
INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Josiane Minardi

Especialista em Direito Empresarial - PUC/PR

Especialista em Direito Tributário – UNICURITIBA

Mestranda em Direito Empresarial e Cidadania – UNICURITIBA

Professora de Direito – FAMEC e UNICURITIBA

Advogada

josiane@pilatiadvogados.com.br

RESUMO

A preservação do meio ambiente de forma sustentável e que atenda as necessidades do presente sem comprometer a subsistência das gerações futuras está interligada à atividade econômica e ao direito como um todo, e a responsabilidade pela sua preservação é tanto do Estado quanto do particular. O Particular deve conscientizar-se que suas atitudes para alcançar o progresso e o desenvolvimento devem ser realizadas sem comprometer o equilíbrio do meio ambiente, pois esse é essencial para manutenção e conservação da vida. Assim, não se pode ter a natureza apenas como fonte de produção e reprodução econômica, como fornecedora de matéria-prima ou ainda como receptora de materiais danosos, a natureza deve ser compreendida como fator de bem-estar social. Ao Estado compete incentivar o crescimento macroeconômico da sociedade e primar pela manutenção das condições básicas do indivíduo, dentre elas a sua inserção num meio ambiente preservado. O objetivo do presente trabalho é explicitar alguns instrumentos econômicos de defesa do meio ambiente.

Palavras-chave: Meio-ambiente; Sustentável; Particular; Estado

INTRODUÇÃO

A proteção ao meio ambiente, condição necessária e indispensável à manutenção da vida na terra, tem sido uma das maiores preocupações da sociedade contemporânea.

A busca incessante pelo bem-estar, pela qualidade de vida individual e coletiva, o progresso e o desenvolvimento de atividades econômicas tem grande participação na degradação do ecossistema, na medida em que os recursos naturais são utilizados como se fossem inesgotáveis e ilimitados.

A solução para a conservação do meio ambiente, no entanto, não significa coibir o desenvolvimento econômico e o progresso, mas normatizar o modo de utilização dos recursos naturais, tal como preconiza a Constituição Federal no artigo 225 de modo a mantê-lo de

forma ecologicamente equilibrada, preservando-o para gerações futuras e com garantia de qualidade de vida satisfatória.

O artigo 225 da Constituição Federal determina que o meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser preservado com o objetivo de serem evitados atentados contra a natureza.

As tutelas jurídicas protegidas pelo artigo 225 da Constituição Federal são: a tutela jurídica da pessoa humana, em face de suas inter-relações com o meio ambiente; a tutela jurídica da fauna e a tutela jurídica da flora, em face dos princípios fundamentais e demais dispositivos aplicáveis.

As atuações devem ser consideradas de maneira antecipada com prioridade àquelas que evitem, reduzam, corrijam ou eliminem a possibilidade de causarem alterações na qualidade do meio ambiente.

Assim, desenvolvimento sustentável consiste na busca e conquista de um ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento social, crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais, com vista a um adequado planejamento territorial que tenha em conta os limites da sustentabilidade. Em outras palavras, aquele que atenda as necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às próprias necessidades.

O estado de equilíbrio não significa uma situação de estabilidade absoluta, é claro que o ecossistema altera-se, mas torna-se um desafio científico, social, econômico e político permanente aferir e decidir se as mudanças ou inovações são positivas ou negativas.

A proteção ao meio ambiente está interligada à atividade econômica e ao direito como um todo, e a responsabilidade pela sua preservação é tanto do Estado quanto do particular.

Nesse sentido, a Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, artigo 10 diz: “o melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente.”

O particular deve observar a natureza não apenas como fonte de produção e reprodução econômica, como fornecedora de matéria-prima ou ainda como receptora de materiais danosos, a natureza deve ser compreendida como fator de bem-estar social.

O Estado deve garantir o desenvolvimento, mas este deve combinar o crescimento econômico com as condições básicas de vida, dentre as quais alimentação, saúde e preservação do meio ambiente.

O Poder Público na proteção do meio ambiente, deve preocupar-se em observar, dentre outros, aos princípios de cunho social, como existência digna, valorização do trabalho humano e justiça social.

Quanto à dignidade da pessoa humana, o artigo 6º da Constituição Federal disciplinou um mínimo vital a ser assegurado pelo Estado Democrático de Direito aos cidadãos, garantindo fundamentalmente: o direito à educação; direito à saúde; direito ao trabalho, direito à moradia; direito ao lazer; direito à segurança; direito à previdência social; direito à proteção maternidade; direito à proteção à infância e direito à assistência aos desamparados.

