

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

MARIA LUIZA BELLO DEUD

**TRIBUTAÇÃO SOCIOAMBIENTALMENTE ORIENTADA COMO
INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

CURITIBA

2012

MARIA LUIZA BELLO DEUD

**TRIBUTAÇÃO SOCIOAMBIENTALMENTE ORIENTADA COMO
INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. James Marins.

CURITIBA

2012

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

D485t Deud, Maria Luiza Bello
2012 Tributação socioambiental orientada como instrumento para o desenvolvimento sustentável / Maria Luiza Bello Deud ; orientador, James Marins. – 2012.

134 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2012.
Bibliografia: f. 127-134.

1. Tributos. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Intervenção (Governo Federal). 4. Direito. I. Souza, James José Marins de. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito.
III. Título.

CDD 20. ed. – 340

MARIA LUIZA BELLO DEUD

**TRIBUTAÇÃO SOCIOAMBIENTALMENTE ORIENTADA COMO
INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito – PUCPR.
Orientador: Prof. Dr. James Marins.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. James Marins

Membro da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

Membro da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Luís Eduardo Schoueri

Membro da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Luis Alberto Blanchet (SUPLENTE)

Membro da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, 05 de março de 2012.

Dedico aos meus pais Luis Augusto e Maria Cristina, à minha irmã Maria Laura, ao Anderson, amores da minha vida e maiores incentivadores dessa conquista, e de todas as outras que obtive nessa jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela proteção e a quem seguro nas mãos para superar os mais difíceis desafios.

Agradeço ao meu maior Mestre, orientador e amigo, Professor Doutor James Marins, pela acolhida, pelos incentivos, conselhos, oportunidades e pela confiança depositada. Meu eterno agradecimento.

Aos meus queridos pais e minha irmã, que mesmo não presentes no dia-a-dia me deram apoio, confiaram nesse sonho, vibraram na minha aprovação para ingresso no Programa de Mestrado e hoje tenho a honra de apresentá-los com o título de Mestre em Direito. Nesse momento, recordo-me claramente quando vim para Curitiba para seguir com meus estudos em meados de 2002, nossos corações apertados pelo medo, ansiedade, e pelo mundo que viria pela minha frente. Para isso, lembro-me de trechos da canção “Um pito”, de Cesar Passarinho, que bem representa o que vossos corações sentiam: “Olha Guri, repara o que estás fazendo, depois que fores é difícil de voltar, passei-te um pito e continua remoendo, teu sonho moço deste rancho abandonar. Olha Guri, lá no povo é diferente, e certamente faltará o que tens aqui, Eu só te peço não esqueça de tua gente, de vez em quando manda uma carta Guri. Se vais embora por favor não te detenhas, sigas em frente e não olhes para trás, assim não vai ver a lágrima insistente, que molha o rosto do teu velho meu rapaz. [...]”

Da mesma forma, agradeço ao meu amor e companheiro, que não poupou esforços para me acompanhar em todo o período que procurei me aperfeiçoar profissionalmente, pelos conselhos, conversas (que na verdade se traduziam simplesmente em me ouvir), os meus agradecimentos. Muitas vezes pensei em desistir, mas com Você tive forças.

A toda minha família, com ênfase especial aos meus avôs, que tanto estimulam o meu crescimento pessoal e profissional.

Aos meus amigos, e aqui tomo a liberdade para agradecer em especial a Professora Mestre Cláudia Maria Borges Costa Pinto, que me auxiliou a dar os primeiros passos no direito tributário e na vida acadêmica, e quem, inicialmente, me

proporcionou a oportunidade em ingressar no Programa de Mestrado da PUCPR. Jamais esquecerei do seu carinho.

Enfim, agradeço a todos que participaram da construção desse sonho, e que são tantos, que não ousou nominá-los para que não cometa nenhuma imperfeição.

“A minha graça é suficiente para você, pois o meu poder se aperfeiçoa na fraqueza”. Portanto, eu me gloriarei ainda mais alegremente em minhas fraquezas, para que o poder de Cristo repouse em mim. Por isso, por amor de Cristo, regozijo-me nas fraquezas, nos insultos, nas necessidades, nas perseguições, nas angústias. *Pois, quando sou fraco é que sou forte.*

2 Cor 12:9 e 10

RESUMO

A presente dissertação se propõe a analisar a viabilidade da utilização do tributo com vistas ao cumprimento de uma função socioambiental. Para tanto, parte da contextualização de um dos problemas socioambientais hoje enfrentados, qual seja, as mudanças climáticas. Estas derivam de fatores naturais, mas também de ações humanas nocivas ao meio ambiente e que merecem maior reflexão diante do preocupante cenário atual. Este cenário emerge do uso desmedido de recursos naturais e pode ser observado a partir da premissa do desenvolvimento sustentável que imprime a ideia de que o desenvolvimento de um país somente é alcançado quando se realiza sob o viés econômico, social, político e ambiental. A Constituição Federal de 1988 contempla o meio ambiente como um direito fundamental, cabendo ao Estado e ao cidadão a sua defesa e proteção. No que tange à atuação do Estado para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a tributação socioambiental mostra-se importante instrumento para a concretização dos direitos, em razão do poder que titula para a indução de comportamentos ambientalmente desejáveis.

PALAVRAS-CHAVES: Tributo. Função Socioambiental. Desenvolvimento Sustentável. Intervenção estatal.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyse the feasibility of using taxation in order to carry out social and environmental duties. Hence, it begins presenting the context to one of the social and environmental problems faced today, namely climate change. Climate change derives from natural factors, but also from human actions harmful to the environment and these deserve further consideration in the face of the concerning current situation. This situation arises from excessive use of natural resources, and it is best seen through the analysis of sustainable development which reinforces the idea that the full development of a country can only be achieved when it is not only economically but also socially, politically and environmentally biased. The Federal Constitution of 1988 includes the environment as a fundamental right with its defence and protection under the responsibility of the State and its citizens. In regards to the role of the State ensuring an ecologically balanced environment, social and environmental based taxation proves itself to be an important instrument for the fulfilment of this right, as it has the power promote environmentally desirable behaviour.

KEYWORDS: Tributes. Socioenvironmental function. Sustainable development. State's intervention.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CO2	Dióxido de carbono
COP 17	17ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
CF	Constituição Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CTN	Código Tributário Nacional
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDS	Indicadores de Desenvolvimento Sustentável
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IPCC AR4	Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IR	Imposto sobre a Renda
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNB	Produto Nacional Bruto
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS NO SÉCULO XXI	14
2.1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS	14
2.2 O PARADIGMA SOCIOAMBIENTAL NO SÉCULO XXI	29
2.3 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	33
2.3.1 Conceito de desenvolvimento sustentável	33
2.3.2 As dimensões do desenvolvimento sustentável	39
3 A SOCIOAMBIENTALIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	49
3.1 PANORAMA DO DIREITO AMBIENTAL NO ATUAL SISTEMA CONSTITUCIONAL.....	49
3.1.1 Da Constituição Imperial de 1824 à Constituição Federal de 1988.....	49
3.1.2 Análise do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.....	54
3.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE	64
3.2.1 Conceito e características dos direitos fundamentais	64
3.2.2 O meio ambiente como direito fundamental.....	68
4. O DIREITO TRIBUTÁRIO E A SOCIOAMBIENTALIDADE.....	75
4.1 A EXTRAFISCALIDADE	75
4.2 AS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS.....	93
4.3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DO TRIBUTO	104
4.3.1 A tributação como instrumento para a correção das falhas do mercado	104
4.3.2 A tributação socioambiental existente no Brasil	112
4.3.3 O direito constitucional brasileiro a uma tributação socioambiental ...	116
5 CONCLUSÃO.....	121
REFERÊNCIAS	127

1 INTRODUÇÃO

Muitas são as formas de transformações que estão diretamente ligadas à humanidade, sendo algumas de caráter natural e outras de caráter social.

Embora o estudo das ciências naturais seja, normalmente, analisado separadamente do estudo das ciências sociais, o predomínio do homem no planeta terra, bem como o impacto que essa presença implica, exige apreciação cada vez mais próxima entre as ciências naturais e as ciências sociais.

Paulatinamente, os estudiosos começam a perceber que as atividades humanas estão intrinsecamente ligadas aos fenômenos naturais, sendo que quando o homem não é agente diretamente responsável por algumas alterações naturais é, ao menos, agente indireto e, por estar inserido neste ambiente natural, é conseqüentemente receptor de todas as alterações.

