XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL I

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito, economia e desenvolvimento sustentável I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadores: Felipe Chiarello de Souza Pinto, Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-330-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Economia. 3. Desenvolvimento Sustentável. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL I

Apresentação

Setenta e um (71) anos após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a criação da Organização das Nações Unidas (1945), cinquenta e oito (58) anos após a adoção pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos Humanos (10 de dezembro de 1948), notam-se, ainda, as violações sistemáticas dos Direitos Humanos, os conflitos armados entre Estados, a proliferação de grupos armados e o difícil diálogo para internacionalizar e efetivar os direitos humanos. A busca e a manutenção da paz e da segurança internacionais se tornam cada vez mais distante, tendo em vista os crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade aos quais acrescentam-se os crimes ambientais, em vários casos irreversíveis com danos incalculáveis devido ao endeusamento da economia.

Em sua Encíclica Laudato Sí, mi Signore (Louvado sejas, meu Senhor!”), o Papa Francisco, apesar de considerar as mudanças positivas no processo evolutivo da sociedade, lamenta, sobremaneira, a falta de conscientização do ser humano diante dos problemas ambientais. Para o Papa Francisco (2015),

A contínua aceleração das mudanças na humanidade e no planeta junta-se, hoje, à intensificação dos ritmos de vida e trabalho, que alguns, em espanhol, designam por «rapidación». Embora a mudança faça parte da dinâmica dos sistemas complexos, a velocidade que hoje lhe impõem as ações humanas contrasta com a lentidão natural da evolução biológica. A isto vem juntar-se o problema de que os objetivos desta mudança rápida e constante não estão necessariamente orientados para o bem comum e para um desenvolvimento humano sustentável e integral. A mudança é algo desejável, mas torna-se preocupante quando se transforma em deterioração do mundo e da qualidade de vida de grande parte da humanidade. (PAPA FRANCISCO, 2015, 18).

Daí, a necessidade de um convite urgente a renovar o agir comportamental do ser humano a fim de construir o futuro do planeta, promovendo-se debates sobre o desafio ambiental. O presente livro vem, exatamente, retomar os temas mais desafiantes em um mundo em transformação, a saber, Direito, Economia e Desenvolvimento sustentável. Não há dicotomia entre os três, menos ainda paradoxo, mas é preciso cuidar do Planeta, considerado, a “Casa Comum” em face do poder econômico e da necessidade de um desenvolvimento humano sustentável e integral.

No primeiro capítulo, Rodrigo Fernandes e Fernanda Sell de Souto Goulart Fernandes, em "Análise econômica da proteção do meio ambiente: crise e tributação ambiental", analisam a relação entre ordem econômica e meio ambiente, trazendo à tona a discussão sobre processo produtivo e consumo insustentáveis, apontando a necessidade de intervenção do Estado na economia através da tributação e da regulação da própria economia, tendo em vista abordagens multidisciplinares.

No segundo capítulo, Andressa Kelle Custódio Silva, Fernando Marques Khaddour, discorrem sobre a "análise do papel do estado na punição do crime de perigo abstrato nas infrações ambientais como forma de assegurar um futuro sustentável", e abordam" a criminalização das condutas que exaurem o chamado crime de perigo abstrato, sendo essa punição através da tutela ambiental a única maneira de alcançar um futuro sustentável." Destaca-se a urgência da atuação do direito penal ambiental como forma de reduzir e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No artigo "normas tributárias indutoras e o fomento da economia criativa para o desenvolvimento do nordeste brasileiro", Evilásio Galdino de Araújo Júnior e Patrícia Borba Vilar Guimarães propõem "uma reflexão acerca do papel das normas tributárias indutoras no cenário político e econômico brasileiro, com ênfase no objetivo constitucional de promoção do desenvolvimento e minimização de desigualdades", refletindo sobre a. região Nordeste brasileira com base na doutrina de Geraldo Ataliba e Luís Eduardo Schoueri, bem como a teoria do desenvolvimento de Amartya Sem. Para os autores, faz-se necessário que a política indutora seja uma ferramenta a ser utilizada dentro de uma política pública mais sólida vinculada à política pública de economia criativa.

Tratando-se de "novos paradigmas de direitos sociais e a dignidade da pessoa humana, analisados sob o enfoque do direito de personalidade do trabalhador em um mundo globalizado", Marco Antônio César Villatore e Marcelo Rodrigues manifestam a preocupação com a atual crise econômica do Brasil e da necessidade de proteger o trabalhador da exploração dos maus empregadores, ressaltando a dignidade da pessoa humana perante a globalização.

O ativismo judicial e análise econômica dos contratos empresariais é tema do trabalho dos autores Matheus Moysés Marques Dutra de Oliveira e Deborah Delmondes De Oliveira. Discutem-se as implicações do ativismo nos contratos mercantis e seu impacto econômico, levando em conta as questões atinentes à previsibilidade e eficiência dos contratos comerciais para redução dos custos de transação.

Carolina Guerra e Souza e Gustavo Ferreira Santos apresentam “a necessidade de uma governança democrática na regulamentação das agências de rating: pluralismo jurídico e a crise econômica de 2008”, pois, no contexto atual de pluralismo jurídico, segundo os autores, é primordial o envolvimento da sociedade na formação de um consenso alargado para repensar a atuação das agências de rating. Visa-se, com o trabalho, defender a governança democrática como ferramenta de inclusão na atuação autorregulatória do mercado.

Vinicius Luiz de Oliveira, aborda “os efeitos da globalização econômica na crise da jurisdição brasileira”, partindo do modelo de Estado Social de Direito, para discutir-se o alcance da atual crise de efetividade das normas jurídicas. No entendimento do autor, “os impactos jurídicos e sociais de fenômenos complexos como a globalização econômica não são perceptíveis a curto prazo. Questiona-se em que medida a crise da jurisdição é reflexo de uma crise de soberania do Estado moderno”.

O instigante trabalho de Sébastien Kiwonghi Bizawu e Vânia Ágda de Oliveira Carvalho, intitulado “Estabilidade financeira e integração econômica: a efetividade da sustentabilidade no século XXI”, propõe um repensar da atual situação financeira econômica no século XXI e do modelo de crescimento econômico, procurando alinhá-lo ao ideal preconizado pelo desenvolvimento sustentável.. Após discorrer acerca do assunto, conclui-se pela ineficiência da integração monetária.

Quanto a Mario Jorge Tenorio Fortes Junior e Ariel Salete de Moraes Junior, ambos trazem no bojo da discussão a “globalização mais humana: da boa governança em prol da defesa do socioambientalismo”, afirmando que o crescimento econômico deve ser compatibilizado com outros valores e que é importante “demonstrar a necessidade de melhoria da proteção socioambiental, destacando sua importância em âmbito local (nacional)”, mas também a” necessidade de ampliação territorial desta tutela, mediante adoção de técnicas de boa governança que ultrapassem as fronteiras de determinada nação com a finalidade de assegurar a proteção socioambiental em âmbito global”.

No artigo “ICMS ecológico paraense frente à análise econômica do direito”, Bernardo Mendonça Nobrega, tendo por marco teórico Richard Posner e Steven Shavell, apresenta o ICMS verde como instrumento de proteção do meio ambiente e visualiza suas consequências quanto ao desenvolvimento sustentável.

