

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 45 • nº 180
Outubro/dezembro – 2008

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

A dimensão econômica do meio ambiente

A riqueza dos recursos naturais como direito do homem presente e futuro

Paulo José Leite Farias

Sumário

1. As dimensões (gerações) dos direitos fundamentais e o fenômeno econômico. 1.1. Dimensões dos direitos fundamentais. 1.2. Direitos fundamentais de terceira dimensão. 2. Correlação entre os sistemas econômicos e as dimensões de direitos fundamentais. 2.1. O liberalismo e os direitos de primeira geração. 2.2. O intervencionismo e os direitos de segunda geração. 2.3. O neoliberalismo, a globalização e os direitos de terceira geração. 3. O meio ambiente e sua vinculação jurídica aos sistemas econômicos. 3.1. O princípio da defesa do meio ambiente como mecanismo conformador da ordem econômica. 3.2. O desenvolvimento sustentável como ética de desenvolvimento com a harmonização do econômico e do ecológico. 4. Economia do meio ambiente: busca da incorporação das externalidades ambientais. 4.1. Crescimento econômico e degradação ambiental: propostas de conciliação. 4.2. Economia ambiental. 5. Uso de instrumentos econômicos nas políticas ambientais: integração do jurídico e do econômico. 5.1. Instrumentos econômicos: introdução. 5.2. Instrumentos econômicos na forma de incentivos estatais. 5.3. Instrumentos econômicos na forma de onerações estatais.

Paulo José Leite Farias é Promotor de Justiça, Mestre em Direito e Estado pela UnB, Doutor em Direito pela UFPE, Pós-Doutor pela Universidade de Boston (EUA). Engenheiro Civil pela UnB. Analista de Sistemas pela UCB. Professor de Direito Ambiental no IDP, IESB e POSEAD.

"Precisamos cuidar do mundo que não veremos"

Bertrand Russel

"Há boas razões para proteger a Terra. É o modo mais seguro e correto de prolongar a lucratividade"

Paul Allaire

1. As dimensões (gerações) dos direitos fundamentais e o fenômeno econômico

1.1. Dimensões dos direitos fundamentais

Conforme assinala Ingo Sarlet (2001, p. 48), desde que ocorreu a positivação dos direitos humanos nas Constituições, estes passaram por diversas transformações, tanto no que se refere ao conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação.¹

Assim, os direitos fundamentais estão marcados por autêntico *dever*, não obstante se vinculem a núcleo unificador de proteção da dignidade da pessoa humana.

A classificação dos direitos fundamentais, no âmbito da doutrina nacional, retrata a noção de existência das novas facetas da dignidade da pessoa humana, que preocupa renomados autores, na busca de uma classificação dos direitos fundamentais.

Assim, José Luiz Quadros de Magalhães (1992, p. 20-21) classifica os direitos fundamentais em: direitos individuais, sociais, econômicos e políticos.

No contexto doutrinário relativo à classificação dos direitos fundamentais, destaca-se a teoria dos quatro *status* de Georg Jellinek. Essa teoria, para Robert Alexy (1993, p. 261) constitui-se em “el ejemplo más grandioso de una teorización analítica en el ámbito de los derechos fundamentales”.

Ademais, conforme anota Jorge Miranda (1991, p. 85), a classificação de Jellinek corresponde aproximadamente ao *processo histórico de afirmação da pessoa humana e de seus direitos*.

¹ “Desde o seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto no que diz com o seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação. Costuma-se, neste contexto marcado pela autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, falar da existência de três gerações de direitos, havendo, inclusive, quem defenda a existência de uma quarta geração”. (SARLET, 2001, p. 48).

Ressaltando o registro histórico na própria conceituação dos direitos humanos, Antônio Enrique Perez Luño (1990, p. 48) ensina que os direitos humanos são:

“Un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.”

No mesmo diapasão, Bobbio (1992, p. 5) defende que os direitos fundamentais são direitos históricos, ao afirmar que:

“Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.”

Segundo Jellinek, pelo fato de ser membro do Estado, o indivíduo trava, ao longo do tempo, com este, pluralidade de relações denominadas “*status*”, razão pela qual a teoria de Jellinek é, também, chamada “Teoria dos Quatro *Status*”.

A primeira relação em que se encontra o indivíduo é a de subordinação ao Estado. Essa é a esfera dos deveres individuais e corresponde ao *status* passivo.

A segunda relação, o *status negativus*, corresponde à esfera de liberdade na qual os interesses essencialmente individuais encontram sua satisfação. É, pois, esfera de liberdade individual, cujas ações são livres porque não estão ordenadas ou proibidas, vale dizer: tanto sua omissão como sua realização estão permitidas (ALEXY, 1993, p. 251).

A terceira relação resulta do fato de que a atividade estatal é realizada no interesse dos cidadãos, *status positivus*. E, para o cumprimento de suas tarefas, o Estado

tem obrigação de exercer determinadas tarefas. No dizer de Paulo Bonavides (1996, p. 518), “dominam o século XX do mesmo modo como os direitos da primeira geração dominaram o século passado (...) Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”.

A quarta e última relação decorre da circunstância de que a atividade estatal só se torna possível por meio da ação dos cidadãos.

Assim, com base na exposição de Jellinek, os direitos fundamentais classificam-se em *direitos de defesa*, *direitos a prestações* e *direitos de participação*, correspondendo, respectivamente, aos *status* negativo, positivo e ativo.

Sob esse enfoque, mencionam-se a classificação de Jellinek e a classificação das dimensões ou gerações de direitos fundamentais, o que ressalta uma certa congruência no agrupamento dos direitos fundamentais ao longo do processo histórico.²

Outro autor que tratou mais recentemente das dimensões temporais da cidadania e dos direitos fundamentais foi o economista inglês T. H. Marshall, que defende vinculação histórica racional e

linear dos direitos civis do século XVIII (direitos de primeira geração, direitos de liberdade), em um primeiro momento; aos direitos políticos do século XIX, em um segundo momento; aos direitos sociais (direitos de segunda geração) no século XX, em um terceiro momento (MARSHALL, 1967, p. 75).

1.2. Direitos fundamentais de terceira dimensão

Os direitos fundamentais da terceira dimensão centram-se no fato de os homens estarem ligados entre si. A figura do homem-indivíduo fica em segundo plano ressaltando-se a humanidade (homens vistos como um todo), razão por que são conhecidos como direitos de fraternidade, solidariedade ou direitos de titulariedade difusa ou coletiva.³

A doutrina qualifica-os como *direitos dos povos*. Essa classe de direitos tem por destinatário, mais do que o indivíduo, um grupo ou determinado Estado, o gênero humano mesmo, engendrando o direito ao ambiente, o direito ao desenvolvimento, o direito à autodeterminação, o direito à participação no patrimônio da humanidade.⁴

Para Ingo Sarlet (2001, p. 53), *verbis*:

³ “Os direitos fundamentais da terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa”. (SARLET, 2001, p. 52).

⁴ “Em termos apertados, os direitos de primeira geração relacionam-se com o liberalismo e correspondem aos direitos de liberdade, aos direitos individuais, aos direitos negativos; a segunda geração de direitos relaciona-se com a social-democracia do fim do século XIX, correspondendo aos direitos sociais, econômicos e culturais; direitos a prestações do Estado, direitos à igualdade social e direitos positivos; a terceira geração de direitos surge a partir da consciência de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, que exige a fraternidade, para a proteção do gênero humano, correspondendo ao meio ambiente, ao desenvolvimento, à paz, ao patrimônio comum da humanidade”. (BONAVIDES, 1996, p. 516-524).

² “Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à idéia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, encontram-se em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na *realidade social, política, cultural e econômica* no longo dos tempos. Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos” (SARLET, 2001, p. 49 e 50, grifo nosso).

“A nota distintiva destes direitos da terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção. A atribuição da titularidade de direitos fundamentais ao próprio Estado e à Nação (direitos à autodeterminação, paz e desenvolvimento) tem suscitado sérias dúvidas no que concerne à própria qualificação de grande parte destas reivindicações como autênticos direitos fundamentais. Compreende-se, portanto, por que os direitos da terceira dimensão são denominados usualmente como direitos de solidariedade ou fraternidade, de modo especial em face de sua implicação universal ou, no mínimo, transindividual, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação.”

Trata-se de direitos transindividuais, que não pertencem a uma pessoa determinada⁵ nem a um grupo claramente delimitado, como ocorre, por exemplo, com os trabalhadores que são titulares de direitos coletivos, mas não direitos difundidos, esparramados por toda a sociedade como o direito ao ar puro. Direitos que, não sendo, isoladamente, de um único indivíduo, são de todos, de uma pluralidade de sujeitos.

Para Ricardo Lobo Torres (1999, p. 297), podem ser caracterizados, também, pelo fato de possuírem tanto um *status negativus* como um *status positivus*.

⁵ Como afirma Jorge Miranda (1993, p. 66): “Não pode dizer-se que quem quer que seja possua um único, genérico e indiscriminado direito à proteção do patrimônio monumental, ou ao controle da poluição ou da erosão, ou à salubridade pública, ou a uma rede de transportes, etc”.

Bobbio (1992, p. 6), por sua vez, evita definir o que seja “direito de 3ª geração”, na falta de elementos conceituais seguros que permitam formular uma teoria adequada para sua compreensão:

“Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído.”