Assim, a definição jurídica de “bem ambiental” está adstrita não só a tutela da vida da pessoa humana, mas principalmente à tutela da vida da pessoa humana com dignidade.

O direito apresenta importante papel no desenvolvimento da sociedade, mas a sua mera intervenção como corretor de falhas eventuais não é suficiente. O grande destaque do direito apresenta-se como redistribuidor de riquezas, objetivando diminuição de problemas e diferenças sociais, decorrentes da livre negociação.

O artigo 170, VI da Constituição Federal estabelece que a ordem econômica, dentre outros princípios, deverá observar a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

A par disso, defende ainda três fatores da produção, quais sejam: o capital, (ao garantir a propriedade privada) o trabalho (busca do pleno emprego) e a natureza (defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação).

Assim, deve o Estado, ao atuar como regulador de mercado, manter a estabilidade econômica associada à idéia de sustentabilidade social, tanto nas relações de trabalho quanto nas relações com a natureza, buscando um equilíbrio ecológico suficientemente para prover as necessidades presentes, sem comprometer as necessidades das gerações futuras.

O Estado deve participar na economia, no papel de regulamentador ou empreendedor, competindo-lhe a preservação do meio ambiente pela gestão ambiental no exercício de suas funções executiva, legislativa e judiciária.

Assim, a atuação do Estado na busca pela conservação do meio ambiente deve ser eficiente e eficaz, utilizando-se de todos os instrumentos necessários e possíveis.

Ao Estado Democrático de Direito compete a árdua tarefa de encontrar instrumentos que, ao mesmo tempo, possam garantir o desenvolvimento econômico e a defesa do meio ambiente.

Sob essa ótica a defesa do meio ambiente pauta-se em princípios de direito ambiental, como o princípio da prevenção, precaução, do poluidor-pagador e da instituição de tributos e multas pesadas, que muitas vezes acabam por não ter totalmente eficazes na proteção do meio ambiente.

Desta maneira, analisar-se-ão alguns instrumentos econômicos de defesa do meio ambiente, com base no mercado e na ótica do Direito Econômico.

O PROBLEMA DO ESTADO CORRETOR DAS EXTERNALIDADES

A tarefa primeira do direito econômico encontra-se na regulamentação e direcionamento do mercado e da concorrência.

A visão de mercado resulta na aferição de lucro, uma visão individual que nem sempre coincide com a vontade coletiva, e por essa razão o direito econômico tem função primordial de resguardar valores individuais resultantes da atividade econômica e ao mesmo tempo promover uma atitude social condizente com a situação econômica.

Nesse sentido, a busca incessante pelo desenvolvimento econômico muitas vezes acaba por utilizar os recursos naturais de forma descontrolada, desenfreada, sem perceber que esses são essenciais e fundamentais na manutenção da vida.

O meio ambiente é um bem comum do povo e talvez por essa razão tem-se a idéia de que todos dele podem usar e abusar.

Contudo, esse sentimento acaba por trazer conseqüências nem sempre condizentes com a idéia de conservação do meio ambiente, pois muitos recursos são utilizados como se não fossem esgotáveis.

A declaração de Estocolmo/72 tratou da utilização dos recursos naturais em seu Princípio no. 5: “os recursos não renováveis do Globo devem ser explorados de tal modo que não haja risco de serem exauridos e que as vantagens extraídas de sua utilização sejam partilhadas a toda a humanidade”.

A busca pelo desenvolvimento econômico com o viés de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para gerações futuras encontra a seguinte dúvida: como fazer para

garantir os recursos naturais a uma próxima geração, pois não há como saber quais os limites que realmente podem ser ultrapassados sem que causem efeitos irreversíveis para o meio ambiente?

Assim, um dos principais problemas a serem enfrentados frente o direito econômico e a proteção do meio ambiente está justamente interligada a questão de como lidar com a utilização dos recursos naturais.

Pode-se afirmar que o crescimento econômico contribui para o crescimento de proteção ao meio ambiente com relação ao investimento de novas tecnologias e maior conhecimento científico.

Conquanto, tem-se que o crescimento econômico contribui também para a degradação do meio ambiente.

