
INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: Por uma economia ecológica

Cristiane Derani

Livre-docente pela Universidade de São Paulo. Pós-doutorado na Ecoledes Hautes Etudes em Sciences Sociales, Paris. Estudos de doutorado (bolsa CNPq) na J. W. Goethe Universitaet, Frankfurt. Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora da Universidade Federal de Santa Catarina (DIR/UFSC).
End. Eletrônico: cristiane@deraniadvogados.com.br

Kelly Schaper Soriano de Souza

É mestranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É advogada com atuação no Direito Ambiental e Privado.
End. Eletrônico: kellyschaper@gmail.com

RESUMO

A Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), assumindo a vanguarda na regulamentação sistêmica da proteção ambiental no Brasil, prevê a adoção de instrumentos jurídico-econômicos com o objetivo de direcionar os agentes econômicos para a adoção de práticas mais ajustadas aos limites e condições ecossistêmicos. O objetivo geral deste estudo é apresentar os instrumentos jurídico-econômicos previstos na PNMA e outros sob ela emergentes, mediante uma reflexão sobre a racionalidade que os impulsiona e orienta. Para tanto, são abordadas as raízes e razões inerentes à formulação de tais normas e sua real capacidade de estimular a conformação de um processo econômico sustentável. Ao final, é feita uma reflexão sobre os efeitos da manutenção de uma racionalidade meramente econômica na formulação de instrumentos jurídico-econômicos de gestão ambiental, afirmando-se a necessária inserção dos elementos de uma racionalidade ambiental para a transformação – inicial – das bases da economia nacional para uma economia verdadeiramente ecológica.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Instrumentos jurídico-econômicos. Gestão ambiental. Racionalidade ambiental.

*ECONOMY TOOLS IN THE NATIONAL POLICY
FOR THE ENVIRONMENT:
For an Ecologic economy*

ABSTRACT

The National Policy for the Environment Legislation takes the lead in regulating systemic environmental protection in Brazil by providing the adoption of economic and legal instruments which aim at directing economic agents in order to adopt actions which are more adjusted to the conditions and limits of the ecosystem. The main goal of this research is to present the economic and legal instruments provided by the National Policy for the Environment Legislation, and others emerging under it, through a reflection on the rationality which drives and guides such tools. For such purpose, this paper addresses the inherent roots and reasons to the formulation of such regulation and its real ability to stimulate the construction of a sustainable economic process. At the end, it develops a reflection on the effects of maintaining a purely economic rationality in formulating economic and legal instruments for environmental management as it affirms the essential inclusion of the elements of an environmental rationality for the initial transformation of the foundations of the national economy to a truly ecological economy.

Keywords: *Public policies. Economic and legal instruments. Environmental management. Environmental rationality.*

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) é o símbolo da proteção jurídica do meio ambiente no Brasil. Um trabalho visionário e consistente, que inspira a produção normativa e demanda seu cumprimento ainda hoje. Nascida da política de um Estado ditatorial, ovelha desgarrada com proposições avançadas e transformadoras para a sociedade e sua prática econômica e política, esperou ansiosa pelo Estado Democrático para ser bem acolhida. O que, de fato, ocorreu, com certa timidez.

A grandeza da PNMA revelou-se no período pós-ditatorial. Ela ultrapassou os contornos democrático-representativos que desenhavam a nova política brasileira. É uma norma revolucionária, pois toma a questão ambiental em sua transversalidade, compreendendo-a na raiz dos investimentos humanos, porque nasceu engajada em um sonho de transformação social, expresso nos objetivos descritos nos Artigos 2º, 4º e 5º.¹ Nesses artigos inaugurais, a PNMA reconhece que questões econômicas e sociais estão no plano da política, pois o pleno desenvolvimento da sociedade depende de uma melhor regulação e gestão dos recursos naturais, bem como de uma postura política da sociedade e do Estado na escolha mais democrática dos investimentos privados e públicos, que em última análise devem estar voltados ao bem-estar da coletividade.

Pode-se dizer que a Política Nacional de Meio Ambiente contém as bases de uma política econômica ambientalmente mais ajustada, em decisão compartilhada com a sociedade. Uma vez que o respeito ao meio ambiente vincula as atividades econômicas, pelo texto da lei, a economia deve estar submetida à ecologia².

Referida ideia segue também explícita no texto constitucional, que garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, indispensável à sadia qualidade de vida. O capítulo do meio ambiente da Constituição de 1988 – por razão temporal e não sistêmico-jurídica – inspirou-se nos ideais da PNMA, invocando, para isso, obrigações do setor público e privado e constitucionalizando os já existentes instrumentos da PNMA, como a responsabilidade civil, administrativa e penal por dano ao

¹ Ver Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

² A avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental, previstos respectivamente nos incisos III e IV do Art. 9º da Lei n. 6.938/1981, são exemplos de instrumentos que vinculam as atividades econômicas às condições do meio ambiente.

meio ambiente, o estudo prévio de impacto ambiental e o licenciamento ambiental.

Em linhas gerais, a PNMA e a Constituição nela inspirada trazem a grande diretriz de reconstrução das práticas econômicas, em que o recurso natural deve ser entendido no seu contexto ecológico. Na perspectiva de um utilitarismo econômico, a água é tão somente um recurso hídrico. Na perspectiva real da PNMA (e da Constituição), a água é um bem indispensável à saúde, à biodiversidade terrestre e aquática, aos valores estéticos, culturais e espirituais dos povos. Nesse diapasão deve seguir a compreensão sobre os recursos ambientais que compõem o meio ambiente.

A PNMA propõe uma mudança de perspectiva em que os dizeres gerais – porém impositivos – de seus artigos inaugurais revolucionam o direito e, por conseguinte, buscam revolucionar a realidade, invertendo, ou melhor, desinvertendo o que estava ao revés, pois a economia deve estar contida nos sistemas ecológicos, jamais a natureza como recurso ilimitado à economia.

Esse caráter transformador da PNMA faz-se presente nos instrumentos jurídico-econômicos nela previstos, instrumentos de orientação da prática econômica por intervenção política e jurídica. Seu objetivo é o direcionamento das atividades econômicas no sentido de uma prática razoavelmente ecológica, em que o empreendedor deve ajustar-se ao objetivo mor prescrito no Artigo 2º da lei em exame³.

Em síntese, instrumento jurídico-econômico é toda norma que gere um movimento de estímulo no agente econômico para atividades menos impactantes. Essas normas podem ser de cumprimento voluntário, em vista de um ganho econômico direto, como tradicionalmente se entende as normas indicativas e premiais, e também podem obedecer a uma construção híbrida, em que a consequência premial encontra-se numa mais célere compreensão social e administrativa da construção ambientalmente mais

³ Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

sustentável da opção econômica ambicionada. Sobre essa inevitável relação entre a natureza e o sistema econômico, observa Derani⁴:

Com efeito, a questão ambiental é, em essência, subversiva, visto que é obrigada a permear e a questionar todo o procedimento moderno de produção e de relação homem-natureza, estando envolvida com o cerne da conflitualidade da sociedade moderna. O ecologista Capra detectou esta força, diferenciando o pensamento ambiental superficial daquele mais profundamente comprometido com a proteção do meio ambiente. Segundo ele, o pensamento ambiental superficial preocupa-se, apenas, com um controle mais eficiente e um melhor gerenciamento do meio natural para utilização da humanidade. Enquanto um pensamento ambiental mais consistente reconhece que o equilíbrio ecológico requer fortes mudanças sobre nossas concepções do papel do homem no ecossistema planetário.