Miguel Etinger De Araujo Junior e Lincoln Rafael Horacio falam da “Indução da economia pelo estado em prol do meio ambiente”, buscando inspiração em Norberto Bobbio (Da Estrutura à Função: novos estudos da Teoria do Direito), analisam o papel do Estado

enquanto ente obrigado constitucionalmente a proteger o meio ambiente, apresentam um estudo dos instrumentos de indução econômica que podem ser utilizados na atuação estatal. Para tanto, abordam a “relação existente entre o poder estatal e a proteção ao meio ambiente à luz das externalidades negativas e das possíveis intervenções indutivas das quais o Estado pode se valer para minimizar as mazelas delas decorrentes”.

A Lei complementar nº 147 e a incansável busca pelo controle da atividade econômica é o trabalho da autoria de Carlos Augusto Dos Santos Nascimento Martins em que destaca a função do Estado enquanto fomentador da atividade empresarial e orientador de políticas públicas voltadas a consecução dos objetivos revelados pela Constituição Republicana, quanto a ordem econômica e o desenvolvimento social.

Alexandre Pedro Moura D'Almeida e Aline Bastos Lomar Miguez, escrevendo sobre “O desenvolvimento promovido no brasil pelo himineu entre o banco do desenvolvimento nacional e o tesouro nacional”, discorrem sobre o desenvolvimento promovido pelo impacto dos desembolsos praticados pelo BNDES na sociedade, considerando o seu entrelaçamento com o Tesouro Nacional e tendo em vista a seletividade dos seus desembolsos. O autor afirma que houve uma distorção no poder de compra da moeda por meio de técnica inflacionária, prejudicando toda a sociedade.

Para Osmar Gonçalves Ribeiro Junior e Heber Vinicius Brugnolli Alves, “O protecionismo comercial pós Bretton Woods e o mito do desenvolvimento econômico”, demonstra que o protecionismo aplicado pelos países desenvolvidos, bem como a difusão da ideia do desenvolvimento econômico pelos países em desenvolvimento leva à criação do mito do desenvolvimento econômico.

Luan Pedro Lima Da Conceição trata de “Paragominas município verde e a participação popular: a busca pelo desenvolvimento sustentável”, abordando as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento sustentável adotadas na Região Amazônica, notadamente, as políticas implantadas no Município de Paragominas através do conceito de “Municípios Verdes”. Analisa também, do outro lado,tais políticas sob a ótica de uma cidadania ambiental.

João Adolfo Maciel Monteiro escreve sobre a “Política agrícola comum: uma perspectiva histórica sobre avanços e embates internacionais”, destacando o papel da União Europeia com relação ao desenvolvimento e financiamento do setor agrícola regional. Para o autor, “os

valores dispensados a título de financiamento, subsídios e compensações para esse sector são elevados frente ao orçamento da União Europeia, e nem sempre distribuídos de forma igualitária entre os Estados-Membros, bem como no tratamento com o mercado externo.”

Os autores Giovani Clark e Bruno Fernandes Magalhães Pinheiro de Lima discutem sobre a ausência da efetividade qualitativa das políticas urbanas brasileiras baseadas no artigo 182 da CF/88 e nos instrumentos presentes na Lei nº 10.257/2001 e formulam problema de que as políticas urbanas não estão alcançando seus objetivos, reproduzindo as desigualdades e problemas configuradas na permanente "crise urbana" brasileira que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 10.253 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – pretendem combater.

Pelo exposto, caros leitores, não se pode olvidar que os três pilares, objetos do título do presente livro “Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável”, uma vez conjugados, corroboram para combater a pobreza e visam a melhorar as condições de vida e, ao mesmo tempo, assegurar a prosperidade e a segurança às gerações futuras e o bem estar-social a todos os povos. O desenvolvimento não pode ser apenas econômico, mas também e, sobretudo, humano e sustentável, pois, conforme a ONU, “o objectivo do desenvolvimento sustentável é estabelecer padrões que equilibram os aspectos econômicos, sociais e ambientais das atividades humanas para encontrar um equilíbrio coerente e sustentável a longo prazo.” (tradução nossa).

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu - ESDHC

INDUÇÃO DA ECONOMIA PELO ESTADO EM PROL DO MEIO AMBIENTE

THE INDUCTION BY THE STATE OF ECONOMICS ENVIRONMENT NAME

Miguel Etinger De Araujo Junior [1]
Lincoln Rafael Horacio [2]

Resumo

O presente trabalho procura analisar o papel do Estado enquanto ente obrigado constitucionalmente a proteger o meio ambiente, tendo como objetivo apresentar um estudo dos instrumentos de indução econômica que podem ser utilizados na atuação estatal. Neste aspecto, foi realizada uma pesquisa exploratória através de análise bibliográfica, procurando encontrar os instrumentos econômicos a serem utilizados como balizas pela Administração Pública em sua atuação, com vistas a proteção do meio ambiente. Para tanto, foi esclarecido como essa intervenção do Estado ocorre frente às externalidades negativas da atividade econômica e os instrumentos econômicos reguladores das atividades econômicas em prol do meio ambiente.

Palavras-chave: Externalidades negativas, Intervenção indutiva, Instrumentos econômicos, Justiça ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyzes the role of the State as being constitutionally obliged to protect the environment, aiming to present a study of the economic induction instruments that can be used with state action. In this regard, an exploratory research through literature review was carried out, seeking economic instruments to be used as beacons for the Public Administration in its operations, with a view on protecting the environment. Thus, it was clear how this state intervention occurs in the face of negative externalities of economic activity and, finally, regulators economic instruments of economic activities in favor of the environment.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Negative externalities, Inductive intervention, Economic instruments, Environmental justice

[1] Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Docente dos cursos de graduação e mestrado em Direito da UEL – Universidade Estadual de Londrina. E-mail: miguel.etinger@gmail.com

[2] Mestrando do Programa de Mestrado em Direito da UEL - Universidade Estadual de Londrina. E-mail: lincoln_rafa91@hotmail.com

INTRODUÇÃO

É proposto pelo presente artigo um estudo que tem como tema central a análise das possíveis formas de indução econômica a serem utilizadas pelo Estado com o objetivo de estimular o comportamento dos agentes econômicos em prol de uma prática de produção sustentável.

Cabe inicialmente dizer que, segundo dispõe o art. 225 da Constituição Federal de 1988: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

Observa-se, desta forma, que ao Estado, em sentido amplo, foi imputado um papel importante na preservação ambiental, papel este decorrente, dentre outros elementos, do fato de considerar-se o meio ambiente como um direito fundamental, o qual o Poder Público tutela em prol do direito à vida, e, não menos importante, da existência humana de forma digna.

Desta forma, o enfoque econômico sobre a atuação estatal tem por objeto de estudo a aplicabilidade e a eficácia da indução econômica na questão ambiental, podendo interpretá-la ainda como mecanismo de políticas públicas ambientais. Se na contemporaneidade, em que a produção de bens e serviços de consumo foi entregue preponderantemente à iniciativa privada, a menor participação do Estado na economia tem sido questão de ordem, ou seja, a maior liberdade de mercado e a "desregulamentação", em contrapartida também se sedimenta a disposição de que a intervenção Estatal, enquanto reguladora do livre mercado, é fundamental para que a degradação ambiental seja contida. Logo, frente às falhas no sistema de livre mercado, indica-se que o governo intervenha para que as ineficiências econômicas próprias desse modelo sejam corrigidas.

