

Guilherme Reis

Direito Ambiental Contemporâneo

JOSÉ RUBENS MORATO LEITE

Doutor em Direito Ambiental e
professor da UFSC

NEY DE BARROS BELLO FILHO

Doutor em Direito e
professor da UFMA

(organizadores)

Nota Fiscal de

DOAÇÃO

Sem Valor Comercial

Editora Manole Ltda

Cecl, 872 - Tamboré - Barueri / SP

Cep: 08460 - 120



Manole

Copyright © 2004 Editora Manole Ltda., conforme contrato com os autores.

Projeto Gráfico e Capa:
Nelson Mielnik e Sylvia Mielnik

Editoração Eletrônica:
Acqua Estúdio Gráfico

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

10635

Direito ambiental contemporâneo
/ José Rubens Morato Leite, Ney de Barros Bello Filho (org.). –
Barueri, SP : Manole, 2004

Inclui bibliografia
ISBN 85-204-1946-1

1. Direito ambiental. 2. Proteção ambiental.
I. Leite, José Rubens Morato. II. Bello Filho, Ney de Barros.

04-0293.

CDU 349.6

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, por qualquer
processo, sem a permissão expressa dos editores.
É proibida a reprodução por xerox.

Direitos adquiridos pela:

Editora Manole Ltda.

Avenida Ceci, 672 – Tamboré

06460-120 – Barueri – SP – Brasil

Fone: (0__11) 4196-6000 – Fax: (0__11) 4196-6021

www.manole.com.br

info@manole.com.br

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

Ao TONZINHO, dr. Morato, pelos valores e tudo que me transmitiu;
À Maria Eugênia, por ser o pilar da minha educação;
À Débora e ao Marcelo, meus dois amores, pelo incentivo e paciência.

José Rubens Morato Leite

A busca do conhecimento é uma jornada de aventuras eternas.
Essa aventura somente pode ser vivida quando a fraternidade se une à paixão.
Outra dedicatória não seria possível senão aos novos amigos das
salas e bibliotecas da Universidade Federal de Santa Catarina.
Flores, Cláudio, Leila, Goretti, Giovane, Carol, Júlio, Daniele,
Cláudia, Isaac, Cristine, Guilherme, Sandro, David, Lola, André,
Rodrigo e, em especial, Helene, Rogério e José Rubens: interlocutores
apaixonados e apaixonantes, todos construtores do ideal de um mundo melhor.

Ney de Barros Bello Filho

mações que considerem úteis sobre questões como a desejabilidade de uma responsabilidade limitada em certos casos, de modo a permitir uma avaliação correcta do funcionamento da presente directiva. No prazo de três anos após a entrada em vigor da presente Directiva, deve ser efectuado um estudo sobre a eventual aplicação de um limite financeiro máximo.

2

O Emprego de Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental

CARLOS TEODORO JOSÉ HUGUENEY IRIGARAY

Introdução – 1. Desenvolvimento sustentável – 2. Externalidades e custo integral – 3. Princípio do poluidor-pagador – 4. Princípio do usuário-pagador – 5. O emprego de instrumentos econômicos no Brasil – Considerações finais – Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O agravamento dos problemas ambientais que ameaçam a humanidade em escala global, como o efeito estufa e a erosão da biodiversidade, associado à dificuldade do aparelho estatal em dar respostas consistentes para esse quadro de polícrise, exigem uma reavaliação dos atuais instrumentos de política ambiental e sobretudo a investigação de novos mecanismos que permitam a compatibilização do desenvolvimento das atividades econômicas com o direito ao meio ambiente equilibrado.

Nesse sentido, o emprego de instrumentos econômicos na gestão ambiental representa um passo significativo para a integração do desenvolvimento com a variável ambiental, mesmo porque a experiência tem demonstrado que essa integração ocorre

apenas parcialmente quando a proteção do meio ambiente se efetiva tão-somente com a instituição de um sistema de regulamentos e sanções (sistema de comando-e-controle). Ou seja, para que as políticas econômicas possam propiciar um desenvolvimento onde esteja assegurado o direito de todos ao meio ambiente sadio e equilibrado, são necessários novos instrumentos de programação e execução das políticas econômicas, que incentivem a conservação dos recursos naturais, e desestimulem as atividades nocivas ao meio ambiente.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconhece a nítida interdependência entre a ordem econômica e o direito ao meio ambiente equilibrado, incluindo no art. 170, inc. VI, a defesa do meio ambiente, entre os princípios informadores da ordem econômica em nosso país. Acresça-se que essa relação está reforçada ao longo do texto constitucional, que estabelece alguns princípios fundamentais para a concretização do desenvolvimento em bases sustentáveis.

1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Oportuno salientar que a exigência da utilização sustentável dos recursos naturais, embora expressa em importantes documentos internacionais, como a Rio-92, ainda não logrou encontrar na política ambiental mecanismos consistentes que permitam sua real implementação.

Na verdade, a exigência de um gerenciamento que considere a capacidade de suporte dos ecossistemas, e não lhes comprometa a disponibilidade para as gerações futuras, é meta que somente se concretiza se articulada com outras políticas públicas orientadas para a mesma finalidade; ou seja, o tipo de desenvolvimento escolhido informa o tipo de uso que será dado aos recursos naturais.

Outro aspecto relevante é a dificuldade de alcançar um consenso quanto ao significado dessa sustentabilidade, já que se trata de termo ambíguo, aplicado à produção, à ecologia, à economia, ao meio ambiente, à sociedade ou ao desenvolvimento; ou seja, é neces-

sário ponderar acerca do que consideramos como desenvolvimento sustentável e quais as opções que estamos dispostos a seguir para assegurar essa sustentabilidade.