Diante das considerações levantadas, o presente artigo buscará abordar as razões que justificam a opção por instrumentos jurídico-econômicos como norma complementar na gestão dos bens e recursos naturais e apresentar os instrumentos previstos pela política de meio ambiente brasileira sob um olhar crítico, atento aos reflexos ambientais e sociais inerentes a sua implementação. Além disso, este estudo visa a provocar reflexões sobre a racionalidade por trás da construção de tais normas, alertando para o desenvolvimento de uma economia ecológica como requisito de sobrevivência dos seres humanos.

2 INSTRUMENTOS JURÍDICO-ECONÔMICOS E POLÍTICA AMBIENTAL

A maior parte da doutrina distingue duas espécies de normas ambientais em razão do meio adotado para atingir sua finalidade: normas de comando e controle e instrumentos jurídico-econômicos. Em síntese, as primeiras permitem ao Estado exercer a regulação direta das atividades dos agentes econômicos, impondo restrições aos direitos de propriedade e à livre iniciativa. Trata-se da previsão de padrões ambientais que especificam as condutas proibidas e devidas por cada ente administrado, visando a limitar os níveis de poluição e consumo dos recursos ambientais sem comprometer o desenvolvimento econômico⁵. Os instrumentos jurídico-

⁴ DERANI, 2008, p. 63.

⁵ STEWART, 2007, p. 150.

econômicos, por sua vez, são normas que visam a conduzir as forças de mercado numa certa direção, pois se baseiam na crença de que o mercado pode ser usado a fim de fornecer incentivos para guiar o comportamento humano⁶.

A finalidade da norma ambiental é a construção do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado indispensável à sadia qualidade de vida. Portanto, o Direito Ambiental deve, sobretudo, estimular, educar comportamentos humanos conduzindo ao horizonte de sustentabilidade da relação do ser humano com a natureza, coerentemente com o direito fundamental prescrito no capítulo VI da Constituição Brasileira.

Se o Direito Ambiental tem como finalidade modificar ações humanas de apropriação do meio, a sanção, como punição, ameaça de reprimenda sobre o patrimônio ou mesmo a liberdade do indivíduo, pouco traz de construtivo. Como unidade, o Direito Ambiental deve direcionar-se à realização de sua finalidade máxima, expressa no *caput* do Artigo 225 da norma constitucional. Para isso, os meios adequados devem ser escolhidos, a bem da respeitabilidade deste ramo do Direito, em razão da possibilidade de apreendê-lo de modo lógico, sistêmico e eficiente. A incapacidade da norma jurídica em fazer construir a finalidade por ela mesma proposta é seu descrédito e conseqüente esvaziamento no ordenamento jurídico geral.

Assim, a pronta aplicação de uma sanção tem sentido se ela orienta práticas compatíveis com as finalidades normativas. Ao passo que, ao contrário, se a repressão não é suficiente para orientar comportamentos humanos em conformidade com o Direito e sua finalidade, e se traz como conseqüência, por vezes, reações contrárias às proposições (p.ex. aquiescência administrativa de práticas ilegais por falta de aparato repressivo; política modificadora da norma por insatisfação e forte poder das forças econômicas locais que seriam os sujeitos vinculados aos deveres legais; argumentos por fato consumado), todo o ordenamento é colocado em questão e sua existência transforma-se em um espectro vagante, um quase-direito.

O padrão positivista lógico da norma traduz-se na fórmula: se ocorrer o evento A, então a conseqüência deve ser B. Por essa estrutura, a norma jurídica é comumente compreendida como proposição normativa

⁶SANDS, 2003, p. 159.

e consequência repressora, ou sanção. O Estado, com seu *jus imperi*, tem o poder que nenhum outro sujeito detém. Pelo Direito, assume o poder de coerção, isto é, de impor, dentro da infinidade de comportamentos possíveis, aqueles que a sociedade define como mais apropriados e reprimir os que lhe contrariam.

A norma precisa ser observada e, em caso de descumprimento, a consequência deve ser na medida para que os sujeitos reconheçam a proposição de condutas como aquela que deve ser observada e buscada. O comando não observado deve trazer consequências de recondução do infrator à busca da finalidade do ordenamento jurídico. A função do controle na norma de comando está para além de uma punição por um ato contrário prescrito, destina-se, em verdade, a desestimular práticas nocivas aos valores subjacentes em todo o Direito Ambiental. Por serem aspectos coercitivos da norma, isto é, por apresentarem-se no momento em que se dá ou se ameaça ocorrer o seu descumprimento, não se pode confundir seu conteúdo com o que efetivamente é buscado pelo Direito Ambiental.

A repressão como controle para que um comando jurídico seja observado deve ser vista como excepcionalidade, uma interrupção causada pela ruptura da expectativa de que a norma jurídica seja cumprida em virtude dos laços sociais que lhe forjaram. O avesso da aplicação da sanção é a falibilidade do ordenamento jurídico, que como sistema orientador das práticas sociais, em sua última *ratio*, reclama por seu aparato repressor, com uma sensível perda na realização dos valores e finalidades buscados pela norma.

Como reação, no Direito Ambiental, em função da impossibilidade de substituição e de reparação trazida pelas práticas em desconformidade com o preceito normativo – pois frequentemente o dano ambiental torna impossível a restituição *in statu quo ante* –, procurou-se valorizar a utilização dos chamados instrumentos jurídico-econômicos para que as opções a bem dos valores e finalidades da norma ambiental fossem mais amplamente buscadas, orientadas por uma razão individual de proveito, em vez de impostas pelo temor sancionador da conduta ilegal.

Com efeito, a utilização dos chamados instrumentos jurídico-econômicos como controle do cumprimento da norma jurídica demonstra, por sua vez, uma opção francamente liberal de mercado, em lugar da tradicional crença no poder coercitivo e ordenador do Estado.

O Estado regulador assume o monopólio do poder político, da justiça e da violência, cabendo a ele, exclusivamente, impor sanções sobre

as pessoas. Tais sanções podem ser patrimoniais ou privativas da liberdade. No que concerne às sanções patrimoniais, espera-se que, com a restrição à riqueza de um sujeito, este evite praticar o ato ilícito e conforme-se em atuar segundo a vontade da lei.

A atuação do Estado, repressora e ordenadora dos comportamentos, é indispensável para a coesão social. O poder estatal é potente pela força que concentra e pela legitimidade que adquire, graças às quais a sociedade aceita a coerção legal. Todavia, outro poder tem se mostrado com força e aceitação suficientes para ser utilizado na condução de comportamentos sociais. O poder do mercado, que “coloniza” o Estado e o Direito, interferindo e, no extremo, competindo com a força coercitiva destas instituições.

