

DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS E TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

Romano José Enzweiler*

RESUMO

Este ensaio tem como escopo nuclear a reflexão acerca do *aggiornamento* do conceito de democracia, a partir da constatação do surgimento de uma “nova sociedade”, denominada “sociedade de risco”, em que o meio ambiente assume papel de destaque.

Cuida, também, e na mesma senda, de repensar o consenso democrático pelo viés dos partidos políticos, discutindo, de forma apenas aproximativa, o processo de deslegitimação dos Parlamentos. O argumento central, enfim, na tentativa de ver costurados os aspectos anteriores, finca raiz no estudo do Estado-fiscal-ambiental, mais especificamente na verificação das possibilidades de criação de uma política ambiental indutora do comportamento dos atores sociais por intermédio de mecanismos de estímulo e de desestímulo tributário.

Palavras-chave: Democracia. Sociedade de risco. Partidos políticos. Meio ambiente. Tributação.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Democracia e meio ambiente. 3 Partidos políticos e deslegitimação institucional. 4 Tributação como partícipe na construção de uma consciência ambiental. 5 Considerações finais. 6 Referências.

1 INTRODUÇÃO

Se tivéssemos que caracterizar, em breves palavras, nossa percepção do mundo presente, possivelmente elegeríamos as expressões “crise”, “deslegitimação institucional”, “dispensabilidade estatal”, “violência”, “corrupção”, “poluição”, dentre tantas outras que poderiam dimensionar nossa perplexidade.

* Juiz de Direito em Santa Catarina.

De tudo, a impressão que fica é que estamos cultuando uma espécie de “ética da aventura” ou, para alguns, uma “ética de contrato”, em que se “negociam” valores ao sabor de interesses individuais imediatos, à margem de uma “ética geral” forjada nos princípios retores de uma sociedade igualitária, mais coletivista e cooperativa.

Como resultado dessa perversa banalização da vida, vimos vicejar a fragilização dos laços sociais e a institucionalização do individualismo; disso decorrem a assunção de atitudes de indiferença, apatia e distanciamento da arena política, até mesmo porque a estrutura social favorece muito mais a desmobilização e a inércia do que a participação cidadã.

Além da evidente desmotivação do eleitor para com a coisa política, assistimos à dominação, pelo Estado, da tecnocracia secundada por procedimentos clientelísticos, personalistas e corporativistas, o que propicia o surgimento do chamado Estado Patrimonialista – ou mercantilismo estatal, de que trata Uricoechea (1978) –, no qual o bem público passa a satisfazer interesses privados.

De efeito, conforme Baquero (2000, p. 7), vivemos uma época de incerteza e de graves problemas, dentre os quais se situa o da representação política. Institucionalizou-se, nos países latino-americanos, diz o autor,

a mercantilização da política, ou seja, as instituições tradicionais, que já funcionavam precariamente no processo de mediação política, parecem estar sendo gradualmente substituídas por relações individuais e mercantis.

A crise dos partidos políticos, refere Baquero (2000, p. 15), está em todo lugar, em todo o globo, fazendo com que estes atores (mediadores naturais e indispensáveis entre eleitores e eleitos) “acabem se tornando mais pragmáticos na captação de apoio eleitoral, através da diminuição da ênfase ideológica”, fazendo com que, ao fim e ao cabo, a crise se agrave ainda mais, em razão da ausência de compromissos do eleito para com os programas partidários e, decorrentemente, com o próprio eleitor. Nessas circunstâncias, subvertem-se os valores, pois que o mandato, em democracias representativas de baixa densidade ideológica, como a nossa, acaba pertencendo ao parlamentar, e não à legenda que o albergou.

Aliado a esse fato, comenta Boeira (2004, p. 6), estamos experimentando um processo marcado por conflitos e riscos desigualmente distribuídos, característicos do que Beck intitula “sociedade de risco”. E é essa “nova sociedade” que,

delirantemente, vetustas concepções estatais insistem em demarcar, formatar e conter.