As externalidades negativas estão presentes neste contexto, e ocorrem quando um agente produz uma ação nociva que surte efeitos negativos sobre toda sociedade, sendo esta afetada, direta ou indiretamente, por suas conseqüências. Tendo-se como exemplo as consequências advindas da produção industrial, da indústria florestal, extração mineral e agricultura, atividades estas que tendem a causar transformações no ambiente com imensuráveis sequelas, resultado decorrente da produção e consumo.

Em consequência, cabe ao Estado elaborar políticas públicas que tornem possível que as externalidades negativas sejam previamente mensuradas, objetivando sempre que o

meio ambiente seja conservado e também a criação de incentivos que propiciem o sustentável desenvolvimento econômico.

Desta forma, o presente trabalho baseia-se nas regras e princípios ambientais, tributários e econômicos vigentes no Estado Brasileiro, com o objetivo de analisar a relação existente entre o poder estatal e a proteção ao meio ambiente à luz das externalidades negativas e das possíveis intervenções indutivas das quais o Estado pode se valer para minimizar as mazelas delas decorrentes.

1. DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA EM PROL DA JUSTIÇA AMBIENTAL

Na atualidade debate-se na filosofia do direito quais as funções do direito e as espécies de normas postas à disposição do Estado para tutelar de modo eficaz os interesses sociais que estão sob a sua guarida.

Partindo-se da premissa de que diante da complexidade das relações sociais modernas o clássico modelo coativo-repressivo do direito não se faz suficiente para tutela eficaz dos variados interesses sociais que ao Estado incumbe defende e nem para o alcance de todas as finalidades que o Estado deseja obter, no direito ambiental econômico analisa-se a possibilidade de que uma legislação seja criada com capacidade de trazer uma coadunação mais próxima à perfeita entre os interesses em conflito, isto é, entre a necessidade de exploração dos recursos naturais e a imprescindibilidade da preservação do meio ambiente encorajada por meio da premiação dos que assumirem o compromisso da responsabilidade ambiental em suas atividades.

Sobre as funções do direito na sociedade, a teoria tradicional do direito visualizava neste apenas um sentido protetor de bens jurídicos e interesses coletivos alicerçado por regras de desencorajamento de condutas, sob ameaça de sanções negativas. Bobbio (2007, p. 2) ensina que para esta teoria “o direito atinge o próprio objetivo (que é essencialmente repressivo) por meio da organização de sanções negativas (o direito como aparato coativo, ou *Zwangsordnung)*”.

Todavia, nos tempos modernos, ante a complexa dinâmica das relações sociais e dos diversos interesses que ao Estado incumbe tutelar, interesses estes que muitas vezes estão em zona de atrito, certo é que a utilização do direito em sua concepção clássica, com preceito primário prescrevendo condutas negativas e secundário impondo sanções também negativas,

não compatibiliza satisfatoriamente os diversos interesses em conflito e, em decorrência, não tem eficácia na tutela dos direitos que pretende garantir.

Onde a intervenção do Poder Público na esfera dos interesses econômicos foi aumentando para fins regulatórios, justamente em razão de entrega da produção à iniciativa privada, a concepção tradicional das funções do direito parece inadequada (BOBBIO, 2007). A disposição de condutas não permitidas sob a ameaça de uma punição, clássico meio onde o direito atua para que a sociedade amolde suas condutas não é suficiente, por si só, ao cumprimento integral do desiderato outorgado ao Estado através do art. 225 da Constituição Federal.

Além da repreensão dos agentes responsáveis pelos males ambientais, é preciso no atual estágio da humanidade de políticas públicas e instrumentos econômicos que incentivem a preservação, uma vez que quando já causados os danos, os males ambientais são de difícil senão impossível reparação, de maneira que a punição por vezes não será capaz de fazer com que os estragos causados sejam reparados.

Tendo isto em vista, aprofunda-se nos estudos que se propõe a responder dentro de uma teoria geral do direito quais as funções do direito e com quais espécies de normas, proibitivas, permissivas, indutoras o Estado pode alcançá-las. Neste contexto surge a teoria que trabalha com a função promocional do direito, alicerçada não por regras repressivas, mas por normas de encorajamento.

> A introdução da técnica do encorajamento reflete uma verdadeira transformação na função do sistema normativo em seu todo e no modo de realizar o controle social. Além disso, assinala a passagem de um controle passivo – mais preocupado em desfavorecer as ações nocivas do que em favorecer as vantajosas – para um controle ativo – preocupado em favorecer as ações vantajosas mais do que em desfavorecer as nocivas (BOBBIO, 2007, p. 15).

Com essas normas de encorajamento, sustentadas por sanções positivas (ou sanções premiais) é que o Estado deve trabalhar hodiernamente no exercício de seu encargo de proteger o meio ambiente, sobretudo com instrumentos econômicos aptos a induzir comportamentos sob estímulo de sanções premiais.

Há uma legislação ambiental moderna no Brasil. Apesar disto, para que os objetivos de sustentabilidade no crescimento sejam atingidos, é preciso que se invista em políticas que satisfaçam ao mesmo tempo os interesses capitalistas e, de outro lado, protejam o meio ambiente. Neste contexto, o emprego de instrumentos econômicos vistos no âmbito jurídico como sanções positivas é discutido como uma ferramenta de política pública com capacidade

conciliatória da racionalidade no uso dos recursos naturais e estratégias de desenvolvimento econômico (RIBEIRO; FERREIRA, 2011).

Assim, a ativa postura em conduzir o desenvolvimento econômico do País pelo Estado é papel a ele atribuído através do art. 174 da Constituição, justificando-se também para que os agentes econômicos sejam induzidos em prol do desejado alcance do sustentável desenvolvimento. Cabe lembrar que quanto mais se aumenta a produção econômica de mercado em prol do atendimento das demandas sociais, mais precisa servir a atividade do estado na condução do desenvolvimento sustentável e consciente, sobretudo porque tal como o meio ambiente, o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado pelo Estado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico e o bem-estar da população.

Deste modo, a matéria ambiental tem demandado um distinto enfoque econômico no que diz respeito às políticas públicas e instrumentos econômicos por intervenção estatal. Se na atualidade a problemática tem sido uma participação menor do Estado na economia, ou seja, uma maior liberdade de mercado em conjunto com a sua desregulamentação, de outra parte a degradação ambiental necessita da intervenção do Estado como agente protetor, cobrando deste uma regulação sobre a atividade econômica. Desta forma, para correção das ineficiências econômicas a intervenção do governo se faz necessária frente aos problemas de livre mercado (CARDOSO, 2004).

É inevitável no contexto atual de produção e consumo que exista um conflito entre dois princípios, dos lucros e sustentabilidade e do desenvolvimento econômico pautado no crescimento de produção.

As externalidades negativas decorrentes das atividades econômicas em relação ao meio ambiente, não são um fatalismo desenvolvimentista, ou seja, não são algo natural decorrente do crescimento econômico. Para além de causas não explicadas racionalmente, estas externalidades são fruto de deliberação por parte da sociedade por meio de seu governo. Isto é, se não por toda a coletividade, ao menos por parte daqueles que detêm as prerrogativas de indicarem como o processo de desenvolvimento dentro do país irá ocorrer.