A idéia de um desenvolvimento “que satisfaça as necessidades da geração presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações para satisfazer suas próprias necessidades”¹ permanece como uma meta, cuja realização está limitada sobretudo pela falta de parâmetros adequados para quantificar a sustentabilidade. Pondera a propósito Axel Dourojeanni,² afirmando que os maiores obstáculos à implementação do desenvolvimento sustentável se encontram na falta de indicadores para medi-lo:

Em princípio, nenhum dos três objetivos do desenvolvimento sustentável (econômico, ambiental e social) se mede atualmente com parâmetros compatíveis. Os indicadores empregados para quantificar cada objetivo não têm um denominador comum nem há fórmulas de conversão universais. O crescimento econômico se mede com indicadores econômicos, a equidade se determina com base em parâmetros sociais e a sustentabilidade ambiental se estabelece em termos físicos e biológicos. Em consequência, cada um dos três objetivos se encontra em diferentes planos de avaliação.³

Se é verdade que o desenvolvimento sustentável dependa teoricamente da concretização desses três objetivos, sua conceituação surge sem consenso, porquanto os parâmetros para quantificá-los carecem de compatibilidade.

Na verdade, a própria noção de desenvolvimento, conforme pondera Edgar Morin e Anne B. Kern, mostra-se gravemente subdesenvolvida:

¹ BRUNDTLAND, Gro Harlem *et al.* *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro, Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, Fundação Getúlio Vargas, 1988, item 2.1.

² DOUROJEANNI, Axel. *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*. Santiago, Cepal/Eclac, Nações Unidas, 2000, p. 12. (Série manual, 10).

³ *Idem, ibid.*

De um lado, é um mito global no qual as sociedades industrializadas atingem o bem-estar, reduzem suas desigualdades extremas e dispensam aos indivíduos o máximo de felicidade que uma sociedade pode dispensar. De outro, é uma concepção redutora, em que o crescimento econômico é o motor necessário e suficiente de todos os subdesenvolvimentos sociais, psíquicos e morais. Essa concepção tecno-econômica ignora os problemas humanos da identidade, da comunidade, da solidariedade, da cultura.⁴

Ou a sustentabilidade traduz-se em decisões econômicas e ações políticas, fixando limites reais à utilização dos recursos naturais e emissão de poluentes, ou, do contrário, o desenvolvimento sustentável não terá sido senão um mito irrealizado que transmitiremos às gerações futuras, juntamente com um gigantesco passivo ambiental; legado de uma civilização predatória. Destarte, é de suma importância o aprofundamento dos debates acerca do tipo de desenvolvimento que escolhemos e das ações locais e globais que podem contribuir para assegurar a sustentabilidade. Algumas questões emergem nessas discussões. Questiona-se a possibilidade de se conciliar desenvolvimento sustentável e globalização, e sobretudo a possibilidade de se contrapor ao atual sistema de produção e consumo, altamente predatório, novos padrões socialmente justos e ecologicamente corretos.⁵ Tais questões demonstram que a economia enfrenta dificuldades para compatibilizar desenvolvimento e sustentabilidade. Por um lado, os indicadores econômicos mostram-se inadequados para orientar as políticas públicas com vistas à sustentabilidade;

⁴ MORIN, Edgar & KERN, Anne Brigitte. *Terra-pátria*. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre, Sulina, 1995, p. 83.

⁵ Denis Goulet pondera que tais questões permanecem sem resposta, apontando uma contradição entre a filosofia inerente às negociações de comércio internacionais (Gatt e Nafta) e a idéia de desenvolvimento economicamente sustentável promovida no Rio. Também as disparidades econômicas globais e a dificuldade em dissuadir bilhões de consumidores a restringirem o consumo tornam o desenvolvimento sustentável uma tarefa difícil de desejar, de implementar e de manter. GOULET, Denis. "Desenvolvimento autêntico: fazendo-o sustentável." In: CAVALCANTI, C. (org.). *Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*, 2. ed. São Paulo, Cortez, 1999, p. 73.

por outro lado, as políticas neoliberais características do processo de globalização a colocam em segundo plano.

Renato Caporali Cordeiro analisa a inadequação dos indicadores econômicos, insuficientes para dimensionar o desenvolvimento e principalmente a sustentabilidade, apontando que o fator determinante nessa inadequação reside na diferença entre riqueza e valor:

Esses indicadores foram concebidos para medir as variações dos níveis de produção e de consumo, portanto para avaliar os níveis de criação e consumo de valores de troca. São estes tipos de variação que podem efetivamente ser capturados. Tais indicadores são incapazes de distinguir, qualitativa ou quantitativamente, entre a produção de valores que resulta numa criação de riquezas, a produção de valores que não cria riqueza alguma e a produção de valores que leva a uma destruição de riquezas.⁶

Ilustra, com exemplos bizarros, as falhas dos mecanismos de avaliação da "riqueza" pela contabilidade nacional, como o de um grande acidente automobilístico com várias vítimas, que implica em variações positivas do PIB em decorrência dos tratamentos hospitalares, vendas de urnas funerárias, consertos de veículos, e outras operações econômicas que produzem valores, mas que jamais deveriam ser consideradas como produção de riqueza; ou ainda os investimentos para a despoluição de um rio que nada acrescenta à riqueza que havia antes da poluição ser criada. Outro aspecto a ser considerado, também analisado pelo autor, diz respeito à utilização de recursos não renováveis que incidem positivamente sobre os indicadores econômicos, sem qualquer consideração sobre seu esgotamento futuro.