A questão climática é um desses fatores em que as alterações que estão ocorrendo são fruto, em certa parcela, de processo regular de mutações e alterações que a própria natureza desenvolve autonomamente, enquanto a aceleração dessas alterações, bem como o surgimento de novos fenômenos, decorre da influência humana sobre o planeta.

A correlação entre as ações humanas e as alterações no planeta são intimamente notadas quando se observa o avançar da história humana no tocante ao domínio da técnica, sobretudo, o desenvolvimento da industrialização, em que os recursos naturais são usados para abastecer nova forma social conhecida por capitalismo, não servindo mais como mera subsistência. Dessa forma, avança-se no conhecimento da natureza e dos fenômenos ambientais, desenvolve-se a produção de manufaturados e produtos industrializados, mas pouco se compreende desse desenvolvimento no âmbito das ciências sociais.

Com a expansão humana sobre o planeta, e com a utilização de matéria-prima para melhorar a condição de vida para os homens, a natureza vê-se forçada ao extremo, tendo que ceder mais do que pode, gerando alterações ambientais drásticas.

Conhecidamente, a sociedade se constitui em estrutura complexa que obtém derivações filosóficas, sociológicas, religiosas, éticas e jurídicas. Essas áreas dialogam entre si e provocam a divisão de regulamentação da sociedade.

A contemporaneidade vive momento em que os sistemas jurídicos se encontram em grande prestígio, sendo o elemento de conexão entre as outras áreas sociais. Como também é o sistema jurídico o responsável pela regulamentação das ações humanas, ao criar normas pertinentes não só à relação existente entre os homens, mas também nas ações existentes entre os homens e a natureza.

Sob essa perspectiva, em que o Direito é responsável por regular as ações humanas que influenciam nas alterações ambientais, o presente trabalho visa explorar a relação entre as alterações ambientais e os esforços presentes no sistema jurídico, especialmente o sistema jurídico brasileiro, a fim de averiguar se há previsão normativa que prescreva a necessidade de se produzir regulamentações com o intuito de preservação ambiental, bem como se essas legislações existem e possuem efetividade, especificando para o caso da legislação tributária, em que se pretende buscar a existência de normas com essa finalidade preservacionista.

Nesse sentido, o primeiro capítulo visa tratar da contextualização dos problemas socioambientais no século XXI, tendo como perspectiva a contemporaneidade, contudo trazendo conjuntamente breve retomada histórica da manifestação dos problemas socioambientais nos últimos tempos, com avançar que conta a partir do século XIX, em meio a revolução industrial. Faz-se breve apresentação dos principais fenômenos de alteração ambiental, bem como as possíveis razões para o surgimento dessas alterações e até que ponto devem ser tratadas como problema decorrente da ação humana. Em meio a essa contextualização apresentam-se os esforços para a identificação das alterações socioambientais, tidos como novo paradigma, tratando ainda nesse viés acerca do desenvolvimento sustentável como esforço conjunto da sociedade em preservar o meio ambiente.

De maneira sequencial, o segundo capítulo adentra a questão socioambiental sob o viés jurídico, mais especificamente sob o viés da socioambientalidade como direito fundamental presente na Constituição Federal brasileira de 1988. É traçada breve perspectiva histórica, em que as Constituições brasileiras são analisadas sob a previsão de questões de cunho socioambiental até alcançar a última Constituição, na qual se encontra a previsão da temática socioambiental como questão de direito fundamental. Conjuntamente, é tratado do direito fundamental ao meio ambiente saudável, em que a

previsão constitucional deve encontrar efetividade no sistema jurídico que a ampare na realização de condições de preservação que tornem possível o meio ambiente saudável.

Em aprofundamento dessa nova perspectiva chamada de socioambiental, o terceiro capítulo versa sobre o direito tributário e a socioambientalidade, buscando compreender de que forma o direito tributário pode se mostrar como área pertinente à efetivação do direito ao meio ambiente saudável, sendo área específica do direito com capacidade para realizar direito fundamental previsto constitucionalmente. Para tanto, é analisada a extrafiscalidade, instituto pertinente ao direito tributário, mas com finalidades que transcendem à mera arrecadação tributária em sua finalidade, criando normas que podem ser consideradas como tributárias indutoras, assunto também abordado. Analisa-se a função socioambiental do tributo como forma de pôr o direito tributário sob a perspectiva da proteção ao meio ambiente e, em seguida, identificam-se rastros da tributação socioambiental existente no Brasil.

Antes de buscar esgotar de todas as maneiras análise da existência de normas de tributação com cunho socioambiental, para então tecer conclusão decisiva sobre os rumos dessa área no direito brasileiro, o presente trabalho pretende desenvolver apontamentos pertinentes para indicar qual a tendência do direito tributário, averiguando se está no rumo que dá efetividade à garantia do direito ambiental constitucionalmente previsto, bem como para concretizar o desenvolvimento sustentável.

2 A CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS NO SÉCULO XXI

2.1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Atualmente, as evidências científicas corroboram com os fatos ocorridos no mundo que demonstram catástrofes naturais decorrentes da mudança climática¹ presenciada, que, por sua vez, deriva, entre outros fatores, de ações humanas nocivas ao meio ambiente, o que revela grande preocupação da sociedade, não ficando tal situação adstrita aos estudiosos de áreas específicas.

Diante dessas ações humanas que causam danos ambientais, a sociedade fica à mercê de riscos imprevisíveis, que configuram sérios problemas, como as mudanças climáticas.

Está-se diante do que Beck denomina de sociedade de risco, que tem início na sociedade industrial. A sociedade de risco significa que as pessoas vivem num mundo fora de controle. Não há nada certo além da incerteza. Essas incertezas, reforçadas por rápidas inovações tecnológicas e respostas sociais aceleradas, estão criando nova paisagem de risco global. A sociedade de risco repousa no fato de que as decisões civilizacionais envolvem consequências e perigos globais que são irradiados ao público global na eventualidade de catástrofe, como é o caso das mudanças climáticas que a cada dia, lamentavelmente, se tornam mais presentes.²

¹ Para Marengo, mudança do clima “é uma mudança atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altere a composição da atmosfera global e que seja adicional à variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis de tempo. A mudança do clima, como mencionada no registro observacional do clima, ocorre por causa de mudanças internas dentro do sistema climático ou na interação de seus componentes, ou por causa de mudanças no forçamento externo por razões naturais, ou ainda devido às atividades humanas. Geralmente não é possível fazer uma atribuição clara entre essas causas. As projeções da mudança do clima no futuro relatadas pelo IPCC geralmente consideram apenas as influências sobre o clima dos aumentos antrópico de gases de efeito estufa e outros fatores relacionados ao homem. MARENGO, José A. **Mudanças Climáticas Globais e seus Efeitos sobre a Biodiversidade: Caracterização do Clima Atual e Definição das Alterações Climáticas para o Território Brasileiro ao longo do Século XXI**. Brasília: MMA, 2006. p. 158.

O fenômeno das mudanças climáticas é definido pelo artigo 1º, §2º, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima como “uma mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana, que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis”.

² Vide BECK, Ulrich. **La sociedad Del riesgo global**. Trad. de Jesús Alborés Rey. Madrid: Siglo XXI de de España Editores, 2001.