O confronto entre Estado, Direito e mercado é imanente à sociedade contemporânea. De fato, o relacionamento entre eles é ambivalente. Por um lado, mercado e Estado se sustentam. O Estado é financiado pelos tributos que são parcela da riqueza produzida pelo mercado, o qual, para manter sua dinâmica e livrar-se de oposições destrutivas, é acolhido, suportado e incentivado pelo Estado.

Esse relacionamento encontra modificações ao longo dos últimos trezentos anos, em que o Estado varia a forma assim como a intensidade com as quais atua sobre o mercado. No último quarto do século XX, ganhou força a política de encolhimento do Estado sobre o mercado, em um processo denominado desestatização ou dejuridicização. Esse movimento consistiu em fazer com que o Estado deixasse de atuar sobre o desenvolvimento da atividade econômica, retirando o seu papel regulador. O Direito, portanto, deveria abster-se de impor significativas restrições às atividades econômicas, com fundamento na ideia de que o mercado não necessita de sistemas estrangeiros para funcionar. Como um sistema autorreprodutor, ele encontraria em seus meandros os devidos modos de adequação e de depuração das imperfeições ou falhas. O sistema jurídico deveria, então, limitar-se a garantir o livre funcionamento deste sistema, sem jamais dispor normativamente sobre como seus agentes deveriam guiar suas decisões sobre o quê, como e para quem ou para que produzir.

Trata-se de um movimento autodenominado neoliberalismo, cujas premissas de funcionamento demonstram verdadeira aversão a interferências intersistêmicas, insistindo no fato de que a autopoiese seria uma característica aplicável aos comportamentos sociais setorizados.

Nesse contexto, ganham força os instrumentos jurídico-econômi-

cos, presentes especialmente nas normas jurídicas que atingem os agentes econômicos e visam a modificar sua liberdade de decidir. Tais injunções do ordenamento consistem em dar ao sistema jurídico uma linguagem compatível com a do mercado, permitindo um diálogo no campo próprio da racionalidade do jogo econômico. Assim, o Direito, ao tratar dos relacionamentos econômicos, deveria expressar a linguagem do sistema econômico e permitir, quando apropriado, que a decisão sobre cumprir ou não a norma ficasse a cargo do destinatário, que (certamente) iria escolher cumpri-la em função do proveito individual que obteria dessa sua conduta.

Uma norma cujo conteúdo afetasse o funcionamento do sistema econômico deveria ser internalizada pelos agentes econômicos com base na sua livre disposição para cumpri-la, a bem de não prejudicar a lógica daquele sistema. Nesse caso, o Direito mudaria seu papel coercitivo sancionador para uma linguagem de estímulo e convencimento do sujeito detentor da liberdade de iniciativa econômica.

Para as normas que utilizam o movimento da economia de mercado como mecanismo de sua efetividade, constrói-se uma nova lógica, que poderia ser retratada no seguinte esquema: se houver o comportamento A, deverá haver um benefício econômico B, seja por um efetivo ganho, seja por um afastamento de perda (em geral, devido a taxas e encargos).

Há, subjacente a essa nova categoria normativa, a ideologia do primado da vontade individual do ser humano na escolha do cumprimento da norma. Além disso, há uma crença de que o comportamento do ser humano, personificado em agente econômico, paute-se pela racionalidade fundada no utilitarismo, maximização da vantagem individual e otimização de sua atividade. Por responder a tal lógica, há uma evidente restrição quanto a quem se devem dirigir essas normas, que atingirão seu propósito tão somente se o sujeito a elas vinculado dispuser da liberdade de iniciativa econômica, de produção ou consumo.

Ademais, o referido sujeito, vinculado ao cumprimento da norma, deve responder à crença que fundamenta a teoria da Escolha Racional. Para os adeptos da Teoria da Escolha Racional, o comportamento humano espelha-se no utilitarismo econômico e os indivíduos fazem suas escolhas com base nos ganhos que podem obter de suas decisões, e, em caso de uma pluralidade de alternativas, optam por aquela que representa o melhor benefício em função do custo suportado. Com efeito, é de se esperar – talvez, de se desejar – que mesmo as pessoas no seu papel de agente econômico movam suas opções de modo mais complexo, o que torna suas preferências

menos estáveis e previsíveis como gostaria a teoria referida. Indivíduos fazem escolhas baseadas em modelos subjetivos que divergem entre indivíduos e a informação que os atores recebem é tão incompleta que, na maior parte dos casos, estes modelos subjetivos divergentes não aparentam qualquer tendência para convergir.

Embora as irracionalidades humanas (paixões, desejos etc.) tornem mais complexa a dinâmica social, a teoria em comento é um instrumental útil para a predição de ações racionais. Dessa forma, no campo econômico, entende-se ser possível prever, com elevado grau de acerto, a direção do comportamento humano em resposta a determinados estímulos, voltados para a produção de condutas sintonizadas, na maior medida possível, com as exigências do meio ambiente afetado. Tal a razão que embasa o uso de instrumentos jurídico-econômicos pela política de meio ambiente nacional.

3 CLASSIFICAÇÃO E FINALIDADES

Antes de serem propriamente enfrentadas as espécies de instrumentos econômicos, é importante salientar que este artigo apresenta os instrumentos econômicos adotados pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente para estimular um comportamento mais adequado por parte de agentes econômicos no tocante à proteção ambiental e à sustentabilidade. Todavia, é importante que se compreendam as raízes e razões desses instrumentos para uma reflexão consistente sobre seus limites político-ideológicos, assim como sobre a sua real capacidade de estimular opções compatíveis com um processo econômico sustentável.

Os instrumentos jurídico-econômicos, também conhecidos por programas de incentivo econômico ou instrumentos baseados no mercado, são classificados por Driesen em três espécies: instrumentos baseados em preço, direitos ambientais comercializáveis e instrumentos de política informacional⁷.

Por instrumentos baseados em preço entendem-se aqueles mecanismos de correção das decisões individuais com a imposição de encargos monetários que têm o condão de desestimular o caminho mais custoso ao meio ambiente. São os desincentivos econômicos. Com eles, a equação se simplifica da seguinte forma: aumento de custo ambiental implica em au-

⁷ DRIESEN, 2006, p. 284.

mento de custo monetário do investimento – por via da taxação, cobrança por direitos de uso, imposição de compensações e mitigações de ordem monetária – o que resulta na recusa em praticar o ato danoso ao ambiente. Também podem ser oferecidos incentivos positivos no caso de práticas menos ofensivas, ou para aquelas que são reparadoras ou conservadoras do ambiente, que resultam em ganhos econômicos, como isenção fiscal, facilitação ao crédito, preferência nas compras públicas, por exemplo.

