



## DIREITO, ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO PARA A COMPREENSÃO DA SUSTENTABILIDADE

Natacha Souza John

### RESUMO

Percebe-se que a constitucionalização dos direitos ambientais não foram suficientes a estancar sua violação, considerando a ineficiência das inúmeras normas infraconstitucionais no trato de sua proteção. Assim, mesmo presente uma normatização, relativamente, completa e evidenciando um trabalho atuante do Poder Legislativo, restam muitos caminhos a se perseguir, mormente na adoção de políticas ambientais, remédio este que tem mostrado eficiente resultados em outros países. Dentre as várias formas de política ambiental, o direcionamento à área tributária mostra-se eficaz, na medida em que há um liame indissociável entre ambiente, Direito e Economia.

**Palavras-chave:** Estado. Economia. Função socioambiental do Estado. Políticas públicas.

### 1 INTRODUÇÃO

A proteção ao meio ambiente é assunto que passou por grande transformação no direito brasileiro no final do século passado e, recentemente, vem aparecendo com enorme força na mídia e no meio acadêmico. Isso se deve, especialmente, à preocupação com o aquecimento global e suas possíveis consequências à sobrevivência dos seres humanos.

Tal proteção, contudo, reveste-se de um caráter *sui generis*, pois é um direito cujo titular não é aquele que efetivamente será protegido, já que os efeitos da ação humana sobre a natureza podem provocar consequências nefastas no presente, repercutindo, inclusive, naqueles que virão. Diante dessa racionalidade, surge o princípio da responsabilidade entre gerações, em que as gerações presentes não podem utilizar o meio ambiente de forma a provocar a sua escassez para as gerações vindouras.

Em paralelo a essa convergência protetiva, percebe-se que as formas de atuação do Estado em face do dano ecológico vêm se mostrando insuficientes, porque lidam, na maioria das vezes, apenas com a reparação do dano ambiental, ou seja, a intervenção do Estado ocorre depois que a lesão ocorreu. Assim, o legislador não pode se ater apenas a tentar retornar ao estado original, deve ele motivar que atos/fatos danosos não aconteçam.

Considerando as assertivas de que o Estado é o detentor exclusivo do poder da gestão pública, interferindo na ordem econômica, na arrecadação dos recursos



públicos/privados, na preservação/degradação dos recursos naturais, entre outras searas, é inevitável a constatação da relação entre a atuação do Estado e a coletividade: àqueles, por meios diversos, devem salvaguardar o berço ecológico, fomentando a formação de uma conscientização ecológica, sendo a intervenção tributária um dos mecanismos possíveis.

A proteção ao meio ambiente está, inevitavelmente, associada à economia, a políticas sociais e ao desenvolvimento sustentável. Ressalta-se que a celeuma sobre tal desenvolvimento recai justamente sobre a compreensão das relações da sociedade para com o meio natural, a adequação do direito ambiental a uma política para além das inúmeras discussões acadêmicas sobre o alcance real e a consequente conservação dos recursos naturais.

Deste modo, o trabalho utiliza o método indutivo de pesquisa pela natureza do estudo desenvolvido, por se adequar aos objetivos propostos e valendo-se da pesquisa bibliográfica como fonte para a formação argumentativa.

Para tanto, o presente artigo pretende analisar a contextualização da questão ambiental, bem como a compreensão do papel do Estado e a construção das políticas públicas ambientais para posterior análise da questão econômica e a devida inclusão da sustentabilidade.

## **2 A CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL**

A compreensão interdisciplinar é fundamental para o estudo da Ciência do Direito, principalmente na seara ambiental. Indispensável uma compreensão integrada do Direito com outros campos de conhecimento e, indiscutivelmente, a simbiose com a Economia para entender e superar a crise ambiental por ela potencializada.

A efetividade de um instrumento jurídico de intervenção do Estado na Economia remete à relação entre estrutura de um modelo e o objetivo que se pretende com ele atingir. Jansen esclarece que esse mecanismo consiste no problema do alinhamento entre a estrutura de um instituto e sua função reguladora efetiva.<sup>1</sup> Todavia, essa integração ou apropriação do saber econômico não pode perder seu cunho jurídico, que deverá ter dimensão preponderante. As questões do Direito Ambiental possuem viés econômico e negligenciar esse recorte representa uma dissociação dos elementos da realidade.