Nesse sentido, a fim de equacionar o problema da escassez dos recursos naturais e da melhoria da qualidade de vida, mantendo o processo produtivo, procura a economia ambiental incorporar ao mercado o meio ambiente, adotando a teoria da extensão do mercado. Atribuição de preços patrocinada por Ronald Coase. E ainda, busca a economia ambiental, com base em Arthur C. Pigou, a adoção de correção de mercado, apostando na revalorização das preferências individuais por intermédio do Estado. A preocupação central é a internalização das externalidades ambientais, visando ao “uso racional dos recursos naturais”.¹

As externalidades ocorrem sempre que determinada relação jurídica produz efeitos geralmente não mensuráveis a sujeitos que não participam daquela determinada relação jurídica. As externalidades podem ser negativas ou positivas, como exemplo de negativa pode-se citar a poluição².

De acordo com Rodrigues³:

A externalidade é, como o nome mesmo já diz, algo que está fora. Esse fenômeno econômico pode ser classificado em positiva ou negativa, quando no preço do bem colocado no mercado não estão incluídos os ganhos e as perdas sociais resultantes de sua produção ou consumo, respectivamente. Isso mesmo, a externalidade designa uma falha de mercado, no sentido de que o produto posto no mercado não possui um preço que contenha em si todos os ganhos ou perdas resultantes da sua produção.

¹ p. 90.

² FILHO, Calixto Salomão. **Regulação da Atividade Econômica-Princípios e Fundamentos Jurídicos**. 2 ed. Malheiros: São Paulo, 2008, p. 33.

³ 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: 07.11.2003.

¹¹² Conhecimento Interativo, São José dos Pinhais, PR, v. 4, n. 2, p. 108-124, jan./jun. 2010.

Basta pensar na seguinte hipótese: quando uma empresa de recipientes plásticos coloca o seu produto no mercado, será que o preço final que foi dado ao seu produto levou em consideração o custo social da sua eliminação? Enfim, considerando que o referido produto será um resíduo sólido de difícil reaproveitamento (pelas desvantagens técnicas e econômicas) e que, portanto, será um fator de degradação ambiental, é de se questionar se o valor do bem colocado no mercado tem em si o valor do denominado custo social. Basta pensar nas garrafas PET. Quando assistimos na televisão uma cena de poluição nos rios, a primeira coisa que vemos é o quê? Garrafas PET verdes e transparentes. Aí você se pergunta:

_ Pôxa vida, mas estava desenhado na garrafa que o produto era reciclável?

Diríamos que você não foi enganado, mas apenas lhe omitiram que o fato de ser reciclável não garante que será reciclado, pois o custo de se fazer uma nova garrafa é menor do que reciclar uma antiga. Diante desse fenômeno, pergunta-se de novo: Será que no preço de um refrigerante está incluído o custo que a sociedade tem que suportar com a poluição que tal produto causa? Acho que não. Pois é, tem-se aí uma externalidade negativa, que no caso, agride o meio ambiente. Isso mesmo, privatiza-se o lucro não embutindo no preço a externalidade negativa ambiental, e socializa-se o prejuízo com a destruição do ambiente.

Para Arthour Pigou o Estado deve introduzir um sistema de imposto, em caso de deseconomia externa (efeitos sociais negativos) e de subvenção ou incentivo, em caso de economia externa (efeitos sociais positivos)⁴.

O Estado atua subsidiariamente com os custos dos efeitos externos, tomando para si parte dos custos que seriam transmitidos ao causador.

Já Roland Coase entende que a solução do problema estaria na adoção de um “sistema global de direitos de propriedade dos sujeitos privados, que negociam seus interesses, buscando um acordo, para assim, conseguirem uma internalização eficiente dos efeitos externos”. Coase prefere adotar soluções extraídas de transações entre causador e suportador dos efeitos externos, eliminando o Estado redistribuidor (subvencionador) e o Estado elevador de impostos.⁵

Coase destaca que as externalidades são recíprocas por natureza e podem ser internalizadas, desde que os custos de transacionar os direitos de propriedade adquiridos sejam suficientemente baixos. Em virtude da natureza recíproca das externalidades, o tratamento adequado do problema da poluição deve levar em conta que, a fim de obter algo que se quer, deve-se tolerar algo que não se quer. A poluição é sempre o subproduto da produção de algum bem. Fechando fábricas poluidoras está-se escapando do que não se quer, renunciando ao que se quer. Com os custos de transação nulos, a quantidade ótima de

⁴ PIGOU, Arthour apud DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3 Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 89-90

⁵ COASE, Roland apud DERANI, Cristiane, idem, p. 90-92.

poluição não é zero, mas sim aquele montante remanescente quando o benefício marginal da redução da poluição é igual ao custo marginal da redução do produto da fábrica.