Por certo que toda decisão que influi na qualidade de vida de toda comunidade deve ter um caráter público, o que pressupõe uma participação direta ou indireta de toda a sociedade neste processo deliberativo. Ocorre que a correlação de forças se dá, principalmente, pelo poder de pressão e persuasão nos órgãos responsáveis por uma ou outra decisão. De um lado, o empresariado que detém as forças produtivas e, de outro, a sociedade que sofre os efeitos negativos da produção irracional desenfreada. E essa correlação de forças,

historicamente, não se dá de forma razoável, do ponto de vista do equilíbrio. Variáveis políticas, econômicas, históricas e culturais têm influenciado em que espaço territorial as externalidades negativas se dão.

De uma forma geral, se compreende que a degradação ambiental atinge toda coletividade, ferindo os direitos dos cidadãos de terem acesso ao ambiente ecologicamente equilibrado. Contudo, ao aproximarmos o campo de visão e fazer a análise desta questão, é possível constatar que em uma sociedade desigual, nem o acesso aos bens ambientais e nem degradação consequente da exploração destes bens são distribuídos de forma igualitária (ARAUJO JUNIOR; BARROZO, 2016).

Segundo Carvalho (2011, p. 166), "os modos de acesso aos bens ambientais e seu uso, prevalecendo os interesses privados, além de ocasionarem agressões ambientais, ferem seu caráter coletivo". É diante desta perspectiva que se definem os "conflitos socioambientais", compreendidos como a tensão que se instaura entre os interesses privados e coletivos no acesso e utilização dos bens ambientais.

> Os conflitos socioambientais têm se perpetuado ao longo da história pelo domínio de uma racionalidade instrumental e utilitária, em detrimento a uma postura de reciprocidade ante a natureza enquanto alteridade a ser respeitada, entendendo- a não só como as formações florestais, os mananciais e outros ecossistemas, mas também como a base natural dos ambientes da vida social, ou seja, a base natural do nosso dia a dia (CARVALHO, 2011, p. 164).

É neste contexto que surge o movimento por Justiça Ambiental nos Estados Unidos, a partir da década de 1960, partindo da denúncia de tratamento diferenciado em alguns bairros para a questão do saneamento e disposição final de rejeitos tóxicos e perigosos. Ele toma força na década de 1980, buscando demonstrar que os impactos ambientais negativos se distribuíam de forma desigual em função de gênero, raça e condição econômica (ASCELRAD, 2013).

Esta ideia reforça as afirmações de Acselrad *et.al* (2008), que consideram que o movimento por justiça ambiental "defende posições anticapitalistas" e se posiciona de forma contrária ao pensamento ambientalista conservador, dominante na atualidade, para o qual

> a crise ambiental é democrática, isso é, a humanidade como um todo, indistintamente, estaria igualmente sujeita aos efeitos nocivos da degradação ambiental planetária, independentemente de qualquer tipo de recorte social. Todos os humanos seriam igualmente responsáveis e vítimas da crise ambiental contemporânea.

Percebe-se que os impactos ambientais têm atingido as populações carentes de forma desproporcional. Contudo, é importante ir além. "A história do povo revela que há diversidades raciais que são criadas e recriadas no interior das desigualdades sociais" (IANNI,

2004, p. 7). É neste sentido que Rocha (2012) situa as problemáticas de raça e gênero, sugerindo as mulheres e os negros como grupos socialmente vulneráveis. Esta condição evidencia o que na atualidade se define por racismo ambiental.

Este termo, "racismo ambiental", foi apresentado pela primeira vez por Benjamin Chavis, em 1982, "significando discriminação na aplicação e no cumprimento da política ambiental, tendo em vista o referencial racial, configurando uma *apartheid* ambiental" (2012, p. 104). Para Rocha:

> O racismo ambiental aprofunda a estratificação das pessoas (por raça, etnia, status social e poder) e o lugar (nas cidades, bairros periféricos, áreas rurais, reservas indígenas, terreiros de candomblé, comunidades quilombolas, marisqueiras e pescadores). O próprio ambiente de trabalho aponta para a exposição desproporcional e elevada de determinadas categorias de trabalhadores que se expõem a insalubres condições de trabalho e segurança (2012, p. 105).

A ocorrência de racismo ambiental no Brasil é evidente, sobretudo entre as comunidades e povos tradicionais, como os quilombolas e os indígenas. Causas relacionadas ao desenvolvimento econômico, como o agronegócio e a construção de barragens, têm promovido degradação ambiental, cultural e social, abarcando muitas vezes comunidades inteiras.

Portanto, será com base neste entendimento que se pretende identificar as possibilidades concretas de atuação do poder público na contenção das desigualdades sociais. E esta atuação deverá ocorrer tanto em um modelo de Estado interventor como em um modelo de Estado de índole mais liberal, pois se está tratando de garantia de direitos fundamentais, do direito ao meio ambiente equilibrado, condição para a vida digna.

A seguir serão abordados mais alguns conceitos sobre as externalidades, bem como a atuação do Estado.

2. EXTERNALIDADES DA ATIVIDADE ECONÔMICA

A totalidade das atividades de consumo e produção causam consequências que podem não ter reflexos diretos no mercado, consequências estas que se denominam "externalidades" quando interferem de forma negativa ou positiva no bem-estar dos indivíduos, das organizações ou mesmo da qualidade ambiental. Segundo definições de Albuquerque (*apud* Pindyck e Rubindelf, 1999, p. 176) "as externalidades podem surgir entre produtores, entre consumidores ou entre consumidores e produtores. Há externalidades negativas – que ocorrem quando a ação impõe custos sobre a outra – e externalidades positivas – que surgem quando a ação de uma das partes beneficia a outra". Quando o autor

fala em consumidores devemos entender estarem abrangidos neste conceito todos aqueles que são atingidos pela atividade de produção, ainda que não tenha como essa uma futura relação de consumo direta.

Baumol e Oates (1975, p. 17) definem que as externalidades ocorrem:

> quando as relações de produção ou utilidade de uma empresa ou indivíduo incluem algumas variáveis cujos valores são escolhidos por outros, sem levar em conta o bem-estar do afetado e, além disso, os causadores dos efeitos não pagam nem recebem nada por sua atividade.

As externalidades, conforme complementa ainda Salomão Filho (2008), sempre ocorrem quando uma relação jurídica determinada gera consequências normalmente imensuráveis a indivíduos que não tem participação daquela relação jurídica determinada. Podem ser negativas ou positivas as externalidades, sendo a poluição um exemplo da externalidade negativa.

A externalidade, diz respeito a algo que está fora. Pode-se classificar esse fenômeno econômico como positivo ou negativo, quando não estão incluídos no preço do bem colocado no mercado, as perdas e ganhos sociais decorrentes de seu consumo ou produção (RODRIGUES, 2003).

Tendo isso em vista, Albuquerque (2009) indaga sobre como deve proceder o governo quando as externalidades negativas aumentam de acordo com o nível de produção causando graves consequências sociais, já que no sistema capitalista a livre iniciativa tem primazia sobre a igualdade.

Neste sentido, segundo Derani (2008) deve ser introduzido pelo Estado um sistema incentivo ou subvenção quando ocorrem efeitos sociais positivos (externalidade positiva) e de impostos em situações de efeitos sociais negativos (externalidade negativa).