Por outro lado, Celso Lafer (1988, p. 132) destaca a titularidade como principal elemento diferenciador dessa dimensão de direitos, *verbis*:

“Os direitos reconhecidos como do homem na sua singularidade – sejam eles os de primeira ou de segunda geração – têm titularidade inequívoca: o indivíduo. Entretanto, na passagem de uma titularidade individual para uma coletiva, que caracteriza os direitos de terceira e quarta geração, podem surgir dilemas no relacionamento entre o indivíduo e a coletividade que exacerbam a contradição, ao invés de afirmar a complementaridade do todo e da parte. Estes dilemas provêm, em primeiro lugar, da multiplicidade infinita dos grupos que podem sobrepor-se uns aos outros, o que traz uma difusa e potencial imprecisão em matéria de titularidade coletiva – basta pensar na criança, na família, na mulher, nos trabalhadores, nas minorias étnicas, religiosas, lingüísticas e sexuais.”

Associam-se, também, a esses direitos de terceira geração novas facetas da proteção da vida, em um sentido amplo de qualidade de vida, que se originam dos impactos da sociedade industrial e da tec-

nologia do fim do século XX. Assim, Sarlet (2001, p. 53) assinala:

“Cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes conseqüências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais.”

Mafra Leal (1998, p. 103) busca distinguir os direitos de terceira geração por meio do termo “qualidade de vida” (igualdade vista como direito à integração e da inexistência de um conteúdo patrimonial predominante em contraste com os de primeira e segunda geração):

“Os movimentos sociais da classe trabalhadora visaram a garantir uma maior igualdade econômica ou pelo menos mitigar a desigualdade existente entre o proletariado e os proprietários. Ou seja, também a questão centra-se em aspectos econômicos (melhores salários, prestações gratuitas do Estado nos campos da saúde e educação, direito de aposentadoria, entre outros).”

“O conteúdo dos direitos difusos não garantem propriedade ou liberdade econômica, nem implicam mitigação de desigualdades nesse campo. Os direitos difusos têm conteúdo não-patrimonial e tratam de dois aspectos fundamentais: qualidade de vida e uma concepção de igualdade vista como direito à integração, baseada em aspectos participativos nas várias esferas da vida social.”

Não obstante a colocação de que tais direitos têm conteúdo não-patrimonial, o próprio autor reconhece que há um envolvimento desses direitos com o elemento econômico na tentativa de sacrificar vantagens econômicas imediatistas, *verbis*:

“Assim, o conteúdo dos direitos difusos são de duas ordens:

I) o direito à vida no seu aspecto qualitativo ou, sinteticamente, de um direito à qualidade de vida, expresso no sacrifício de vantagens econômicas imediatistas em nome da preservação de determinados valores, tais como o ambiente natural, espaços culturais (históricos, estéticos, etc.), disponíveis para essas e futuras gerações, e II) o direito à integração social mediante o devido reconhecimento jurídico e político, referindo-se a titularidade a grupos de indivíduos dispersos ou organizados, unidos por alguma circunstância fática ou por afinidades étnicas, sociais, de gênero ou origem, entre outras, que reivindicam tratamento digno por parte da lei, ainda que isso signifique a afirmação de uma identidade especial não assimilável ao valor de igualdade universal.” (MAFRA LEAL, 1998, p. 104-105)

Logo, fica bem caracterizada nesses direitos a presença marcante do elemento econômico que deverá ser valorado com outro elemento, como ocorre, por exemplo, na preservação ambiental.

A característica de vinculação dos direitos de solidariedade à tecnologia e ao processo de descolonização surgido após a segunda guerra mundial aproxima os direitos de terceira geração do neoliberalismo. Esse sistema econômico se desenvolve graças aos avanços tecnológicos da informática e das telecomunicações, bem como em razão da ampliação de mercados surgida após a segunda guerra mundial e consolidada com o fim da guerra fria.

Outro aspecto relevante desses direitos relaciona-se com a noção de solidariedade intergeracional. Direitos dos povos como o direito à paz e ao desenvolvimento afetam não só as gerações de pessoas presentes, mas também as gerações futuras. Possuem, pois, dimensão temporal que os torna ainda

mais “anônimos”, no que se refere às suas titularidades.

Preocupam-se tais direitos com os que ainda não nasceram e cria-se liame entre seres humanos que transcende o tempo presente. Nesse conceito, encontra-se, por exemplo, a noção de desenvolvimento sustentável.

Por fim, o subsídio legal corporificado na Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, alicerça outros caracteres de cunho material com reflexos processuais, bem resumidos na visão de Benjamin (1996, p. 70-151):

“1. ‘a transindividualidade real ou essencial ampla’, quando o número de pessoas ultrapassa a esfera de atuação dos indivíduos isoladamente considerados, para levá-la a uma dimensão coletiva. Outrossim, essa transindividualidade real significa dizer que a pluralidade de sujeitos chega ao ponto de se confundir, muitas vezes, com a comunidade;

2. ‘a indeterminabilidade de seus sujeitos’, isto é, as pessoas envolvidas são substancialmente anônimas;

3. ‘a indivisibilidade ampla’, ou seja, uma espécie de comunhão, tipificada pelo fato de que a satisfação de um só implica a satisfação de todos; assim como a lesão da inteira coletividade;

4. ‘a indisponibilidade no campo relacional jurídico’, por não dispor de titulares determináveis, apresenta dificuldades em transigir de seu objeto no campo jurídico-relacional;

5. ‘ressarcibilidade indireta’, quando não houver a reparabilidade direta aos sujeitos individualmente considerados (levando em conta o caráter ‘anônimo’ dos sujeitos) e, sim, ao fundo, para recuperação dos bens lesados.” (Idem, p. 92-96)

Em resumo, os direitos fundamentais de terceira geração podem ser caracterizados por quatro palavras-chaves, a saber: *homem-humanidade*, *titularidade-anônima*, *existência-transgeracional* e *qualidade-de-vida*. O termo

homem-humanidade ressalta a solidariedade mundial dos direitos de terceira geração, destacando o “homem” como parte de um todo (a humanidade); a *titularidade-anônima* sublinha que “sendo de todos não é de ninguém”; a *existência-transgeracional* mostra-se revolucionária para a ciência jurídica ao permitir a titularidade de seres ainda nem concebidos (que não são “pessoas” juridicamente falando, numa dimensão temporal-prospetiva); a *qualidade-de-vida* vislumbra aspirações humanas que transcendem a existência mínima de subsistência e projetam o homem na infinita espiral de melhoria de seu padrão de existência.

2. Correlação entre os sistemas econômicos e as dimensões de direitos fundamentais

2.1. O liberalismo e os direitos de primeira geração

As revoluções burguesas propiciaram a emergência do Estado Liberal, cuja preocupação maior era dar àqueles que controlavam a economia (os burgueses) *ampla liberdade de exercerem suas atividades, sem estarem ameaçados por qualquer outro poder*. Os liberais pregavam o respeito aos direitos individuais, mas, *quanto ao mercado, este deveria regular-se por si só*.

Macridis (1982, p. 13)⁶, cientista político, ensina-nos, *verbis*:

“O indivíduo – suas experiências e seus interesses – é o conceito básico associado à origem e crescimento do liberalismo e das sociedades liberais. O conhecimento e a verdade derivam do raciocínio do indivíduo que, por

⁶ No prefácio da obra *Ideologias Políticas Contemporâneas*, Macridis (1982) assinala que “as ideologias moldam as nossas motivações, as nossas atitudes e os regimes políticos sob os quais vivemos. Elas dão formas a nossos valores”. Assim, esse autor ressalta algo importantíssimo que se procura demonstrar neste trabalho, qual seja a íntima relação entre “as ideologias” e os valores a serem por ela alcançados, seja na expressão da forma de Estado (unitário e federado), seja na expressão de ideologias políticas como o liberalismo.

sua vez, é formado pelas associações que os seus sentidos fazem a respeito do mundo exterior, pela experiência (...)

O liberalismo é uma ética individualista pura e simples. Nas suas fases iniciais, o individualismo se expressa em termos de direitos naturais – liberdade e igualdade. Ele está embebido no pensamento moral e religioso, mas já aparecem os primeiros sinais de uma psicologia que considera os interesses materiais e a sua satisfação como importantes na motivação do indivíduo. Em sua segunda fase, o liberalismo se baseia numa teoria psicológica segundo a qual a realização do interesse é a principal força que motiva os indivíduos (Idem, p. 37)”.

Nesse sentido, os liberais exaltavam como valores básicos a serem defendidos: *o individualismo e as liberdades individuais* como forma de desafio e limite ao poder político do Estado.

2.2. *O intervencionismo e os direitos de segunda geração*

Assim assinala Fábio Nusdeo (2000, p. 208-209), *verbis*:

“Durante século e meio aproximadamente, predominou a doutrina liberal-utilitarista, muito embora nos últimos 50 anos sob forte assédio do socialismo coletivista. Entre os anos 20 e 30, ganha terreno a chamada *social-democracia* ou *intervencionismo*, no mundo ocidental, enquanto na Europa oriental e em algumas nações asiáticas ensaiava-se o regime de índole coletivista-estatal. Já a última década do século assiste a um refluir das soluções socializantes de diversas vertentes, com o remontar da maré liberalista, voltada a conter o Estado dentro de limites mais acanhados, ao que se tem chamado de *Estado mínimo*. Privatização e desregulamentação têm-se constituído em balizas

fundamentais no plano interno, com a globalização, querendo significar a livre circulação internacional de produtos e fatores, a complementá-las no plano internacional. (grifo nosso)”

Evidencia-se, pois, que, no plano econômico, podem-se visualizar, claramente, dois sistemas econômicos que se contrapõem ao liberalismo com diferentes graus de intervenção estatal: *o intervencionismo em sentido estrito* (economia de mercado com ajustes) e *o socialismo* (economia em que o Estado é o proprietário exclusivo dos meios de produção).