Pelo princípio do poluidor-pagador busca-se que o causador da poluição arque com as despesas necessárias à diminuição, eliminação ou neutralização do dano ambiental.

Com o princípio do poluidor-pagador tenta-se internacionalizar os prejuízos suportados pela sociedade, vez que o lucro será individual, mas a sociedade responderá pelas externalidades negativas⁶.

Em matéria de proteção do meio ambiente, o princípio usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito por efeito aumentar o preço do recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e a raridade.⁷

Ressalta-se, todavia, que o princípio do poluidor-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo nenhuma ilicitude no comportamento do pagador ele poderá estar sujeito ao seu pagamento pelo simples fato de utilizar recursos naturais ou ter causado a poluição. Assim, a existência de autorização administrativa para poluir, não isenta o poluidor de pagar pela poluição por ele efetuada.

Na verdade, o princípio do poluidor-pagador além de internalizar as externalidades produzidas pela produção ou consumo de produtos ou serviços danosos ao meio ambiente nos preços desses, recaindo sobre o produtor destas o ônus de custear as despesas do Poder Público com as medidas de prevenção aos danos ambientais, resulta no processo de evolução das políticas ambientais, na medida em que induz os poluidores a desenvolver tecnologias, utilizar outros insumo, ou até mesmo deixar definitivamente de praticar determinada técnica ou atividade em prol do meio ambiente,⁸

Assim, os custos de transacionar o direito de propriedade do meio ambiente ecologicamente equilibrado podem ser reduzidos pelo próprio mercado, através de instituições

⁶ Idem, p.86-87.

⁷ SMETS, Henri apud MACHADO, Paulo Affonso Leme in *Direito ambiental Brasileiro*. Ed 17, São Paulo: Malheiros, 2009, p.66.

⁸ FOLMANN, Melissa e SILVEIRA, Raphael Bernardes da, *Tributação Ambiental: uma questão de política internacional em face das diretivas da OCDE*. Estudos de Direito Internacional., Vol 5, Org MENEZES, Wagner, Curitiba: Juruá, 2005, p. 93.

¹¹⁴ Conhecimento Interativo, São José dos Pinhais, PR, v. 4, n. 2, p. 108-124, jan./jun. 2010.

criadas por ele, que delimitam este direito e torna possível a internalização das externalidades da poluição.

Ainda que Coase defenda que as externalidades devem ser suportadas apenas pelo poluidor-causador, não há como negar a interferência governamental.

MECANISMOS TRADICIONAIS DE REGULAÇÃO UTILIZADOS PELO ESTADO:

Em 1968, foi aprovada por meio da Resolução 2.398 uma recomendação encaminhada pelo Conselho Econômico e Social da ONU para realizar o quanto antes uma “Conferência Internacional sobre o meio ambiente humano”. Durante quatro anos, vários Estados juntaram esforços para consolidar as bases conceituais a serem discutidas na Conferência.

Entre 5 a 6 de junho de 1972 realizou-se em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, cujo item 6 do documento estabelece:

Atingiu-se um ponto da História em que devemos moldar nossas ações no mundo inteiro com a maior prudência, em atenção às suas conseqüências ambientais. Pela ignorância ou indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao ambiente terrestre de que dependem nossa vida e nosso bem-estar. Com mais conhecimento e ponderação nas ações, poderemos conseguir para nós e para a posteridade uma vida melhor em ambiente mais adequado às necessidades e esperanças do homem. São amplas as perspectivas para a melhoria da qualidade ambiental e das condições de vida. O que precisamos é de entusiasmo, acompanhado de calma mental, e de trabalho intenso, mas ordenado. Para chegar à liberdade no mundo da Natureza, o homem deve usar seu conhecimento para, com ela colaborando, criar um mundo melhor. Tornou-se imperativo para a humanidade defender e melhorar o meio ambiente, tanto para as gerações atuais como para as futuras, objetivo que se deve procurar atingir em harmonia com os fins estabelecidos e fundamentais da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo.

Antes mesmo da ocorrência da Conferência, os interesses dos países desenvolvidos diferenciavam-se dos países em desenvolvimento.