Com os instrumentos baseados em preço, portanto, o governo estipula um preço criando incentivos de redução, deixando o setor privado livre para decidir que quantidade de redução de poluição deve oferecer em resposta. Deixa ao sujeito, inclusive, a decisão por continuar com a prática danosa, caso, por alguma razão, não vislumbre vantagem nos ganhos oferecidos pela norma. Cabe à razão individual decidir pela deterioração de um bem coletivo, o meio ambiente, ou, se encontrar alguma vantagem individual, oferecer à coletividade uma prática menos ofensiva ao meio ambiente.

Os direitos ambientais comercializáveis, por sua vez, consagram na norma jurídica a mercantilização do “direito de poluir”, com base na teoria de Ronald Coase, segundo a qual a livre negociação entre os sujeitos seria o caminho para o equilíbrio entre a multiplicidade de interesses que envolvem a convivência humana⁸. Nessa esteira, para que a negociação livre tenha limite, o Estado movimenta sua mão interventora, seja para definir os contornos da negociação, seja para dimensionar a base e os elementos que devem orientar a formação do preço a ser atribuído ao direito de poluir. Com os direitos ambientais comercializáveis (*trade able environmental rights*), ou comércio de benefícios ambientais, limita-se o poder decisório do sujeito destinatário da norma, posto que o governo oferece uma quantidade máxima de poluentes ou degradação a ser tolerada pela sociedade, cabendo aos agentes econômicos negociarem entre si a fatia de poluição à qual cada um fará jus. O governo estabelece um teto, abaixo do qual deverão operar os agentes econômicos, cabendo a cada um a opção de adotar ações menos degradadoras, ou comprar direitos de degradar, segundo aquilo que se mostrar economicamente mais viável.

Os instrumentos de política informacional, por fim, estão baseados na força do consumidor em direcionar atividades menos lesivas ao meio ambiente. O direito do comprador de obter a mais ampla informação

⁸ Para um estudo sobre a teoria referida, ver: Coase, Ronald H. *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1-44, 1960.

sobre um determinado produto impõe ao agente produtor o dever de informar como se apropria do ambiente, qual o grau de degradação que impõe a ele. Sob esse mecanismo, os agentes econômicos tendem a escolher práticas mais acolhedoras do meio ambiente, respondendo ao temor de que o consumidor deixe de adquirir seus produtos, buscando alternativas mais favoráveis à conservação ambiental.

Com essa classificação podem ser identificadas as normas ambientais estruturadas em função do movimento dos agentes de mercado, produtor e consumidor, visando a que suas ações respondam positivamente ao meio ambiente.

4 ESPÉCIES DE INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NA PNMA

Instrumentos econômicos têm sido cada vez mais usados na legislação ambiental. Mas, para que a escolha de instrumentos reflita em um passo para o desenvolvimento sustentável, é importante fazer da inovação transformadora uma prioridade, em vez de somente assumir que tal inovação irá emergir como um produto oriundo de um convencimento do sujeito econômico por representar uma eficiência ao seu processo produtivo.

No caso das normas com estrutura de comando e controle, o legislador impõe ao agente potencialmente causador de degradação ambiental um dever de redução ou modificação da atividade, sem apresentar-lhe o modo como deverá operar isso. Se os meios não estiverem disponíveis, ou se estiverem a um custo superior ao risco da consequência de descumprimento da norma, a regra será simplesmente desobedecida. Em outras palavras, a acessibilidade a novas técnicas, assim como a viabilidade econômica de sua adoção, estão no âmago da efetividade da norma ambiental. Segundo Driesen⁹:

Os incentivos econômicos para elevar a *performance* dos poluidores a novos patamares atingirão seus objetivos apenas se eles encontrarem um padrão por meio de inovações que tragam métodos menos custosos e mais compatíveis com o meio ambiente. Todavia, eles serão menos poderosos que o incentivo para inovar e escapar de alto custo de adequação técnica ao padrão indicado pela norma.

Em outras palavras, os instrumentos que oferecem vantagens

⁹ DRIESEN, 2006, p. 282.

econômicas para os sujeitos econômicos em caso de cumprimento da norma devem ser suficientemente capazes de enfrentar a competição com as vantagens que podem ser obtidas com a não observância da norma, e, apenas assim, terão suas ofertas correspondidas em opções tomadas pelo sujeito econômico.

Não obstante, é inegável o valor dos incentivos para a adoção de tecnologias que diminuam os impactos ambientais causados pela atividade econômica. Daí a disposição do Artigo 9º, inciso V, da Lei n. 6938/81, que prevê, dentre os instrumentos da política nacional do meio ambiente, “os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental”.

A inovação tecnológica representa um ganho de eficiência à produção econômica. Por outro lado, requer um investimento financeiro que, por vezes, o sujeito econômico não consegue ou não quer espontaneamente adotar. A razão dessa barreira é fundamentalmente o custo da inovação. Quando se trata de inovação para melhoria da qualidade ambiental, tal barreira se pronuncia de modo mais acentuado, posto que, num primeiro plano, a eficiência se refere à diminuição da produção de externalidades negativas¹⁰. Em outros termos, o ganho imediato é da coletividade. O bem coletivo é favorecido, e o valor obtido não é de imediato um aumento da receita do sujeito econômico, mas um ganho ambiental. É a riqueza coletiva, traduzida na conservação do bem ambiental, o primeiro retorno do investimento individual em tecnologia ambiental.

Ora, neste caso, a já custosa atividade inovadora torna-se ainda mais custosa e menos atraente à razão individual. Portanto, é importante que o Estado, via Direito, acene com benefícios e facilidades para que a internalização do custo social ambiental seja feita na forma de investimento individual em diminuição da produção de externalidades negativas da produção. Em geral, no médio prazo, o sujeito econômico verá o ganho em eficiência refletido na sua receita na forma de diminuição do custo das atividades de “limpeza” ou recuperação ambiental, bem como no aumento da preferência do consumidor por produtos que tragam processos menos lesivos ao ambiente.

A mudança tecnológica, de um ponto de vista macro, é a base para impulsionar o que se concebe por desenvolvimento sustentável, re-

¹⁰ Externalidades negativas são custos oriundos da atividade produtiva que, todavia, não integram os cálculos do produto, sendo, portanto, repassados, não para o mercado, mas para a coletividade e para o governo.

presentando a máxima de aumento das vantagens sociais perante os ganhos individuais. E a escolha de opções sustentáveis implica em encorajar a mudança da base tecnológica que tradicionalmente tem impingido custos ambientais de difícil reparação.

No âmbito do Artigo 9º, encontram-se ainda instrumentos econômicos mais recentes, acrescidos à PNMA pela Lei n. 11.284/2006, a qual dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. O inciso XIII daquele dispositivo assim prevê: “instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros”.

Pela leitura, percebe-se que a disposição não é exaustiva, mas, sem dúvida, é bastante restrita nos seu campo de ação, limitado à área rural, com exceção do seguro ambiental. Referido mecanismo não consiste em instrumento jurídico-econômico no sentido próprio que se emprega neste artigo, uma vez que não traduz uma opção individual que resulte em uma direta vantagem ambiental.