Sob o ponto de vista econômico, recorrer-se-ia a uma regulação tributária nova que traga correlação às externalidades positivas ou negativas ambientais numa finalística fiscal, já sob a ótica jurídica, observa-se um endereçamento novo à função extrafiscal do tributo, uma vez que por um lado, uma transformação de comportamento pode ser propiciada pelos tributos ambientais e, de outro, os necessários recursos poderão ser arrecadados em prol da conservação, preservação e recuperação dos recursos naturais (BUFFON; RITTER, 2015).

Sob o efeito modificador de comportamentos advindo das sanções positivas, pode-se constatar que enquanto as regras tradicionais de sanções negativas objetivam predominantemente a conservação social, ou seja, a manutenção do *status quo*, as normas promocionais visam à mudança de atitude dos atores sociais (BOBBIO, 2007).

Na esfera da América Latina e Caribe, por exemplo, cabe dizer que se os impostos relacionados ao meio ambiente e danos respectivos que podem ser corrigidos com sua receita fossem apurados, esta seria insuficiente em relação a eles, razão pela qual se afirma que há grande margem para que estes impostos sejam elevados, de forma que a arrecadação seja aumentada e, consequentemente, a qualidade de vida nas cidades melhorada (BID, 2012). Todavia, esta maneira estatal repressiva de agir, com captação de recursos e majoração de tributos, não pode servir isoladamente ao interesse maior de preservação ambiental congregado ao desenvolvimento econômico, vez que atua *a posteriori* ao prejuízo quando o atual grau de danos ambientais a que chegamos, demanda uma atuação *a priori* do Estado que harmonize com perfeição os interesses contrapostos.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir deste ponto de vista, acata a possibilidade se elaborar novas normas tributárias de viés ambiental com base em regulações e regras, além de inúmeros outros instrumentos pautados em incentivos fiscais. No caso das regras, são de fácil e aplicação igual a todos, objetivando que a ação dos indivíduos fosse regulamentada, como exemplificativamente se verifica nas normas regradoras do consumo de determinados bens e emissão de poluidores (BUFFON; RITTER, 2015).

Ainda no tocante às externalidades, estas até em certo grau podem ser internalizadas pelas organizações, desde que previstas pelas empresas com correto planejamento para sua absorção, além do estímulo estatal que estamos tratando. Em decorrência da multidimensional natureza das externalidades, o adequado tratamento do problema da poluição precisa considerar que é preciso ter tolerância com algo incômodo para que se obtenha o que se quer. O que não se pode tolerar, todavia, é que o incômodo se torne perverso a ponto de colocar em risco a existência humana no planeta que necessita de tempo para se regenerar.

A poluição, do ponto de vista de alteração do meio ambiente natural, é sempre um produto decorrente da produção de qualquer bem. Ao fechar fábricas que poluem estar-se-ia fugindo do que não se quer, fazendo renúncia ao que se quer. Porém, é necessário que os produtores demonstrem estar atentos aos clamores da sociedade e do planeta para fins de assegurar um equilíbrio entre a necessidade de produzir e o dever de preservar.

Nesta busca, aponta-se o princípio do poluidor-pagador, que comanda que sejam arcados pelo agente causador da poluição os custos necessários para que o dano ambiental seja eliminado, diminuído ou neutralizado. Tenta-se internalizar através do princípio do poluidor-pagador os prejuízos que a sociedade suporta, já que será individual o lucro, mas o ônus das externalidades negativas recairá na sociedade (MINARDI, 2010).

Ainda que pouco se discuta sobre a relevância em se preservar os bens ambientais, o que deve ser encorajado por ações do Estado e da sociedade pautadas por esta finalidade, em benefício do equilíbrio do meio ambiente tanto às gerações presentes quanto futuras, o Estado deve utilizar-se de diversos instrumentos econômicos para tutelar os interesses ambientais (BUFFON; RITTER, 2015). Neste tocante, um instrumento econômico a ser apontado seria a tributação sob o viés ambiental, fundamentalmente no tocante à extrafiscalidade que lhe é inerente.

Apesar de a extrafiscalidade indicar ser esse um dos mais eficazes caminhos para que uma política de tributação ambiental seja implementada e se torne útil à sustentabilidade, necessário se faz reconhecer que outras ações ainda se fazem disponíveis e podem ser colocadas à disposição da causa ambiental, dentre às quais se podem citar os financiamentos e os subsídios destinados a produção econômica que tenha comprometimento com a preservação ecológica.

Sobre esta questão se discorrerá a seguir.

3. INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Os instrumentos econômicos procuram influenciar o comportamento das pessoas e das organizações em relação ao meio ambiente, utilizando medidas que representem benefícios ou custos adicionais para elas.

O Estado pode intervir na e sobre a esfera econômica, sendo incorreto interpretar o dever de defesa ao meio ambiente como limitador à ordem econômica de forma dissociada de outros preceitos constitucionais como a previsão de ambos serem patrimônio nacional (CF, arts. 225, § 4° e 219) que devem ser preservados e promovidos pelo Estado e pela sociedade e também a competência comum de Municípios, Distrito Federal, Estados e União em prol da proteção do meio ambiente, preservação da fauna e flora, combate à poluição, bem como diversos outros instrumentos de prevenção direta ou indireta à tutela ambiental. O cidadão, por exemplo, tem ação com base constitucional para invalidar atos que atentem contra o meio ambiente (CF, art. 5°, inciso LXXIII).

Pode a intervenção estatal na economia ocorrer de uma das seguintes formas, separadas ou cumulativamente: fiscalizatória, normativa, por incentivos e através de planos nacionais de planejamento. Grau (2006) aduz que a intervenção do Estado no domínio econômico pode se ocorrer de uma das seguintes maneiras: por absorção da atividade econômica pelo Estado, como no caso dos monopólios estatais previstos constitucionalmente;

por participação do Estado no domínio econômico, através das empresas públicas e sociedades de economia mista que atuam ao lado da iniciativa privada; por regulação ou normatização, tal qual ocorre na confecção de diversas normas jurídicas em sentido amplo para o fim de coibir comportamento e regular condutas e, por fim, através da indução dos atores da atividade econômica, que pode se fazer presente através de normas de incentivo ou estímulo de comportamentos desejáveis.

Lembram Bannwart Júnior, Santos e Araújo Júnior (2012) que a intervenção normativa ou regulatória por parte do Estado diz respeito a uma intervenção por meio da criação de normas imperativas, as quais todos os entes da coletividade devem observar, sendo um dos mais marcantes exemplos deste modelo em favor do meio ambiente a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, pautada na Lei 12.305 de 2010, a qual prevê a responsabilidade do Poder Público e dos geradores de resíduos sólidos, apresentando mecanismos destinados à efetividade das diretrizes, sujeitando pessoas jurídicas e naturais, independentemente de uma atuação indireta ou direta, à responsabilidade pela geração, recolhimento e destinação de resíduos sólidos e as condutas que devem ser tomadas de forma a preservar o meio ambiente, adotando o mecanismo da logística reversa - retorno dos produtos utilizados para o seu local de origem para que possam ser reutilizados - para empresas fabricantes de pilhas, óleos, lubrificantes, agrotóxicos, etc, sob pena de responsabilização objetiva.