Diante de quadro tão sombrio e aparentemente desalentador, quais as possibilidades de discussão (com boa-fé) do tema ambiental em bases racionais? O que é possível construir de sólido e útil nesse cenário nebuloso e fugidio?

A proposta deste texto sugere como hipótese de reflexão, justamente, uma reaproximação, um resgate do debate público ambiental por meio das instâncias e instituições estatais, mais precisamente do Parlamento, acreditando, com Marco Aurélio Nogueira (1998), nas possibilidades da Política.

Assim, e de forma pontual, consoante a lição de Torres (2005, p. 37),

o que se discute hoje, em todo o mundo, é se o sistema ecológico deve ser protegido pelo poder de polícia e, conseqüentemente, pelo poder tributário ou se, ao contrário, o Estado deve adotar a política premial das subvenções e dos incentivos a quem se abstenha de poluir o meio ambiente. A verdade é que a proteção ecológica tem na cobrança das taxas um de seus melhores instrumentos, complementada pela política financeira apoiada também nos preços públicos, nas contribuições econômicas e na extrafiscalidade dos impostos.

Como se verá no decorrer do estudo, as alternativas do debate ambiental (via poder estatal) não se esgotam, felizmente, nas hipóteses regulatórias e estruturadoras. Para além dessas duas opções, tem-se utilizado, em casos tais (meio ambiente), de políticas indutoras, aí inseridas a fiscal e a tributária.

2 DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE

Democracia, justiça, liberdade, igualdade, dentre outros, são valores supremos de qualquer sociedade civilizada e, assim, pretendem ser, como a ética, transistóricos. A utopia é um de seus traços marcantes, o que os torna, em que pesem inatingíveis por completo, absolutamente desejáveis.

Especificamente em relação ao conceito de “democracia”, cujo significado varia, obviamente, no tempo e no espaço, vem ele “moldado” à concepção de mundo de que se partilhe. Todos os governos atuais, de todos os quadrantes do planeta, quase que indistintamente, em busca de legitimidade, se autoproclamam “democráticos”.

Inexiste, ademais, como explicita Baquero (2000, p. 17), “uma teoria unificada da democracia” e, por isso, “seu uso tem sido vulgarizado e até aproveitado por regimes autoritários que se autodenominavam de defensores da liberdade e da igualdade”.

Não obstante a sentida dificuldade de definição da expressão “democracia”, dois tipos de orientação têm-se sobressaído na ciência política acerca do seu conceito. “Por um lado, a democracia liberal e, por outro, a democracia social. Ambas convergem em relação a aspectos tais como: soberania popular, direitos humanos, igualdade de oportunidades e livre expressão”, designados princípios essenciais, os quais

têm-se estabelecido, gradual e consensualmente, em quase todas as nações, dentro do que se convencionou chamar, consoante Huntington, de Terceira Onda de Democratização. De fato, a democracia formal abre a possibilidade (e também é um requisito) para avançar em relação a uma democracia participativa e social (BAQUERO, 2000, p. 17).

Todavia, esses elementos que configuravam o conceito “clássico” de democracia (soberania popular, igualdade, liberdade, direitos humanos), com o advento do neoliberalismo, foram sendo substituídos por uma prática política baseada em procedimentos (democracia procedimental). Nessa perspectiva, “denominada pós-industrial de democracia, a macropolítica é substituída por uma prática e um discurso que desafiam as formas institucionalizadas de poder, especificamente os partidos políticos” (BAQUERO, 2000, p. 17).

Existirá relação de causa e efeito entre democracia e ecologia? Ou, por outro lado, há vinculação entre pobreza e degradação ambiental?

Se entendermos a dimensão ecológica como a construção de uma “sociedade ambientalmente equilibrada” (YOSHIDA, 2005, p. 530) e, ainda, se tivermos presente a noção de “desenvolvimento humano”, conforme amplamente utilizado pela ONU (tome-se como exemplo, dentre outros, o IDH – índice de desenvolvimento humano), poderemos responder afirmativamente a primeira questão.