O seguro ambiental é uma opção, ou mesmo pode ser uma imposição, ao agente econômico, em função do risco que porta sua atividade. A adoção do seguro ambiental, quando voluntária, visa a transferir o risco da recuperação ambiental, em caso de acidente que gere degradação, para uma empresa de securitização. Esse mecanismo alivia o agente econômico, diminuindo custos não previstos por sua atividade. Trata-se, portanto, de um mecanismo que, do lado privado, diminui custos fortuitos que impeçam a continuidade do negócio e, do lado público, garante o necessário pagamento para a recuperação ou compensação ambiental. Não se trata, a bem ver, de um mecanismo que impulse a proteção ambiental. É uma terceirização do risco ambiental àquele sujeito (empresa de securitização) que se dispõe a pagar pelo dano ambiental que eventualmente ocorra.

Para configurar-se como instrumento econômico, a adoção do seguro ambiental deveria responder com uma melhora da qualidade ambiental, mesmo pelo afastamento do risco do dano ambiental. No caso, com a terceirização do custo do possível dano, é de se inferir que o titular da atividade deixa de ver utilidade na adoção de medidas voluntárias mais protetivas do ambiente, do ponto de vista da precaução ou prevenção, vez que, a um custo menor, transferiu o risco ambiental a terceiro, que estará disposto a pagar em caso de acidente que gere poluição ou degradação ambiental.

A concessão florestal, por sua vez, é delegação onerosa, feita pelo poder concedente, que outorga, mediante processo licitatório, o direi-

to de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo. Somente pessoas jurídicas podem habilitar-se nas licitações, em consórcio ou não, devendo, além de atender às exigências do respectivo edital, demonstrar capacidade para desempenho do objeto licitado, por sua conta e risco, e por prazo determinado (Lei n. 11.284/2006, Artigo 7º e segs.).

Pelo instrumento de concessão florestal, o Poder Público disponibiliza florestas públicas para exploração sustentável segundo plano de manejo que garanta a recuperação da área. Trata-se de um processo de licitação específico que, suplementarmente, vale-se de legislação geral existente. O agente econômico (pessoa jurídica), identificando um potencial ganho econômico, candidata-se a realizar o contrato para exploração florestal. Com esse contrato, é adquirido um direito de exploração sustentável, que será acompanhado pelos órgãos públicos competentes, por um tempo delimitado. Pretende-se, com isso, alcançar o uso sustentável de maciços florestais, com a proteção dos ecossistemas bem como de valores culturais associados.

É um instrumento econômico que, bem aplicado e devidamente fiscalizado, representa um ganho para a gestão pública de florestas, diminuindo a exploração clandestina, bem como as invasões e grilagens de terras públicas em decorrência de um comércio bastante rentável, porque de baixo custo econômico, que é o da exploração madeireira ilegal. A ideia subjacente resume-se na ocupação racional como modo de afastar a devastação ilegal e de difícil fiscalização. Portanto, o interesse privado daquele que adquire o direito de explorar legalmente e conforme plano de manejo será um forte propulsor da fiscalização do desmatamento e do comércio ilegal de produtos madeireiros.

A Lei n. 11.284/2006 é um conjunto complexo e bastante detalhado de procedimentos para assegurar a lisura e transparência do processo de concessão, posto tratar-se de um bem público que será outorgado à exploração privada. Em síntese, a concessão florestal é um instrumento econômico novo colocado à disposição do agente econômico, que lhe traz inúmeras vantagens privadas e, ao mesmo tempo, acena com uma melhoria na conservação das florestas públicas pelo seu uso sustentável.

A servidão ambiental, instrumento jurídico-econômico que também integra a PNMA, fora inicialmente incluída pela Lei n. 11.284/2006,

sendo posteriormente regulamentada pela Lei n. 12.651/2012¹¹ (Código Florestal vigente). Trata-se de um mecanismo legal de autolimitação do uso da terra por parte dos proprietários para a preservação ambiental.

Referido instrumento autoriza ao proprietário ou possuidor limitar, em caráter permanente ou temporário, o uso, total ou parcial do seu imóvel, para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, não se aplicando, contudo, a áreas de preservação permanente ou à reserva legal mínima exigida. A área instituída como servidão ambiental poderá ser utilizada por outro proprietário rural para compensar a inexistência de reserva legal em seu imóvel, hipótese na qual a servidão deverá ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos. Com isso, existem vantagens econômicas para o proprietário rural que explora a totalidade de sua área, já que poderá manter sua atividade econômica intacta bem como atender à exigência da legislação ambiental, compensando sua reserva legal com área preservada em outro imóvel, assim como para o proprietário instituidor da servidão, que obterá um retorno financeiro pela manutenção de área protegida, com uso limitado.

São ganhos mútuos assegurados por este instrumento a dois agentes econômicos, ganhando também a coletividade, que vê de maneira eficiente ser conservada a proporção florestal não submetida à exploração econômica por aquele que, tendo devastado sua propriedade rural, em vez de recompor para construir reserva legal, encontra na área nativa de terceiro um meio econômico e ambientalmente mais vantajoso de conservação dos recursos naturais.

Importa esclarecer que o Código Florestal anterior previa a chamada servidão florestal¹², com características quase idênticas à servidão ambiental, sendo que, por determinação legal, as áreas antes constituídas como servidão florestal deverão ser consideradas como servidão ambiental para efeitos da lei vigente (Artigo 9º-A, §7º, Lei n. 12.651/2012). Destarte, a lei posterior modificou a expressão da anterior, derogando a expressão servidão florestal, que toma a nova designação, servidão ambiental, a qual contempla a função anterior e a amplia.

Um exemplo de servidão ambiental é a Reserva Particular do Pa-

¹¹ A Lei n. 12.651/2012 alterou a Lei n. 6.938/1981 (PNMA), acrescentando ao seu texto, entre outros dispositivos, os Artigos 9º-A, 9º-B e 9º-C, que regulamentam a instituição da servidão ambiental.

¹² A servidão florestal foi instituída pela Medida Provisória n. 2.166-67/2001, que alterou o Código Florestal anterior, Lei n. 4.771/1965, acrescentando-lhe o Artigo 44-A.

trimônio Natural (RPPN)¹³. Para assegurar os benefícios tributários, o proprietário deve fazer relatório anual, apresentar ao órgão ambiental estadual e permitir inspeção anual da área pelas autoridades ambientais estaduais. A servidão ambiental também é chamada de servidão de conservação.

Conforme mencionado, embora as espécies de instrumentos econômicos previstos na lei da PNMA tenham aplicação restrita em razão de sua destinação a áreas rurais, trata-se de previsão não exaustiva, o que permite a consideração de outros instrumentos, os quais gradualmente passam a integrar a política de meio ambiente nacional por viabilizarem o alcance dos objetivos estabelecidos nos seus Artigos 2º, 4º e 5º. Nessa esteira, para os efeitos do presente estudo, considera-se oportuno acrescentar às espécies apresentadas dois instrumentos de aplicação recente na gestão de recursos hídricos e de recursos florestais, em razão dos benefícios ambientais comprovados como resultado do incentivo de natureza econômica que lhes é característico.