Inclusive, é disseminado o emprego de instrumentos de regulação direta que fazem a instituição de padrões, proibições e regulamentos com o propósito de que a expansão da degradação seja limitada. Estes últimos são de utilização mais corrente nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Além do mais, a maioria dos políticos e empresários os preferem pelas vantagens trazidas ao lidarem com cartas de intenções e acordos, ao invés dos instrumentos econômicos que podem aumentar os custos de produção (CARDOSO, 2004).

Já a intervenção por indução realiza-se por comandos deônticos e que não são dotados da mesma carga de cogência que afetam outras normas de intervenção. Utiliza-se de normas dispositivas no sentido de propiciar uma opção ou incentivo econômico (sanção premial) para que os agentes econômicos atendam comportamentos de interesse coletivo e social (GRAU, 2000).

Nestas normas, segundo Grau (2000) “a sanção, tradicionalmente manifestada como comando, é substituída pelo expediente do convite”. São as normas dos incentivos, dos encorajamentos, isto é, dos estímulos de toda ordem, econômicos ou não, oferecidos, pelos

atos normativos, a quem adota determinadas posturas ativas na proteção de um interesse social geral, tal como a proteção do meio ambiente nas atividades produtivas.

Neste contexto, surgem como modelos a disposição do Estado em sua atuação indutora no domínio econômico os instrumentos econômicos e programas de desenvolvimento sustentável que abordaremos neste tópico.

Segundo Barbieri (2011) existe dois tipos de instrumentos: os fiscais e os de mercado. Os fiscais se realizam por meio de transferências de recursos entre os agentes privados e o setor público, podendo ser tributos ou subsídios. Por subsídios entende-se qualquer tipo de renúncia ou transferência de recursos do Estado em benefício ao setor privado, a exemplo das isenções, reduções, diferimento de impostos e financiamentos em condições especiais com o objetivo de estimular praticas ambientais saudáveis. Segundo este autor "as compensações financeiras pela restrição do uso da propriedade com objetivo de proteger o meio ambiente" é um exemplo de subsídio fiscal.

Os tributos, por sua vez, transferem recursos dos agentes privados para o setor público em decorrência de alguma prática ambiental. Eles são denominados impostos e encargos ambientais (*environmental taxes and charges)* (BARBIERI, 2011).

Em nível global constata-se um crescente esforço em direção a melhor integração das políticas de desenvolvimento econômico e preservação ambiental. A reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia, por exemplo, teve implicações na conservação do meio ambiente, pois foram introduzidas medidas visando encorajar a adoção de métodos agrícolas compatíveis com a proteção ambiental.

> Estados-membros da União Européia começaram a implementar, de acordo com suas próprias necessidades, programas de ajuda financeira, cursos, projetos de treinamento e demonstrações para produtores que reduzissem o uso de fertilizantes e/ou defensivos, adotassem agricultura orgânica e métodos extensivos de produção, e colocassem terras agrícolas em descanso com propósitos relacionados ao meio ambiente. Em vários países, produtores convertendo para agricultura orgânica passaram a receber ajuda financeira por meio de esquemas especiais, inclusive o desenvolvimento de extensão, informação e serviços mercadológicos (BATALHA, 2007, p. 699).

Sobre a política de incentivo a colocação de terras em descanso (*set aside*), Batalha (2007) leciona que no Canadá e nos EUA foi introduzida por aspectos relacionados à conservação ambiental, principalmente em áreas de solos altamente suscetíveis à erosão. Também nos EUA os programas de apoio às *commodities* têm sido compatibilizados com metas ambientais, ou seja, medidas de proteção ambiental são exigidas como condição para obtenção de subsídios.

O Brasil, caso decida-se por seguir esta tendência mundial, tem alicerce constitucional para adoção de instrumentos econômicos que visem induzir atitudes positivas dos produtores industriais e agropecuários no tocante à proteção ambiental.

A respeito da produção agropecuária nacional, as políticas de seguro agrícola e de financiamento da produção e comercialização podem ser utilizadas pelo Estado para estimular a produção sustentável minimizando os impactos da utilização de agrotóxicos sobre a terra. Vale dizer, com a adoção de requisitos ambientais mínimos como condição para aprovação de financiamentos e subsídios aos produtores rurais estes se tornam instrumentos aptos a defesa da causa ambiental mediante a indução de comportamentos conscientes desejáveis.

As induções, complementam Buffon e Ritter (2015), seriam os incentivos concedidos que, com a utilização de preços e demais possibilidades de mercado, procuram o controle comportamental de seus agentes e o giro de capital. São preferência dos economistas tidas como flexíveis, causando menor custo social frente às políticas públicas, assim como nos impostos, subsídios e sistemas de permissão negociáveis.

Apesar disto, estes instrumentos não fazem proibições, mas induzem os agentes poluidores através de incentivos a comportarem-se em prol de um controle de poluição através de um sistema de preços (CARDOSO, 2004).

Desta forma, cabe ao Estado fazer interferência na ordem financeira e econômica sempre que houver essa necessidade, entretanto, para que se legitime a ação estatal, esta deve estar pautada na justiça social em favor do desenvolvimento sustentável, de forma que as desigualdades sociais sejam reduzidas a os critérios de responsabilidade social e viabilidade ambiental sejam atendidos.

Uma ferramenta intervencional diz respeito a conceder incentivos às organizações, pretendendo o Estado obter êxito na indução do comportamento destas empresas através da concessão destas vantagens, para que sua contribuição no desenvolvimento econômico ocorra alinhada com o respeito ao meio ambiente, e recursos naturais sejam preservados para as gerações presentes e futuras (BANNWART JÚNIOR; SANTOS; ARAÚJO JÚNIOR, 2012).

Os incentivos como forma de intervenção não se restringem a positivas induções, também podendo ter características negativas, nas quais, ainda que não proíbam determinada ação, instituem barreiras de forma que se torna muito desvantajoso ao agente econômico agir em sentido contrário, ou seja, é o Estado desestimulando comportamentos específicos do setor privado (GRAU, 2006).

Voltando-se o olhar para instrumentos tributários de intervenção, com efeito, o Sistema Tributário Nacional oferta uma variada gama de tributos, os quais, aplicando-se sob a

forma de incentivos fiscais, poderão ser de grande valia na preservação e na conservação do meio ambiente. Como exemplo, pode-se citar a utilização dos impostos relativos à produção e ao consumo (ISS, ICMS e IPI), do imposto sobre a renda (IR) e dos impostos sobre a propriedade (IPTU, IPVA e ITR) (OLIVEIRA, 2014).

Barbieri (2011) aponta ainda como exemplos de instrumentos econômicos fiscais a tributação sobre emissões (*emission taxes and charges*) que são encargos cobrados sobre a descarga de poluentes de acordo com a quantidade emitida por uma unidade produtiva; a tributação sobre utilização de serviços públicos de coleta e tratamentos de efluentes (*user taxes and charges*); a tributação incidente sobre produtos supérfluos (*excide taxes and charges*) e a tributação diferenciada (*taxes differentiation*) sobre produtos de acordo com seu grau de impacto ambiental com objetivo de induzir a produção e o consumo dos produtos menos prejudiciais ao meio ambiente.