Não obstante o clima ter variabilidade natural e previsível, fatores ligados à produção humana geram alterações substanciais ao meio ambiente. “Há milhões de anos ocorrem as alterações climáticas no planeta, entretanto, não em um intervalo de tempo tão curto quanto o ocorrido nas últimas décadas”.³

Alguns fatores são relevantes para justificar a ocorrência da mudança climática: com a Revolução Industrial iniciada na Inglaterra, houve elevado crescimento da atividade industrial com a instalação de equipamentos fabris que geraram alto nível de poluição; a ocorrência de desmatamentos em virtude da crescente urbanização são situações que ocasionaram o aumento da concentração de gases de efeito estufa e aerossóis na atmosfera, o que gerou inevitavelmente o aquecimento global que, dentre diversos efeitos, provoca o derretimento das geleiras nos polos; o uso exacerbado de combustível fóssil (carvão mineral, derivados de petróleo, etc.), considerados recursos não renováveis, o uso irregular dos solos reflete como um fato que também interfere no clima.⁴

A Terra alcançou equilíbrio climático após centenas de milhões de anos, que “foi desestabilizado pela Revolução Industrial, que precisou da combustão de matérias fósseis carbonáceas, como petróleo, o carvão e o gás dito natural, para prosperar.” Atualmente, imputa-se como responsável por $\frac{3}{4}$ da ocorrência do aquecimento global a emissão cumulativa do dióxido de carbono e o metano. Além disso, “o desmatamento das florestas tropicais e as mudanças no uso das terras pela exploração agrícola e a urbanização reduzem ainda mais o papel compensatório da biosfera”.⁵

No mesmo sentido, relata Eduardo Viola, que é membro do Comitê Internacional de Dimensões Humanas da Mudança Ambiental Global:

as principais fontes de emissão de gases de efeito estufa na América do Sul são o desmatamento, a agropecuária moderna e o setor energético petrolífero – enquanto, na média mundial, as maiores fontes são de origem industrial, da energia e do transporte. Todo o continente emite aproximadamente 1,8 bilhão de toneladas anuais desses gases. As emissões de CO₂ e equivalentes (por setores como indústria, energia, transporte e fatores como desmatamento e mudança do uso da terra) e do metano (pela pecuária, por lixo e reservatórios

³ CASARA, Ana Cristina. Mudanças Climáticas Globais: impactos e perspectivas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord). **Direito Ambiental em Evolução**. N. 5. Curitiba: Juruá, 2007. p. 18.

⁴ MARENGO, José A. **Mudanças Climáticas Globais e seus Efeitos sobre a Biodiversidade**: Caracterização do Clima Atual e Definição das Alterações Climáticas para o Território Brasileiro ao longo do Século XXI. Brasília: MMA, 2006. p. 25.

⁵ SINAÍ, Agnès, Et. al. As alterações climáticas perturbam o ciclo do carbono. In: **Atlas do Meio Ambiente**. [S.I: s.n], [2010]. p. 32-33. (edição especial de Le Monde Diplomatique Brasil).

hidrelétricos) somadas totalizaram, em 2006, aproximadamente 7% das emissões globais de carbono e carbono equivalente.

[...]

Por fim, temos no Brasil, na Colômbia, no Peru, na Bolívia e no Paraguai o predomínio das emissões derivadas do desmatamento e do metano proveniente da pecuária. Nos campos do desmatamento e da mudança no uso da terra, o Brasil sozinho contribui com 2% das emissões mundiais, sendo que mais 2% provêm de Colômbia, Peru, Bolívia e Equador.⁶

No mesmo sentido, salienta Fernando Almeida, que é ex-presidente executivo do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável:

quando consideramos todas as mudanças que a civilização vem impondo aos ecossistemas, não há dúvida de que a que mais impacta a infra-estrutura de serviços ambientais tem relação com a emissão dos gases causadores do efeito estufa e, por consequência (sic), do aquecimento global. O principal deles é o dióxido de carbono (CO₂).⁷

Nos dias de hoje, existe “um consenso internacional indicativo de que será preciso tomar medidas para estabilizar a concentração de CO₂ na atmosfera em cerca de 550ppm (partes por milhão) até 2050, o que é, sem dúvida, uma meta ambiciosa”.⁸

No início de 2011, (Janeiro) veio à tona reportagem demonstrando problemas derivados pelo aquecimento global, pelo desmatamento e pelas queimadas, agora na Amazônia ocidental e central, que vivenciou forte período de seca. Apesar da sazonalidade natural do clima, fatos como a “[...] mais drástica seca, em 2010, e a terceira maior seca no rio Amazonas em 2005 – a segunda maior seca ocorreu em 1963 -, e ainda tivemos a maior enchente do mesmo rio em 2009”, demonstram que as ações humanas têm contribuído para que alterações drásticas e imprevisíveis cubram este perigoso cenário, e acabem tornando-se “uma variação climática habitual”⁹:

[...] o grau de impacto de mudanças climáticas na floresta é uma combinação dos níveis de chuva e do aumento de temperatura. Então, se o aquecimento global ou o desmatamento na Amazônia causar uma mudança permanente do clima, em que a soma média da chuva na região diminua em torno de 10% ou

⁶ VIOLA, Eduardo. **A América do Sul: perfil, desafios e oportunidades na economia e na política do aquecimento global.** Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/content/america-do-sul-perfil-desafios-e-oportunidades-na-economia-e-na-politica-do-aquecimento-glob>> Acesso em: 31 out. 2011.

⁷ ALMEIDA, Fernando. **Os desafios da Sustentabilidade: uma ruptura urgente.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 22.

⁸ Idem., 2007. P. 25.

⁹ NOBRE, Carlos Afonso. Por trás da seca na Amazônia. **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 4, n. 42, p. 10-11, jan., 2011.

15% e a temperatura aumente quatro graus; as duas coisas ocorrendo, mais de 50% da Amazônia poderá se tornar propício a outros tipos mais secos de vegetação. Com isso, ou teremos uma floresta seca ou um tipo de savana bastante degradada, diferente do cerrado do centro e do sul da Amazônia, pelo empobrecimento em diversidade biológica.¹⁰

No que diz respeito ao derretimento dos polos, em dezembro de 2010, noticiou o *Le Monde Diplomatique Brasil* que os Polos Sul e Norte estão ameaçados pelo aquecimento global:

[...] o Pólo Norte está agonizando. O seu gelo está derretendo, e há muitos anos os ursos brancos estão definhando. O Pólo Sul é sempre mais frio (em média 20°C a menos) e não é constituído por uma banquisa (banco de gelo) que flutua sobre o mar, mas por um continente de terra encoberto por uma enorme geleira, representando 90% das reservas de água doce. Ele resiste melhor ao aquecimento que o Pólo Norte, mas, ocasionalmente, da costa de Weddell ou do planalto de Wilkins, um iceberg do tamanho de Luxemburgo se desprende, cai na água e perde-se para sempre.¹¹

“O alerta já vem sendo dado por pesquisadores desde a década de 1980, sendo que, atualmente, a temperatura média global da Terra elevou-se de 0,6°C a 0,7°C nos últimos 100 anos.”¹² Até o final do século XXI, estima-se que a temperatura média vai aumentar de 2°C a 4,5°C, o que ocasiona o derretimento do gelo elevando o nível dos oceanos de 30 a 50 centímetros.¹³

Não é somente a vida humana que entra em risco com o aquecimento, mas todos os seres vivos que compõem o planeta.

Nas áreas agricultáveis, a sazonalidade climática também tem causado problemas. “O clima está muito inconstante, dificultando as previsões meteorológicas e modificando os regimes de ventos. Trata-se de um choque inédito sobre os sistemas vivos, naturais ou cultivados”. Conforme anunciado acima, com o derretimento dos gelos os oceanos se elevarão de 30 a 50 centímetros, o que acarretará no fato de que “250 milhões de pessoas que vivem a menos de 1 metro de altitude e as inúmeras terras

¹⁰ NOBRE, Carlos Afonso. Por trás da seca na Amazônia. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 4, n. 42, p. 11, jan., 2011.

¹¹ LAPOUGE, Gilles. Fascínio pelos pólos. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 4, n. 41, p. 28-29, dez., 2010.

¹² CASARA, Ana Cristina. Mudanças Climáticas Globais: impactos e perspectivas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord). *Direito Ambiental em Evolução*. N. 5. Curitiba: Juruá, 2007. p. 18.