As riquezas não-renováveis (ainda que atendam a necessidades ou ofereçam prazer) não podem ser consideradas verdadeiras

CORDEIRO, Renato Caporali. *Da riqueza das nações à ciência das riquezas*. São Paulo, Loyola, 1995, p. 147. (col. Filosofia, 33).

riquezas porque não garantem indefinidamente a reprodução da sociedade. Se o homem abandona a produção renovável e vive das não-renováveis, pode estar hipotecando sua riqueza futura.⁷

Esse aspecto não está sendo considerado na formulação das políticas públicas; nenhuma consideração de ordem econômica é dada ao esgotamento desses recursos, tratados como se fossem inesgotáveis. Via de conseqüência, as políticas econômicas são concebidas e implementadas tendo em vista um horizonte temporal extremamente limitado – políticas de curto prazo.

Cabe salientar que essas distorções na contabilidade ambiental, que não pondera acerca da exaustão dos recursos naturais ou mesmo sua deterioração, repercutem significativamente no processo de consolidação de um desenvolvimento em bases sustentáveis e confirmam a assertiva de Morin, quando sustenta que “é a relação com o não-econômico que falta à ciência econômica”⁸.

Em que pese a imprecisão do conceito, ele ainda pode ser considerado uma diretriz, capaz de informar as políticas públicas nesse momento de transição de uma sociedade industrial para uma sociedade de risco,⁹ oferecendo critérios orientadores da intervenção pública no domínio do ambiente.

Por um lado, o desenvolvimento sustentável exige que se busque o equilíbrio entre o ótimo econômico (que ocorre quando o custo marginal do controle da poluição iguala o benefício marginal que se retira do mesmo) e o ótimo ambiental (que corresponde à eliminação na íntegra das emissões poluentes). Por outro lado, impõe-se que o equilíbrio ecológico funcione como o limiar inultrapassável,

⁷ *Idem, ibid.*, p. 81.

⁸ MORIN, Edgar & KERN, Anne Brigitte. *Op. cit.*, p. 70.

⁹ Esse reconhecimento tem como base a obra *Risk society*, de Ulrich Beck. Cf. LEITE, José R. & AYALA, Patryck de A. *O direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2002; SOARES, Cláudia A. D. “O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente”. In: *Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra, Studia Juridica, Coimbra Editora, n. 58, 2001.

sob pena de corrupção do sistema de suporte, quer do econômico, quer do social, isto é, sob pena de insustentabilidade.¹⁰

Ressalte-se que tais critérios concretizam-se em instrumentos de política, entre os quais se inserem os instrumentos jurídicos destinados à assegurar a proteção do meio ambiente, e devem necessariamente serem informados por alguns princípios éticos entre os quais destacamos a justiça ambiental e a equidade intergeracional.

Com efeito, a crise ecológica impõe uma revisão dos princípios morais que norteiam nossa relação com o meio ambiente. O processo de conscientização em curso tem como reflexo uma revisão das políticas públicas, com a criação de novos mecanismos jurídico-políticos para ação na defesa da qualidade ambiental e sobretudo um maior engajamento da sociedade nessa tarefa. Essa “cultura ecológica”, segundo Enrique Leff, pressupõe a construção de uma nova racionalidade ambiental, mediante os seguintes processos:

(a) o estabelecimento dos parâmetros axiológicos de uma “ética ambiental”, no qual se forjam os princípios morais que legitimam as condutas individuais e os comportamentos sociais perante a natureza, o ambiente e o uso dos recursos naturais;

(b) a construção de uma teoria ambiental por meio da transformação dos conceitos, técnicas e instrumentos, com o fim de conduzir os processos socioeconômicos para estilos de desenvolvimento sustentáveis;

(c) a mobilização de diferentes grupos sociais e a colocação em prática de projetos de gestão ambiental participativa, baseados nos princípios e objetivos do ambientalismo.¹¹

Como assinalado, o desenvolvimento sustentável é uma idéia em construção, de larga abrangência. Sua consolidação está associa-

¹⁰ SOARES, Cláudia A. D. *Op. cit.*, p. 18.

¹¹ LEFF, Enrique. *Ecologia capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Trad. Jorge E. da Silva. Blumenau, Parb, 2000, p. 212. (Coleção *Sociedade e Ambiente*, 5).

da à necessidade de se assegurar a equidade intergeracional através do emprego de uma gestão descentralizada e participativa, e da combinação de mecanismos de comando-e-controle e instrumentos econômicos.

Cabe observar, contudo, que tais fatores enfrentam limitações sobretudo de natureza cultural e econômica. Um dos óbices à gestão sustentável do meio ambiente pode ser atribuído às análises econômicas que ainda resistem em reconhecer os recursos ambientais como insumos sujeitos à escassez e, portanto, com um custo real que deve ser ponderado no sistema de preços. Embora o reconhecimento desse valor econômico dos recursos naturais esteja expresso na legislação federal, a implementação insuficiente do princípio do poluidor-usuário-pagador tem impedido a internalização de externalidades associadas à utilização dos recursos ambientais, mantendo um implícito subsídio às atividades poluentes.

2. EXTERNALIDADES E CUSTO INTEGRAL

As atividades humanas, sobretudo as socioeconômicas, que repercutem sobre consumidores e produtores, produzem efeitos externos não assimilados pelo sistema de preços, identificados pela ciência econômica como externalidades. Antonio Evaldo Comune observa que “uma externalidade surge sempre que a produção ou o consumo de um bem tem efeitos paralelos sobre os consumidores ou produtores envolvidos, efeitos estes que não são plenamente refletidos nos preços de mercado,”¹² destacando que numa economia de concorrência perfeita o equilíbrio da alocação de recursos corresponde a uma situação onde ninguém pode melhorar sua posição sem que outro se sinta lesado. Sustenta, porém, que na área ambiental essa perfeição somente se verifica se forem utilizados certos mecanismos

de internalização de efeitos externos, uma vez que o sistema de preços não é capaz de captá-los.