Há, em nosso sentir, íntima relação entre desenvolvimento democrático e meio ambiente. Dito de forma mais clara, a experiência vem demonstrando que quanto mais fortes os laços democráticos e mais sólidas as instituições que lhe dão sustentação maior o espaço e mais audível a vocalização das demandas

sociais, para a discussão de temas transindividuais (direitos coletivos e direitos difusos), como é o caso, particularmente, das questões ambientais.

Na mesma esteira, vem a doutrina que entende a existência de estreita vinculação entre pobreza e degradação ambiental, conforme já sinalizado desde a Convenção de Estocolmo em 1972:

Por isso, a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Johannesburgo em 2002, reafirmou, como prioridade para o século XXI, a erradicação da pobreza, coadunando-se essa diretriz com a vertente da “sustentabilidade social” denominada “coevolução sociedade-natureza” (YOSHIDA, 2005, p. 529).

Calha, agora, verificar o tema respeitante à mediação social dessas demandas transindividuais, de indiscutível importância na atualidade (democracia, meio ambiente) que se dão no espaço público-estatal, nomeadamente por intermédio dos Parlamentos e dos partidos políticos.

3 PARTIDOS POLÍTICOS E DESLEGITIMAÇÃO INSTITUCIONAL

É de longe perceptível o descrédito que se abateu sobre a política e sobre os políticos, em particular. A deslegitimação desse importante Poder da República é fato lamentável e decorre, numa simplificação grosseira, em parte, dos inúmeros e incessantes escândalos que diuturnamente povoam o noticiário, parte em razão de uma ordenada intenção de desprestigiamento e diminuição do poder do Parlamento, o que só contribui, ainda mais, à hipertrofia do Poder Executivo.

Igualmente claro se afigura o descolamento de muitos parlamentares aos programas de seus respectivos partidos políticos, o que os libera, igualmente, de qualquer compromisso ideológico com seus eleitores.

De fato,

a crescente centralização do poder no âmbito do Executivo e a conseqüente subserviência de Estados e Municípios ao Governo Federal inibiram a constituição de partidos verdadeiramente nacionais, ao fragmentarem e politizarem pela dependência a relação entre poder central e local. [...] Sob essa perspectiva, as eleições majoritárias vieram reforçar o caráter personalista que acaba por envolver as disputas eleitorais, acentuando uma certa

desconexão ou irrelevância entre o candidato e sua legenda (MESSENBURG, 2002, p. 48)¹.

De efeito,

os processos eleitorais têm-se caracterizado muito mais por disputas entre pessoas do que entre partidos. Se os cidadãos escolhem candidatos em detrimento de partidos, isso cria uma situação em que os representantes eleitos sentem-se livres para se mobilizar à margem das diretrizes dos partidos, enfatizando posturas fisiologistas que pouco ou nada contribuem para a consolidação da democracia, particularmente nas sociedades em desenvolvimento (BAQUERO, 2000, p. 22).

Contribuíram para a perda de importância dos partidos políticos, também, as mudanças no comportamento dos eleitores. Assim, de acordo com Baquero (2000, p. 24), por exemplo,

o surgimento de uma nova classe média, o crescimento do papel dos movimentos feministas, o aumento do grau de escolaridade e a secularização são alguns elementos que incidem numa nova forma de encarar a política, diferentemente da época em que surgiram os primeiros partidos de massa. Pressupõe-se que, com maior acesso aos meios de comunicação de massa, os eleitores não dependem mais dos partidos políticos, particularmente no processo de socialização e obtenção de informações.