Assim, ao Estado Social, Estado promotor do bem-estar, já analisado anteriormente, correlacionam-se os sistemas econômicos intervencionistas, enquanto ao Estado Liberal, Estado não intervencionista, correlaciona-se o sistema econômico liberal.

Em resumo, nas duas formas, o Estado intervém na economia, seja direta ou indiretamente.

Na época liberal, as poucas intervenções diretas dos Estados na produção de bens e de serviços restringiam-se aos investimentos em infra-estrutura (SANTOS, GONÇALVES, MARQUES, p. 165).

Assim, as leis de mercado ocasionavam sérios efeitos negativos no campo social e econômico. Não haveria forças automáticas de mercado aptas para ajudar a economia a sair do subemprego e voltar a aproximar-se do pleno emprego.

Ainda na década de 30, Keynes lança a teoria revolucionária do déficit sistemático das contas públicas como mecanismo de estímulo à atividade econômica em períodos recessivos.

Conforme assinala Fábio Nusdeo (2000), Keynes ilustrava a sua idéia com exemplo aparentemente estapafúrdio:

“(…) se o governo numa época de depressão contratar duas equipes de operários, incumbindo a primeira de abrir buracos e a segunda de fechá-los, isto parecerá inócua e absurdo sob o

ponto de vista físico, mas terá um sentido altamente salutar sob o ponto de vista econômico (macroeconômico). Por quê? Pela simples razão de tanto os trabalhadores do primeiro grupo quanto os do segundo passarem a receber algum salário a ser gasto em compras. Estas, por sua vez, estimularão o comércio, que voltará a colocar encomendas junto à indústria, a qual contratará empregados (ou deixará de despedi-los) para atendê-las e, ainda, comprará matérias-primas a serem transportadas e assim, sucessivamente, as engrenagens da produção e do emprego irão se reativando.”

Keynes visualizou que o mercado de forma pura pode ocasionar momentos desconfortáveis para o sistema econômico e social, na noção de “pleno emprego”, “subemprego” e da necessidade de intervenção estatal, inclusive sem lastro econômico (“déficit sistemático das contas públicas”).

A ação estatal de combate à recessão significou a intervenção do Estado na economia, com ênfase, em primeiro momento, na função de Estado-produtor e, também, na de agente regulador (por exemplo: na edição de legislação social garantidora dos direitos trabalhistas e previdenciários). Nesse contexto, os direitos de segunda geração podem ser vistos como reflexo da intervenção estatal na economia.

2.3. O neoliberalismo, a globalização e os direitos de terceira geração

O período pós-guerra presenciou contínua expansão dos mercados mundiais. O comércio internacional, após longo período de retração devido às duas guerras mundiais e à grande crise de 1929, inicia fase de rápida expansão, impulsionada pelo crescimento da renda mundial e pela liberalização comercial negociada no âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio).⁷ Ao longo

⁷ Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos, consolidando sua liderança nos países capitalistas, e os outros países vencedores do conflito

desse período, o crescimento do comércio mundial suplantou o crescimento da renda mundial, indicando que os países se estão, crescentemente, especializando internacionalmente e utilizando o mercado mundial para aumentar o nível de bem-estar e de crescimento econômico. Isso não significa que a ameaça protecionista tenha sido reduzida. Particularmente a partir dos anos 70, com o aumento da participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional, os países ricos passaram a utilizar intensamente as “restrições não tarifárias” para proteger suas indústrias da concorrência com os países emergentes. Intensificou-se a utilização das quotas de importação, de normas (técnicas, fitosanitárias, de qualidade, *meio ambiente* e condições de trabalho), das restrições voluntárias à exportação e de leis comerciais para coibir a entrada de produtos importados (SILVA, 2000, p. 11).

Além disso, a partir dos anos 70, houve rápida transformação do mercado financeiro internacional, em função da desregulamentação das transações financeiras internacionais e pelo aparecimento das tecnologias de informação. À medida que o tempo foi passando, a legislação foi ficando cada vez mais liberal com relação à entrada e saída de recursos financeiros, sendo que hoje praticamente não existem impedimentos legais à movimentação internacional de capitais nos principais mercados financeiros do mundo. O desenvolvimento das tecnologias de infor-

realizam a Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas em *Bretton Woods*, no Estado de *New Hampshire*, com a finalidade de estruturar a ordem econômica internacional a vigorar no pós-guerra. Três entes foram criados, na ocasião, com a finalidade de implantar a nova ordem econômica internacional e dar-lhe sustentação e viabilidade: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Ao GATT foi atribuída a responsabilidade de estabelecer as normas de controle do comércio mundial de mercadorias, com a função precípua de zelar pelo livre comércio entre as nações. Depois de vários anos de árduas negociações, chegou-se à decisão de extinguir o GATT e substituí-lo, a partir de 1º de Janeiro de 1995, pela Organização Mundial de Comércio (OMC).

mação (telecomunicações e microeletrônica) possibilitou rápida redução dos custos das transações financeiras internacionais e esses elementos contribuíram decisivamente para transformar o mercado financeiro no principal mercado internacional. Estima-se que atualmente o volume de transações cambiais se situe na marca de US\$ 1.5 trilhão por dia, com parcela predominante de aplicações financeiras (PINHO, 1998, p. 479).

A diversificação das aplicações financeiras em escala planetária mudou drasticamente o regime cambial mundial. Até 1973, vigorava o regime “Padrão Dólar” (ou regime de *Bretton Woods*⁸) de câmbio fixo, em que as principais moedas do mundo conviviam em um regime de taxa de câmbio nominal fixo. Com o aparecimento de uma enorme mobilidade internacional, ficou cada vez mais difícil manter o regime de câmbio fixo e os principais países do mundo optaram por regime de taxa de câmbio flutuante (em que a taxa de câmbio é determinada pelo mercado, embora os bancos centrais também intervenham nesse mercado). Dada a mobilidade de capital e a ausência de coordenação macroeconômica entre os países desenvolvidos, tem sido grande a flutuação da taxa de câmbio entre as principais moedas do mundo (CÉSAR SILVA, 2000, p. 35).

Outra mudança importante do mercado mundial é a representada pelo aumento da participação das multinacionais na produção e no comércio internacional. Estima-se que pelo menos um terço da produção mundial seja controlada pelas multinacionais e essas entidades têm transferido parcelas crescentes da produção para os países emergentes. O baixo custo da mão-de-obra, as perspectivas de crescimento do mercado interno e o *acesso a recursos naturais* têm transformado esses países em atores

⁸ “O Brasil, ao aderir aos termos do Acordo de Bretton Woods, optou por adotar restrições à conversibilidade de sua moeda corrente, possibilitando assim um controle efetivo sobre os fluxos de capitais estrangeiros no País e de capitais brasileiros no exterior” (CADIER, 1999, p. 281).

cada vez mais importantes no cenário mundial. A internacionalização do comércio, das finanças e da produção é o fenômeno que hoje se conhece como globalização⁹ da economia mundial.¹⁰

Outra tendência recente na economia mundial é a da proliferação de acordos regionais de comércio. Existem atualmente quase uma centena de tais acordos e, dentre eles, destacam-se: a União Européia, o NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), o Bloco do Yen (Tigres Asiáticos) e o MERCOSUL.¹¹

3. O meio ambiente e sua vinculação jurídica aos sistemas econômicos

3.1. O princípio da defesa do meio ambiente como mecanismo conformador da ordem econômica

O princípio da propriedade privada assegurado como direito fundamental (art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal)

⁹ Globalização não é um conceito unívoco. Para José Eduardo Faria (1999, p. 59-60) é um conceito plurívoco associado, geralmente, a uma nova economia política das relações internacionais, caracterizada pela autonomia adquirida pela economia em relação à política; a emergência de novas estruturas decisórias operando em tempo real e de alcance planetário, a realocação geográfica dos investimentos especulativos, dentre outros.

¹⁰ Arnaud (1999, p. 13) afirma que com o fenômeno da globalização está ocorrendo uma expansão crescente das multinacionais. Tais empresas são capazes de fazer explodir sua produção graças à existência do fluxo livre de investimentos sem fronteiras e à mudança dos modelos de produção associada ao poder de transação e de barganha das empresas multinacionais em uma economia planetária.

¹¹ Segundo César Silva (2000, p. 42-43): “Um dos resultados mais prementes da globalização do sistema capitalista mediante o capital financeiro foi a estruturação de blocos econômicos unificados, ou seja, dos processos de integração econômica supranacional em escala regional. Tal fato, longe de significar uma harmonização de interesses dentro de mercados abertos no plano mundial, representa precisamente o contrário: a liberalização comercial entre os países integrantes de cada bloco é acompanhada pelo estabelecimento de um protecionismo ainda maior em relação ao resto do mundo.”

deve ser interpretado em harmonia com o princípio de que a propriedade atenderá a sua função social no que tange à proteção do meio ambiente ecologicamente em equilíbrio, pois, sendo bem de uso comum do povo (interesse público), há cristalina restrição à iniciativa privada por atos do Poder Público.

Sob o prisma de ponderação de bens constitucionais, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de interpretar-se a norma inscrita no art. 225 da Constituição Federal de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, dando relevo à interdependência das normas constitucionais protetivas com o direito de propriedade (art. 5º, XXII), *verbis*:¹²

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO
- ESTAÇÃO ECOLÓGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (C.F., ART. 225, § 4º) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETÁRIO DE INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RE NÃO CONHECIDO.

- Incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não exonera o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública.

- A proteção jurídica dispensada às coberturas vegetais que revestem as

propriedades imobiliárias não impede que o *dominus* venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das árvores nelas existentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais em geral, tendo presente a garantia constitucional que protege o direito de propriedade, firmou-se no sentido de proclamar a plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas, objeto de apossamento estatal ou sujeitas a restrições administrativas impostas pelo Poder Público. Precedentes.

- A circunstância de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si, considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização compensatória ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida exploração econômica do imóvel por seu proprietário.

- A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal.

- O preceito consubstanciado no art. 225, § 4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele

¹² STF - Recurso Extraordinário nº 134.297-8-SP, Rel. Min. Celso de Mello, publicado no Diário de Justiça de 22/09/95.

referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.

– A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (C.F./88, art. 5º, XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do *dominus*, da garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, § 4º, da Constituição.

– Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração” (C.F., art. 225, *caput*).

No referido acórdão, o Rel. Min. Celso de Mello ressalta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de garantir a plena ressarcibilidade dos prejuízos materiais decorrentes das limitações administrativas ao direito de propriedade, ao referir-se ao direito do poder público de constituir reservas florestais em seu território, desde que não as constitua gratuitamente.¹³

E continua, *verbis*:

“(…) O Estado de São Paulo sustenta, ainda, a partir das regras inscritas no

¹³ STF – Recurso Extraordinário nº 134.297-8-SP, Rel. Min. Celso de Mello, publicado no Diário de Justiça de 22/09/95, trecho do voto do Relator extraído da cópia do texto integral do acórdão, p. 686 a 687.

art. 225, § 1º, inciso VII, e § 4º, da Carta Política, que o novo ordenamento constitucional promulgado em 1988 introduziu profundas alterações no sistema de direito positivo brasileiro, consagrando a *inexigibilidade de qualquer indenização pelos atos administrativos de intervenção estatal na esfera dominal privada*, desde que, praticados com finalidade de proteção ambiental, venham a incidir em imóveis situados na Serra do Mar (...).

*Não assiste, também neste ponto, qualquer razão ao recorrente, eis que o acolhimento da tese ora sustentada implicaria virtual nulificação do direito de propriedade, com todas as graves conseqüências jurídicas que desse fato adiviriam.*¹⁴ (grifo nosso)

Por outro lado, assinalando a *índole comum da proteção ambiental* (ser assegurada não só pela sociedade, mas também pelo Estado), explica que seria *inadequado* impor somente ao particular tal ônus, *verbis*:

“É de ter presente, neste ponto, que, sendo de *índole comum o direito à preservação da integridade ambiental*, não se pode impor *apenas aos proprietários de áreas localizadas na Serra do Mar* – que venham a sofrer as conseqüências derivadas das limitações administrativas incidentes sobre os seus imóveis – *os ônus concernentes à concretização, pelo Estado, de seu dever jurídico-social de velar pela conservação, em benefício de todos, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.*

Por tal razão, as normas inscritas no art. 225 da Constituição hão de ser interpretadas de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, pro-

¹⁴ STF – Recurso Extraordinário nº 134.297-8-SP, Rel. Min. Celso de Mello, publicado no Diário de Justiça de 22/09/95, trecho do voto do Relator extraído da cópia do texto integral do acórdão, p. 688 a 689.

clamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal.¹⁵ (grifo nosso)

Destacando a íntima relação entre a proteção ambiental e o direito de propriedade, Michael Pagano (1995, p. 8), professor da Universidade de Miami, e Ann Bowman (1995, p. 8), professora da Universidade da Carolina do Sul, ao tratarem do federalismo americano e da proteção ambiental na década de noventa, ressaltam, também, a ponderação entre as normas ambientais restritivas e o uso da propriedade, destacando a necessidade de os órgãos estatais americanos compensarem financeiramente os proprietários atingidos pelas normas restritivas, *verbis*:

“(...) By July, 1995, several regulatory reform bills were making their way through the legislative thicket. The primary proposal would require federal agencies to undertake a rigorous series of risk assessments and cost-benefit analyses to justify new and extant regulations. A related measure would require the federal government to compensate a property owner if a federal regulatory action caused even a modest diminution in the fair market value of the property.” (grifo nosso)

A análise das jurisprudências do Supremo Tribunal Federal e a análise da doutrina americana apresentadas trazem, à colação, a unidade do texto constitucional. Segundo Konrad Hesse (1983, p. 18), “(...) a Constituição somente pode ser compreendida e interpretada corretamente quando é entendida, nesse sentido, como unidade”. Assim, as normas encontram-se em uma re-

lação de interdependência no ordenamento jurídico. Subjaz a essa interdependência a idéia de sistema formal que obriga a não compreender “em nenhum caso somente a norma isolada senão sempre no conjunto em que deve ser situada: todas as normas constitucionais têm de ser interpretadas de tal maneira que se evitem contradições com outras normas constitucionais (Idem, p. 48).

Deve, pois, haver ponderação entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental no contexto do ordenamento jurídico como um todo, não comportando antinomias entre normas definitivas. Assim, a contradição entre conteúdos de normas abertas, a valoração, não importa eliminação de uma delas do texto da Constituição, mas apenas harmonização de interesses em um determinado caso concreto.

3.2. O desenvolvimento sustentável como ética de desenvolvimento com a harmonização do econômico e do ecológico

3.2.1. Defesa do meio ambiente como objetivo da ordem econômica

Eros Roberto Grau (1990, p. 255) identifica a defesa do ambiente como *diretriz, norma-objetivo*, dotável de caráter constitucional conformador, ao indicar:

“Princípio da ordem econômica constitui também a defesa do meio ambiente (art. 170, VI), trata-se de princípio constitucional impositivo (Canotilho), que cumpre dupla função, qual os anteriormente referidos. Assume também, assim, a feição de diretriz (Dworkin) - norma-objetivo - dotada de caráter constitucional conformador, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas.”

Identificando-se o princípio da defesa do ambiente como expoente conformador da ordem econômica (mundo do ser), por ele são informados, conseqüentemente, os princípios da garantia do desenvolvimento

¹⁵ STF - Recurso Extraordinário nº 134.297-8-SP, Rel. Min. Celso de Mello, publicado no Diário de Justiça de 22/09/95, trecho do voto do Relator extraído da cópia do texto integral do acórdão, p. 692 a 693.

nacional (art. 3º, II) e do pleno emprego.¹⁶ O desenvolvimento nacional não haverá mais de ser reduzido ao conceito de crescimento econômico, mas deverá ser equilibrado,¹⁷ não só no sentido de atendimento do plano nacional e do plano regional (procedimento necessário em face do princípio federativo), mas para obediência do princípio da defesa do meio ambiente, com o conteúdo delineado pelo artigo 225.

3.2.2. O conceito de desenvolvimento sustentável e a ética do desenvolvimento

Situamos o princípio de desenvolvimento sustentável¹⁸ em diversos artigos da

¹⁶ “O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, *caput*. O desenvolvimento nacional que cumpre realizar, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, e o pleno emprego que impede assegurar supõem economia autossustentada, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico. Por esta trilha segue a chamada ética ecológica e é experimentada a perspectiva holística da análise ecológica, que, não obstante, permanece a reclamar tratamento crítico científico da utilização econômica do fator recursos naturais”. (GRAU, 1994, p. 249).

¹⁷ A Constituição Federal vigente em seu art. 174, § 1º, assinala: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional *equilibrado*, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. (grifo nosso)

¹⁸ A “Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (Comissão Brundtland), criada em 1983, trabalhou durante quatro anos para produzir o documento “Nosso Futuro Comum”, em que foi consagrada a expressão “Desenvolvimento Sustentável”, que foi ali conceituado como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos-

Constituição, mas o núcleo se encontra no *caput* do artigo 225: “Todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. O capítulo da ordem econômica também consagra o respeito ao meio ambiente como limitador da atividade econômica (artigo 170, inciso IV), bem como o artigo 186 que trata da função social da propriedade dentro do Título da Ordem Econômica e Financeira.¹⁹

O conceito de desenvolvimento sustentável elaborado pelo relatório de Brundtland²⁰ é o seguinte: “O desenvolvimento sustentável seria aquele capaz de satisfazer as necessidades sociais atuais sem comprometer as necessidades futuras”.

A conceituação desse desenvolvimento engloba questões ideológicas, visto que a própria noção de desenvolvimento sempre acompanhou disputa por diferentes formas de apropriação da riqueza e reprodução social.

Nesse aspecto, o saudoso Professor Josaphat Marinho (1995, p. 10) enfatizava a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento:

chave: a) o conceito de “necessidade”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; e b) a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras.

¹⁹ Ao se decompor essa disposição constitucional, percebe-se que, entre esses aspectos, se encontra um de feição eminentemente ecológica ou ambiental, qual seja o item II (*utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*), que, na verdade, constitucionalizou e ampliou uma disposição infraconstitucional já presente na alínea “c” do parágrafo 1º do art. 2º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), qual seja, a que “assegura a conservação dos recursos naturais”.

²⁰ O Relatório Brundtland foi resultado da Conferência de Estocolmo (1972), a primeira reunião mundial em que se tratou da questão ambiental, em que 114 países procuravam soluções para problemas que séculos de desenvolvimento irracional ocasionaram para todo o planeta.