Aos países desenvolvidos a preocupação estava em torno da poluição da água, do solo e da atmosfera e que os países em desenvolvimento realizassem esforços de prevenção aos desequilíbrios ambientais mundiais.

Já os países em desenvolvimento preocupavam-se se essas políticas preservacionistas poderia servir de instrumentos de interferência nos assuntos domésticos, ou a servir de pano de fundo à perpetuação de uma oposição dos países industrializados às políticas de industrialização na África, na América Latina e na Ásia.⁹

⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. A Proteção Internacional do meio Ambiente. São Paulo: Manole, 2003, p. 42.

¹¹⁶ Conhecimento Interativo, São José dos Pinhais, PR, v. 4, n. 2, p. 108-124, jan./jun. 2010.

Ademais, aos países em desenvolvimento preocupavam-se primeiramente em resolver problemas relacionados com a pobreza, distribuição de renda no mundo e depois atentariam-se à preservação da higidez do meio ambiente mundial.

A Declaração de Estocolmo (Declaração das Nações Unidas sobre o meio Ambiente Humano), resultou em um documento com Preâmbulo de 7 pontos e 26 princípios e em um conjunto de 109 recomendações centradas em três políticas: as relativas à avaliação do meio ambiente mundial, o denominado Plano Vigia, as direcionadas à gestão do meio ambiente e as relacionadas às medidas de apoio (como a informação, educação e formação de especialistas).¹⁰

Passados vinte anos da Conferência de Estocolmo, devido a ocorrência de grandes catástrofes ambientais, realizou-se outra Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO 92.

Desta conferência resultou a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança de Clima, que estabeleceu regime jurídico internacional para alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, em níveis que impeçam a interferência antrópica perigosa no sistema climático e a Convenção sobre a diversidade biológica.

Outro resultado da Conferência RIO 92 foi a subscrição de três documentos em que se fixaram princípios normativos do direito internacional do meio ambiente para o futuro: a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípio sobre as Florestas e a Agenda 21 que significa um conjunto de realizações que devem, obrigatoriamente ser empreendidas pelos Estados, tendo em vista o século XXI.

Na Declaração do Rio de Janeiro foram estabelecidas regras como: o princípio do poluidor-pagador, o da prevenção, a integração da proteção do meio ambiente em todas as esferas da política e das atividades normativas dos Estados, a aplicação dos estudos de impacto ambiental, bem como a consagração da “internalização de custo exterior”.

O texto da convenção, em seu preâmbulo, busca “internalizar” os custos sociais e ambientais das emissões de gases, reconhecendo quem são os principais poluidores e atribuindo-lhes maiores responsabilidades no combate ao efeito estufa e sua responsabilidade sobre as consequências desta mudança em outros países:

Observando que a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos, que as emissões *per capita*

¹⁰ Ob. Cit, p. 44.

dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento,...

Reconhecendo também a necessidade de os países desenvolvidos adotarem medidas imediatas, de maneira flexível, com base em prioridades bem definidas, como primeiro passo visando a estratégias de resposta abrangentes em níveis global, nacional e, caso assim concordado, regional que levem em conta todos os gases de efeito estufa, com devida consideração a suas contribuições relativas para o aumento do efeito estufa,

...

Afirmando que as medidas para enfrentar a mudança do clima devem ser coordenadas, de forma integrada, com o desenvolvimento social e econômico, de maneira a evitar efeitos negativos neste último, levando plenamente em conta as legítimas necessidades prioritárias dos países em desenvolvimento para alcançar um crescimento econômico sustentável e erradicar a pobreza...

Por essa Convenção, procurou responsabilizar cada país por sua ação danosa ao meio ambiente, criando mecanismos de prevenção da degradação do meio ambiente e de recuperação dos danos causados. A idéia é evitar as “externalidades negativas”, ou seja, que a ação danosa de um agente acabe por gerar conseqüências para toda a sociedade.

O Princípio 16 da Declaração do Rio determinava que os Estados estariam obrigados a adotar medidas legais tendentes a fazer com que os custos acrescidos e derivados da proteção ambiental, que se encontram embutidos na produção de bens e serviços e tendem onerar a sociedade, deveriam deixar de serem tidos como custos externos, suscetíveis de serem tolerados e pagos por toda sociedade, para serem ressarcidos diretamente pela fonte poluidora, que, assim, internalizaria esses custos.