A noção de ordem econômica tem proximidade com a ideia da existência de uma

---

<sup>1</sup> JANSEN, Letácio. **Introdução à Economia Jurídica**. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2003, p. 18.



ordem social *natural*, possuidora de uma lógica auto-ordenadora da dimensão econômica da sociedade. O paradigma é a noção da “mão invisível”<sup>2</sup> de Adam Smith, ideia que é motivo de debate econômico e político nas sociedades ocidentais, estando no centro da própria discussão sobre o significado ou a necessidade da intervenção estatal na economia.

Destaca-se, dessa forma, a dependência estrutural que a Economia tem com o Direito e a dificuldade de tratar a ordem econômica sem considerar seu sentido normativo. A simbiose entre Direito e Economia é tratada por Grau:

... o direito (...) é elemento constitutivo do modo de produção: as relações de produção, quaisquer que sejam elas, não se podem reproduzir sem a "forma" direito; o direito é instância de um todo complexo, a estrutura social global, instância no entanto dotada de eficácia própria, que se manifesta no bojo de uma relação de causalidade estrutural, resultante de interação dela (instância jurídica) com as demais instâncias desse todo complexo. A <sup>3</sup> ideia fundamental é o direito como parte constitutiva do modo de produção.

Segundo informa Nusdeo, a própria etimologia da palavra *economia* (*oikos* + *nomos*, onde *oikos* pode ser entendido como casa e *nomos* como norma ou normatização) põe em destaque essa relação. Destaca o autor, após citar Carnelutti (*quanto piú economia, piú diritto*), que: “Mais do que íntima relação, trata-se na verdade, de uma profunda imbricação, pois os fatos econômicos são o que são e se apresentam de uma determinada maneira em função direta de como se dá a organização ou normatização - *nomos* - a presidir a atividade desenvolvida na *oikos* ou num dado espaço físico ao qual ela possa se assimilar”.<sup>4</sup>

Marx já enfatizava que a realidade econômica faz surgir a realidade política e jurídica de uma determinada sociedade. Nas palavras do pensador:

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, político e espiritual.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Este conceito de “mão invisível” foi baseado em uma expressão francesa, “laissez faire”, que significa que o governo deveria deixar o mercado e os indivíduos livres para lidar com seus próprios assuntos.

<sup>3</sup> GRAU, Ero Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 70.

<sup>4</sup> NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia. Introdução ao direito econômico**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, pp. 29-30.

<sup>5</sup> MARX, Karl. **Para a Crítica da Economia Política**. Trad. Edgar Malagodi. Coleção Os Pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978, pp. 129-130.



Todo o desenvolvimento normativo de uma sociedade está intimamente ligado às relações de ordem econômica, portanto, os fatores econômicos determinam o surgimento de uma superestrutura composta por medidas políticas e jurídicas. Ao Direito caberá estabelecer os limites nos quais se dará a interferência estatal naquelas áreas da atividade humana que, de forma positiva ou negativa, se desenvolvem continuamente. A organização da atividade econômica pode adquirir diferentes configurações, pois sua ordenação está sujeita à normatização estatal. Esse conjunto normativo pode ser compreendido como ordem jurídica econômica.<sup>6</sup> Assim, é necessário um conjunto de parâmetros normativos para que se estabilizem minimamente as relações e as expectativas ambientais.

A situação de vulnerabilidade existencial do homem, proveniente do progressivo processo de degradação ecológica exige, além de um comportamento responsável de toda a coletividade, a adoção de um papel intervencionista pelo Estado. Este deve envidar esforços na implantação de políticas públicas eficazes à manutenção de um ambiente saudável, considerando a ordem do texto constitucional.

### **3 O PAPEL DO ESTADO E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS**

Nessa perspectiva, a atuação estatal, a um só tempo, assenta sua legitimidade sobre o direito e provoca significativos impactos neste, impulsionando, em inúmeros casos, alterações de ordem legislativa. De modo similar, políticas públicas ambientais coerentes e exequíveis não podem ignorar os fundamentos da economia, assim como ações econômicas que pensem adequadamente o desenvolvimento não podem olvidar a necessidade de proteção dos recursos naturais.

A área da política pública consolidou-se com um *corpus* teórico próprio em meados do século passado<sup>7</sup>, momento em que se formou um instrumental analítico útil para a compreensão dos fenômenos de natureza político-administrativa. Inaugura-se, então, a

<sup>6</sup> “A ordem econômica representa... o conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, a ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser).” Eros Grau in GRAU.