Portanto hoje, e este parece ser um sentimento generalizado, as relações entre Estado e indivíduo são cada vez mais diretas, isto é, sem a intermediação dos partidos políticos, e é visível a precariedade dos Parlamentos (e dos partidos que o compõem), já que não possuem mais, ao menos aparentemente, capacidade funcional. O Legislativo é um Poder sem poder, desprovido de funcionalidade, de sentido e de legitimidade num mundo hedonista, que não quer mais refletir. Restou-lhe apenas, por falta de independência e identidade, seguir como apêndice do Executivo, numa relação promíscua e que se satisfaz com os pequenos favores eleitoreiros promovidos em troca do voto.

Nem sempre foi assim ao que parece. Segundo o escólio de Messenberg (2002, p. 21),

1 “Existe ampla literatura que examina a tendência do Estado capitalista moderno de centralizar as decisões do Executivo, tendo como consequência o esvaziamento progressivo dos parlamentos na fixação de políticas públicas” (BAQUERO, 2000, p. 29).

para Locke, o Parlamento é o poder supremo da comunidade. Para Stuart Mill, é o fórum central de discussão das demandas sociais e fiscalização das ações do Executivo. Para Weber, um terreno de luta e ascensão de lideranças políticas.

O estudo do comportamento e funções do Parlamento (e aqui nos interessa vivamente a capacidade transformadora da política, por meio de seu *locus* originário) encontra-se umbilicalmente vinculado à organicidade e à capacidade representativa dos partidos políticos. É da experiência o fato de que baixa densidade institucional-partidária (fruto da ausência de fidelidade partidária, de um sistema multipartidário polarizado e altamente fragmentado, da presença de interesses suprapartidários, do receio de não-reeleição em razão do apoio a medidas impopulares do Executivo) reflete, dentre outros sintomas, personalização dos mandatos, o que, no limite, pode vir a enfraquecer o amálgama democrático (MESSEMBERG, 2002, p. 40).

De efeito,

[...] o sistema partidário no País vem se caracterizando historicamente pela descontinuidade e pelo fraco enraizamento social. Sua fragilidade se expressa não somente na alta fragmentação partidária, mas também na ausência de compromissos com os estatutos e conteúdos programáticos dos partidos, no intenso movimento parlamentar de troca de legendas e no contínuo desrespeito à condição de representatividade que supostamente deveria prevalecer entre os partidos e seus eleitores (MESSEMBERG, 2002, p. 46).

Em que pese o desencanto de todos neste momento, especialmente no Brasil, em relação aos partidos políticos e à política em geral, é sempre importante recordar que a teoria do “Estado de partidos” os considera essenciais para o próprio funcionamento do Estado. E, de acordo com Baquero (2000, p. 21), “aceitar que essas organizações atravessam uma crise de credibilidade suscita indagações no que diz respeito ao impacto que essa crise poderá causar na dinâmica política democrática”.

Portanto, ao falarmos de sistema e de partidos políticos, estamos tratando, também, da democracia.

Daí perguntarmos: de que maneira o Parlamento poderá resgatar sua importância e utilidade? Em que medida poderá a democracia coexistir com o esfacelamento dos partidos políticos? Como a tributação, expressão maior do Poder

do Parlamento, desde tempos imemoriais, poderá auxiliar na construção de uma consciência ambiental e, decorrentemente, no fortalecimento da democracia?

4 TRIBUTAÇÃO COMO PARTÍCIPE NA CONSTRUÇÃO DE UMA CONSCIÊNCIA AMBIENTAL

A sociedade do século XXI vem sendo caracterizada como “sociedade de risco”², e distingue-se por algumas notas relevantes: “a ambivalência, a insegurança, a procura de novos princípios e o redesenho do relacionamento entre as atribuições das instituições do Estado e da própria sociedade” (TORRES, 2005, p. 31).

Temos hoje, depois do Estado Liberal e do Estado Social, o aparecimento do Estado Subsidiário. Passamos da proteção dos direitos individuais do cidadão à segurança social (ou seguridade social, como querem alguns), e chegamos ao estágio atual, identificado como Estado Subsidiário (no qual prevalecem o seguro social e de prevenção).