¹³ SINAÏ, Agnès, Et. al. O colapso dos pólos. In: *Atlas do Meio Ambiente*. [S.I: s.n], [2010]. p. 38-39. (edição especial de *Le Monde Diplomatique Brasil*).

cultiváveis e megalópoles que estão nos litorais serão atingidos” pela alteração climática.¹⁴

Referentemente, a utilização de combustíveis fósseis, fator que influencia a ocorrência das mudanças climáticas, sustentam Alessandro Panasolo e Patricia Helena Daher Lopes:

a principal causa das alterações climáticas globais ainda é a queima de combustíveis fósseis oriundos das atividades antropogênicas. O desmatamento e a emissão de gases têm provocado alterações no clima mundial. O aquecimento deve causar mudanças no regime normal da seca e da chuva em algumas regiões e afetar, sobretudo as áreas dos pólos. O derretimento do gelo poderá elevar o nível dos oceanos.¹⁵

Outra preocupação que está intrinsecamente ligada ao clima dirige-se ao uso irregular dos solos¹⁶ que são utilizados para o desenvolvimento das atividades humanas, como por exemplo, a agricultura, a urbanização e a industrialização, o que resulta na indesejável degradação dos solos, que têm importância tal como a água e o ar. Tal situação “é exacerbada pela explosão demográfica: de 2 bilhões, em 1930, os seres humanos passam a 6 bilhões em 2000”, e, acrescenta-se, já somos 7 bilhões em outubro de 2011, conforme noticiou a Organização das Nações Unidas.¹⁷

Medidas importantes estão sendo tomadas mundialmente para a preservação dos solos, tal como a Fundação Charles Léopold Mayer para o progresso do homem que na metade da década de 80 incentivou a pesquisa sobre o assunto, “culminando, em 1993, na *Plataforma por um mundo responsável e solidário*, documento que expõe os desafios que a Humanidade deve enfrentar no século XXI e propõe alternativas para superá-los”.

¹⁴ SINAÍ, Agnès, Et. al. Um novo clima, um novo mapa agrícola. In: **Atlas do Meio Ambiente**. [S.I: s.n], [2010]. p. 46-47. (edição especial de Le Monde Diplomatique Brasil).

¹⁵ PANASOLO, Alessandro; LOPES, Patricia Helena Daher. Mudanças Climáticas e Refugiados Ambientais sob a ótica da Sociedade Internacional. In: GALLI, Alessandra (coord.). **Direito Socioambiental: Homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. V. 2. Curitiba: Juruá, 2010. p. 49.

¹⁶ Segundo Rabah Lahmar, “O solo desempenha funções fundamentais para a vida, particularmente em relação à saúde e às demais necessidades das sociedades humanas. Ele produz e contém todos os elementos necessários à vida, incluindo o ar e a água: filtra, transforma e purifica as águas que o atravessam; regula o sistema dos cursos de água e o abastecimento dos lençóis freáticos; armazena os gases que provocam o efeito estufa (existe quatro vezes mais carbono no solo que em sua cobertura vegetal); ...”. LAHMAR, Rabah (coord.). **Salvemos nossos solos para proteger nossas sociedades**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 18. (Cadernos de Proposições para o Século XXI, 10).

¹⁷ *Ibid.*, p. 19. Vide também: ONU. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-populacao-mundial/>>. Acesso em: 09 fev. 2012.

Em 1996, “surgia o PMS, um dos numerosos *chantiers* da *Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário*”.¹⁸

José A. Marengo, que é pesquisador do Instituto de Pesquisas Espaciais, responsável pelos dados do estudo de Mudanças Climáticas do Ministério do Meio Ambiente, e que participou do 4º Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, sustenta que:

além disso, atividades econômicas humanas como a urbanização, a criação de gado e o cultivo da terra, assim como o desenvolvimento agrícola, afetaram a cobertura de vegetação, e as mudanças no uso da terra e em sua cobertura devido ao desmatamento intensivo e em larga escala podem ter impactos no clima regional e no clima global.¹⁹

Além disso, o aquecimento global “imputável principalmente aos gases de efeito estufa lançados na atmosfera pelas atividades humanas, levou a uma rápida degradação do meio ambiente e da biodiversidade”, ameaçando, ainda, “provocar deslocamentos cada vez mais maciços das populações”, como é o caso das regiões semiáridas, por exemplo, o Nordeste do Brasil, onde se observa, gradativamente, a forte migração das pessoas.²⁰

Esses são os chamados refugiados ambientais, que segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, em relatório atualizado em abril/2011, no Brasil existem 4.401 refugiados, sendo 3.971 reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade; e 430 reconhecidos pelo Programa de Reassentamento (que permanecem no país). Levando em consideração o número de refugiados por continente, a África tem o maior índice com 2.824 refugiados, representando 64,17% do mundo.²¹

¹⁸ A Aliança por um Mundo Responsável Plural e Solidário objetivava: “Fazer evoluir as mentalidades sobre a problemática dos solos; Conduzir a uma revalorização do *status* do solo; Mobilizar a solidariedade internacional e a cooperação contra sua degradação”. LAHMAR, Rabah (coord.). **Salvemos nossos solos para proteger nossas sociedades**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 22-23. (Cadernos de Proposições para o Século XXI, 10).

¹⁹ MARENGO, José A. Et al. **Riscos das Mudanças Climáticas no Brasil: Análise conjunta Brasil-Reino Unido sobre os impactos das mudanças climáticas e desmatamento na Amazônia**. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/relatorio_port.pdf>. Acesso em: 24 out.2011.

²⁰ SINAÏ, Agnès, Et. al. O século dos refugiados do meio ambiente. In: **Atlas do Meio Ambiente**. [S.I: s.n.], [2010]. p. 44-45. (edição especial de Le Monde Diplomatique Brasil).

²¹ ALTO Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Dados_sobre_refugio_no_Brasil_-_Abril_2011a>. Acesso em: 15 nov. 2011.

Os problemas ambientais foram objeto de discussão mundial, de maneira relevante, em 1972, com a Conferência de Estocolmo sobre o Ambiente Humano²², tendo grande repercussão quando da descoberta, sobre a Antártica, do buraco na camada de ozônio. Aproximadamente em 1980, a questão da mudança climática ganhou relevo, fazendo parte da Agenda das Nações Unidas, o que gerou debates e negociações no âmbito internacional. Tal fato levou à assinatura da Convenção de Viena em 1985, e posteriormente, em 1987, ao Protocolo de Montreal.²³

Em 1983, segundo dados da Organização das Nações Unidas, a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, foi convidada para estabelecer e presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Dessa Comissão, nasceu, em abril de 1987, a Comissão Brundtland, tendo sido publicado relatório inovador, denominado “*Our Common Future*” - “Nosso Futuro Comum” – que traz o conceito de desenvolvimento sustentável, objeto de análise que a seguir trataremos.

Relevante para o momento destacar a importância deste Relatório que emergiu como alerta para o mundo acerca dos graves problemas ambientais vivenciados no século XX, e as repercussões e previsões para o século XXI, registrando a necessidade urgente em se adotar medidas protetivas, para garantir o meio ambiente equilibrado e a sustentabilidade do planeta.

Referentemente aos problemas das mudanças climáticas, as convenções internacionais, preocupadas com as alterações na atmosfera, “atribuíram a esta o estatuto de “preocupação comum da humanidade””²⁴, *comum* pelo fato de que a atmosfera é um bem público global que tem como regime internacional a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e o Protocolo de Kyoto. Segundo o Princípio nº. 3 da Convenção-Quadro das Nações Unidas, “as partes devem adotar

²² “[...] Foi na Conferência de Estocolmo que os países perceberam a necessidade de se prevenir contra a degradação do meio ambiente, forçando os países a reconhecer um único meio ambiente. Concluiu-se que a única maneira de se ter uma regulamentação racional (local – nacional – regional e internacional), seria unificar os vários “meios ambientes” num único sistema normativo – direito internacional – e a necessidade de cooperação entre estado como condição essencial para que se atingisse a preservação ambiental”. PANASOLO, Alessandro; LOPES, Patricia Helena Daher. Mudanças Climáticas e Refugiados Ambientais sob a ótica da Sociedade Internacional. In: GALLI, Alessandra (coord.). **Direito Socioambiental: Homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. V. 2. Curitiba: Juruá, 2010. p. 48.

²³ VIOLA, Eduardo. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. O desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p.184.

²⁴ Idem., 2003. P. 188-189.

medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos”. Além disso, a importância da comunidade científica, nesse processo de conscientização e mobilização para as questões socioambientais, fez com que as Nações Unidas constituíssem, em 1988, o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)²⁵ o qual “deu início ao processo de análise e avaliação dos efeitos da mudança climática que foi traduzido politicamente na constituição do Comitê Negociados Internacional para uma Convenção sobre Mudança do Clima”.²⁶

Ou seja, o IPCC elabora periodicamente relatórios informando as alterações climáticas e seus principais efeitos, na busca constante pela diminuição das causas que originam tais alterações no clima.

O Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas - IPCC AR4, 2007 - diagnosticou que em decorrência da concentração de gases de efeito estufa ocorreu o aumento da temperatura média global nos últimos 50 anos, sinalizando importantes alterações climáticas no mundo e chamando a atenção da sociedade para o problema que todos vivenciam.²⁷ (tradução nossa)

O período de 2001-2010 foi de 0,20°C mais quente que a década de 1991-2000. O ano mais quente de toda a série foi 1998, com temperatura de 0,55°C acima da média do período de 1961-90. Após 1998, os próximos nove anos mais quentes da série estão todos no período de 2001-2010. Durante esse lapso, apenas 2008 não está nos dez anos

²⁵ Para Patrícia Mousinho, o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima é o “Núcleo estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para avaliar de modo abrangente, objetivo e transparente a informação científica, técnica e socioeconômica relevante para a compressão da mudança do clima induzida por atividades humanas, seus impactos potenciais e opções de adaptação e mitigação. [...]”. MOUSINHO, Patrícia. Glossário. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 359.

²⁶ VIOLA, Eduardo. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. O desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 189.

²⁷ SOLOMON, S.; QIN D.; MANNING M.; CHEN Z.; MARQUIS M.; AVERYT K. B.; TIGNOS M. and MILLER, H. L. (eds). **Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC (2007a), Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg1_report_the_physical_science_basis.htm>. Acesso em: 24 out. 2011.

mais quentes. Mesmo assim, o ano de 2008 foi o ano mais frio do século XXI, e ainda era o 12º ano mais quente de todo o período.²⁸ (tradução nossa)

O relatório do IPCC é claro: o problema do aquecimento global é derivado de ações humanas, e os efeitos dessa alteração climática serão dramáticos para toda sociedade. Resta saber como a sociedade conseguirá reverter os danos causados à Terra cabendo a cada cidadão atuar em favor do meio ambiente.

Conforme mencionado acima, o Protocolo de Kyoto, ao lado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, refere-se a Protocolo assinado em 1997, em Kyoto, Japão, “que contém, pela primeira vez, um acordo vinculante que compromete os países do Norte a reduzir suas emissões”. Dentre os objetivos desse Protocolo, destaca-se o fato de que as nações industrializadas comprometem-se a reduzir suas emissões em 5,2% - em relação aos níveis apresentados em 1990 – para o período de 2008-2012. Além disso, o Protocolo de Kyoto “estabelece 3 ‘mecanismos de flexibilidade’ que permitem a esses países cumprir com as exigências de redução de emissões, fora de seus territórios”, quais sejam: a Implementação Conjunta (*Joint Implementation*), o Comércio de Emissões (*Emission Trading*), e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL (*Clean Development Mechanism*).²⁹

Na 17ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-17), ocorrida em dezembro de 2011, na cidade de Durban, na África do Sul, representantes de 194 países acordaram em renovar o Protocolo de Kyoto pelo menos até 2017, com a criação de “protocolo, outro instrumento legal ou um resultado acordado com força legal”, para combater as mudanças climáticas, que deverão entrar em vigor a partir de 2020.³⁰

Em 2006, foi publicado o Relatório Stern elaborado pelo economista britânico Nicholas Stern, ex-economista chefe do Banco Mundial, que identifica as principais

²⁸ PHIL, Jones. **Climatic Research Unit**: Information sheets. 1: Global Temperature Record. University of East Anglia, UK. Disponível em: <<http://www.cru.uea.ac.uk/cru/info/warming/>>. Acesso em: 21 out. 2011.

²⁹ O PROTOCOLO de Kyoto. Disponível em: <http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/protocolo_kyoto.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2012.

³⁰ COP 17 aprova pacote para incluir todos os países em corte de emissões. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2011/12/cop-17-aprova-pacote-para-incluir-todos-os-paises-em-corte-de-emissoes.html>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

consequências do aumento da temperatura, documento este que traz quadro, que assim se reproduz³¹ (tradução nossa):

Quadro 1 – Relatório Stern:

Aumento de temperatura em °C	Água	Alimento	Saúde	Terra	Meio Ambiente	Impactos abruptos e em larga escala
1°C	Pequenos glaciais nos Andes desaparecem completamente, ameaçando reservatórios de água para 50 milhões de pessoas	Aumentos moderados em produção de cereais em regiões temperadas	Pelo menos 300 mil pessoas morrem cada ano de doenças relacionadas ao clima (predominantemente diarreia, malária e má-nutrição) Redução de mortalidade no inverno em latitudes mais altas (Norte da Europa, EUA)	Descongelamento do subsolo permanentemente congelado danifica rodovias em partes do Canadá e Rússia	Pelo menos 10% das espécies terrestres beirando extinção (de acordo com uma estimativa) Branqueamento de 80% dos recifes de corais, incluindo a Grande Barreira de Recifes	A circulação termoalina do Atlântico começa a enfraquecer
2°C	Potencialmente, 20 a 30% da diminuição de água disponível em algumas regiões, como o sul da África e Mediterrâneo	Acentuada diminuição de colheita de produção em regiões tropicais (5 a 10% na África)	40 a 60 milhões de pessoas a mais expostas à malária na África	Mais de 10 milhões de pessoas afetadas por inundações litorâneas cada ano	15 a 40% de espécies beirando à extinção (segundo uma estimativa) Grande risco de extinção de espécies árticas, incluindo o urso polar e “cariboo”	Provável que a camada de gelo da Groenlândia a comece a derreter irreversivelmente, acelerando o aumento do nível do mar e comprometendo o mundo a

³¹ STERN, N. **Stern Review. The Economics of Climate Change**, UK, 2006. Disponível em: <http://www.scribd.com/full/6957968?access_key=key-1htrt9xezpcgbrpb1gj4>. Acesso em: 21 out.2011.

3°C	No sul da Europa, sérias secas ocorrem a cada 10 anos	150 a 550 milhões adicionais em risco de fome (se a fertilização carbônica enfraquece) Produção de agricultura in latitudes mais altas em seu apogeu	1 a 3 milhões de pessoas a mais morrem de má-nutrição (se a fertilização carbônica enfraquece)	1 a 170 milhões de pessoas a mais afetadas por inundações costeiras a cada ano	20 a 50% de espécies beirando à extinção (segundo uma estimativa), incluindo 25 a 60% de mamíferos, 30 a 40% de pássaros e 15 a 70% de borboletas na África do Sul Colapso da floresta Amazônica (segundo alguns modelos)	um eventual aumento do nível do mar em 7 metros Grande risco de mudanças abruptas nas circulações atmosféricas, p. e. de monções Grande risco de colapso da camada de gelo do oeste da Antártida
4°C	Potencialmente, 30 a 50% de diminuição de disponibilidade de água no sul da África e Mediterrâneo	Produção de agricultura diminui entre 15 a 35% na África, e regiões inteiras sem produções (Ex.: partes da Austrália)	Mais de 80 milhões de pessoas a mais expostas à malária na África		Perda de metade a tundra ártica, aproximadamente Aproximadamente metade de toda a reserva mundial de natureza não consegue atingir seus objetivos	Grande risco de colapso da circulação termoalina do Atlântico
5°C	Provável desaparecimento de grandes glaciais no Himalaia, afetando um quarto da população da China e centenas de milhões na Índia	Aumento contínuo de acidez no oceano, rompendo seriamente ecossistemas marinos e possíveis estoques de peixes				
Mais de	Os últimos dados científicos sugerem que a média de temperatura da Terra irá aumentar até mais de 5 ou 6 graus se as emissões continuarem a crescer e feedbacks positivos dos efeitos de aquecimento de					

5°C	gases de estufas de plantas (ex. liberação de dióxido de carbono de solos ou metano de subsolo permanentemente congelado). Esse nível de aumento no aquecimento global seria equivalente à quantidade de calor ocorrida entre o último século e a atualidade – e é como enfrentar o maior rompimento e um movimento populacional em larga escala. Tais efeitos de “contingente social” poderiam ser catastróficos, mas são comumente muito difíceis de ser capturados com os modelos atuais, pois as temperaturas seriam muito diferentes da experiência humana.
-----	--

Nota: Esta tabela mostra impactos ilustrativos em diferentes degraus de aquecimento. Um pouco dessa incerteza é capturada nas pesquisas feitas, mas irão aparecer incertezas adicionais sobre o exato tamanho dos impactos (mais detalhe no Quadro 3.2). As temperaturas representam aumentos relativos a degraus pré-industriais. A cada temperatura, os impactos são expressos na faixa de 1°C em torno da temperatura central, p.e. 1°C representa a variação de 0.5 a 1.5°C etc. Os números de pessoas afetadas nas diferentes temperaturas compreende os cenários da população e do PIB do IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). As figuras normalmente compreendem a adaptação ao nível de um indivíduo ou firma, mas não às adaptações da economia devido à intervenção política (coberta na Parte V).