<sup>7</sup> Embora já na década de 1930 aparecessem contribuições teóricas da análise racional das políticas, foi em 1951 que duas obras foram publicadas: o livro de David B. Truman, *The governmental process* (1951), pioneiro sobre os processos de políticas públicas no Executivo, Legislativo e Judiciário bem como na administração pública e o livro de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, *The policy sciences* (1951) em que destaca em capítulo específico a formulação e avaliação dos impactos das políticas públicas.



elucidação dos sentidos que a palavra *política* pode ser tomada.

Um primeiro conceito está relacionado a *Politics*, que na concepção de Bobbio representa a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. O segundo é expresso pelo termo *Policy*, caracterizado por uma dimensão mais concreta e relacionada a orientações para a decisão e ação.<sup>8</sup>

A expressão *política pública*, como linguagem técnica, representa o segundo sentido explicitado acima, ou seja, trata do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, assim como do processo de construção e atuação dessas decisões; portanto, corresponde a uma *diretriz* elaborada para enfrentar um problema público, no caso em estudo, um problema público ambiental.

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Assim sendo, a razão para o estabelecimento de uma política pública é a resolução de uma questão considerada de interesse coletivo e de cunho relevante. Na literatura especializada não há um consenso definitivo sobre uma definição de política pública, pois há divergência sobre diversos pontos, como a titularidade do poder de sua elaboração, na medida em que para alguns teóricos não caberia tal tarefa apenas aos órgãos estatais, estendendo-se também aos particulares.

Percebe-se que a atual função estatal não tem sido eficiente no desempenho de seu papel, ou seja, resolver os problemas coletivos por meio de políticas públicas, mormente na seara ambiental, embora detenha o monopólio do uso da força legítima e o controle dos recursos nacionais.

No tangente à possibilidade de ser considerada a omissão como uma política pública, cabe destacar não ser possível, uma vez que o conceito denota uma ação, um fazer, uma diretriz intencional, seja uma lei, uma rotina administrativa ou uma decisão judicial. O não agir governamental frente a um problema coletivo não constitui uma política pública mesmo que o problema se resolva por razões alheias. Por fim, a doutrina esclarece que todos os níveis de operacionalização das políticas públicas, sejam elas de diretrizes estruturantes, de nível intermediário ou operacional, são consideradas como tal. Dessa forma, uma política pública pode ser de titularidade pública ou privada, necessariamente de caráter comissivo e de operacionalização em todas as esferas.

<sup>8</sup> BOBBIO, N. Política. In BOBBIO, N; MATEUCCI, N.: PASQUINI, G. **Dicionário de Política**. 12 ed. Brasília: UnB, 2002. V.2.



Políticas públicas são ações desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao bem coletivo. Elas podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e, como se verifica mais recentemente, com a iniciativa privada e devem decorrer da necessidade de participação social em sua efetivação, objetivando a orientação dos programas de governo relacionados à resolução de problemas sociais.

A tarefa de conceituar políticas públicas envolve certa complexidade em sua dinâmica de operacionalização, é mister analisar todo o processo, desde o surgimento da ideia até sua efetivação, resultando numa ação pública fadada a uma ação pública efetiva. As políticas públicas permitem romper com as barreiras que separam a administração pública da sociedade, que passa a participar da concepção à implementação do programa de governo.<sup>9</sup>

Entende-se que o atual constitucionalismo, além de traçar rumos aos modelos de Estado e ao modelo de administração, inaugura os “novos direitos”, denominados direitos socioambientais e que, portanto, exigem a adoção de novas políticas públicas para o Estado e a coletividade.

Nas últimas décadas houve a implementação de leis e orientação para políticas públicas relacionadas à administração pública, em um primeiro momento, voltadas à área dos direitos políticos e, posteriormente, aos direitos sociais, especialmente na fase da elaboração da atual Constituição e, por fim, aos direitos culturais, ligados ao tema da justiça e da equidade social. Sinala-se que os novos direitos estão umbilicalmente ligados às necessidades humanas essenciais de cada época e que, por seu turno, estão em constante evolução, exigindo a criação de espaço dentro do contexto histórico para a múltipla gama de direitos emergenciais. São justamente essas situações de carência as razões geradoras da possibilidade dos novos direitos.<sup>10</sup>

As políticas públicas ambientais têm como princípios fundamentais os alicerçados na precaução e prevenção de eventos nocivos à civilização, que devem estar avalizadas por uma avaliação ambiental estratégica, entendida como a análise dos impactos ambientais e socioeconômicos com o escopo de promover o desenvolvimento sustentável em seus pilares ambiental, social e econômico.

---

<sup>9</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, *passim*.

<sup>10</sup> GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.