Assim, por exemplo, a indústria que lança poluentes químicos em um rio, além de provocar a redução no bem-estar da população ribeirinha, afeta a produção de outras empresas a jusante, que também necessitem de água. Essas externalidades somente serão reduzidas se os custos ambientais forem assumidos pelos agentes produtores e consumidores, por meio da intervenção estatal, mediante instrumentos econômicos ou de comando-e-controle.

Essa internalização dos efeitos externos implica a superação de uma tradição dos estudos econômicos que enxergam o meio ambiente como fonte inesgotável. Assim, no exemplo citado, a análise do empreendimento, do ponto de vista do proprietário da indústria, considera como inexistente (zero) o custo relativo ao lançamento de efluentes no rio. Todavia, o custo desse lançamento para terceiros usuários que sofrem com a contaminação do citado curso d'água não poderia ser desconsiderado na avaliação do empreendimento poluente. Essa “deseconomia” externa tem efeitos sociais que devem ser eliminados ou mitigados.

Analisando os efeitos das externalidades sobre o meio ambiente, Vitor Bellia sustenta que as perdas com a contaminação ambiental atingem as atividades produtivas, a saúde, as propriedades e bens materiais, a vegetação, o solo, a vida animal, os valores estéticos e culturais, e que “todas essas perdas envolvem custos sociais e não devem ser ignoradas na avaliação de projetos”. Ressalta, porém, que “para que os efeitos ambientais sejam incluídos nas análises econômicas, é preciso reconhecer o meio ambiente como insumo sujeito à escassez e, portanto, com custo alternativo que não seja nulo”.¹³ Vale dizer, as externalidades podem ser reduzidas pela internalização no sistema de preços, o que implica a implementação do princípio do custo integral, segundo o qual todos os usuários de recursos ambientais

¹² COMUNE, Antonio Evaldo. “Meio ambiente, economia e economistas”. In: MAY, Peter Herman & MOTA, Ronaldo Seroa (org.). *Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, Campus, 1994, p. 50-1.

¹³ BELLIA, Vitor. *Introdução à Economia do Meio Ambiente*. Brasília, Ibrama, 1996, p. 89.

devem pagar seu custo inteiro.¹⁴ Para isso, Comune propõe como alternativa um método misto de tributação-regulamentação, que mescle os princípios de tributação com a utilização das normas e multas. Assinala a propósito:

Tal método consistiria em fixar normas de emissão para a obtenção de um dado nível de qualidade de meio ambiente, determinado arbitrariamente pelo poder público, nível este que seria considerado como razoável em termos de qualidade. Em seguida, autoridades instituiriam um sistema de taxas uniformes para que este nível fosse obtido. Para tanto, poderia ser utilizado um processo interativo, isto é, de ajustes sequenciais na alíquota do imposto, até que o nível desejado fosse alcançado.¹⁵

Luiz Fernando Krieger Merico, que desenvolveu uma análise dos instrumentos econômicos, atualmente existentes, para a internalização das externalidades, pondera, contudo que:

A internalização de custos ambientais é um passo importante no controle do uso dos recursos e serviços naturais, mas é também importante perceberem-se as limitações desses mecanismos para se enfrentar a degradação como um todo. Tais mecanismos devem ser suplementos de ações diretas que limitem a escala da economia em relação à biosfera. A internalização dos custos ambientais fará os consumidores pagarem o custo real do que adquirirem, ao invés de repassar estes custos à sociedade. Poderá também conduzir à adoção de meios mais eficientes de se conter a poluição e de uso eficiente de energia e recursos. Mas são, na realidade, complementos de ações que levem à sustentabilidade pois são ineficientes em produzi-la.¹⁶

¹⁴ Thomas Tietenberg observa que a implementação do princípio do custo integral representa uma grande mudança com relação à prática tradicional e acabaria com o subsídio implícito que todas as atividades poluentes vêm recebendo desde o começo do mundo. Cf. MAY, Peter Herman & MOTTA, Ronaldo Seroa (org.). *Op. cit.*, p. 5.

¹⁵ COMUNE, Antonio Evaldo. *Op. cit.*, p. 53

¹⁶ MERICO, Luiz F. Krieger. *Introdução à economia ecológica*. Blumenau, Furb, 1996.

A experiência tem demonstrado que os mecanismos de mercado necessitam ser reorientados a fim de que permitam compatibilizar desenvolvimento e sustentabilidade. Nesse sentido, a readequação de indicadores econômicos, a implementação do custo integral e a definição de medidas de controle e mecanismos de responsabilização dependem da estruturação de um sistema que possa efetivamente orientar as políticas públicas com vistas à sustentabilidade.

Pode-se afirmar que predomina, entre os autores que tratam do tema, o entendimento de que a realização do desenvolvimento sustentável pressupõe uma combinação do sistema de regulamentação (comando-e-controle) com o emprego de instrumentos econômicos. Essa preferência justifica-se, na medida em que, nas hipóteses de danos ambientais significativos, as medidas mais indicadas passam pela adoção de sanções severas combinadas com a responsabilização do degradador.¹⁷

Ramón Mateo¹⁸ reconhece necessária a revisão dos mecanismos de mercado, assinalando que os poderes públicos devem se responsabilizar, de alguma maneira, pela internalização dos custos ambientais, mesmo porque, em uma economia mista ou de mercado, os comportamentos individuais não levariam em conta o meio ambiente público. Pondera, contudo, que o procedimento possível somente poderá ser definido a partir das circunstâncias de cada país, observando que é aconselhável uma prudente dosimetria de taxas, penalidades, subsídios e normas impositivas; embora insuficiente, quando a contaminação ultrapassa as fronteiras do país.