Os países industrializados comprometeram-se a liderar a tomada de atitudes para modificar a tendência de alteração do clima do planeta. Ainda, assumiram o compromisso de, até 2000, reduzir as emissões de gases de efeito estufa aos níveis da década de 1990.

Esta meta não foi atingida e iniciaram-se as discussões entre Estados-Partes. Da análise destas questões teve origem o Protocolo de Kyoto, em dezembro de 1997 e que passou a vigorar a partir de 16/02/2005. Neste documento, novamente, se busca a não produção de “externalidades negativas ambientais”, mantendo-se a responsabilização dos agentes poluidores e acirrando-se os compromissos com a preservação do meio ambiente.

No artigo 12¹¹ do Protocolo de Kyoto, cuja proposta consiste em que cada tonelada de CO₂ equivalente deixada de ser emitida ou retirada da atmosfera por um país em

¹¹ “Artigo 12

1. Fica definido um mecanismo de desenvolvimento limpo.

2. O objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo deve ser assistir às Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às

¹¹⁸ Conhecimento Interativo, São José dos Pinhais, PR, v. 4, n. 2, p. 108-124, jan./jun. 2010.

desenvolvimento poderá ser negociada no mercado mundial, criando um novo atrativo para a redução das emissões globais.

O mecanismo de compra e venda de crédito de carbono ilustra bem o processo de internalização dos custos ambientais da produção.

Outro exemplo de internalização dos custos ambientais consiste na tributação ambiental, que instrumentaliza o princípio do poluidor-pagador, principalmente quando se aplica a função extrafiscal do tributo, no sentido de ser o agente premiado pelo Estado por uma tributação relativamente menor, quando aquele que não polui ou polui comparativamente pouco, e suportará uma exação maior aquele que com sua atividade econômica contribui para a degradação do meio ambiente.

Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3.

3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo:

(a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões; e

(b) As partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

4. O mecanismo de desenvolvimento limpo deve sujeitar-se à autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo e à supervisão de um conselho executivo do mecanismo de desenvolvimento limpo.

5. As reduções de emissões resultantes de cada atividade de projeto devem ser certificadas por entidades operacionais a serem designadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, com base em:

(a) Participação voluntária aprovada por cada Parte envolvida;

(b) Benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo relacionados com a mitigação da mudança do clima; e

(c) Reduções de emissões que sejam adicionais as que ocorreriam na ausência da atividade certificada de projeto.

6. O mecanismo de desenvolvimento limpo deve prestar assistência quanto à obtenção de fundos para atividades certificadas de projetos quando necessário.

7. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão, elaborar modalidades e procedimentos com o objetivo de assegurar transparência, eficiência e prestação de contas das atividades de projetos por meio de auditorias e verificações independentes.

8. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve assegurar que uma fração dos fundos advindos de atividades de projetos certificadas seja utilizada para cobrir despesas administrativas, assim como assistir às Partes países em desenvolvimento que sejam particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança do clima para fazer face aos custos de adaptação.

9. A participação no mecanismo de desenvolvimento limpo, incluindo nas atividades mencionadas no parágrafo 3(a) acima e na aquisição de reduções certificadas de emissão, pode envolver entidades privadas e/ou públicas e deve sujeitar-se a qualquer orientação que possa ser dada pelo conselho executivo do mecanismo de desenvolvimento limpo.

10. Reduções certificadas de emissões obtidas durante o período do ano 2000 até o início do primeiro período de compromisso podem ser utilizadas para auxiliar no cumprimento das responsabilidades relativas ao primeiro período de compromisso”.

Assim, o Poder Público irá graduar a tributação de forma a incentivar atividades econômicas, processos produtivos e consumos não-poluidores e desestimular o emprego de tecnologias defasadas, a produção e o consumo de bens danosos à conservação da natureza.

Oportuno esclarecer, todavia, que o princípio do poluidor pagador não se relaciona apenas à questão extrafiscal do tributo, na medida em que ao se tributar determinada atividade causadora de danos ao meio ambiente, o Estado poderá arrecadar o dinheiro e colocá-lo em um fundo para mais tarde custear serviços públicos a fim de amenizar o dano causado por aquela atividade, verifica-se, então, a função fiscal da tributação.