“Se não é próprio estabelecer oposição entre os termos, cabe assinalar que, no juízo prevalecente, *desenvolvimento só se equipara a desenvolvimento quando une a ampliação das riquezas ao robustecimento da personalidade humana, como força social apta a produzir num ambiente adequado.*” (grifo nosso)

Da mesma forma, Denis A. Goulet (1966, p. 1) esclarece: “O desenvolvimento não é a simples industrialização ou modernização, nem o aumento da produtividade ou a reforma das estruturas do mercado”.

Completando sua exposição e explicando que o desenvolvimento deve ser um meio para conduzir os homens à sua dignificação, Goulet (1966, p. 38) defende uma ética do desenvolvimento como “um impulso não mecânico mas humano, uma criação da inteligência e da vontade de homens conscientes e de ação, de homens que possuam uma visão dos fins que lhes permita escolher racionalmente os meios. Em outras palavras, *“homens que tenham uma ética (ciência e arte dos fins e dos meios) do desenvolvimento”*.”

Analisando a obra de Goulet (1966), o professor George Browne Rêgo (1995, p. 114) destaca que:

“(…) A proposta do Professor Denis consiste em, superando o unilateralismo intransigente e evitando um ecletismo inconsistente, identificar em que medida os conflitos entre ciência e ética se processam, aonde estão as suas causas e como elaborar uma nova teoria do desenvolvimento da qual se possa derivar *um plano de ação mais profundo e consistente que abrigue, na justa medida, a interação entre homem e natureza, ao mesmo tempo em que possa promover as mudanças sociais requeridas, sem perder de vista os interesses mais gerais da pessoa humana, relativos à dignidade do seu existir, quer material, quer espiritualmente.*” (grifo nosso)

Como bem expressa, no mesmo sentido, o nobel de economia Amartya Sen (1999, p. 44-46), tratando da economia do

bem-estar (ramo do qual a economia ambiental constitui-se em parte) sob o enfoque utilitarista social em contra ponto ao do auto-interesse:

“O apoio que os crentes e defensores do comportamento auto-interessado buscaram em Adam Smith é na verdade difícil de encontrar quando se faz uma leitura mais ampla e menos tendenciosa da obra smithiana. Na verdade, *o professor de filosofia moral e economista pioneiro não teve uma vida de impressionante esquizofrenia.* De fato, é precisamente o estreitamento, na economia moderna, da ampla visão smithiana dos seres humanos que pode ser apontado como uma das principais deficiências da teoria econômica contemporânea. Esse empobrecimento relaciona-se de perto com o *distanciamento entre economia e ética (...)*”

As proposições típicas da moderna economia do bem-estar dependem de combinar comportamento auto-interessado, de um lado, e julgar a realização social *segundo algum critério fundamentado na utilidade, de outro (...)*” (grifo nosso)

Na sua defesa de *uma convergência entre a ética e a economia*, Amartya Sen (1999, p. 94-95) alinha-se a Denis Goulet (1966) na defesa de *uma ética de desenvolvimento*, que não se restrinja a mera visão utilitária de progresso na sua dimensão estritamente econômica. Nesse âmbito, afirma:

“Procurei mostrar que *o fato de a economia ter se distanciado da ética empobreciu a economia do bem-estar e também enfraqueceu a base de boa parte da economia descritiva e preditiva (...)*”

O uso disseminado da extremamente restrita suposição do comportamento auto-interessado tem limitado de forma séria, como procurei demonstrar, o alcance da economia preditiva e dificultado a investigação de várias relações econômi-

cas importantes que funcionam graças à versatilidade dos comportamentos (...) Por outro lado, ater-se inteiramente à restrita e implausível suposição do comportamento puramente auto-interessado parece levar-nos por um pretensão 'atalho' que termina em um lugar diferente daquele aonde desejávamos." (grifo nosso)

Logo, a ambição de ampliar a produtividade não se coaduna com a diversidade da natureza e com seu processo de regeneração, seja em uma visão ecocêntrica, seja em uma visão antropocêntrica.

A Constituição de 1988 adotou, dentro da perspectiva de uma ética do desenvolvimento, como conceito de desenvolvimento sustentável aquele que não permite a privatização do meio ambiente, prioriza a democratização do controle sobre o meio ambiente ao definir meio ambiente como "bem de uso comum do povo" e exige o controle do capital sobre o meio por intermédio de instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental e muitos outros, que chamam a comunidade a decidir. Para uma aplicação eficiente do desenvolvimento sustentável, faz-se necessário um levantamento da medida de suporte do ecossistema, ou seja, estuda-se a capacidade de regeneração e de absorção do ecossistema e se estabelece limite para a atividade econômica. Esse limite permite que as atividades econômicas não esgotem o meio ambiente, mas que este seja protegido para o futuro.

4. Economia do meio ambiente: busca da incorporação das externalidades ambientais

4.1. Crescimento econômico e degradação ambiental: propostas de conciliação

Davis Pepper destaca a relação entre o desenvolvimento econômico e a afronta ao meio ambiente como uma preocupação central do ambientalismo moderno, por meio da parábola do biólogo Garret Hardin em artigo publicado na Revista *Science*. Pepper (2000, p. 82) afirma que a consideração de que o bem ecológico pode por todos ser

explorado por ser gratuito, sem limitações quantitativas e qualitativas, mostra-se extremamente prejudicial.

Denis A. Goulet (1966, p. 95-96), por outro lado, ressalta a relação entre desenvolvimento e solidariedade na coabitação do mesmo planeta:

"(...) Nossa terra é única. Todos os homens ocupam-na e habitam-na. A simbiose entre a natureza e o homem decorre da natureza dêsse: os laços que os ligam são permanentes. O homem, apesar de ser distinto da natureza, dela faz parte, de certa forma. A ocupação da terra é destino de todos os homens e não privilégio de alguns. Aliás, essa ocupação é ato não só do indivíduo, mas também de grupos, de organizações coletivas, de unidades societárias. Uma terra para todos os homens e para tôdas as sociedades humanas. O planeta cria laços que ligam os homens a si e entre si."

Com isso, a afronta aos recursos naturais passou a ser uma afronta contra humanidade. Assim, esses segmentos da sociedade começaram a questionar o modelo de desenvolvimento econômico, repudiando publicamente as suas conseqüências e reivindicando, junto a seus representantes, mudanças nas políticas governamentais e no setor produtivo, como forma de minimizar e evitar que novos danos ambientais ocorressem.

Para os economistas, por sua vez, grande parte desses problemas ambientais deviam-se a uma *ineficiência do mercado*²¹ em refletir esses efeitos negativos nos preços dos bens e serviços produzidos.

Passados quase trinta anos da publicação de "Limites do Crescimento", o pessi-

²¹ *Ineficiência do mercado* são todos os fenômenos (p. ex. danos ambientais) que não são levados em consideração num mercado perfeitamente competitivo; a ineficiência do mercado é também chamada de externalidade. "Os mercados falham quando as transações num mercado produzem efeitos positivos ou negativos a terceiros, ou seja, causam externalidades" (MONTORO FILHO, 1998, p. 237).

mismo mostra-se hoje bem menor. Todavia, ainda há questões e problemas que não se podem ignorar. O crescimento econômico, principalmente nos países de terceiro mundo, foi acompanhado de sérios problemas de poluição da água e do ar. Diversas espécies de animais e vegetais que podem ser úteis para a humanidade num futuro próximo estão ameaçadas de extinção. Isso seria indício de que estamos fazendo algo errado? E, se positiva a resposta, como se poderá modificar tal maneira de agir?

A *teoria econômica* (assim, como a filosofia, a ecologia e o direito) tenta obter respostas para essas perguntas. O *campo da economia* (que aplica a teoria a questões ligadas ao manejo e preservação do meio ambiente) é chamado de *economia ambiental*.

Assim, discutiremos alguns dos princípios dessa disciplina no tópico seguinte.

4.2. Economia ambiental

4.2.1. Economia ambiental e a economia do bem-estar

A economia do meio ambiente e dos recursos naturais apóia-se nos fundamentos da teoria econômica neoclássica, que tem sua análise centrada na alocação ótima de recursos pelo mercado. Essa corrente da economia, segundo Godard (1997, p. 201-202), é o resultado do desdobramento dos conceitos de recursos naturais ou ativos naturais, efeitos externos ou externalidades e bens coletivos, que servem de reserva para unir ao núcleo teórico neoclássico os problemas levantados pela natureza, os quais resultam, em primeiro lugar, da dupla confrontação do produzível e do não produzível, do mercantil e do não mercantil.

Os conceitos de que fala Godard (1997, p. 203-209) tratam de particularidades individuais dos bens e serviços naturais que ajudam a identificar as conseqüências de sua apropriação pelo homem:

- Recursos naturais ou ativos naturais - designam o conjunto de bens que não são produzíveis pelo homem. Esses

recursos naturais são classificados de renováveis e não-renováveis. Os renováveis são aqueles que podem ser recuperados ao longo do tempo, seja por processo natural ou pela ação humana, tais como bens vivos (animais, plantas etc.) e a água que se renova por seu ciclo hidrológico. Os não-renováveis ou recursos esgotáveis são aqueles impossíveis de o homem fazer voltar à situação anterior, ou seja, aqueles cujo estoque se encontra na terra e sua formação só é possível de acontecer numa escala de tempo geológica. São esses os recursos minerais (ferro, petróleo etc.). Constituem-se *fatores de produção* (PINHO, 1998, p. 631).