Há um consenso entre os economistas de que essa internalização pode se realizar por meio da estruturação jurídica de um sistema que combine o emprego de instrumentos econômicos com a previsão de

¹⁷ Também Luciana Togeiro de Almeida desenvolve uma análise econômica da política ambiental no Brasil, avaliando as experiências com os instrumentos econômicos, posicionando se favorável a uma política que contemple uma combinação de vários instrumentos, assumindo uma orientação pragmática: ALMEIDA, Luciana Togeiro de. *Política ambiental: uma análise econômica*. Campinas, Papyrus, 1998.

¹⁸ MARTÍN MATEO, Ramón. *Derecho ambiental*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 39.

sanções e procedimentos eficazes para a reparação e compensação de danos causados ao meio ambiente.

Entre os institutos jurídicos concebidos para promover a internalização das externalidades, destaca-se o princípio do poluidor-pagador.

3. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

A constatação de que o mercado não consegue assimilar, no sistema de preços, os custos integrais dos bens e serviços, implicando a concessão implícita de subsídios às atividades poluidoras, que acarretam a degradação dos recursos ambientais, reconhecidamente escassos, levou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a introduzir, em suas recomendações, o princípio do poluidor-pagador – PPP.¹⁹

Na base desse princípio está o reconhecimento da existência das externalidades e das falhas do mercado, o qual não consegue refletir adequadamente a deterioração, a escassez e a limitação dos recursos ambientais. A OCDE admite que medidas públicas são necessárias para reduzir a poluição, assegurar melhor alocação e estimular o uso racional desses recursos, naturalmente escassos. Com o PPP, pretendeu a OCDE também evitar distorções no comércio e nos investimentos.

Por força desse princípio, devem estar a cargo do poluidor os custos das medidas da prevenção, controle e remediação da poluição, como forma de induzir que tais custos estejam refletidos nos custos dos bens e serviços que causam poluição, evitando-se com isso os subsídios que provocam distorções no comércio.

Embora comumente confundido doutrinariamente com o princípio da responsabilização, o PPP tem conotação econômica e algu-

¹⁹ OCDE. *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*. C(72) 128, do Conselho Diretor da OCDE, de 26/maio/1972. Disponível em: URL: <http://www.oecd.org>.

mas peculiaridades que marcam essa distinção. Assinala, a propósito, Paulo de Bessa Antunes:

O elemento que diferencia o PPP da responsabilidade tradicional é que ele busca afastar o ônus do custo econômico das costas da coletividade e dirigi-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais. Logo ele não está fundado no princípio da responsabilidade mas, isto sim, na solidariedade social e na prevenção mediante a imposição da carga pelos custos ambientais nos produtores e consumidores.²⁰

Também Paulo Affonso Leme Machado²¹ aponta outra característica diferencial, ressaltando que o pagamento pela poluição independe da caracterização de qualquer infração ambiental, bastando ao órgão ambiental constatar a ocorrência da poluição. Dessa forma, ainda que o poluidor esteja regularmente autorizado a emitir poluentes em observância aos padrões regularmente estabelecidos, deve arcar sobretudo com os custos da prevenção.

4. PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR

Como uma extensão do princípio do poluidor-pagador no domínio da gestão dos recursos naturais, o princípio do usuário-pagador (PUP) corresponde ao princípio econômico da verdade dos preços ou da recuperação integral dos custos (*full cost recovery* ou *full cost pricing*) e objetiva fazer com que os custos ligados aos recursos não sejam suportados nem pelos poderes públicos, nem por terceiros, mas pelos utilizadores e somente por eles. Ambos os princípios decorrem, portanto, da mesma lógica econômica de internalização dos custos am-

²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002, p. 41.

²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo, Malheiros, 2002, p. 54.

bientais, na medida em que buscam igualmente fazer com que os usuários dos recursos ambientais arquem com o custo integral de sua utilização e pratiquem preços reais que reflitam tais custos.

Conforme salienta Henri Smets,²² o princípio usuário-pagador (PUP) visa a colocar a carga dos utilizadores dos recursos o conjunto dos custos de produção, distribuição e utilização destes recursos, incluindo os efeitos externos associados.

O PUP pode ser aplicado à utilização de todos os recursos naturais, mas é na gestão dos recursos hídricos que melhor tem servido para informar o emprego de instrumentos econômicos para enfrentar as externalidades e os problemas decorrentes da sobreexploração das coleções hídricas.

De acordo com esse princípio, o usuário dos recursos hídricos deve arcar com o pagamento de todos os custos associados à utilização dos recursos hídricos. Smets²³ relaciona os custos que devem ser cobertos com a cobrança pelo uso da água:

(a) o custo de fornecimento/produção do recurso ao utilizador (construção, exploração, manutenção e reparação das instalações industriais destinadas a disponibilização ou mobilização do recurso, transporte e distribuição, medição, a comercialização, margem de lucro, luta contra a poluição antes da utilização);

(b) custos de luta contra a poluição não pago pelo produtor ou o fornecedor e o custo de reciclagem ou depuração ou eliminação após utilização;

(c) as indenizações pagas a terceiros diretamente afetados pela produção, pelo transporte, pela distribuição ou pela utilização do recurso (por exemplo, devido à poluição ou o esgotamento);

(d) o preço pago pelo uso e taxas específicas recolhidas aos poderes públicos relativos ao recurso (efeitos da extração, poluição, prejuízo do meio, etc.);

(e) as “comissões” diversas, lícitas ou não, que são pagas aos “intermediários” para a obtenção dos mercados ou as licenças bem como as despesas associadas.