Lembram Oliveira e Cagol (2014) que, no tocante à contribuição de melhoria, é perfeitamente admissível que se valorize o patrimônio particular, uma vez realizado determinado serviço ou obra voltada à preservação do meio ambiente. Seguindo esse mesmo raciocínio, a exigência da contribuição de melhoria é apresentada como uma forma de aplicar o princípio do poluidor-pagador e a proibição do enriquecimento individual por ação do Estado, tendo-se em consideração que todos os níveis da Administração Pública podem utilizar-se deste tributo para ressarcir custos de obras que tiveram por objetivo a recuperação ou despoluição de determinado local degradado.

Neste sentido, é defendido por Fábio Nusdeo (2001) o emprego da contribuição de melhoria como alternativa fiscal, mas com caráter extrafiscal, afirmando ser característico de sua qualidade que externalidades sejam capturadas, tendo condições desta forma de através de uma transformação em sua regra-matriz de incidência, ser perfeitamente cobrada como forma de ressarcimento ou de compensação financeira pelos danos ambientais regenerados por meio de obras públicas.

Portanto, utilizando-se desta já existente base legal, bem como tendo em vista a valorização imobiliária advinda das obras públicas que recuperaram o local onde o meio ambiente foi degradado, pertinente e possível é que os efeitos extrafiscais de tal tributo sejam inclusos como forma de que, na sociedade, se busque uma disseminação ampla dos custos envolvidos na despoluição e recursos sejam angariados para que melhor possa desempenhar o setor público a sua precípua função de guardião do meio ambiente, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988.

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) é outro mecanismo econômico de indução em relação ao tema do presente estudo, pois, segundo Jorge Henrique de Oliveira Souza (2009), é um inegável instrumento tributário de intervenção no domínio econômico para proteção do meio ambiente, tanto pelo que está disposto no art. 170, inciso VI da Constituição Federal, quando estabelece a defesa do meio ambiente como princípio geral da ação do Estado na atividade econômica, quanto em decorrência do que dispõe o art. 177, § 4°, introduzido pela Emenda Constitucional 33/2001, que também expressa competência outorgada à União para que a referida contribuição seja instituída para financiar projetos ambientais com relação à indústria do gás e do petróleo.

Cabe lembrar ainda a série diversificada de tipos de projetos ambientais que podem ser feitos através dos investimentos da CIDE, estando entre eles:

> I - monitoramento, controle e fiscalização de atividades potencialmente poluidoras; II - desenvolvimento de planos de contingência locais e regionais para situações de emergência; III - desenvolvimento de estudos de avaliação e diagnóstico e ações de educação ambiental em áreas ecologicamente sensíveis ou passíveis de impacto ambiental; IV - apoio ao desenvolvimento de instrumentos de planejamento e proteção de unidades de conservação costeiras, marinhas e de águas interiores, dentre vários outros (OLIVEIRA, 2014, p. 7).

Em seu art. 148, a Constituição ainda faculta à União Federal, através de lei complementar, instituir empréstimos compulsórios com o objetivo, dentro outros, de atender a despesas extraordinárias, oriundas de guerra externa ou eminente calamidade pública e, em situações de relevante interesse nacional quando necessários investimentos de caráter urgente.

A denominada calamidade pública, no entender de Paulo Henrique do Amaral (2007), pode constituir-se da provocação de catástrofes por agentes naturais, assim como inundações, enchentes, desmoronamento de morros e encostas, queimadas descontroladas e vendavais com grande poder de destruição entre outros. De outra forma, atos humanos também podem desencadear calamidades públicas de natureza ambiental, causando desastres ecológicos de grandes proporções, como foi o caso recente do recente desastre ambiental em Mariana, em Minas Gerais, no rompimento de uma barragem da empresa Samarco, ocorrido em 5 de novembro de 2015.

Nestes casos, as necessárias providências para se minimizar ou conter os decorrentes efeitos de uma calamidade pública ambiental, exige-se que diversos gastos de emergência sejam custeados, em grande parte das vezes volumosos, e os quais contam com a intitulada espécie tributária do empréstimo compulsório como um instrumento plenamente apto e viável para ser empregado no levantamento de tais valores.

Na realidade, não existe ainda um tributo exclusivamente de cunho ambiental, apesar disto, pode-se indicar também alguns instrumentos econômicos semelhantes como os ERT's, sigla americana que tem o propósito de definir as imposições de pagamento obrigatório ao governo cuja cobrança ocorre com base na noção de relevância ao meio ambiente. Exemplo de representação destas imposições se dá pelas tarifas de registro dos veículos motorizados em relação ao nível de poluição, imposto pelo consumo de combustíveis entre outras taxas ecológicas como de eliminação de restos tóxicos e pelo uso de sacolas plásticas, que vem sendo aplicadas há algum tempo em diversos países (BUFFON; RITTER, 2015).

Na América Latina, em uma amostra de 41 países com percentuais mais altos de ERTs em relação ao PIB (Produto Interno Bruto), constata-se que a eficácia destes ERTs ocorre pela elevação no emprego de recursos renováveis e diminuição nos índices de contaminação (BID, 2012). São instrumentos, portanto, que devem ter sua utilização expandida para desestimular a utilização de produtos ecologicamente reprováveis, como sacolas plásticas, importação de pneus, entre outros.

Mesmo assim, o emprego destes instrumentos, na maioria dos países da região, se restringe à construção de vias públicas, ao invés da redução dos problemas ambientais (BID, 2012).

Bem conclui Pigou (apud DERANI, 2008) que, no caso da falha de mercado com relação às externalidades negativas, à exemplo da degradação ambiental, deveria ser introduzido pelo Estado um sistema de incentivos e impostos aplicáveis a cada tipo de situação, de maneira que fossem novamente equilibrados.

Desta forma, em situações de externalidades negativas o Estado sancionaria a organização através de um imposto e, em situações de externalidades positivas, estas seriam premiadas através de incentivos. Com isso, as falhas ou omissões do mercado em relação à conservação do meio ambiente poderiam ser corrigidas pelo Estado, que agiria de forma preventiva e estimuladora, fazendo frente apenas aos custos dos incentivos das atitudes positivas.

Há de se lembrar também dos instrumentos públicos de mercado que vão além do horizonte da renúncia fiscal e imposição de tributos.

Estes, embora criados e administrados no âmbito governamental, ocorrem em transações entre agente privados em mercados regulados pelo governo. É o caso das permissões de emissões transferíveis (*tradable emission permit*), nas quais o governo estabelece um nível fixo de poluição para determinada região ou país, de modo que novos produtores poluidores só serão admitidos se comprarem títulos de poluição de quem já

conseguiu reduzir seu nível de poluição. Outro mecanismo econômico é o sistema de depósito-retorno (*deposit-refund systems*) no qual os valores depositados na aquisição de certos produtos serão devolvidos quando retornarem aos pontos de armazenamento, tratamento ou reciclagem (BARBIERI, 2011).

Philippi Jr. *et.al* (2004) assinala como possibilidades a instituição garantias econômicas para as empresas que atinjam metas de utilização de reciclados previamente estabelecidas; a instituição garantia de compra antecipada de energia elétrica pelas centrais de reciclagem por preços reduzidos; a instituição de cobrança adicional sobre a quantidade de lixo gerada pela atividade produtora, atribuindo-se ao gerador a possibilidade de isenção caso pratique a segregação dos rejeitos.