Pode-se afirmar, então, que a Carta Magna e a Lei Nacional de Políticas Ambientais adotaram expressamente o princípio do desenvolvimento sustentável, ao dispor ser a defesa do meio ambiente um dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VI da CF). Assim, há um dever de tutela do meio ambiente ao se exercer uma determinada atividade econômica. Veja-se o que diz Derani sobre o assunto:

A realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pressupõe a obediência ao princípio da defesa do meio ambiente nas atividades econômicas. Sendo um direito fundamental a ser construído na atividade social, somente a atividade social – por conseguinte a atividade econômica – que contemple o princípio da defesa do meio ambiente poderá concretizá-lo. Assim, será conforme o direito aquela atividade que no seu desenvolvimento orienta-se na defesa do meio ambiente e, deste modo, contribui na concretização do direito fundamental social ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>11</sup>

Para alcançar tal desiderato, é mister um projeto político-jurídico que implique em uma modificação de *status*, da passagem do Estado de Direito para Estado Socioambiental de Direito, onde se incluirá em um mesmo compasso a tutela dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais para o desenvolvimento humano sustentável como corolário de um constitucionalismo socioambiental.

O desenvolvimento sustentável requer a elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social, erradicação da miséria e do preconceito e respeito para com outras culturas, pois o que se busca, ao final, é a construção de uma sociedade mais justa e equilibrada com uma visão global dos problemas e não meramente locais. Lembra Dahl que a maioria dos países não tem consciência das implicações totais do mercado global, estando apanhados entre interesses irreconciliáveis nas suas sociedades. As economias restam ainda administradas numa base nacional, enquanto a sociedade se move para um sistema mundial. Torna-se indispensável reconhecer o princípio essencial da unidade da humanidade e do ideal da cidadania do mundo, o estabelecimento do eco global, incluindo prioridades sociais e econômicas.<sup>12</sup>

Questão tormentosa surge quando o desenvolvimento econômico esbarra na proteção ambiental. A solução apontada é desenvolver-se sustentavelmente, crescer atento às futuras gerações, preservar a natureza ao máximo e usufruí-la o mínimo através de políticas públicas eficazes e cooperação da sociedade civil fixada num único caminho:

<sup>11</sup> DERANI, **Direito Ambiental Econômico**, 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008, p. 100.

<sup>12</sup> DAHL, Arthur Lyon. **O princípio ecológico, ecologia e economia em simbiose**. Lisboa: Piaget, 1996, pp. 35-36; pp. 252- 253.



crescer atenta ao meio ambiente. Assim, o Estado Socioambiental deve ter como tarefa a incolumidade do meio ambiente e, com base nisso, pautar suas decisões, para tanto, é inquestionável uma transformação em termos políticos e econômicos no caminho de um projeto ambiental.

Afigura-se fundamental uma compreensão da questão, posta a partir de um pensamento sistemático, que leve em conta a interdependência do direito e economia à adoção de políticas públicas ambientais, isto não significa que o direito assume, ao menos na perspectiva atual, uma posição de mera subserviência aos interesses econômicos.

A propósito, a Constituição Federal ao tratar da Ordem Econômica e Financeira impõe, *v. g.*, a observância dos direitos do consumidor, a defesa do ambiente e o cumprimento da função social da propriedade. Nessa perspectiva, toda e qualquer política pública de cunho ecológico precisa estar em consonância com o ordenamento jurídico, notadamente a Constituição, bem como evitar prejuízos injustificáveis à produção econômica.

As políticas públicas podem incidir sobre um quase infindável espectro de objetos de ação, todos interligados. Incluem-se, além dos aspectos ambientais, questões de ordem econômica, social, ética e inúmeras outras. Esclarecedoras as ponderações de Schmidt:

O termo política pública é utilizado com significados distintos, com uma abrangência maior ou menor: ora indica um campo de atividade, ora um propósito político bem concreto, ou um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa. [...] em uma política há sempre uma teia de decisões e ações que alocam (implementam) valores; uma instância que, uma vez constituída, vai conformando o contexto no qual as decisões futuras serão tomadas; e, mais do que uma única decisão, o envolvimento de uma teia de decisões e o desenvolvimento de ações no tempo.<sup>13</sup>

A partir dessas considerações, políticas públicas ambientais representam um conjunto de desígnios e instrumentos de ação de que dispõe o Poder Público para produzir efeitos benéficos sobre o meio ambiente. Toda e qualquer política pública ambiental deve integrar os eixos econômico, político/institucional. Ademais, a consecução do fim perseguido pode ocorrer por meio de políticas públicas explícitas ou implícitas.