Nesse sentido, tem-se o entendimento de José Marcos Domingues¹² que considera que o princípio do poluidor-pagador apresenta duas facetas:

Num sentido impositivo o princípio impõe o dever estatal de cobrar do poluidor (no caso, tributar) contribuições públicas em função de sua atividade objetivamente poluidora de forma a fazê-lo arcar com o custo dos serviços públicos gerais ou específicos necessários à preservação e recuperação ambientais ou à fiscalização e ao monitoramento ambientais (nesta perspectiva, o princípio se pode adequar à tributação fiscal).

Noutro sentido, seletivo, o princípio determina prioritariamente ao Poder público que gradue a tributação de forma a incentivar atividades, processos produtivos ou consumos “ecologicamente corretos” ou *environmentally friendly* (literalmente, amistosos, adequados sob a ótica ambientalista, numa palavra, não poluidores), e desestimular o emprego de tecnologias defasadas, a produção e o consumo de bens “ecologicamente incorretos” ou *not environmentally friendly* (isto é, nefastos à preservação ambiental). É como se percebe, o campo da tributação extrafiscal.

A PROTEÇÃO AMBIENTAL PREVENTIVA E SUA IMPORTÂNCIA

Dentre os instrumentos de defesa do meio ambiente, vale ressaltar que esses devem pautar-se não apenas no princípio do poluidor-pagador, mas em atitudes voltadas na prevenção e na precaução.

A atuação preventiva é fundamental para se evitar o agravamento da poluição ambiental, de complexidade crescente, de tal forma ser cada vez mais desafiador seu combate.

Assim, a efetividade da proteção ambiental dependem de adoção e implementação de políticas de incentivo à prevenção, pois muitas vezes a política do poluidor-pagador não gera o efeito esperado, na medida em que muitos industriais calculam seu lucro e verificam que ainda que permaneçam na atividade danosa ao meio ambiente a multa que venha a ter que pagar compensa a concretização de seus negócios.

¹² Idem, p. 56-57.

¹²⁰ Conhecimento Interativo, São José dos Pinhais, PR, v. 4, n. 2, p. 108-124, jan./jun. 2010.

Outra crítica ao princípio do poluidor-pagador é que primeiro se concretiza a operação e somente após, o sujeito terá que arcar com o pagamento dos custos para a restauração, recuperação, compensação ecológica que muitas vezes poderá ser inócua, ou seja, relacionam-se a fins secundários ou complementares, como a distribuição da responsabilidade pela proteção ambiental.

Por essa razão, a política de proteção ambiental deve ser preventiva, deve pautar-se em instrumentos que estimulem ou desestimulem condutas sempre em observância aos danos que possam vir ocorrer, vez que após sua ocorrência nem sempre poderá recuperar o meio ambiente.

Gerd Winter¹³ diferencia perigo ambiental de risco ambiental. Diz que:

Se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o princípio da precaução, o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano.

Os riscos são reais e irreais ao mesmo tempo. De um lado, existem ameaças e destruições que já são bem reais: a poluição ou a morte das águas, a desaparecimento de florestas, a existência de novas doenças.

Do outro lado, a verdadeira força social do argumento do risco reside justamente nos perigos que se projetam para o futuro. Na sociedade do risco, o passado perde sua função determinante para o presente. É o futuro que vem substituí-lo e é, então, alguma coisa de inexistente, de construído, que se torna a causa da experiência e da ação no presente.

O princípio 15 da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, reunida no Rio de Janeiro em 1992 destaca que: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

A Convenção-Quadro das Nações Unidas¹⁴ sobre a mudança do clima diz no artigo 3º: as partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para

¹³ Apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. Ed 17. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 69.

¹⁴ Decreto 2.652, de 1/7/1998.

postergar essas medidas, levando em conta que políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível.

O princípio da precaução indica uma atuação racional para com os bens ambientais, com a mais cuidadosa apreensão possível dos recursos naturais que vai além de simples medidas para afastar o perigo.

O princípio da precaução procura afastar, no tempo e no espaço o perigo. Sua atuação se faz sentir, mais apropriadamente, na formação de políticas públicas ambientais, onde a existência de utilização da melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário.