Nesta sociedade complexa, “os riscos e a insegurança não podem ser eliminados, mas devem ser aliviados por mecanismos de segurança social, econômica e ambiental” (TORRES, 2005, p. 32). Nela,

[...] as instituições políticas e as instituições sociais entram em novo relacionamento. O Ministério Público e o Judiciário passam a exercer papel mais ativo na defesa dos direitos difusos, em cooperação com as instituições sociais, afastando-se da missão neutra que desempenhavam na sociedade industrial. A sociedade de riscos, com a pluralidade de interesses em jogo, é necessariamente uma sociedade litigiosa (TORRES, 2005, p. 34).

Diante dos desafios que a complexidade moderna propõe, intuitivo identificar o meio ambiente como objeto de especial atenção. Poderíamos dizer, talvez, que vivemos no tempo da preponderância dos direitos coletivos e difusos, transindividuais, em que a ecologia ocupa lugar de destaque, justamente por ser inapropriável por quem quer que seja e, ainda, porque de nossa consciência ambiental depende a qualidade de vida da geração atual e das gerações futuras.

2 “O Estado de Direito, em sua configuração mais recente de Estado Democrático e Social, que se afirmou a partir da queda do Muro de Berlim (1989), traz nova inflexão na problemática da segurança jurídica, tendo em vista que se caracteriza como Estado da Sociedade de Risco” (TORRES, 2005, p. 30).

Portanto, a proteção do meio ambiente inscreve-se dentre os direitos fundamentais, pois, como sublinha Torres (2005, p. 24), alguns direitos humanos afirmam-se de modo coletivo ou difuso, e destacam-se, dentre esses, os assim chamados “direitos ecológicos”. Logo, é correto afirmar que o meio ambiente também participa do rol dos direitos fundamentais, pois que o direito da natureza é a expressão moderna do direito natural, já “que pertence indistintamente a todos os homens, pois que os rios e as florestas não possuem direitos em nome próprio”.

É sob essa perspectiva – direitos fundamentais ecológicos – que iremos abordar a “tributação ambiental”.

A tributação ambiental pode ser singelamente conceituada como

o emprego de instrumentos tributários para gerar recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatório), bem como para orientar o comportamento dos contribuintes à proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório) (COSTA, 1998, p. 297).

Dentre as três políticas ambientais normalmente identificadas pela doutrina – as regulatórias, as estruturadoras e as indutoras de comportamento – interessantes, para o presente estudo, esse último grupo, uma vez que a tributação ambiental tem por escopo induzir comportamentos.

De efeito, conforme asseveram Cunha e Guerra (2003, p. 45),

as políticas indutoras referem-se a ações que objetivam influenciar o comportamento de indivíduos ou grupos sociais. São normalmente identificadas com a noção de desenvolvimento sustentável e são implementadas por meio de linhas especiais de financiamento ou de políticas fiscais e tributárias.

Tais técnicas indutoras, de estímulo comportamental, registre-se, são de uso cada vez mais freqüente no mundo inteiro, e fazem com que, ao lado do ordenamento protetivo-repressivo (tradicional), forme-se uma nova concepção do ordenamento jurídico, como “ordenamento com função promocional” (YOSHIDA, 2005, p. 538).

O fio condutor da discussão diz, pois, com a capacidade de influenciar comportamentos. “Com a sanção positiva ou premial”, prossegue Yoshida (2005, p. 539),

busca-se tornar mais atrativa a operação, assegurando a quem a realiza a obtenção de uma vantagem ou a supressão de uma desvantagem. É o caso da atribuição de um prêmio ou de uma isenção fiscal. Alguns Estados brasileiros, notadamente Minas Gerais e Paraná, têm aperfeiçoado sua legislação sobre o chamado “ICMS ecológico”, cuja técnica de incentivo consiste em contemplar com quinhões maiores de receita do ICMS os municípios que têm legislação em favor da preservação do meio ambiente e da correção de desvios prejudiciais à fauna e à flora. As medidas de desestímulo cumprem uma função predominantemente de conservação social, enquanto as medidas de estímulo, função predominantemente de mudança social.