- Efeitos externos ou *externalidades*²² - são os danos ou benefícios ecológicos resultantes da produção e consumo de bens e serviços, que são impostos a terceiros (indivíduo, empresa, coletividade) sem nenhuma compensação, e que não são considerados na formação dos preços desses bens e serviços para sua transação no mercado.

- Bens coletivos ou bens públicos - designam os bens para os quais o consumo ou utilização não é exclusivo (recursos naturais como a água e o ar), ou seja, diversos agentes sociais podem consumir ou compartilhar dos mesmos benefícios sem nenhum inconveniente.

Para alguns desses bens, constata-se uma impossibilidade, teórica ou contingente, de definir os direitos de uso exclusivos (o titular dos direitos não pode garantir a exclusividade do uso).

²² Os fundamentos da teoria padrão das externalidades de Marshall foram desenvolvidos por Pigou, em 1920, ao classificar os efeitos das externalidades em positivos e negativos. O efeito positivo Pigou chamou de economia externa e o negativo, de deseconomia externa. Para as externalidades negativas ou deseconomia externas, Pigou propôs que o Estado deveria intervir no mercado cobrando uma taxa, cujo valor deveria ser igual ao valor monetário do custo externo, que corresponde à diferença entre o custo privado (inclui todos os custos de produção - capital, trabalho, terra e capacidade empresarial) e o custo social (impactos ambientais adversos, resultantes das atividades econômicas). (DERANI, 1997, p. 108-109).

A economia do meio ambiente ou economia ambiental, por sua vez, continua trabalhando com os conceitos de recursos naturais ou ativos naturais, efeitos externos ou externalidades, bens coletivos ou bens públicos, *incluindo também os fundamentos da economia do bem-estar*.²³

A economia do *bem-estar*, segundo Bellia (1996, p. 77) é a “parte do estudo da economia que explica como identificar e alcançar alocações de recursos socialmente eficientes (...) ela somente se preocupa com o conjunto de opções aberto à sociedade, que contém as ‘melhores’ soluções possíveis de alocação de recursos”. Destaca, portanto, o surgimento de uma economia interventiva, que busca a alocação de recursos socialmente eficientes, com compreensão das deficiências do mercado clássico.

A *economia do bem-estar* e a *economia do meio ambiente* têm em comum a preocupação com a sociedade, com destaque, respectivamente, para os direitos sociais (direitos de segunda dimensão) e para os direitos ambientais (direitos de terceira geração).

Assim, a questão do meio ambiente, sob a ótica da economia do meio ambiente, é apreendida em termos de alocação de bens entre agentes em função das preferências destes últimos.

²³ “Arthur Cecil Pigou, professor de Cambridge no início deste século, desenvolveu o vasto edifício da ‘Economia do Bem-Estar’ investigando os efeitos de todo um elenco de políticas econômicas, sociais e fiscais, numa sociedade que ainda não alcançou o total planejamento sobre a renda social e sua distribuição a curto, médio e longo prazos. Fez a importante descoberta de que é incorreto calcular os custos de produção apenas em termos dos custos que oneram exclusivamente o produtor privado. Há, freqüentemente, outros custos de produção, como o desemprego, ou o dano à saúde dos trabalhadores, ou ruído e fumaça que invadem as vizinhanças, que são suportados por outras pessoas. Igualmente é incorreto calcular os ganhos na produção exclusivamente em termos de lucros privados: poderão haver lucros sociais que não cabem ao produtor que dispendeu o capital original (...) Pigou, assim, provou definitivamente que o êxito de uma empresa, ou o resultado da concorrência (mesmo “perfeita”, no sentido convencional), não é necessariamente vantajoso para a sociedade” (BELLIA, 1996, p. 77).

No contexto ora proposto, os recursos ambientais desempenham funções econômicas, entendidas essas como qualquer serviço que contribua para a melhoria do bem-estar, do padrão de vida e para o desenvolvimento econômico e social. Fica, então, implícita, nestas considerações, a necessidade de valorar corretamente os bens e serviços ambientais, entendidos esses no desempenho das suas funções, seja de fator de produção do sistema produtivo, seja de equilíbrio ecológico.

A ênfase, entretanto, dada pela economia ambiental relaciona-se ao primeiro aspecto (meio ambiente como fator de produção), não obstante procure, em segundo plano, garantir o equilíbrio ecológico.

4.2.2. Os componentes da valoração econômica ambiental

Essa atribuição econômica de valores para o meio ambiente pode ser representada, segundo Pearce (1990, p. 21-22) e Bellia (1996, p. 92-93), pela seguinte fórmula:

$$\text{Valor econômico ambiental total} = \text{valor de uso} + \text{valor de opção} + \text{valor de existência}$$

Onde, de forma sintética, podemos afirmar que:

- *valor de uso (use)* - refere-se aos bens e serviços ambientais que são apropriados para consumo imediato. Podem ser de uso direto, quando são resultados da exploração; ou de uso indireto, se esses bens e serviços dependem de funções do ecossistema para serem gerados.

- *valor de opção (option)* - refere-se ao valor de uso direto e indireto dos bens e serviços ambientais, cuja apropriação e consumo foram deixadas para o futuro (“valor de uso para os indivíduos do futuro”), como opção de conservar ou preservar esses bens e serviços ambientais.

- *valor de existência (existence)* - são valores atribuídos para preservação do bem ambiental por questões morais, religiosas,

culturais, éticas etc. Independe de seu uso atual ou futuro, são valores não determinados ou determináveis pela lógica do mercado.

Destarte, a avaliação monetária dos danos ou benefícios constitui uma componente essencial da Economia do Meio Ambiente. Na ausência de tais avaliações, a referência à eficiência econômica e ao *ótimo* se tornam um ideal puramente teórico. Com efeito, pelo princípio geral da racionalidade econômica, a economia, ciência da gestão dos recursos raros, tem por objetivo gerir com o máximo de eficiência a fim de obter um máximo de bem-estar que corresponda a uma situação de “Ótimo de Pareto”.²⁴

Como bem expressa o nobel de economia Amartya Sen (1999, p. 44-46), tratando da economia do bem-estar e do ótimo de Pareto:

“A otimalidade de Pareto às vezes também é denominada ‘eficiência econômica’. Essa expressão é apropriada de um ponto de vista, pois a otimalidade de Pareto concerne exclusivamente à eficiência no espaço das utilidades, deixando de lado as considerações distributivas relativas à utilidade. Porém, em outro aspecto é inadequada, uma vez que todo o enfoque da análise neste caso continua sendo a utilidade (...) A otimalidade de Pareto capta os aspectos da eficiência apenas do cálculo baseado na utilidade.” (grifo nosso)

Na realidade, a determinação desse ótimo exige o conhecimento de duas funções: a de custo total dos danos causados pela poluição e a de custo total da luta contra a poluição. Ora, se os custos da luta contra a poluição podem ser calculados de modo

mais fidedigno, os outros dados, por serem externalidades negativas, não são conhecidos ou ao menos avaliados espontaneamente pelo mercado. Por conseqüência, a ausência de uma avaliação monetária dos danos causados pela poluição dificulta a determinação do Ótimo de Pareto.

Em economia, a noção de dano ou benefício *repousa sobre a expressão das preferências dos indivíduos*: preferência para evitar uma perda (dano) ou para obter um benefício. Essas preferências se manifestam sobre o mercado e se expressam sob a forma do consentimento de pagar, transformando todos os valores em uma única forma de medi-lo: *a preferência do indivíduo em pagar determinado preço no mercado.*²⁵

A mensuração do valor de uso, primeira parcela, do valor ambiental total não é, portanto, simples. Mostra-se complexa, mas não torna inviável a sua utilização de forma estimada, nem a possibilidade de avanços metodológicos nesse campo. As deficiências devem-se ao desconhecimento da extensão e risco dos próprios impactos ambientais, que impede a identificação de todos os custos resultantes, e à desinformação dos indivíduos, o que reduz a percepção destes impactos.

Outro aspecto da mensuração de valores para bens ambientais envolve a segunda parcela – os “valores de opção”. Esses correspondem ao valor relacionado ao *uso potencial de um recurso, o qual não se utiliza de imediato, mas se deseja guardar para uma eventual utilização posterior*. Nele se encontra presente o *elemento transgeracional* do direito fundamental do desenvolvimento e do meio ambiente (direitos fundamentais de terceira geração).

²⁴ “A fim de remediar estas deficiências do mercado, Pigou em 1920 preconizava a intervenção do estado sob a forma de taxação das externalidades negativas. No ponto correspondente ao ótimo de Pareto, a taxa deve ser de um valor igual ao valor monetário do custo externo, isto é, a diferença entre o custo privado e o custo social (...) o mercado deve presidir à alocação dos custos, com a condição de ser corretamente ‘informado’” (TOLMASQUIM, 1998, p. 326).

²⁵ “Economic assigned values are expressed in terms of individual willingness to pay (WTP) and willingness to accept compensation (WTA)”. (PEARCE, 1990, p. 22). “De fato, na abordagem utilitarista, todos os diversos bens são reduzidos a uma magnitude descritiva homogênea (como se supõe que seja a utilidade), e então a avaliação ética simplesmente assume a forma de uma transformação monotônica dessa magnitude”. (SEN, 1999, p. 44 e 46).