A cobrança pelo uso da água, instrumento de gestão de recursos hídricos, foi instituída pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei n. 9.433/1997, com vistas a estimular o uso racional da água, reconhecendo-a como bem econômico, e gerar recursos financeiros para serem investidos na preservação e conservação dos mananciais das bacias conforme os planos de recursos hídricos (Artigo 19). Foi inicialmente implementada em 2001 na bacia do rio Paraíba do Sul, sendo posteriormente desenvolvida em várias outras bacias, de domínio da União e dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

A cobrança não é um tributo, mas um ato condominial, já que o preço é fixado a partir de um acordo entre os usuários da água e o Comitê de Bacia, órgão criado espontaneamente por seus usuários, ao qual é facultada a decisão sobre a implementação ou não da cobrança¹⁴. Com isso, prevalece uma política de descentralização na gestão dos recursos hídricos, bem como um alto grau de autonomia conferido a cada bacia, que poderá desenvolver ou não seu programa de gestão de águas.

Conforme pondera Motta¹⁵, nem todas as bacias e sub-bacias organizarão seus comitês – por razões financeiras e de falta de informação – gerando um problema de externalidades entre bacias que não seria considerado no momento da precificação. Como solução, o autor propõe

¹³ Artigo 21 da Lei n. 9.985/2000 c/c Artigo 9º-B, §2º, da Lei n. 6.938/1981.

¹⁴ MOTTA, 2006, p. 91.

¹⁵ *Ibidem*, p. 91, 92.

instituir uma cobrança impositiva federal com outra local ou adicional por decisão dos comitês, sendo tudo gerido por um sistema descentralizado, de modo que, na ausência de comitês, a cobrança federal valeria e seria exercida pelo Poder Público. Embora seja essa uma alternativa ao eventual fracasso do instrumento na maneira como está legalmente previsto, o fato é que o sistema de cobrança estabelecido pela PNRH vem se espalhando pelo território nacional, tendo sido desenvolvido em 17 bacias, de domínio da União e dos estados, além de bacias afluentes, segundo informações da Agência Nacional de Águas (ANA)¹⁶, órgão responsável por oferecer apoio técnico aos comitês, bem como operacionalizar a cobrança em bacias de domínio da União.

Para que o instrumento em exame funcione conforme as características ambientais originais, cumprindo os objetivos legalmente previstos, a fixação dos valores a serem cobrados deve considerar, em caso de derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação, e, nos casos de lançamentos de esgotos e outros resíduos, o volume lançado e seu regime de variação e, ainda, as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente. Com isso, o instrumento observa os usos quantitativos bem como qualitativos da água, atendendo em plenitude aos interesses ambientais que permeiam sua implementação como instrumento de gestão de recursos hídricos¹⁷.

No tocante à gestão de recursos florestais, destaca-se o ICMS Ecológico, uma iniciativa de sucesso com baixos custos de implementação que consiste, em resumo, na distribuição, aos Municípios, dos valores arrecadados com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) conforme critérios ambientais.

Ao dispor sobre a distribuição das receitas tributárias, a norma constitucional garante aos municípios 25% do produto da arrecadação do ICMS (Artigo 158, inciso IV, Constituição Federal), separando $\frac{3}{4}$ dessa parcela, no mínimo, para serem repartidos na proporção do valor adicionado nas operações relativas ao imposto realizadas nos territórios de cada município e $\frac{1}{4}$, no máximo, de acordo com o que dispuser lei estadual. O ICMS Ecológico emerge justamente com a possibilidade de se estipularem

¹⁶ Dados sobre a cobrança pelo uso da água em todo o território nacional estão disponibilizados na página eletrônica da Agência Nacional de Águas (ANA): <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaarrecadacao/cobrancaarrecadacao.aspx>. Acesso em: 24 jan. 2013.

¹⁷ Motta (2006, p. 92, 93) comenta algumas propostas de cobrança, ressaltando que na hipótese de ela ser realizada de acordo com o volume da concessão da outorga, o instrumento atingirá eficiência quantitativa, mas não qualitativa, restando descaracterizadas as condições ambientais de uso do recurso.

critérios ambientais para a distribuição deste $\frac{1}{4}$, que deverá ser repartido entre todos os municípios conforme o que dispuser lei estadual. Com isso, os municípios que preservam suas florestas e conservam sua biodiversidade ganham maior pontuação nos critérios de repasse do imposto, sendo compensados financeiramente pela manutenção das áreas protegidas e, ao mesmo tempo, incentivados à manutenção e ampliação destes espaços¹⁸.

O sucesso do instrumento depende, portanto, da boa administração dos recursos repassados pelo ICMS Ecológico, devendo o Município investir não apenas em obras públicas e sociais, mas em projetos ambientais que valorizem as áreas naturais protegidas, incluindo Reservas Privadas, como as RPPNs, e Unidades de Conservação pertencentes às três esferas federais, pelo que será financeiramente compensado, pois quanto melhor a qualidade da gestão ambiental municipal maior o índice de participação nos recursos oriundos daquele imposto¹⁹. Assim, diversos municípios em todo o território nacional estão trabalhando no sentido de investir em ações ambientais como forma de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes e aumentar sua receita, gerando, em razão de um estímulo econômico, um benefício considerável às florestas brasileiras.

Consoante se observa, a introdução de instrumentos jurídico-econômicos na política de meio ambiente brasileira justifica-se porque o mecanismo de preço não reflete a escassez e os valores correspondentes aos recursos naturais – no momento presente ou futuro à produção – cabendo ao Estado, em certa medida, liderar o mercado em vez de segui-lo, para desencorajar práticas econômicas que ameaçam a saúde do ecossistema e a base biofísica da própria economia²⁰. Aliás, antes mesmo de assumir uma postura ativa na gestão consciente da apropriação econômica dos recursos

¹⁸O ICMS Ecológico é considerado por muitos uma forma de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), com base no fato de o município receber uma compensação financeira pela conservação ambiental. (Ver a página eletrônica desenvolvida pela organização The Nature Conservancy, com vastas informações sobre o tema: <http://www.icmsecológico.org.br>. Acesso em: 24 jan. 2013) Sobreleva notar, contudo, que o repasse de parte do ICMS aos municípios é determinação constitucional, de modo que a colaboração do ICMS Ecológico se resume aos critérios que serão observados para a definição da parcela a ser distribuída a cada município, característica que o distancia do PSA, pois neste, regra geral, o pagamento ocorre apenas mediante a prestação de determinado serviço ambiental, previamente contratado.