CONCLUSÃO

Foi possível concluir pelo presente estudo que as externalidades negativas se concretizam quando determinado grupo, indivíduo ou ainda a coletividade são negativamente afetados por uma ação realizada por outro membro da ordem social, ou seja, ocorre uma externalidade negativa no momento em que uma relação jurídica específica ocasionar consequências, normalmente imensuráveis, a outrem sem participação no fato, assim como acontece em poluições causadas pelas ações industriais, onde os indivíduos afetados não são necessariamente os consumidores diretos destas organizações, mas sim terceiros.

É dever do Estado, neste intento, promover intervenção reguladora e indutiva no domínio econômico por meio de imposições normativas que delimitem as condutas sociais, negativas e positivas, para que o ideal constitucional seja concretizado e o desenvolvimento econômico impulsionado, alinhado com a preservação do meio ambiente em prol da regeneração do planeta e da possibilidade de vida das gerações futuras.

Cabe dizer que o dinheiro é abstrato e indiferente ao conteúdo sensível dos interesses coletivos pela sua própria natureza; por isso, sua lógica é externalizar os custos sociais da atividade econômica diante da racionalidade empresarial da abstrata minimização dos custos, sem observar também em sua composição os custos ecológicos.

Faz-se isto porque a natureza, pela sua essência, não pode ser um sujeito de Direito, motivo pelo qual é abusada como ambiente de descarregamento dos escombros dos custos econômicos sistêmicos. A forma que oriente o mercado, também causa dificuldades ao posicionamento de substratos naturais gerais. As águas, o ar e o clima não podem ser reféns

das relações econômicas de escassez, nem tampouco serem mensurados economicamente a preços de mercado que não levem em conta os prejuízos ambientais de sua utilização.

Além disto, são de longo prazo os processos de destruição do meio ambiente, estendendo-se por diversas gerações, enquanto é sempre apenas de curto prazo o horizonte temporal do mercado. Assim, pode ser internalizada nas sociedades empresariais a prática ambiental sustentável por meio de impostos e incentivos. Justamente pelo viés preventivo dos incentivos o Estado também necessita suportar os subsequentes custos ecológicos, instituindo para esta finalidade especiais instrumentos de estímulo a conservação ambiental.

Desta forma, observa-se que o Estado tem a missão de preservar restaurar os essenciais processos ecológicos, o que deriva do princípio de proteção à vida, já que esta diretamente depende da preservação e proteção do meio ambiente. Seguindo por este caminho, a economia ambiental é edificada através de pressupostos da abordagem neoclássica, através do emprego de medidas econômicas com capacidade de quantificar os prejuízos ambientais advindos da atividade econômica produtiva e aplicação de instrumentos capazes de incentivar a sua diminuição, assim como a premiação dos benefícios positivos trazidos pela expansão de determinada atividade econômica associada e preservação da qualidade ambiental. Os instrumentos econômicos deverão buscar a mobilização e a indução das ações privadas que convergem para esse objetivo, já que a sedimentação de caminhos positivos e pacíficos entre Estado e iniciativa privada leva mais rapidamente ao alcance dos objetivos ambientais perseguidos.

Por todo o exposto, estará justificado o emprego de instrumentos econômicos de intervenção estatal na economia como um destes mecanismos a medida que estes observarem a finalidade prevista constitucionalmente, ou seja, preservar o meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações. No cerne desses instrumentos deve estar o bem comum, pois assim como pode o Estado conduzir condutas em prol da obtenção desta finalidade, recursos também são necessários para que seja possível a instituição de sanções positivas deles decorrentes.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Justiça Ambiental – novas articulações entre meio ambiente e democracia.** Disponível em: <http:www.justicaambiental.org.br>. Acesso em 14 ago. 2013.

ACSELRAD, Henri *et.al*. **O que é justiça ambiental?** São Paulo: Garamond, 2008.

ALBUQUERQUE, José de Lima (org.). **Gestão Ambiental e responsabilidade social:** conceitos, ferramentas e aplicações. São Paulo: Atlas, 2009.

AMARAL, Paulo Henrique. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger; BARROZO, Luciana Aranda. O direito à cidade e à justiça ambiental: interfaces e possíveis contribuições da educação ambiental de tendência crítica. **Anais do 7o Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: direito urbanístico e justiça urbana: cidade, democracia e inclusão social.** / Organizado por Nelson Saule Junior e Henrique Botelho Frota. São Paulo: IBDU, 2016, p. 1.329-1.344.

BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José; SANTOS, Karina Alves Teixeira; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. Intervenção estatal sobre o domínio econômico e o regime jurídico ambiental. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.1, 1º quadrimestre de 2012.

BATALHA, Mário Otávio (coord.). **Gestão Agroindustrial**: GEPAI: Grupo de estudos e pesquisas agroindustriais. São Paulo: Atlas, 2007.

BAUMOL, William J.; OATES, Wallace E. **Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life**. New Jersey: Prentice-Hall, 1979.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Não basta arrecadar**: a tributação como instrumento de desenvolvimento. Sumário executivo, 2012.
BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função:** novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007.

CARDOSO, Eleonora Ribeiro. Subsídio–um instrumento econômico de política ambiental: usos e limitações. In: **Anais do XLII Congresso da SOBER de**. 2004.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. "Educação, cidadania e justiça ambiental: a luta pelo direito à existência". *In*: CARVALHO, Isabel Cristina de Moura**. Educação Ambiental a Formação do Sujeito Ecológico**. São Paulo: Cortez, 2011.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3 Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

IANNI, Octavio. **Raças e classes sociais no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

MINARDI, Josiane. **Instrumentos econômicos de defesa do meio ambiente**. Conhecimento Interativo, São José dos Pinhais, PR, v. 4, n. 2, p. 108-124, jan./jun. 2010.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao Direito Econômico. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Adriano Enivaldo de; CAGOL, Fabrício. **O tributo como elemento eficaz na proteção e na conservação do meio ambiente**. 2014. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/84887/tributo_elemento_eficaz_oliveira.pdf>. Acesso em: 7 set. 2016.

PHILLIPPI JR. Arlindo, et al. **Curso de gestão ambiental.** São Paulo: Manole, 2004.

RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. **O Papel do Estado no Desenvolvimento Econômico Sustentável:** Reflexões sobre a Tributação Ambiental como Instrumento de Políticas Públicas. 2011. Disponível em: <http://periodicos.uea.edu.br/index.php/Hileia/article/view/142>. Acesso em: 01/09/2016.

RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. **O papel do estado no desenvolvimento econômico sustentável**: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas. Hiléia, n. 17, 2014.

RITTER, Renée Cristina Herlin; BUFFON, Marciano. Tributação e meio ambiente: o enlace necessário para a garantia do direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado– algumas experiências exitosas na américa latina. **Revista do DireitoUNISC**, Santa Cruz do Sul, n. 43, p. 98-119, 2015.

ROCHA, Júlio César de Sá. “Direito às águas e racismo ambiental: gênero e raça/etnia e a extensão da cidadania pelas águas”. *In*: LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. (Org.). **Gestão pública do ambiente e educação ambiental: caminhos e interfaces**. São Carlos: RiMa Editora, 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Protocolo de Kyoto e mecanismos de desenvolvimento limpo – uma análise jurídico-ambiental**. Palestra proferida no Congresso Brasileiro de Direito Público. São Paulo, 7 nov. 2003.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica-Princípios e Fundamentos Jurídicos**. 2 ed. Malheiros: São Paulo, 2008.

SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. **Tributação e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.