As primeiras – eixo econômico – são direcionadas diretamente para a tutela ambiental, como, por exemplo, a regulamentação dos limites de poluição toleráveis para determinado segmento industrial. A segunda – eixo político/institucional –, por sua vez, não

<sup>13</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: Reis, J. R. dos; Leal, R.G (Org). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. Tomo 8, pp. 2311-2312.



é voltada diretamente à proteção do ambiente, porém produz efeitos desejáveis neste âmbito. Exemplo cristalino é a educação, que amplia os horizontes dos cidadãos, tornando-os mais sensíveis e conscientes da sua parcela de responsabilidade no tocante à salvaguarda dos processos ecológicos essenciais. Também o investimento em ciência e tecnologia, historicamente renegado no Brasil, traz benefícios ao bem coletivo: a integridade ambiental, sendo igualmente um bom exemplo de instrumento implícito de política pública ambiental.

Hodiernamente, a busca por políticas públicas ambientais eficazes depende largamente de um processo de racionalização das incertezas, guiado pela noção de risco. Com efeito, a grande magnitude e a constante irreversibilidade dos danos ambientais exigem do Poder Público o compromisso efetivo de atuar no gerenciamento dos riscos. Quanto ao tema, traz-se à baila, novamente, a contribuição do sociólogo alemão Beck, o qual explica que a invisibilidade dos perigos e a inviabilidade de conhecê-los a fundo é característica marcante do que denomina de “sociedade de risco”. Pontua, ademais, que os riscos são frutos de decisões racionalizadas e, por conseguinte, estão invariavelmente conectados com ações humanas voltadas para o futuro.<sup>14</sup>

A partir desta compreensão, verifica-se a necessidade de uma adequação das políticas públicas no sentido de minimizar as possibilidades de dano ambiental, embora se reconheça a existência de grandes dificuldades para tanto, em razão da impossibilidade, em muitos casos, de mensuração dos riscos ecológicos.

Os mecanismos de políticas ambientais voltados ao controle e gerenciamentos dos riscos, entre os quais destacam-se as regulações e autorizações administrativas, o licenciamento ambiental e o exercício do poder de polícia administrativo provocaram relevantes impactos nos âmbitos jurídico e econômico.

A Constituição Federal, em seu art. 225, §1º, incorporou uma série de deveres de proteção ambiental do Estado, reconhecendo o caráter vital da segurança do ambiente para garantir uma vida digna aos seus cidadãos. Os poderes estatais encontram-se adstritos a atuar positivamente no sentido de eliminar barreiras de origem econômica que impeçam a fruição do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado. A respeito da cogente adoção de políticas públicas ambientais pelo Estado como consequência dos imperativos de tutela previstos no dispositivo constitucional supramencionado, Sarlet e

<sup>14</sup> BECK. **La sociedad del riesgo**. Jorge Navarro; Daniel Jiménez; Maria Rosa Borrás (Trad.). Madrid: Paidós, 1998.



Fensterseifer asseveram que:

No caso da proteção ambiental, como expressão mais específica dos deveres de proteção do Estado, além da elaboração de legislação versando sobre a tutela ambiental, pode-se citar a adoção de medidas de controle e fiscalização das ações poluidoras do ambiente, a criação de unidades de conservação, a criação e estruturação de órgãos públicos destinados à tutela ecológica e até mesmo campanhas públicas de educação e conscientização ambiental, além de outras medidas que objetivem a efetividade do direito em questão.<sup>15</sup>

O excerto acima evidencia a umbilical ligação entre direito e políticas públicas. A necessidade imposta ao direito de acompanhar a rapidez com que se estabelecem as relações sociais contemporâneas o compele a assumir novas feições e tarefas quase que constantemente, embora muitas vezes ele não alcance a velocidade desejada.

Noutras, porém, é o próprio direito que veste uma roupagem vanguardista, servindo como indutor de novas políticas públicas e afastando óbices econômicos e sociais à concretização da dignidade humana.