Por isso, incorporaram-se, na legislação ambiental, alguns mecanismos “indutores”, tal como o princípio do poluidor-pagador, o qual

[...] sinaliza no sentido de que os potenciais poluidores devem arcar com a responsabilidade pelo pagamento das despesas estatais relacionadas com a precaução e a preservação dos riscos ambientais. O poluidor que se apropria do lucro em suas atividades poluentes, não pode externalizar negativamente a poluição que produz. Já o princípio do consumidor-pagador “aponta no sentido de que aquele que usufrui os bens de uso comum do povo deve pagar por eles” (TORRES, 2005, p. 27-28).

Portanto, o alcance do tributo-ambiental transcende a mera expectativa arrecadatória, centrando o foco na função indutora de comportamentos ecologicamente saudáveis. Para tanto, utilizam-se técnicas legislativas premiais, como o ICMS ecológico adotado em vários Estados da federação, ao lado da legislação repressora-punidora que não pode, evidentemente, deixar de existir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade de risco, em sua complexidade, fez com que os interesses juridicamente relevantes sejam caracterizados como individuais e transindividuais – coletivos e difusos. O direito ambiental insere-se nos chamados interesses difusos, até porque possui especificidades próprias (as decisões, as políticas públicas de hoje, em caráter local, regional, nacional e planetário, afetarão as gerações futuras).

Para conferir densidade política ao debate, impende sejam restabelecidas, revalorizadas e revitalizadas as práticas democráticas (via relegitimação dos Parlamentos) e a construção de uma democracia sustentável desprendida dos

vínculos estreitos dos limites territoriais das fórmulas do Estado (Moderno) (MORAIS, 2005, p. 621).

Demais,

[...] qualquer esforço no sentido de tornar a democracia contemporânea na América Latina mais orientada para a dimensão social passa, inevitavelmente, pelo fortalecimento de suas instituições políticas, particularmente dos partidos políticos. Os Estados modernos não podem ser concebidos à margem dessas organizações (BAQUERO, 2000, p. 7).

Enfim, é mesmo possível admitir o direito tributário na nova sociedade de risco, fruto desse consenso político amalgamador da democracia, como instrumento indutor de comportamentos ecologicamente sensatos. Daí a importância singular da tributação ambiental, com o estabelecimento de um ordenamento jurídico capaz de estimular atitudes eco-positivas (“sanção premial”), em paralelo ao instrumental punitivo-repressor já existente, com a identificação de conceitos e categorias consagradas pela doutrina, pela jurisprudência e pela lei, como a do “poluidor-pagador” e do “consumidor-pagador”.

Tecnologias jurídicas criativas, como a do ICMS ecológico, já adotado em alguns Estados Membros, parecem indicar o horizonte dessas novas possibilidades, dessa nova relação que surge entre o Estado, a sociedade, o homem e seu ambiente.

6 REFERÊNCIAS

BAQUERO, Marcelo. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2000.

BOEIRA, Sérgio Luís. *Desenvolvimento urbano e crise de paradigmas: o caso da região de Florianópolis*. Trabalho apresentado na III mostra de pesquisa em administração, Biguaçu, Univali, 2004.

COSTA, Regina Helena. Tributação ambiental, In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito ambiental em evolução*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 1998.

CUNHA, Sandra; GUERRA, Antônio José Teixeira (Org.). *A questão ambiental: diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MESSEMBERG, Débora. *A elite parlamentar pós-constituente*. São Paulo: Brasiliense, 2002.

MORAIS, José Luís Bolzan de. Novos direitos e tributação: perspectivas necessárias para uma nova eco-tributação. Anotações preliminares. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. Valores e princípios no direito tributário ambiental. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

URICOECHEA, F. *O minotauro imperial*. São Paulo: Difel, 1978.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários: ênfase na prevenção. A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.