Poderíamos eventualmente acrescentar à lista acima os custos comprometidos pelos poderes públicos para a administração do recurso (gestão, vigilância, investigação etc.) e, em certos países, os montantes destinados a constituir reservas para se adequar às normas, à melhoria futura e extensão das atividades de fornecimento do recurso.

Nota-se que externalidades não compensadas (custo social ou ambiental e outras externalidades causadas pelo empobrecimento do recurso) estão ausentes da lista dos custos, exceto aquelas cobertas pelo preço cobrado pelo uso da água ou uma taxa. São excluídas igualmente as taxas gerais que estão a cargo do usuário.

Pondera o autor acerca da dificuldade de se valorar as externalidades associadas à utilização dos recursos, o que dificulta sua internalização integral no sistema de preços, assinalando que, também, não se inserem entre esses custos as externalidades não compensadas. Exemplo disso é o custo socioambiental decorrente do empobrecimento do recurso, que pode eventualmente ser compensado com a cobrança de taxas impostas aos usuários. De qualquer forma, para que todas as externalidades associadas à utilização dos recursos sejam integralmente incorporadas, o custo suportado pelo usuário deve abranger o total dos prejuízos e despesas, suportados pelo Estado, concernentes ao recurso, pela coletividade em geral e por terceiros eventualmente afetados e não compensados.

Com tal abrangência, é possível concluir que o princípio do usuário-pagador abrangeria o princípio do poluidor-pagador, conforme sustenta Smets;²⁴ contudo, a doutrina tem preservado essa

²⁴ O autor considera que o princípio do usuário-pagador inclui o princípio do poluidor-pagador, uma vez que a aquisição ou a utilização de um recurso conduz à emissão de poluentes. Salienta que a diferença entre ambos é que o princípio do usuário-pagador é aplicável à produção, à distribuição e ao consumo de recursos naturais e

²² SMETS, Henri. “O princípio usuário-pagador e sua aplicação na gestão de água”. In: *Lustada: Revista de Ciência e Cultura*, Porto, n. 1 e 2, Ceul, 2000, p. 423.

²³ *Idem, ibid.*, p. 424/5.

distinção, admitindo-se a conjugação desses princípios sob a denominação princípio do poluidor-usuário-pagador.

Com essa abrangência, o princípio do poluidor-usuário-pagador começa a ser empregado no Brasil, enquanto instrumento econômico orientado especialmente para a gestão do recursos hídricos.

5. O EMPREGO DE INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NO BRASIL

Embora nosso país disponha de uma legislação ambiental avançada, em que figura expressa a necessidade de compatibilização da atividade econômica com a proteção do meio ambiente, é forçoso reconhecer que são, ainda, insuficientes os mecanismos econômicos que podem contribuir para a gestão ambiental no Brasil.

Entre as referências legais que merecem ser citadas, destaca-se a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que inclui entre seus objetivos a imposição do dever de reparação ou indenização ao poluidor, e a imposição da contribuição pela utilização dos recursos ambientais com fins econômicos ao usuário (art. 4º, inc. VII). Também a Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos prevê a cobrança pelo uso da água entre os instrumentos dessa política setorial.

No que diz respeito à cobrança pelo uso da água, implementada apenas nos Estados da federação onde ocorrem problemas de abastecimento em decorrência da escassez do recurso, ela se constitui em importante medida de justiça social, inserindo-se no contexto das mais modernas técnicas do Direito Ambiental.

Observa Paulo de Bessa Antunes que “a cobrança pela utilização dos recursos hídricos não é um fim em si mesmo, mas, ao contrário, um instrumento utilizado para o alcance de finalidades precisas”.²⁵

concerne aos utilizadores destes recursos, enquanto que o princípio do poluidor-pagador é aplicável unicamente às emissões de poluentes e diz respeito aos poluidores que utilizam o meio natural para derramar poluentes. *Idem, ibid.*, p. 428.

²⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. cit.*, p. 352.

Nesse mesmo sentido, Karin Kemper²⁶ observa que:

Os usuários são estimulados a usar a água de forma eficiente quando ela tem um preço. Se ela for gratuita, eles usarão mais do que necessitam, reduzindo a disponibilidade de água para todos, e aumentando a escassez e a competição pelo recurso. Se o “preço for correto”, os usuários terão incentivos para usar menos água e para introduzir tecnologias que ajudem a economizá-la, liberando mais água para os outros usuários.

Embora se reconheça a importância das metodologias de cobrança propostas pelos economistas para a fixação do preço da água,²⁷ identificar “o preço correto” não é tarefa que possa ser confiada exclusivamente à “tecnoburocracia”, posto que envolve decisões políticas e considerações de custos e prioridades de usos, somente identificáveis no contexto de uma gestão democrática e descentralizada dos recursos hídricos.

Oportuno também consignar que a cobrança pelo uso da água não pode implicar a exclusão do direito de acesso à água potável, que deve ser reconhecido a qualquer pessoa humana. Vale dizer, em qualquer circunstância, a saciação da sede humana é prioritária, devendo ser assegurada a garantia de uma provisão mínima de água potável, sem qualquer custo, às pessoas em situação precária.