#### 4 A QUESTÃO ECONÔMICA E A COMPREENSÃO DA SUSTENTABILIDADE

Como a eloquente deterioração da qualidade de vida em razão da destruição ecológica exigiu uma articulação entre as políticas públicas ambientais e o direito, também fez irromper um novo paradigma na seara da economia política, voltado essencialmente para a edificação de um modelo sustentável de desenvolvimento e capaz de ensejar uma nova racionalidade produtiva. Com efeito, as tensões entre crescimento, distribuição e conservação ganham novos significados a partir da introdução de critérios qualitativos de desenvolvimento, que incluem a dimensão ambiental como um aspecto indissociável da qualidade de vida. Nessa senda, Leff ensina que:

A produção e distribuição de riqueza neste novo paradigma produtivo dependeria das formas de acesso, propriedade e apropriação dos recursos, assim como da inovação nas formas alternativas de produção e consumo. Esta avaliação requer a produção de novos indicadores sociais e ambientais, um levantamento das contas patrimoniais dos recursos potenciais de uma região ou uma comunidade, a análise da distribuição social dos custos e benefícios ambientais de estratégias alternativas de aproveitamento dos recursos e a ponderação da contribuição do meio físico e humano ao desenvolvimento das forças produtivas, assim como a distribuição da riqueza social.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 183.

<sup>16</sup> LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009, p. 174.



Todavia, o autor alerta logo a seguir que as dificuldades teóricas e práticas para a execução dessa tarefa fazem com que ela seja substituída por avaliações de impacto ambiental, que frequentemente escamoteiam critérios socioambientais para justificar a tomada de decisões.

Cresce a importância da participação direta da sociedade nas instâncias decisórias, a fim de se buscar critérios de utilização mais racionais e de distribuição equânime dos recursos naturais. Com efeito, a preservação do equilíbrio ecológico só é possível se estiver consubstanciada em uma gestão participativa dos bens ambientais, sendo nitidamente insuficientes discussões que tenham por objetivo tão somente uma quantificação econômica dos recursos provenientes da natureza.

O diálogo entre economia e políticas públicas cresce ainda mais em essencialidade nos assim chamados países subdesenvolvidos, onde o Estado assume o papel de grande indutor do desenvolvimento e de maior responsável por planificar de que modo isso deva ocorrer.

Tal circunstância reflete forçosamente no âmbito das possibilidades de um modelo de crescimento econômico atrelado a melhorias sociais e ambientais. Na visão de Derani sobre o desenvolvimento sustentável, a proposta voltada à satisfação das necessidades de todos os atores sociais, mediante a diminuição dos níveis de consumo “é apenas um modelo de discurso apaixonante que se esgota nas palavras do interlocutor”,<sup>17</sup> já que a produção capitalista exige, ao revés, a expansão do consumo. A autora prossegue defendendo que:

Os apelos dos cientistas às modificações sem precedentes operadas pelos homens nos sistemas ecológicos só serão incorporados em políticas ambientais ou econômicas ou sociais – como se as quiser chamar – à medida que se consiga refletir este limite ecológico como limite social. Isto é, como barreira ao desenvolvimento das atividades sociais até o momento empreendidas.<sup>18</sup>

Uma vez que a retórica prevalecente tanto nas ideologias liberais quanto nas socialistas, que sempre enxergou o ambiente sob um prisma funcionalizado ao sistema econômico, urge a necessidade de adoção de políticas públicas na perspectiva da desmistificação da relação entre crescimento econômico e desenvolvimento. Como observa Sen:

Vivemos em um mundo de opulência sem precedentes [...], entretanto, vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão

<sup>17</sup> DERANI. **Direito Ambiental Econômico**, 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008. p. 136.



extraordinárias. Existem problemas novos convivendo com antigos – a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fome crônica muito disseminadas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social.<sup>19</sup>

Os efeitos sociais positivos da relação dialética entre políticas públicas ambientais, economia e direito não prescindem da noção de que todos estes elementos não são mais que mecanismos destinados à melhoria da qualidade de vida, devendo, por conseguinte, estarem obrigatoriamente vinculados aos valores constitucionais.

No que concerne à infraestrutura e desenvolvimento, todavia, vários problemas são detectados. Primeiramente, sinalam-se as grandes dificuldades no sistema de comando e controle na gestão de recursos ambientais, que é agravado pela falta de informações sobre a extensão e a relevância dos problemas resultantes da degradação ambiental.

Existem graves problemas de fiscalização devidos, principalmente, à escassez de recursos humanos e financeiros. Ademais, o excesso de rigidez do sistema de normas atualmente vigente, que restringe a flexibilidade das ações dos gestores ambientais, tornando-as muito pouco efetivas na criação de estímulos aos agentes sociais para que adotem práticas mais adequadas ao ambiente.<sup>20</sup>

A infraestrutura nacional necessita ser aprimorada, principalmente no campo do controle de poluição e degradação no meio ambiente natural, bem como na consolidação do Estado de Direito Ambiental. Trata-se de alguns dos maiores desafios contemporâneos.<sup>21</sup>

Nessa tarefa, Irigaray aponta como um grande desafio brasileiro o de aumentar o nível de implementação das normas nacionais, em especial do Código Florestal. Adverte, ainda, para a posição dúbia do governo brasileiro na problemática ambiental que: “De um lado, apresenta ambicioso plano para reduzir as emissões de carbono e, de outro lado, não parece determinado a exercer uma política ambiental eficaz, mantendo um orçamento pífio

<sup>19</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010, p. 9.