Fonte: STERN, 2006.

Segundo Stern, se cada País contribuísse com 1% de seu Produto Interno Bruto (PIB) para combater o aquecimento da Terra o problema seria minimizado.³²

Ainda com relação aos prováveis efeitos que o aquecimento global causará se permanecer no ritmo atual, Rachel Biderman Furriela, que é Secretária Executiva do Instituto Pró-Sustentabilidade e integrante da equipe do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, elenca alguns desses efeitos:

- . regimes regionais de chuva e padrões de vento podem mudar: algumas regiões do mundo correm o risco de ficar mais chuvosas e outras mais secas;
- . as zonas climáticas e agrícolas podem migrar;
- . o derretimentos de geleiras e a dilatação térmica dos oceanos podem causar a elevação dos níveis dos oceanos, ameaçando zonas costeiras de baixa altitude e pequenas ilhas;
- . doenças propagadas por vetores associados à alteração de temperatura, como dengue e malária, por exemplo, poderão ter sua incidência potencializada;
- . os impactos sobre os recursos hídricos aumentarão a escassez da água para sés usos múltiplos;
- . países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos não terão recursos suficientes para se precaverem contra os impactos ou minimizar seus efeitos, o que gerará graves impactos sociais e econômicos;
- . regiões áridas poderão se transformar em desertos, e regiões secas poderão se tornar ainda mais secas;
- . redução do potencial de produção alimentícia, gerando maiores problemas de fome e miséria.³³

³² CASARA, Ana Cristina. Mudanças Climáticas Globais: impactos e perspectivas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord). **Direito Ambiental em Evolução**. N. 5. Curitiba: Juruá, 2007. p. 29.

³³ FURRIELA, Rachel Biderman. Mudanças Climáticas Globais: aspectos políticos, jurídicos e socioambientais. In: LIMA, André (coord). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 395-396.

Outro fator relevante no que diz respeito ao aquecimento global é a interferência que esse fenômeno causará nas monções até o ano de 2100, afora as anomalias nos regimes pluviométricos presenciadas no século XX.³⁴

Tais fatos contextualizam a atual situação do planeta, diante das adversidades provocadas pelo homem, refletindo na urgência em adotar medidas que obstaculizem os graves impactos ambientais tão indesejáveis pela sociedade, tendo em vista que o homem já ocupou “83% do planeta, explorando para nosso proveito quase todos os recursos naturais. A voracidade é tal que temos depredado os ecossistemas a ponto de a Terra ter superado já em 20% sua capacidade de suporte e regeneração”.³⁵

Ao demonstrar a importância da adequada governabilidade global para a preservação do meio ambiente, sugere Eduardo Viola que esta governabilidade seja “pensada como um processo complexo, integrado por numerosos processos que às vezes convergem, às vezes divergem, dependendo da capacidade dos atores envolvidos para interagir de forma democrática, realista e nacional”. Para tanto, reforça a ideia de que “não pode existir governabilidade global num contexto onde os atores colocam seus interesses nacionais acima de qualquer outra coisa”.³⁶

No Brasil, especificamente na Cidade de São Paulo/SP, foi desenvolvido, no ano de 2007, trabalho denominado de Projeto Ambientes Verdes e Sustentáveis, com o apoio da Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, com base nas diretrizes do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o qual demonstra que, no Brasil, “a questão da água está estreitamente ligada à da energia e do aquecimento global que vem sendo atribuído, principalmente, ao carbono emitido pela queima de combustíveis fósseis como fonte energética”.³⁷

³⁴ Entre a primavera e o verão de um hemisfério as zonas continentais se aquecem mais rapidamente que as bacias oceânicas. O contraste térmico desencadeia uma circulação atmosférica de camadas baixas, que vai do oceano para o continente. Esse ar vindo do mar, carregado de vapor d’água, se condensa à medida que se eleva e provoca precipitações importantes no verão. No inverno ocorrem movimentos opostos. Essa alternância de sentido caracteriza as zonas de monção (“estação”, em árabe). SINAÏ, Agnès, Et. al. O aquecimento global desregula as monções. In: **Atlas do Meio Ambiente**. [S.l: s.n], [2010]. p. 40-41. (edição especial de Le Monde Diplomatique Brasil).

³⁵ BOFF, Leonardo. Ecologia e Espiritualidade. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 35.

³⁶ VIOLA, Eduardo. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. O desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 187.

³⁷ NEVES, Hélio (Diretoria Nacional). **Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis – PAVS**. São Paulo. (Coleção Ambientes Verdes e Saudáveis Volume 2.) Disponível em:

Em busca dessas medidas, noticia Fernando Almeida, Ex-Presidente-Executivo do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, órgão vinculado ao Conselho Mundial denominado World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), que, em abril de 2007, empresas e entidades civis (Alcoa, Aracruz, EcoSecurites, Furnas, Petrobras, Shell, Souza Cruz e Votorantim, ao lado do *Greenpeace*, da OAB-SP, da TNC e do WWF-Brasil) lançaram o Pacto de Ação em Defesa do Clima, no qual os signatários firmaram compromissos com o meio ambiente, que segundo o Autor pode ser assim sintetizado:

1. Fim do desmatamento, com garantia de maior governança nas florestas na Amazônia, na Mata Atlântica e em outras regiões florestais brasileiras.
2. Fomento a iniciativas que visam a incorporar à matriz brasileira, de forma sustentável, energia proveniente de fontes renováveis.
3. Conscientização da sociedade quanto aos efeitos adversos da mudança do clima;
4. Identificação das vulnerabilidades do País à mudança climática.
5. Estabelecimento de metas de redução de emissões, com envolvimento de instituições públicas, privadas e da sociedade civil.
6. Ampliação da Comissão Interministerial de Mudanças do Clima, de forma a assegurar a participação ativa de outros setores da sociedade.
7. Pesquisas que promovam o valor econômico de nossa biodiversidade.
8. Consideração e priorização das questões socioambientais nos programas e nas ações dos Planos Plurianuais.
9. Estímulo à disseminação de exemplos positivos.
10. Fomento ao desenvolvimento de um mercado nacional para energias limpas como solar, eólica, pequenas centrais hidroelétricas e outras.³⁸

São passos lentos, mas importantes na retomada dos valores éticos em busca da diminuição dos impactos negativos que as atividades humanas e industriais causam ao meio ambiente. Note-se que o que se almeja não é a interrupção das atividades, mas que estas sejam realizadas na medida da real necessidade, utilizando-se de recursos naturais de maneira ecologicamente correta, levando-se em consideração que tais recursos estão escassos e são finitos.

As mudanças climáticas devem ser preocupação global, sendo necessário que sejam tomadas medidas universais “requerendo o comprometimento determinado, tanto

<http://www.pavs.prefeitura.sp.gov.br/mat_download/PAVSVolume2.pdf>. Acesso em: 30 out. 2011. p. 46.

³⁸ ALMEIDA, Fernando. **(In)segurança climática**. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/print/239>> Acesso em: 29 out. 2011.

das esferas políticas mundiais, como das corporações que aqueceram seus ganhos fazendo do planeta sua grande linha de produção e seu unitário centro de consumo”.³⁹

Por isso, “[...] temos que ser sensíveis uns aos outros, cooperativos em todas as nossas atividades, respeitadores dos demais seres da natureza; numa palavra, devemos ser espirituais.”⁴⁰

Nas palavras de Cristiane Derani:

[...] os seres humanos, por seus comportamentos, tomaram o caminho do aquecimento da terra. Cabe a eles escolher outro caminho onde estejam presentes propostas de mudanças sócias de comportamento, adoção de políticas de adaptação às mudanças climáticas, adoção de novas tecnologias.

[...]