Ao governo, para dar cumprimento ao princípio da precaução, compete: implementação de pesquisas no campo ambiental, melhoramento e desenvolvimento de tecnologia ambiental, construção de um sistema para observação de mudanças ecológicas, imposição de objetivos de políticas ambiental a serem alcançados a médio e longo prazos, sistematização das organizações no plano de uma política de proteção ambiental; fortalecimento os órgãos estatais competentes para a melhora na execução dos programas ambientais, bem como formação de textos legislativos visando a uma efetiva organização política e legislativa da proteção ambiental.¹⁵

CONCLUSÃO

A proteção ao meio ambiente é uma questão preocupante e de interesse geral, bem como de responsabilidade de todos, vez que várias atividades econômicas geram impactos sobre o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 preconiza nos artigos 170 e 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras, por isso pode-se afirmar que a proteção do meio ambiente é dever de todos e não há como negar a intervenção do Estado na atividade econômica em face da defesa ambiental.

Nesse diapasão, em busca do bem-estar humano e qualidade de vida, a função estatal tem-se demonstrado de suma importância, e deve se valer de todos os instrumentos possíveis para alcançar os objetivos previstos pela Constituição Federal.

¹⁵ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 151.

¹²² Conhecimento Interativo, São José dos Pinhais, PR, v. 4, n. 2, p. 108-124, jan./jun. 2010.

O Estado, ao atuar como regulador de mercado, deve manter a estabilidade econômica associada à idéia de sustentabilidade social, tanto nas relações de trabalho quanto nas relações com a natureza, buscando um equilíbrio ecológico suficientemente para prover as necessidades presentes, sem comprometer as necessidades das gerações futuras.

Assim, a fim de equacionar o problema da escassez dos recursos naturais e da melhoria da qualidade de vida, mantendo o processo produtivo, procura a economia ambiental incorporar ao mercado o meio ambiente, adotando a teoria da extensão do mercado.

Na busca de conservar o meio ambiente e incentivar o desenvolvimento econômico deve-se aplicar instrumentos que o próprio poluidor arque com o prejuízo que cometerá para toda a coletividade, vez que seus lucros serão individuais, mas as conseqüências serão para todos.

Nesse sentido, tem-se a idéia de internalizar as externalidades produzidas pela produção ou consumo de produtos ou serviços danosos ao meio ambiente nos preços desses, recaindo sobre o produtor destas o ônus de custear as despesas do Poder Público com as medidas de prevenção aos danos ambientais. Ademais, resulta no processo de evolução das políticas ambientais, na medida em que induz os poluidores a desenvolver tecnologias, utilizar outros insumo, ou até mesmo deixar definitivamente de praticar determinada técnica ou atividade em prol do meio ambiente.

A interferência do Estado para a conservação do meio ambiente é de suma importância e indispensável, prova é a realização de Conferências mundiais para tratarem sobre o assunto, onde se valem de instrumentos econômicos para alcançarem o seu objetivo, qual seja, a conservação e preservação da natureza.

O mecanismo de compra e venda de crédito de carbono ilustra bem o processo de internalização dos custos ambientais da produção.

Outro exemplo de internalização dos custos ambientais consiste na tributação ambiental, que instrumentaliza o princípio do poluidor-pagador, principalmente quando se aplica a função extrafiscal do tributo, no sentido de ser o agente premiado pelo Estado por uma tributação relativamente menor, quando aquele que não polui ou polui comparativamente pouco, e suportará uma exação maior aquele que com sua atividade econômica contribui para a degradação do meio ambiente.

Tem-se que os instrumentos econômicos são de suma importância na árdua tarefa de proteção ambiental, na medida em que servem como orientadores de conduta.

REFERÊNCIAS

- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- COSTA, Regina Helena. **Curso de direito Tributário – Constituição e Código Tributário Nacional**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Saraiva, 3 ed. 2008.
- DOMINGUES, José Marcos. **Direito Tributário e meio Ambiente**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- FILHO, Calixto Salomão. **Regulação da Atividade Econômica-Princípios e Fundamentos Jurídicos**. 2 ed. Malheiros: São Paulo, 2008.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FOLMANN, Melissa e SILVEIRA, Raphael Bernardes da. **Tributação Ambiental: uma questão de política internacional em face das diretivas da OCDE**. Estudos de Direito Internacional., Vol 5, Org MENEZES, Wagner, Curitiba: Juruá, 2005.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MARTINELLI, Pedro. O Peso do homem na Amazônia. **Revista Veja**. Setembro de 2009, pg 16 a 17
- MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental – A Função do Tributo na Proteção no Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2007.
- 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: 07.11.2003.
- SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental – Extrafiscalidade e função Promocional do Direito**. Curitiba: Juruá, 2009.
- TÔRRES, Heleno Taveira (org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.