<sup>20</sup> FRICKMAN YOUNG, Carlos Eduardo *et al.* Política Ambiental. In **Economia do Meio Ambiente: teoria e Prática**. Organizadores: Peter May, Maria Cecília Lustosa e Valéria da Vinha. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 151.

<sup>21</sup> BARROS, Ana Flávia Granja e. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, n. 40. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2011, p. 10.



para os órgãos ambientais enquanto aposta em obras altamente impactantes [...]”.<sup>22</sup>

Portanto, os princípios contemplados no texto constitucional servem como verdadeiras balizas não apenas na atuação do poder público, como também do setor empresarial e da sociedade em geral, em especial, considerando que se trata de direito fundamental da pessoa humana o meio ambiente ecologicamente equilibrado. A sustentabilidade deve emergir como matriz vinculante da atuação estatal e da coletividade, de forma que se consagre a adoção de um novo paradigma apto a assegurar o direito fundamental ao ambiente limpo e saudável, qual seja, o Estado de Direito Ambiental.

As exposições precedentes evidenciaram quão antigas são a devastação do meio ambiente e, concomitantemente, a preocupação global, ainda que tímida e ineficaz, com a proteção das bases naturais da vida.<sup>23</sup> O comportamento humano destrutivo demanda por parte do Estado uma reação correspondente: uma política pública ambiental adequadamente planejada, com a utilização de instrumental eficiente que atue de modo a assegurar os valores fundamentais da Constituição Federal.

Esse instrumental exige um diálogo interdisciplinar com as ciências econômicas, jurídicas, sociais e naturais muito mais intenso que o praticado até então, prospectando uma análise dos efeitos do agir humano para o futuro. Notório que o homem precisa utilizar-se dos recursos naturais, mas ao mesmo tempo depende inteiramente dele para garantir padrões dignos de vida. Com efeito, o crescimento econômico tem se mostrado o maior obstáculo a uma salutar gestão ambiental e, nesse tocante, não é supérfluo ressaltar, uma vez mais, que a economia precisa respeitar as fronteiras ecológicas. Da mesma forma,

<sup>22</sup> IRIGARAY, Carlos Teodoro J. Hugueneu. A transição para uma economia verde no direito brasileiro: perspectivas e desafios. In: GRAMKOW, Camila L.; PRADO, Paulo Gustavo (coord). **Política Ambiental – Economia verde: desafios e oportunidade**. N. 8, jun. 2011. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011, p. 166.

<sup>23</sup> “Por isso, o desenvolvimento sustentável e a cooperação internacional não são soluções fáceis, porque hoje o compromisso deve ser global e não se pode esperar que os Estados-nação e as corporações econômicas, principais personagens do cenário internacional atual, assumam iniciativas coerentes neste sentido. Para gerar políticas e estratégias em condições de impedir a catástrofe ecológica global é necessário construir os consensos e as organizações globais que os viabilizem. Do ponto de vista do ambientalismo, o aspecto mais forte da Conferência do Rio de Janeiro [ECO 92] não foram acordos assinados pelos governos, mas precisamente a emergência germinal de uma sociedade civil planetária, expressada na constituição de um espaço público comunicativo onde se encontraram as diversas dimensões que compõem o ambientalismo, com raízes tanto no Sul quanto no Norte, no Leste como no Oeste, e pertencentes tanto ao sistema político como aos sistemas social e econômico.” LEIS, Héctor Ricardo. *Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial*. In **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**. Eduardo Viola, Héctor Ricardo Leis et al. (org). 2 ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 1998, p. 34.



porém, não se pode relegar socialmente a importância da economia a pretexto de se garantir a proteção ambiental.

Decisiva a utilização dos instrumentos jurídicos de tutela ambiental, com o escopo de aliviar as tensões do crescimento econômico e a conservação dos recursos naturais. Por conseguinte, deve-se evitar na formulação das políticas públicas ambientais qualquer forma de hierarquização prévia quanto aos três grandes pilares do desenvolvimento sustentável: o social, o econômico e o ambiental.