Outra possibilidade apontada para a utilização de instrumentos econômicos com fins ambientais trata-se da tributação ecológica. O emprego da tributação, não só como meio de arrecadação, mas também como fator de intervenção ordenatória, visando a mudanças eco-

²⁶ KEMPER, Karin E. *O custo da água gratuita: alocação e uso dos recursos hídricos no vale do Curu, Ceará, Nordeste brasileiro*. Porto Alegre, Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 1997, p. 44.

²⁷ Raimundo Gerrido desenvolve uma abrangente análise das metodologias para a formação de preços para bens públicos como a água, reconhecendo que a negociação se sobrepõe aos demais instrumentos de gestão na fixação do preço pelo uso da água. Cf. THIAMI, Antonio Carlos Mendes *et al.* *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo, Iqual, 2000.

nômicas e políticas (extrafiscalidade), está previsto em alguns dispositivos de nossa Carta Magna, como no art. 151, inc. I (*in fine*) que prevê:

A concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país, ou ainda, no art. 153, § 4º, que dispõe sobre a utilização do ITR com a finalidade de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas.

Na área ambiental, apenas recentemente tem sido considerada essa alternativa, com o objetivo de incentivar a utilização sustentável dos recursos naturais, desestimulando a pilhagem desses recursos e as práticas nocivas ao meio ambiente.

Proposta de emenda constitucional inserida no bojo da espera de reforma tributária pretendeu criar no país um imposto “verde”, como o ICMS, sobre operações relativas a derivados de petróleo, combustíveis, lubrificantes e minerais do país. Embora a destinação do novo tributo exerça forte apelo no contexto da crise ambiental, as resistências dos empresários ao aumento da carga tributária trazem à tona uma permanente discussão dos limites impostos pela capacidade contributiva dos cidadãos, a qual não deve ser ignorada.

No Sistema Tributário Nacional são inúmeras as alternativas à utilização extrafiscal, com fins ambientais, das modalidades de tributos existentes em nosso país. Saliente-se que em nosso sistema estão previstos os seguintes tributos: contribuição de melhoria, taxa e imposto.

A contribuição de melhoria deve necessariamente decorrer de obras públicas que podem incluir obras de melhoria ambiental; contudo, o emprego dessa modalidade tributária não tem qualquer efeito preventivo, ou mesmo dissuasório sobre as atividades poluentes.

As taxas, por sua vez, estão associadas ao exercício do poder de polícia ou à utilização de serviços públicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Embora, sobre o licenciamento ambiental incidam, quase sempre, taxas progressivas em função do grau de poluição da atividade licenciada, essa tributação também revela-se destituída de efeitos práticos no controle da poluição.

Restam-nos as várias espécies de impostos previstos na legislação brasileira, como alternativas econômicas direcionadas para a proteção ambiental, ressalvada, contudo, a vedação constitucional de vinculação de receita dos impostos e órgãos, fundos ou despesas. Com efeito, o art. 167, inc. IV da Carta Magna, prevê algumas exceções a essa vedação, nelas não se incluindo, por exemplo, a destinação de recursos para a proteção do meio ambiente. Na prática, essa vedação impede que um imposto seja recolhido com fim exclusivamente ecológico, bem como que os recursos arrecadados sejam destinados a custear ações ambientais. De toda forma, nada impede que no atual sistema brasileiro possam ser reduzidas as alíquotas incidentes sobre serviços ou produtos de interesse ambiental, ou ainda concedidas isenções com essa mesma finalidade.

A título de exemplo, podemos ilustrar como alguns dos impostos existentes podem ser empregados na proteção do meio ambiente:

- (a) ICMS: isenções aos produtos agrícolas cultivados organicamente, desde que certificados;
- (b) IPI: isenções aos produtos que promovam a utilização de fontes de energia limpa: coletores eólicos e solares, entre outros;
- (c) ITR: isenções de impostos para as propriedades rurais localizadas em áreas de floresta exploradas através de planos de manejo sustentado;
- (d) IPTU: alíquotas diferenciadas com incentivos à manutenção de áreas verdes urbanas.

Nessa mesma linha, inúmeras outras alternativas podem ser consideradas. Contudo, vale ressaltar que nossa experiência no emprego de instrumentos econômicos na gestão ambiental é ainda insignificante; sem contar que o programa de incentivos fiscais adotado para fomentar o “desenvolvimento” da Amazônia Legal deu forte impulso à expansão de frentes especulativas, ampliando conflitos agrários, gerando acumulação e ocasionando aumento do desmatamento. Em contrapartida, podemos citar como experiência exitosa a isenção do ITR para as Reservas Particulares do Patrimônio Natural e ainda a experiência do ICMS ecológico.

No caso específico do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, alguns estados ampliaram as características extrafiscais do ICMS, vinculando a distribuição de parcela do imposto arrecadado à observância, por parte dos municípios, de padrões sanitários e ambientais.

Essa alteração na distribuição de parcela do ICMS foi concebida, no Paraná, como uma forma de compensação para os municípios que tinham grande parte de seus territórios compreendidos em unidades de conservação e áreas de mananciais, e que, por isso, estavam impedidos de se dedicarem integralmente às atividades produtivas convencionais. Atualmente alguns estados brasileiros, como Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Rondônia, seguindo o exemplo paranaense, introduziram critérios ambientais na distribuição de parcela do ICMS devida aos municípios.