A mudança climática forçosamente trará, ou melhor, já está trazendo, significativas e drásticas mudanças humanas. Sendo mudanças sociais, o direito tem o papel fundamental de organizá-las, e mesmo antevê-las em sua linguagem normativa, a fim de minimizar o dissenso social que é inerente a tais transformações.⁴¹

Mas, para isso, é preciso conscientização por parte da sociedade, eis que “o desafio do nosso tempo implica uma grande mudança de estilo de vida, que se mostra incompatível com os recursos do planeta”, e é preciso também políticas públicas capazes de reverter essa situação, garantindo a sustentabilidade do meio ambiente e minimizando os assustadores efeitos que a atividade humana causa na natureza, consequência do atual aquecimento global.⁴²

Para tanto, sustenta Rachel Biderman Furriela pela urgência em tais medidas: “Fato é que as mudanças terão que ser rápidas. Resta-nos menos que um século para abandonar os combustíveis fósseis, as ações predatórias sobre as florestas, o manejo predatório do solo e garantir a sustentabilidade de todas as formas de vida, [...]”, em busca da sustentabilidade ambiental, que será especificamente tratada adiante.⁴³

³⁹ DERANI, Cristiane. Mudanças Climáticas – Mudanças Humanas. In: GALLI, Alessandra (coord.). **Direito Socioambiental: Homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. V. 2. Curitiba: Juruá, 2010. P. 64.

⁴⁰ BOFF, Leonardo. Ecologia e Espiritualidade. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 43.

⁴¹ DERANI, Cristiane. Op. Cit., 2010. p. 72-73.

⁴² Idem., 2010. p. 14.

⁴³ FURRIELA, Rachel Biderman. Mudanças Climáticas Globais: aspectos políticos, jurídicos e socioambientais. In: LIMA, André (coord.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 413.

2.2 O PARADIGMA SOCIOAMBIENTAL NO SÉCULO XXI

O homem, por muito tempo, apoderou-se da natureza como instrumento para a manutenção da sua vida, para realização de operações mercantis, para o alcance de seus desejos, entre tantas funções a que se destinam os bens naturais. “Não há como separar vida humana e natureza. O homem dela depende: retira a sua sobrevivência, o seu sustento e fixa as suas raízes”.⁴⁴

Essa utilização da natureza como instrumento, que se intensificou com o capitalismo, na medida em que quanto mais se consome mais se utilizam os bens naturais, gerou sérios problemas socioambientais, como o aumento da pobreza e a concentração de riquezas, a crescente e incontrolável urbanização, o desmatamento, o aquecimento global, etc., fatos que direcionaram a sociedade a tomar rumos diversos dos preceitos éticos. Quando tratamos da ética, adotamos o conceito dado por Édis Milaré, para quem esta é a “[...] ciência ou o tratado dos costumes que, pelo seu caráter eminentemente operativo e prático, pode assumir a fisionomia de “arte” ou exercício dos bons hábitos e comportamentos morais, quer na vida individual, quer na social”.⁴⁵

Com relação à origem dos problemas socioambientais, sustenta Enrique Leff:

a problemática ambiental não é ideologicamente neutra nem é alheia a interesses econômicos e sociais. Sua gênese dá-se num processo histórico dominado pela expansão do modo de produção capitalista, pelos padrões tecnológicos gerados por uma racionalidade econômica guiada pelo propósito de maximizar os lucros e os excedentes econômicos a curto prazo, numa ordem econômica mundial marcada pela desigualdade entre nações e classes sociais. Este processo gerou, assim, efeitos econômicos, ecológicos e culturais desiguais sobre diferentes regiões, populações, classes e grupos sociais, bem como perspectivas diferenciadas de análises.⁴⁶

Pois bem, diz-se socioambientalidade tendo em vista que a sociedade, formada por seres humanos, está intrinsecamente ligada ao meio ambiente, visto que sem ele não existe vida humana. Ou seja, sociedade e meio ambiente fazem parte de um conjunto

⁴⁴ PANASOLO, Alessandro; LOPES, Patricia Helena Daher. Mudanças Climáticas e Refugiados Ambientais sob a ótica da Sociedade Internacional. In: GALLI, Alessandra (coord.). **Direito Socioambiental: Homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. V. 2. Curitiba: Juruá, 2010. p. 37.

⁴⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 122.

⁴⁶ LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. Tradução de Sandra Valenzuela. Revisão técnica de Paulo Freire Vieira. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 62.

indissociável e sob relação de interdependência, ocorrendo repercussões diretas e imediatas na alteração de qualquer um desses componentes. E é por esse motivo que “a estrutura, a arquitetura e as funções do planeta Terra condicionam necessariamente tanto nossa vida e nossas atividades como o ordenamento da vida social sob todos os seus primas (econômico, cultural, científico e técnico, político e internacional)”.⁴⁷

Nessa vertente de interdependência do homem e da natureza, salienta Fritjof Capra*1 que todos os seres vivos compõem o sistema como rede interligada. “A rede é um padrão comum a todas as formas de vida. Onde existe vida existem redes”. Portanto, os animais, as plantas, os microrganismos e os seres humanos integram essa rede, fato este que dá suporte ao chamado socioambientalismo.⁴⁸

Essa é a ideia fundamental que deve permear o raciocínio do novo paradigma, qual seja, as questões socioambientais devem estar à frente das preocupações atuais da sociedade e do governo.

Isto porque a grande devastação ocasionada ao meio ambiente, e seus consequentes riscos ecológicos, como o aquecimento global tratado acima, “que operam no âmbito das relações sociais (agora socioambientais!) contemporâneas comprometem significativamente o bem-estar individual e coletivo”.⁴⁹

Tendo em vista a utilização desmedida dos recursos naturais existentes, que provocam desastres naturais, tais como a ocorrência do aquecimento global mencionado, que tem como uma de suas causas justamente o uso incorreto dos bens naturais, revela situação insustentável nos dias atuais, a exemplo, observem-se as prováveis consequências advindas com o aumento da temperatura conforme identificado no Relatório Stern.

Ora, a mudança de paradigma⁵⁰ na sociedade se faz contundente. Os paradigmas éticos tais como o meio ambiente e suas alterações (por exemplo, as mudanças

⁴⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco.** Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 120.

⁴⁸ CAPRA, Fritjof. **Alfabetização Ecológica: O desafio para a educação do século 21.** In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21.** Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 22.

⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org). **Estado Socioambiental e Direito Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 12.

⁵⁰ Segundo Pelizzoli, um paradigma é “um modelo, um padrão, um prisma, um grande suporte para as teorias. Os paradigmas são em geral esteios *pressupostos* e vigente sob os comportamentos e grandes visões ou culturas; eles podem ser mais particularizados, como a moda de uma década, ou abarcantes, como a noção de progresso via crescimento econômico e dominação da natureza. [...]”. PELIZZOLI, M.

climáticas, o aquecimento global, etc.) devem ser o foco de análise e preservação pelas gerações presentes e futuras, para que o colapso efetivamente não atinja o planeta. Assim, “é preciso ter claro à necessidade imperiosa de afinidade criativa, o despontar do século XXI, com as diretrizes da questão socioambiental, desde o seu histórico e as possíveis estratégias alternativas à crise de nossas cidades e países periféricos”.⁵¹

Diante da necessidade de abandonar os velhos paradigmas e, conseqüentemente, de atingir novos valores, “verifica-se um renascimento da Ética: as questões da vida, o destino do Planeta e a consolidação dos valores humanos em dimensões culturais e sociais”⁵², passam a ser elementos presentes na sociedade na incansável busca pela sua concretização.

Nessa mesma linha de argumentação, leciona Carla Faralli a respeito das “novas fronteiras para a filosofia do direito”, identificando as novas diretrizes tomadas pela sociedade que desembocam no que ela conceitua de “pluralismo jurídico”:

nos últimos quarenta anos a sociedade passou por transformações profundas e muito rápidas: a informática entrou na vida de todos os vários níveis, provocando uma espécie de revolução que alguns comparam à produzida pela introdução da imprensa; a pesquisa no âmbito médico e, mais em geral, no âmbito científico permite possibilidades cada dia maiores de dominar a natureza (fecundação artificial, transplantes de órgãos, clonagem etc.), gerando lancinantes interrogações concernentes aos limites da intervenção sobre a vida humana e não-humana; os grandes fluxos migratórios dos países mais pobres para os países industrializados mudaram a fisionomia dos velhos Estados nacionais, determinando uma situação de mercado pluralismo jurídico e abalando conceitos consolidados como os de soberania, cidadania etc. Todos esses fenômenos abriram novas fronteiras para os estudiosos e também para os filósofos do direito.⁵³

Essa visão pluralista aproxima-se da visão holística, que, por sua vez, vem substituindo, mesmo que paulatinamente, a visão tida como mecanicista⁵⁴, que prega

L. **A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o século XXI.** 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 69.