Cumpra reforçar que as políticas públicas ambientais devem estar consubstanciadas em uma acurada análise dos riscos inerentes à sociedade contemporânea, a qual se notabiliza pela complexidade das relações sociais e por estar em veloz e constante transformação.

Por fim, é forçoso reconhecer que a busca por políticas públicas ambientais eficazes envolve uma mudança de paradigma de desenvolvimento, visto que a inconsistência da maior parte das medidas até hoje adotadas pelo Poder Público contribuiu decisivamente para a reprodução de um modelo de exploração predatório, que acarreta enormes prejuízos econômicos e desmantela o sistema ecológico.

## 5 CONCLUSÃO

As questões ambientais têm sido crescentemente incorporadas à agenda científica dos mais diversos campos do conhecimento e às agendas políticas locais, nacionais, regionais e globais. As exposições precedentes evidenciaram a devastação do meio ambiente e, concomitantemente, a preocupação global, ainda que tímida e ineficaz, com a proteção das bases naturais da vida.

Cresce, paulatinamente, a conscientização ambiental, o engajamento dos cidadãos, sem, contudo, haver ainda um consenso a despeito das medidas a serem tomadas no combate à crise ecológica, instaurada pelos efeitos da sociedade de risco da contemporaneidade. O agravamento do processo de poluição e degradação exigiu uma postura governamental de tomada de medidas protetivas no decorrer das décadas, aprimorando suas ações na tentativa de combate à poluição e ao uso intensivo do ambiente, principalmente na adoção de instrumentos econômicos ao uso sustentável dos recursos naturais.

O instrumental de uma política ambiental exige um diálogo interdisciplinar com as ciências políticas, econômicas, jurídicas, sociais e naturais muito mais intenso que o praticado até então, prospectando uma análise dos efeitos do agir humano para o futuro. É



notório que o homem precisa se utilizar dos recursos naturais, mas, ao mesmo tempo, depende inteiramente dele para garantir padrões dignos de vida. Uma política pública ambiental está indissociavelmente conectada aos fundamentos da economia e do direito, além de questões de ordem social, ética e várias outras. Nesta perspectiva, é essencial, inclusive, um processo de racionalização das incertezas.

Com efeito, o crescimento econômico tem se mostrado o maior obstáculo a uma salutar gestão ambiental e, nesse tocante, não é supérfluo ressaltar que a economia precisa respeitar as fronteiras ecológicas. Da mesma forma, porém, não se pode relegar socialmente a importância da economia a pretexto de se garantir a proteção ambiental.

Muitos são os desafios da política ambiental brasileira no enfrentamento da celeuma: desenvolvimento econômico, associado ao processo de industrialização e à utilização indiscriminada dos recursos postos na natureza. Questão esta, agravada pela ausência de informações a respeito da extensão e relevância dos problemas resultantes da degradação, fatos que são, dentre muitos outros, impeditivos do controle da poluição e da consolidação de um diálogo adequado entre economia, políticas públicas e sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, Ana Flávia Granja e. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, n. 40. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2011.
- BECK. **La sociedad del riesgo**. Jorge Navarro; Daniel Jiménez; Maria Rosa Borrás (Trad.). Madrid: Paidós, 1998.
- BOBBIO, N. Política. In BOBBIO, N; MATEUCCI, N.: PASQUINI, G. **Dicionário de Política**. 12 ed. Brasília:UnB, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- DAHL, Arthur Lyon. **O princípio ecológico, ecologia e economia em simbiose**. Lisboa: Piaget, 1996.
- DERANI, **Direito Ambiental Econômico**, 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008.
- FRICKMAN YOUNG, Carlos Eduardo *et all*. Política Ambiental. In **Economia do Meio Ambiente: teoria e Prática**. Organizadores: Peter May, Maria Cecília Lustosa e Valéria da Vinha. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.



GRAU, Ero Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2008.

IRIGARAY, Carlos Teodoro J. Hugueneu. A transição para uma economia verde no direito brasileiro: perspectivas e desafios. In: GRAMKOW, Camila L.; PRADO, Paulo Gustavo (coord). **Política Ambiental – Economia verde: desafios e oportunidade**.

JANSEN, Letácio. **Introdução à Economia Jurídica**. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2003

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009

LEIS, Héctor Ricardo. Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial. *In Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. Eduardo Viola, Héctor Ricardo Leis et al. (org). 2 ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.

MARX, Karl. **Para a Crítica da Economia Política**. Trad. Edgar Malagodi. Coleção Os Pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia. Introdução ao direito econômico**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: Reis, J. R. dos; Leal, R.G (Org). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010