpretações econômico-políticas e jurídicas na estrangeirização da terra no Brasil. 2019. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, UFSM, Santa Maria, 2019.

BUENO, Igor Mendes; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Constituinte e lutas populares: o materialismo da constituição e as lutas pela constituinte exclusiva. **Culturas Jurídicas**. v. 1, n.2. Niterói, 2014.

BURKETT, Paul. **Marx and nature**: a red and green perspective. New York: St. Martin's Press, 1999.

CALDAS, Camilo Onoda. **A teoria da derivação do Estado e do Direito**. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Matheus Felipe de; MEZZAROBBA, Orides. **História ideológica e econômica das Constituições Brasileiras**. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito fundamentais e proteção do ambiente:** a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FOLADORI, Guillermo. **A questão ambiental em Marx.** Crítica marxista. v. 1, n. 4. São Paulo, 1997.

FURTADO, Celso. **Brasil:** a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Paz e Terra, 1974.

GRANATO, Leonardo. **O Estado latino-americano:** teoria e história. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

HARRIBEY, Jean-Marie. Ao coeur de la crise sociale et écologique du capitalisme: la contradiction entre richesse et valeur. **Actuel Marx.** n. 57. Paris, 2015.

HARVEY, David. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2005.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado.** Rio de Janeiro: Revan, 2010.

KATZ, Claudio; **Teoria da dependência:** 50 anos depois. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

KASHIURA JUNIOR, Celso. **Sujeito de Direito e Capitalismo.** São Paulo: Outras Expressões, 2014.

KAPLAN, Marcos. **Formação do Estado Nacional na América Latina.** Rio de Janeiro: Eldorado, 1974.

LEITE, José Rubens Morato. **Manual de direito ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2015.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileira. **Revista de Ciências Sociais**. v. 56, n. 2. Rio de Janeiro, 2013.

LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência**: problemas e categorias: uma visão histórica. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MACEDO Júnior, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, MT (org.). **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. **Germinal**: marxismo e educação em debate. v. 9, n. 3. Salvador, 2017.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. **Uma introdução ao estudo do Direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

PALAR, Juliana Vargas; GRANATO, Leonardo. A questão ambiental a partir da teoria marxista da dependência: possíveis diálogos e intersecções. **Cadernos CEMARX**. v. 17. Campinas, 2023.

PALAR, Juliana Vargas Palar; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; DAVID, Thomaz Delgado de. A crise ambiental no âmbito internacional: reflexões a partir das relações entre a natureza e o ser humano em uma formação social capitalista. **Interface científicas humanas e sociais**. v. 8, n. 1. Aracaju, 2019.

PALAR, Juliana; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; DAVID, Thomaz Delgado de. A constitucionalização da proteção ambiental frente a exploração capitalista da natureza: um balanço dos 30 anos da Constituição Federal de 1988. **Culturas Jurídicas**. v. 5, n. 12, 2019.

PALAR, Juliana Vargas; BUENO, Igor Mendes; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. O primado da Constituição como fator de desenvolvimento das relações de produção capitalistas. **Direito e Práxis**. v. 11, n.2. Rio de Janeiro, 2020.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. v. 6. Curitiba, 2009.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. 9ª Vara Federal de Porto Alegre. Ação Civil Pública nº 5069057-47.2019.4.04.7100/RS. Juíza: Clarides Rahmeier. Porto Alegre, 08 fev. 2022.

SARLET, Ingo; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentada**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. In: MOLINARO, Carlos Alberto *et al.* (Org.). **A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos**: uma discussão necessária. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Teoria da Constituição: direito dos animais e pós-humanismo. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. ano 2, n. 10. Lisboa, 2013.