Ou seja, os indivíduos dão um valor à preservação de uma floresta, de um mangue ou qualquer outro patrimônio natural, a fim de manter aberta a opção de utilização desse recurso, mesmo que essa hipótese seja pouco provável ou sua execução esteja longe no tempo. A essa opção pode-se adicionar uma opção pelos outros, com motivações altruístas que fazem com que se confira um preço à conservação de um patrimônio para as gerações futuras (valores de legado) ou para os outros indivíduos (valores altruístas).

Por sua vez, os valores de existência (*intrínsecos*, por não estarem sujeitos ao uso) *não são ligados nem ao uso efetivo (primeira parcela), nem à opção de uso (segunda parcela)*; dizem respeito ao valor conferido à existência mesma de um patrimônio ou recurso, não levando em conta qualquer possibilidade de usufruto direto ou indireto, presente ou futuro. Trata-se da idéia de que *certas coisas têm um valor, em si, independente do uso efetivo (valor de uso) ou potencial (valor de opção)*; mesmo que não se verifique nenhuma utilidade para determinado recurso ambiental, um valor intrínseco lhe é conferido. *Estar-se-á neste ponto na fronteira entre a esfera econômica, que só conhece o “valor de troca e o valor de uso”, e a esfera ecológica da conservação.*

O valor de existência representa, portanto, um valor não determinado ou determinável pelo mercado, mais que nele deve ser inserido para internação de um custo socialmente relevante.

5. Uso de instrumentos econômicos nas políticas ambientais: integração do jurídico e do econômico

5.1. Instrumentos econômicos: introdução

Pigou (1946, p. 25) foi o autor pioneiro na aplicação dos conceitos da microeconomia neoclássica ao exame de questões ambientais em sua clássica obra *“The economics of welfare”* publicada em 1920; ao considerar o fenômeno das externalidades (já desenvolvido de forma incipiente por

seu Professor Alfred Marshall), verificou a tendência no sentido da exploração predatória dos recursos naturais oriunda de uma “falta de desejo em relação ao futuro”.²⁶

A internalização das externalidades consiste em fazer os seus responsáveis pagarem pelos custos coletivos ou sociais que elas acarretam, corrigindo as diferenças entre o ótimo privado e o ótimo social, constituindo uma importante atividade estatal a correção dessa diferença provocada pelo mercado (Idem, p. 26-27).²⁷

O uso de Instrumentos Econômicos (IE)²⁸ na política ambiental vem ocorrendo de forma crescente em muitos países como mecanismo para: remediar as deficiências do mercado, no que se refere à internalização das externalidades negativas; melhoria do desempenho da gestão ambiental,²⁹ complementação das estritas abordagens

²⁶ No original: “*slackness of desire towards the future*”.

²⁷ A noção de um ótimo privado e de um ótimo público, bem como da distinção entre eles pode ser extraída de PIGOU, cético em relação aos benefícios sociais do mercado ao demonstrar que os indivíduos tendem a maximizar as suas satisfações presentes, na distinção feita entre o produto marginal privado líquido e o produto marginal social líquido: “*The Marginal Social Net Product is the total net product of physical things or objective services due to the marginal increment of resources in any given use or place, no matter to whom any part of this product will accrue ... It might happen ... that costs are thrown upon people not directly concerned ... The Marginal Private Net Product is that part of the total net product of physical things or objective services due to the marginal increment of resources in any given use or place which accrues in the first instance - i.e. prior to sale - to the person responsible for investing resources there*”.

²⁸ Um instrumento seria tido como econômico uma vez que afetasse o cálculo de custos e benefícios do agente poluidor, influenciando, portanto, suas decisões, com o objetivo de produzir uma melhoria na qualidade ambiental (OECD, *Economics*, Paris, 1989, p. 12-14).

²⁹ “A noção de gestão assume na França diversas significações. A mais antiga é técnica e se inscreve no contexto dos procedimentos previstos para a exploração das florestas submetidas a um regime jurídico particular, denominado ‘regime florestal’. Esta noção situa-se, portanto, na confluência da lógica profissional dos encarregados da gestão florestal e de uma lógica administrativa estatal, que se exerce em nome dos interesses superiores da nação”. (GODARD, 1997, p. 204).

dos instrumentos tradicionais (padrões ambientais, licenciamento e sanções legais) e aumento da receita para prover fundos para atividades sustentáveis. Paul Klemmer (1992, p. 54) afirma:

“Os instrumentos resumidos sob este título se inscrevem na categoria dos instrumentos econômicos que assumiram grande atualidade política e que procuram ou bem uma melhor atribuição das escassas margens de aproveitamento ambiental, ou então reduzir a superexploração dos recursos ambientais através de impulsos econômicos, isto é, através de elementos seletivos de benefícios e perdas (com orientação ecológica). Em outra ordem de coisas, quem advoga por este tipo de instrumento econômico procura por ‘o carro da ecologia diante dos poderosos bois da economia’, para poder movê-lo melhor e mais rapidamente (no sentido de eficiência ecológica).”

Um exemplo de instrumento de controle é a previsão da legislação brasileira da necessidade de controle prévio do Poder Público para a instalação de atividades industriais, comerciais e agrícolas. As Leis Federais 6.830/80, 6.902/81 e 6.938/81, que dispõem, respectivamente, sobre a implantação de indústrias em áreas críticas de poluição, criação e instalação de atividades em áreas de proteção ambiental e sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, prevêem expressamente o licenciamento das atividades como pré-requisito para que elas possam ocorrer. Há, pois, o controle de atividades por comando legal que impede simplesmente a realização desta, se não houver obediência a um procedimento administrativo (instrumento de comando e controle).

Inquestionável a utilidade desse mecanismo repressivo. Contudo, possui deficiências marcantes como a de que:

- o infrator pode contar com a possibilidade de escapar da punição;

- o sistema de multas busca coibir a prática de atos excepcionais, não deve ser aplicado, corriqueiramente, sob pena de desestímulo ao seu aspecto preventivo e desgaste do seu aspecto punitivo;

- a aplicação de penalidade é tarefa de grande dificuldade pois, se branda, estimula a reiterada prática de infrações, se rigorosa pode inviabilizar a empresa.

Depois de um longo período no qual os controles diretos foram quase exclusivos, surgem os instrumentos econômicos.

A utilização dos Instrumentos Econômicos (controle indireto do Estado) apresenta-se como outra forma de trato da questão sob um enfoque econômico de incentivo ou de oneração. O controle por meio das finanças públicas consiste na imposição tributária sobre as unidades poluentes ou na concessão de incentivos fiscais aos que adotem medidas preventivas ou corretivas da poluição. Aos agentes econômicos é indicado o custo social pelo desgaste ambiental ocasionado por suas atividades.

Assim, a denominação de “instrumentos econômicos” e sua intervenção no mercado econômico da oferta e da procura não devem induzir ao erro de que não se trata de forma estatal interventiva no meio ambiente.³⁰

³⁰ Instrumentos econômicos “(...) são prestações monetárias obrigatórias do direito público que o Estado cobra para poder cumprir seus objetivos em matéria de proteção ambiental. Com respeito ao objetivo perseguido por sua implementação, pode-se distinguir, basicamente, entre funções extrafiscais e funções fiscais. No caso das primeiras, os chamados direitos de intervenção, trata-se fundamentalmente de influir sobre condutas relevantes para o meio ambiente: procedimentos, redução das emissões, repressão de produtos contaminadores etc. Entretanto, os rótulos de ‘econômico’ ou de ‘mercado’ não devem induzir a erro, visto que se trata de uma forma de administração estatal do meio ambiente”. (KLEMMER, 1992, p.55). “In order to avoid the distortions in international trade which might result from failure to harmonize the environment policies pursued in Member countries and to facilitate cooperation in this field (...) consists in analysing the economic instruments with which the policies can be effectively applied. The problem of allocating environmental costs has thus come to be recognized as a key problem, bringing together the statement of objectives, the quest for efficiency, and in the

Desse modo, os IE, instrumentos estatais de intervenção econômica, estão divididos em dois grandes grupos:

- o primeiro, que atua em *forma de incentivos* (subsídios, isenções de impostos e redução de carga tributária); e

- o segundo, que atua na *forma de oneração* (tributos, taxas e tarifas, e licenças negociáveis ou direitos de propriedades).

5.2. Instrumentos econômicos na forma de incentivos estatais

A implementação dos IE do primeiro grupo implica perdas de receitas ou comprometimento de recursos do governo. Sua aplicação pode ser feita de várias formas, como, por exemplo, se as empresas poluidoras investirem em equipamentos de prevenção e controle da poluição, poderão ser beneficiadas com deduções de impostos, ou dedução do valor dos gastos na compra desses equipamentos, ou com financiamentos subsidiados para sua aquisição, ou, ainda, podem ser autorizadas a fazerem depreciação acelerada desses equipamentos. As que investem em produção de energia podem receber recursos monetários a fundo perdido, ou serem isentas de imposto de renda federal.

A OCDE constatou que esses tipos de IE estão sendo largamente utilizados pelos países membros, o que levou aquela organização a alertar para o fato de nas cláusulas do Princípio Poluidor Pagador (PPP) estar previsto que os incentivos de prêmios poderiam ser concedidos apenas em dois casos: no primeiro caso, durante o período de transição necessário para que os agentes se adaptem à política nacional de meio ambiente; e no segundo caso, quando a sua concessão objetiva redução dos níveis de poluição superior ao que é possível mediante regulação direta.³¹

international sphere, the harmonization project (...). (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD, 1975).

³¹ "A OCDE não vai muito longe na discriminação dos instrumentos adequados a executar o PPP,

O cuidado na aplicação desse tipo de IE deve ser observado para que sua concessão não desvie de seu objetivo, que é o de reduzir os níveis de poluição. Caso contrário, os governos podem terminar beneficiando os poluidores e favorecendo a manutenção do *status quo* da poluição.