¹⁹Um bom exemplo pode ser encontrado em São Miguel Arcaño, no interior de São Paulo. O município possui aproximadamente 20% de seu território ocupado por Unidades de Conservação havendo recebido, entre os anos de 2006 a 2010, cerca de R\$ 2 milhões a título de ICMS Ecológico, recurso aplicado em ações de educação ambiental, na construção de novos pontos de coleta de lixo na zona rural, bem como na coleta seletiva da zona urbana, conforme estabelece a Lei Municipal n. 2.303/2000. Para outras informações e exemplos, ver: <http://www.icmsecológico.org.br>. Acesso em 24 jan. 2013.

²⁰CAVALCANTI, 1999, p. 30, 31.

naturais, cabe ao Estado a simples, porém essencial, remoção dos subsídios que encorajam o uso exagerado do capital natural – comportamento do qual o Brasil aparenta distanciar-se a cada governo²¹.

Embora o presente estudo reconheça o papel dos instrumentos econômicos em induzir a conservação/preservação de recursos naturais, importa ressaltar que sua adoção insere-se numa zona de conflito, mais ampla e complexa que a dinâmica das forças de mercado. Diante disso, a norma jurídico-econômica deve voltar-se não apenas para a correção das falhas existentes na cadeia produtiva – mediante a internalização dos custos ambientais –, conferindo ao recurso natural o valor econômico que lhe fora negado durante séculos, mas, sobretudo, deve possibilitar a produção de resultados – de proteção ambiental e justiça social – que o mercado não obteria sozinho, e isso implica a consideração dos limites biofísicos e ético-culturais do Planeta. A lógica, portanto, não há de ser meramente econômica.

5 POR UMA ECONOMIA ECOLÓGICA

A introdução de instrumentos jurídico-econômicos na gestão do meio ambiente reflete a mudança de percepção sobre a disponibilidade dos recursos naturais, cuja escassez é então reconhecida mediante sua introdução no fluxo circular da economia, na forma de externalidades. Nessa esteira, a principal preocupação é como internalizar os custos ambientais externos para que os preços finais reflitam a apropriação dos bens e serviços naturais pelo processo produtivo, uma suposta solução para o problema ambiental.

Esse raciocínio, como alerta Daly²², encontra-se no cerne da microeconomia, lugar de fala da chamada economia ambiental. Nesta, a economia é considerada um sistema isolado autossustentável, no qual o que não é considerado escasso (para os seus interesses) permanece fora, o que faz com que os preços reflitam somente a escassez relativa dos recursos, mas não sua escassez absoluta, conforme os limites biofísicos do ecossis-

²¹ Como exemplo, a redução na tarifa de energia elétrica em 18% para residências e até 32% para indústrias, anunciada recentemente pela Presidente da República. Ou seja, no lugar de elevar o preço da energia através de um imposto que promova conservação e mais eficiência nas transformações energéticas, o governo brasileiro visa o aumento desmedido do consumo energético em prol do tão almejado crescimento econômico – rumo a uma crise energética. Para mais informações sobre aquela medida, consultar: <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em: 24 jan. 2013.

²² DALY, 1996, p. 45.

tema.

A macroeconomia, por outro lado, apresenta-se como subsistema aberto contido em um ecossistema maior, finito e que não se encontra em crescimento, e reconhece a existência de uma escala ótima de crescimento, a partir da qual o desenvolvimento qualitativo permanece, inexistindo, porém, possibilidades ao crescimento quantitativo. Para que essa escala ótima seja observada, é essencial que o *throughput*²³ – ou transfluxo de recursos – ocorra no interior das capacidades de absorção e regeneração do ecossistema. Aí reside a base da ideia de sustentabilidade, segundo a qual o subsistema econômico não pode crescer além da escala na qual ele possa ser permanentemente sustentado ou suportado pelo ecossistema que o contém²⁴.

A economia ecológica afasta-se, portanto, das bases da economia capitalista neoliberal de mera apropriação de recursos naturais para, na esteira da macroeconomia, assumir uma nova racionalidade produtiva, que considera os efeitos da economia como sistema aberto e os limites biofísicos de um ecossistema, já abarrotado. Assim, Leff²⁵ define:

Enquanto a economia ambiental segue a estratégia teórica de estender os braços da economia para recodificar todas as formas da natureza em termos de valores econômicos, englobando os bens e serviços ambientais no conceito totalizador de capital natural, a economia ecológica tem sido construída na intenção de ajustar os mecanismos da economia às leis da termodinâmica e aos ciclos ecológicos, abrindo-se para as inter-relações com outros sistemas, em um anseio de construir um paradigma sistêmico-interdisciplinar-sustentável.

Pela razão econômica, o ser humano confere medidas humanas limitadas ao tempo e ao espaço, àquilo que o precede e o prescinde. A natureza, subsumida à limitada medida econômica humana, desnaturaliza-se e desumaniza-se, à medida que é representada por um valor monetário ou simplesmente torna-se uma variável na equação subjetiva custo-oportunidade.

Sob essa racionalidade, a economia neoclássica ambiental supõe

²³ *Throughput* “é a transposição ou o transfluxo de recursos (de inputs para outputs) no processo econômico, transposição esta que consta da entrada de matéria e energia de baixa entropia e da saída final de matéria e energia de alta entropia. Esta é a visão termodinâmica do processo econômico, introduzida por Georgescu-Roegen (1971)” (CAVALCANTI, 1999, p. 30).

²⁴ DALY, *op. cit.*, p. 28.

²⁵ LEFF, 2010, p. 37.

que o sistema econômico pode internalizar os custos ecológicos e as preferências das gerações futuras, atribuindo direitos de propriedade e preços aos recursos naturais, o que se mostrou impossível ante a insuficiência destes instrumentos para alcançar o valor de uso, de oportunidade, e também de não uso e de conservação, e exclusão do sistema produtivo²⁶. Além da insuficiência de tais instrumentos, Leff nos alerta para a “hipereconomização” do mundo, um problema ético tão pernicioso quanto.

É plausível, crer, todavia, que uma aliança entre economia e ecologia possa ser levada a termo nas bases de uma racionalidade diversa, nova. A construção de uma racionalidade ambiental, conforme ensina Leff²⁷, é um processo político e social que passa pela confrontação e concertação de interesses opostos, pela reorientação de tendências, pela ruptura de obstáculos epistemológicos e barreiras institucionais, pela inovação de conceitos, métodos de investigação e conhecimentos, pela construção de novas formas de organização produtiva. É a reinvenção da produção alicerçada pelas bases biológicas do Planeta e pela criatividade de seus habitantes.

O Direito possui papel fundamental nesse processo transformador, pois, enquanto instrumento de organização da sociedade, move a dinâmica social na direção desejada. A razão predominante da norma ambiental, contudo, é trazer maior permanência e estabilidade ao modo de vida e produção existentes. As normas de proteção ao meio ambiente não se destinam necessariamente a modificações radicais da relação homem-natureza, já que é no interior do desenvolvimento industrial-tecnológico moderno que são buscados os meios de proteção e conservação dos recursos naturais. A natureza, como recurso natural, permanece um objeto apartado do sujeito humano, que a identifica apenas pela sua apropriação e transformação, de modo que a natureza, como recurso, é evidenciada na medida de sua utilidade.