Percebe-se que nesse processo de consolidação do chamado ICMS ecológico estão sendo ampliados os critérios inicialmente adotados para condicionarem a distribuição da parcela variável do referido imposto. Alguns estados estão incluindo, nos critérios de distribuição do ICMS, um incentivo aos municípios que mantêm coleta de lixo com destinação adequada e esgotos sanitários tratados. Ou seja, além da compensação promovida, o ICMS ecológico está funcionando também como indutor de política ambiental, promovendo uma cultura conservacionista, ao incentivar a atuação municipal na proteção do meio ambiente, favorecendo também a criação de novas áreas protegidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concretização do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado pressupõe a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente. Esse desafio não se efetiva apenas com a instituição de um sistema de regulamentos e sanções; são necessários novos instrumentos econômicos de incentivo às atividades sustentáveis, que também possam funcionar como desestímulo às condutas lesivas ao meio ambiente.

Inúmeros autores que se dedicam ao estudo da chamada economia ecológica apontam para a necessidade de estruturação jurídica de um sistema de gestão ambiental que combine o emprego de instrumentos econômicos com a previsão de sanções e procedimentos eficazes para a reparação e compensação de danos causados ao meio ambiente. Ou seja, além dos instrumentos comumente empregados sob a forma de comando-e-controle, envolvendo licenças, padrões de emissão, regulamentos e responsabilização, novos instrumentos econômicos, como impostos, taxas sobre atividades poluentes e cobrança pelo uso dos recursos naturais estão sendo considerados como uma abordagem complementar eficiente para a política ambiental, portanto, necessários à plena efetivação do princípio do poluidor-usuário-pagador.

Como assinalado, a experiência brasileira na utilização de instrumentos econômicos voltados para a proteção do meio ambiente é ainda pouco significativa. A título de exemplo, pode ser citada a cobrança pelo uso da água que, embora prevista na Lei de Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97), ainda encontra resistências à sua implementação, mesmo nos Estados que já enfrentam problemas de escassez.

Embora a legislação brasileira ofereça inúmeras outras oportunidades ao emprego dos tributos existentes na gestão ambiental, essas alternativas seguem subutilizadas reduzindo-se a gestão ambiental a uma política centralizadora e pouco eficiente. Nessa área os avanços dependem em grande medida da existência de uma base legal, assim como da consolidação desses valores ao nível de consciência social.

Nossa Constituição Federal reconhece a nítida interdependência entre a ordem econômica e o direito ao meio ambiente equilibrado, e a legislação brasileira contempla algumas alternativas ao emprego de instrumentos econômicos para a realização do desenvolvimento em bases sustentáveis. Avanços são, contudo, necessários. Espera-se que uma reforma tributária substancial possa gradativamente reorientar o peso da carga fiscal incidente sobre o capital e o trabalho, para impostos sobre emissões de poluentes ou sobre a extração de recursos naturais.

Finalmente, vale ressaltar que a realização do desenvolvimento em bases sustentáveis decorre de uma opção política, e somente se concretiza no contexto de uma gestão descentralizada e participativa. Solidariedade, cooperação, equidade intergeracional, justiça ambiental e responsabilidade constituem valores dependentes da prática democrática, sem os quais não é possível uma gestão ambiental eficaz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Luciana Togeiro. *Política ambiental: uma análise econômica*. Campinas, Papirus, 1998.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002.
- BELLIA, Vitor. *Introdução à economia do meio ambiente*. Brasília, Ibama, 1996.
- BOTELHO, Werther. *Da tributação e sua destinação*. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem *et al.* *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro, Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, Fundação Getulio Vargas, 1998, item 2.1.
- COMUNE, Antonio Evaldo. Meio ambiente, economia e economistas. In: MAY, Peter Herman & MOTTA, Ronaldo Seroa (org.). *Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, Campus, 1994.
- CORDEIRO, Renato Caporali. *Da riqueza das nações à ciência das riquezas*. São Paulo, Loyola, 1995. (col. Filosofia, 33).
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo, Max Limonad, 1997.
- DOUROJEANNI, Axel. *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*. Santiago, Cepal/Eclac, Nações Unidas, 2000. (Série Manual, 10).
- GOLDBLATT, David. *Teoria social e ambiente*. Trad. Ana Maria André. Lisboa, Piaget, 1998.
- GOULET, Denis. "Desenvolvimento autêntico: fazendo-o sustentável." In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 2. ed. São Paulo, Cortez, 1999.
- KEMPER, Karin E. *O custo da água gratuita: alocação e uso dos recursos hídricos no vale do Curu, Ceará, Nordeste brasileiro*. Porto Alegre, Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 1997.

- LEFF, Enrique. *Ecologia capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Trad. Jorge E. da Silva. Blumenau, Furb, 2000. (col. Sociedade e Ambiente, 5).
- LEITE, José R. & AYALA, Patryck de A. *O direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2002.
- MAY, Peter Herman & MOTTA, Ronaldo Seroa (org.). *Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, Campus, 1994.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo, Malheiros, 2002.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Derecho ambiental*. Madri, Institutos de Estudios de Administración Local, 1977.
- MERICO, Luiz F. Kieger. *Introdução à economia ecológica*. Blumenau, Furb, 1996.
- MORIN, Edgar & KERN, Anne Brigitte. *Terra-pátria*. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre, Sulina, 1995.
- OCDE. *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*. Recomendação C(72) 128, do Conselho Diretor da OCDE, de 26/maio/1972. Disponível em: URL: <http://www.ocde.org>.
- OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação de receita*. 2. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2000.
- SMETS, Henri. "O princípio usuário-pagador e sua aplicação na gestão de água." In: *Lusiada: Revista de Ciência e Cultura*. Porto, n. 1 e 2, Ceul, 2000.
- SOARES, Cláudia A. D. "O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente." In: *Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra, Studia Juridica, Coimbra Editora, n. 58, 2001.
- THAME, Antonio Carlos Mendes *et al.* *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo, Iqual, 2000.