Interessante perceber a conexão desse pensamento com o que na Economia foi desenvolvido por Pigou, para quem, na falha do mercado, o Estado deveria introduzir uma subvenção ou incentivo em caso de economia externa (efeitos sociais positivos) e um sistema de tributação em caso de deseconomia externa (efeitos sociais negativos).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 174, ao enumerar as formas de atuação do Estado, na condição de agente econômico, destacou a função de incentivo, nos termos do art. 174, *verbis*:

"Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, *incentivo* e planejamento, sendo *este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*" (grifo nosso)

Portanto, o objetivo do incentivo estatal econômico é muito semelhante ao da oneração estatal, sendo a outra "face da mesma moeda" de orientar a atuação dos agentes econômicos para a proteção ambiental.

5.3. Instrumentos econômicos na forma de onerações estatais

Assim, constata-se que esses mecanismos influenciadores do mercado permitem uma integração da dimensão jurídica (dever ser) e econômica (ser) do meio ambiente.

As onerações estatais consistem em mecanismos de cobrança aplicados diretamente

limitando-se a esclarecer que as medidas decididas pelas autoridades públicas para que o ambiente esteja num estado aceitável não devem ser acompanhadas de subsídios, que criariam distorções significativas ao comércio e investimento internacionais." (ARAGÃO, 1997, p. 168).

te sobre o nível de poluição que excede ao padrão estabelecido, ou também sobre o uso de um recurso natural acima do permitido. Sua aplicação é viabilizada através de um imposto, taxa, contribuição, multa ou tarifa previsto em lei, cujo valor pode ser calculado com base nos efeitos ecológicos de certos usos de recursos naturais ou nas emissões realizadas por processos industriais.

No caso das emissões de poluentes hídricos, a aplicação de tributação:

“(...) tem sido usada em países como Alemanha, França, Noruega, Suécia, etc, onde cada indústria poluidora é taxada pela contaminação provocada pelos efluentes líquidos industriais que despeja nos rios. O controle é rígido e o valor é considerável. Na França, a tributação é um desdobramento natural da legislação que existe desde 1964, e as indústrias podem optar entre pagar taxas equivalentes à poluição real que provocam, ou pagar por estimativa. Normalmente os agentes preferem pagar exatamente o equivalente à sua poluição, o que os leva a pagar também por seu controle. As cargas poluentes são classificadas conforme sua toxicidade numa medida equivalente denominada equitox, que serve de base para o cálculo do valor do imposto a ser pago pelo poluidor (BELLIA, 1996, p. 132).”

Logo, as taxas e tarifas³² têm sido utilizadas principalmente como instrumentos complementares de gestão, visando implementar o princípio do poluidor pagador.

Conforme enfatiza Maria Aragão (1997, p. 132), saber, em cada caso concreto, quem é o poluidor nem sempre é tarefa fácil:

³² Taxas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Tarifa é utilizada quando o preço é apresentado em forma de tábuas, catálogo, pauta, lista, tabela, ou qualquer exposição em que se fixem quotas que originam “preços públicos”. As taxas e tarifas teoricamente diferem uma da outra, no entanto, na economia ambiental são consideradas como palavras sinônimas.

“Quando a poluição ocorra no decurso do processo produtivo de um bem, e em consequência do processo produtivo dele, o poluidor será certamente o produtor do bem, mas se é o produto em si mesmo que é poluente (pela sua composição, pelo tipo de utilização que normalmente lhe é dada, ou pela sua deterioração enquanto resíduo) ou ainda no caso de tanto o processo produtivo como o produto ou processo consumptivo serem simultaneamente poluentes.”

O uso de taxas e tarifas, apesar das dificuldades de sua implementação, pode permitir que a cobrança venha a ter maior incidência sobre as classes de renda mais alta, contribuindo, também, para evitar acentuar as distorções sociais. Um outro ponto favorável à utilização desses IE é que a cobrança de taxas e de tarifas permite não só internalizar os custos ambientais nos custos privados de produção e consumo, mas também viabilizar um controle ambiental com custos mais baixos, com maior eficiência, e, ainda, induzir a mudanças tecnológicas tanto no processo produtivo, quanto na redução do consumo de bens e serviços ambientais.

Como espécie *sui generis* de oneração estatal figuram as licenças negociáveis. São cotas, permissões ou tetos de poluição estabelecidos pelo órgão ambiental para uma determinada área ou região. A definição de tipos de licenças negociáveis exige que o órgão ou instituição, responsável pelo controle da qualidade ambiental, estabeleça um nível de padrão de qualidade a ser alcançado, de acordo com o total de emissão de poluentes a serem permitidos para aquela área ou região. Posteriormente, o total dessas emissões é dividido e levado ao mercado para serem negociadas, ou são concedidas gratuitamente aos poluidores localizados na área ou região pelas autoridades competentes.

De posse dessas licenças, os poluidores passam a ter o “direito”, reconhecido pelo

Estado, de poluir por um determinado período aquela área que foi previamente definida, ou poderão utilizar essas licenças a qualquer momento no mercado, para negociar, vender ou comprar de outros detentores do direito de propriedade, sem interferência do governo, seguindo apenas as regras pré-estabelecidas no período de sua aquisição.

De acordo com Bellia (1996, p. 204), essa abordagem apresenta um baixo custo operacional para o governo, estabelecendo um mercado de licenças de poluição.

As licenças negociadas têm sido utilizadas, dentre outros países, nos Estados Unidos, Alemanha, Canadá e Austrália. “O que fica evidente da experiência dos EUA é que as licenças devem ser sempre introduzidas como complemento às regulações diretas e não como alternativas a esta” (ALMEIDA, 1998, p. 11).

No caso brasileiro, podia-se considerar, ainda, pouco significativo o uso de instrumentos econômicos na política ambiental. *Destaca-se, porém, contemporaneamente, a iniciativa da cobrança pelo uso de água, nos termos da política nacional de recursos hídricos estabelecida pela Lei 9.433/97.*

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ALMEIDA, Luciana Togeiro de. *Política ambiental: uma análise econômica*. Campinas: Papirus; São Paulo: UNESP, 1998.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. *O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente*. Coimbra, 1997.
- ARNAUD, André Jean. *O direito entre a modernidade e a globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- BELLIA, Vitor. *Introdução à economia do meio ambiente*. Brasília: IBAMA, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. *A insurreição da aldeia global versus o processo civil clássico*. In: _____. *Textos: ambiente e consumidor*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, v.1. 1996.
- CADIER, Christophe Yvan François. *O Brasil e a globalização dos mercados financeiros*. In: SUNFIELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena (Orgs). *Direito global*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- GODARD, Olivier. *A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação*. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Orgs). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997.
- GOULET, Denis A. *Ética do desenvolvimento*. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1996.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: integração e crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- _____. *Proteção do meio ambiente: caso do Parque do Povo*. In: Revista dos Tribunais. n.702. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- HESSE, Konrad. *Escritos de derecho constitucional: selección*. Madrid: Centro de Estudios constitucionales, 1983.
- KLEMMER, Paul. *Proteção ambiental e rentabilidade*. In: _____. *Ecologia e economia*. São Paulo: Konrad - Adenauer - Stiftung, 1992.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LUÑO, Antônio Henrique Perez. *Derechos humanos: estado de derecho y constitucion*. 3 ed. Madrid: Tecnos, 1990.
- MACRIDIS, Roy C. *Ideologias políticas contemporâneas*. Universidade de Brasília, 1982.
- MAFRA LEAL, Márcio Flávio. *Ações coletivas: história, teoria e prática*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.
- MAGALHÃES, José Luís Quadros de. *Direitos humanos na ordem jurídica interna*. Belo Horizonte: Interlivros de Minas Gerais, 1992.
- MARINHO, Josaphat. *Sociedade e Estado no Brasil na transição do século*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1995.

- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3.ed. Coimbra, 1991.
- MONTORO FILHO, André Franco et al. *Manual de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Economics instruments for environmental protection*. Paris, 1989.
- _____. *The polluter pays principle: definition, analysis, implementation*. Paris, 1975.
- PAGANO, Michael; BOWMAN, Ann. The state of american federalism: 1994 - 1995. In: _____. *Publius: the journal of federalism*. v.25, n.3. Easton: Meyner Center or the Study of Federalism, 1995.
- PEARCE, David W.; TURNER, R. Kerry. *Economics of natural resources and the environment*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1990.
- PEPPER, David. *Ambientalismo moderno*. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1966.
- PIGOU, Arthur Cecil. *The economics of welfare*. London: Macmillan, 1946.
- PINHO, Diva Benevides et al. *Manual de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- RÊGO, George Browne. Algumas considerações e inferências em torno do artigo do professor Denis Goulet acerca do tema 'Ética do desenvolvimento' como uma nova disciplina filosófica. In: _____. *Perspectiva filosófica*. v.3, n.6 - 7. jan. / jun. , jul. / dez. , 1995.
- SANTOS, Antonio Carlos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito econômico*. Coimbra: Almedina, 1997.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SILVA, César Augusto Silva da. *O direito econômico na perspectiva da globalização: análise das reformas constitucionais e da legislação ordinária pertinente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- SEN, Amartya A. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno. Economia do meio ambiente: forças e fraquezas. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.
- TORRES, Ricardo Lobo. *A cidadania multidimensional na era dos direitos*. In: _____. *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.