O Direito, assimilando o movimento social de definição do que deve ser preservado e como deve ser utilizado, vincando a valoração econômico-monetária como instrumento norteador do dever-ser, conforma-se em um papel adaptador e analgésico das dores da civilização industrial tecnológica. Sucumbindo à lógica econômica, está condenado o Direito a caminhar atrás dos acontecimentos sociais, abrindo mão de seu papel

²⁶ *Idem*, 2006, p. 233.

²⁷ *Ibidem*, p. 241, 242.

transformador da sociedade.

A reflexão sobre uma mudança de racionalidade na busca de uma economia verdadeiramente ecológica visa a alertar para o complexo de valores a serem observados na criação e implementação de instrumentos jurídico-econômicos pela política de meio ambiente brasileira, evitando-se, assim, que a norma ambiental confira validade jurídica aos mecanismos que alicerçam o estabelecimento de uma economia ambiental no país. A opção por instrumentos de mercado será benéfica do ponto de vista ambiental se compreender o espaço que ocupa o sistema econômico no ecossistema planetário, se respeitar seus limites biofísicos e suas exigências éticas e culturais.

Não basta introduzir no processo produtivo os custos ambientais que lhe eram estranhos, modificando o sistema de preços para a incorporação da escassez – relativa – dos bens e serviços com valor econômico. É preciso considerar todo o conjunto de bens e serviços ambientais direta e indiretamente afetados na conformidade de sua escassez absoluta; é preciso respeitar e considerar as relações culturais e espirituais estabelecidas com o meio afetado; é preciso ouvir os saberes ambientais não científicos das culturas inseridas naquele ambiente; é preciso construir planos e projetos que possam ser permanentemente sustentados pelas bases biológicas que viabilizam sua existência.

Com isso, visa-se à construção de instrumentos jurídico-econômicos a partir de uma lógica especial que, embora mantenha a ideia do benefício econômico como estímulo primário, estabeleça um novo contexto de aplicação, que considere o complexo ambiental na sua totalidade. Instrumentos que promovam não apenas a redução de práticas destrutivas em razão de um ganho econômico, mas que permitam o alcance de benefícios ambientais abrangentes em termos biológicos, éticos, culturais e espirituais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Meio Ambiente, ao subsumir a economia à ecologia mediante o estabelecimento de normas que submetem a atividade econômica às condições da natureza – como no caso da exigência de avaliação de impacto ambiental e licenciamento ambiental para o desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras –, assume, com

pioneirismo raro ao seu tempo, um viés transformador.

Propõe o ajuste da produção a novas regras, inéditas no ordenamento pátrio, com vistas a garantir o equilíbrio ambiental, mais tarde reconhecido pela norma constitucional como direito de todos. Seus objetivos, expressos nos Artigos 2º, 4º e 5º, parecem estar engajados com os propósitos de uma racionalidade ambiental, que redireciona a compreensão dos recursos naturais – entendidos na medida da utilidade humana – para seu contexto ecológico.

Assumindo a vanguarda na regulamentação jurídico-ambiental da atividade econômica através dos instrumentos previstos em seu Artigo 9º, a PNMA estabelece uma verdadeira obrigação jurídica de reflexão sobre a decisão econômica de empreender, com participação do Poder Público e da sociedade.

Esse fenômeno jurídico inesperado na atividade liberal econômica, e no interior de um Estado em vias de democratização, tem um fundamento concreto, inquestionável: a atividade econômica, apesar de desenvolvida por decisões individualizadas, é uma atividade social, com efeitos sociais e valores sociais. E ainda, sua construção requer indispensável apropriação, utilização, consumo e destruição de recursos ambientais, energia, diversidade biológica, território, que em sua integridade orgânica e dinâmica constituem um patrimônio da coletividade, ou da humanidade. Sua apropriação individual é simples contingência de uma organização política, econômica, estrutural vinculada a uma determinada opção social.

Nesse diapasão, os instrumentos jurídico-econômicos emergem na PNMA como uma opção de gestão dos bens e serviços naturais com linguagem compatível com a lógica econômica, que os entende na medida de sua utilidade. Curiosamente, tais instrumentos tomam um extrato desta racionalidade e, como uma vacina, procuram inocular o agente econômico com doses deste comportamento destrutivo, buscando do veneno o remédio.

Os instrumentos econômicos são uma sorte de atrativos que, por vício comportamental, são observados pelo agente econômico, trazendo por consequência, inesperada e involuntária, a conservação dos recursos ambientais. O mesmo espírito que corrói até a última porção de solo fértil e água potável é aquele que os conservará. Esses instrumentos trazem subjacentes a ideia de imutabilidade do comportamento utilitarista destruidor e a vitória do homem unidimensional marcusiano, vinculado a uma única racionalidade egoísta e exaustora.

É inevitável e necessário que a norma ambiental caminhe em sintonia com a lógica do mercado, já que somos parte – ativa – de um mundo capitalista guiado pela razão econômica para a satisfação de objetivos utilitaristas diversos. Essa sintonia, contudo, pode transformar-se à luz de uma racionalidade ambiental com vistas a garantir a sustentabilidade do próprio sistema econômico, um subsistema aberto contido num ecossistema fechado, limitado e que não se encontra em crescimento. No capitalismo, torna-se imprescindível para sua sobrevivência transformar algumas de suas ideias, como a do crescimento econômico ilimitado, sustentado por combustíveis fósseis e voltado para uma economia global absolutamente antiética.

As reflexões deste artigo destinam-se finalmente a tomar os instrumentos jurídico-econômicos da PNMA e interpretá-los para além de sua sintaxe, a fim de direcionar projetos e empreendimentos no sentido de uma prática econômica ajustada ao meio ambiente, mas compatível com a ideia de que o custo ambiental não traduz simplesmente uma falha de mercado, porém, uma falha da razão.

São trazidos, portanto, os elementos de uma racionalidade ambiental para guiar a construção de instrumentos que não apenas proporcionem a consideração do elemento natural no processo produtivo, mas, sobretudo, viabilizem a construção econômica sobre bases ambientais suficientemente preservadas para suportar a vivência humana com qualidade e plenitude.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acesso em: 20 fev. 2013.

_____. Agência Nacional de Águas. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/cobrancaearrecadacao.aspx>. Acesso em: 24 jan. 2013.

_____. Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em: 24 jan. 2013.

CAVALCANTI, Clovis. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim

Nabuco, 1999.

COASE, Ronald H. *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1-44, 1960.

DALY, Herman E. *Beyond growth: the economic os sustainable development*. Boston: Beacon Press, 1996.

DRIESEN, David. *Economic Instruments for Sustainable Development*, In: *Environmental Law for Sustainability* (Ed.). B. Richardson and S. Wood. Toronto, Hart Publishing, 2006.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

STEWART, Richard B. *Instrument Choice*. The Oxford Handbook of International Environmental Law. New York: Oxford University Press, 2007.

The Nature Conservancy. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br>. Acesso em: 24 jan. 2013.

Recebido: 31/01/2013

Aceito: 15/05/2013