⁵¹ PELIZZOLI, M. L. **A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o século XXI.** 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 73.

⁵² MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco.** Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 117-118.

⁵³ FARALLI, Carla. **A filosofia contemporânea do direito: Temas e desafios.** Tradução de Candice Premaor Gullo; Revisão da tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 67.

⁵⁴ Para Padilha: O antropocentrismo está alicerçado no racionalismo que dominou a modernidade em todo o mundo ocidental, com a lamentável “coisificação” da natureza e de seus encantos, principalmente a partir do paradigma cartesiano-newtoniano (paradigma mecanicista), em que o homem foi confirmado

pela análise sistêmica, ou análise global da ecologia, na qual está presente toda forma de vida (no mesmo sentido acima referido sobre socioambientalidade).⁵⁵

Para isso, é preciso “substituir a visão ético-tradicional, alicerçada em um antropocentrismo exacerbado, por um “antropocentrismo mitigado” e parceiro de um saudável “biocentrismo”, [...]”, visto que o homem não deve ser considerado como saciável em si mesmo, dependendo dos bens naturais para sobreviver, devendo existir relação convergente entre o ser humano e a natureza, pois o primeiro está inserido no segundo, de modo que a utilização dos recursos naturais somente poderá ocorrer de maneira sustentável.⁵⁶

Segundo Fritjof Capra:

[...] a mudança de paradigmas requer uma expansão não apenas de nossas percepções e maneiras de pensar, mas também de nossos valores. e organização social. [...]

Enquanto o velho paradigma está baseado em valores antropocêntricos (centralizados no ser humano), a ecologia profunda está alicerçada em valores ecocêntricos (centralizados na Terra). É uma visão de mundo que reconhece o valor inerente da vida não-humana. Todos os seres vivos são membros de comunidades ecológicas ligadas umas às outras numa rede de interdependências. Quando essa percepção ecológica profunda torna-se parte de nossa consciência cotidiana, emerge um sistema de ética radicalmente novo.⁵⁷

Da análise sistêmica emergem alguns princípios que devem ser levados à comunidade como noções fundamentais, dentre eles o de que “nenhum ecossistema produz resíduos, já que os resíduos de uma espécie são o alimento de outra”. Se assim o é, o homem, que integra as relações do sistema, deve observar tais princípios como norte para a consciência ambiental no século XXI, e para manter o equilíbrio natural da “teia da vida”.⁵⁸

Nessa vereda, a utilização pelo homem dos recursos naturais é inevitável diante da relação de dependência daquele para com o meio ambiente natural. Alerta Enrique Leff que os problemas ambientais vistos atualmente pela comunidade, como por

como dominador e manipulador do mundo físico. PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 183.

⁵⁵ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Cultrix, 2004. p. 25-26.

⁵⁶ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 166-167.

⁵⁷ CAPRA, Fritjof. Op. Cit., 2004. p. 27-28.

⁵⁸ CAPRA, Fritjof. Alfabetização Ecológica: O desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p.25.

exemplo, “a poluição e degradação do meio, a crise de recursos naturais, energéticos e de alimentos – surgiu nas últimas décadas do século XX como uma *crise de civilização*, questionando a racionalidade econômica e tecnológica dominantes”⁵⁹.

Em virtude deste questionamento, prega-se hoje pelo uso sustentável dos recursos naturais, com práticas que favoreçam a continuidade e perpetuidade destes bens, não deixando de lado o desenvolvimento econômico e social, que igualmente se fazem necessários para a concretização do que se almeja: o desenvolvimento sustentável.

2.3 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2.3.1 Conceito de desenvolvimento sustentável

A partir do novo paradigma ético da socioambientalidade e diante dos problemas ambientais, tais como o aquecimento global em virtude das mudanças climáticas, denota-se, com clareza, que a humanidade precisa seguir novos rumos em prol do meio ambiente sadio e equilibrado, sobretudo, porque não é mais possível que a degradação ambiental, tal como atualmente se vivencia, perpetue por mais longos anos.⁶⁰

⁵⁹ LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. Tradução de Sandra Valenzuela. Revisão técnica de Paulo Freire Vieira. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 59.

Estes problemas alertados por Enrique Leff, também são observados por Marcel BursztyN, para quem: “Nesse sentido, os recados que o século XX deixa para o seguinte, em termos do papel da ciência e da tecnologia, constituem um apelo por mudanças de conduta, resultado de pelo menos cinco categorias de impasses:

- . A consciência das possibilidades reais de que a humanidade possa se autodestruir, pelo uso de seus próprios engenhos (bombas, mudanças climáticas, degradação das condições ambientais).

- . A consciência da finitude dos recursos naturais (a escassez de água é apenas a ponta de um grande iceberg).

- . A consciência de que é preciso agir com cautela e considerar os aspectos éticos da produção de conhecimentos científicos e, sobretudo, do desenvolvimento de tecnologias (a *síndrome do aprendiz de feitiçeiro*).

- . A consciência de que mesmo não tendo resolvido a necessária solidariedade entre grupos sociais e povos, é preciso que se considere também o princípio da solidariedade em relação a futuras gerações (a ética da sustentabilidade).

- . A consciência de que, na medida em que nossas sociedades vão ficando mais complexas, é preciso mais ação reguladora, o que normalmente se dá pelo poder público; hoje, com a crise do Estado, a regulação deve se valer de novas regulamentações e de uma crescente contratualização entre atores sociais (códigos de conduta, sistemas de certificação).” BURSZTYN, Marcel (org.). **Ciência, Ética e Sustentabilidade: Desafios ao Novo Século**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 11.

⁶⁰ Afirmam Camila Souto Vilaça e Catharine N. Axinn: “A preocupação com as mudanças climáticas aumentou a importância e conscientização com relação ao conceito de sustentabilidade. [...] A preocupação com relação ao impacto do clima sobre o ambiente também estimulou a implementação de práticas sustentáveis nos processos de produção e consumo de muitas empresas. Não há dúvida de que

Essa degradação ambiental, como referenciado acima, foi provocada por ações humanas nocivas ao meio ambiente, muitas vezes ocorridas em função de se cumprir com um objetivo estatal que é atingir o crescimento econômico do País, inserindo-o no grupo dos países desenvolvidos.

Desde logo, é importante esclarecer a diferença entre desenvolvimento e crescimento. Para tanto, Carla Abrantkoski Rister defende que o crescimento envolve todas as formas de progresso econômico, as transformações estruturais e o incremento da população e do produto per capita (produto nacional bruto – PNB). Assim, o crescimento seria parcela quantitativa *1 no sentido de ser um surto ou um ciclo pelo qual o país sofre, inserido dentro da ideia de desenvolvimento, que deve ser considerado como um processo dotado de estabilidade.⁶¹

Por isso, o pensamento dirigido somente ao crescimento econômico fez com que a economia e a ética se afastassem, e aqui reside a preocupação mencionada por Amartya Sen, que persiste na reaproximação entre ética, economia e política, para o bem-estar da sociedade. No que diz respeito às questões ambientais, afirma o economista que o homem não pode abandonar os conceitos da ética, de modo que o uso dos recursos naturais deve ocorrer de forma racional na medida das reais necessidades humanas para garantir o bem-estar.⁶²

Sachs defende que “o crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos”.⁶³

Ressaltando a importância de superar a crise ecológica que se traduz na crise entre a relação homem – natureza, afirma Ana Luisa Souza Faria:

medidas difíceis precisarão ser adotadas no processo de tomada de decisão empresarial para que se chegue a uma trajetória sustentável”. VILAÇA, Camila Souto; AXINN, Catharine N. Uso de Instrumentos de Avaliação de Sustentabilidade por Empresas Brasileiras. In: CHAUVEL, Marie Agnes; COHEN, Marcos (org.). **Ética, Sustentabilidade e Sociedade: Desafios da Nossa Era**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 99.

⁶¹ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. São Paulo: Renovar, 2007. p. 1-2.

⁶² Vide SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

⁶³ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 13. E prossegue o autor: “No contexto histórico em que surgiu, a ideia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural”.

na atual conjuntura, é imprescindível ultrapassar a fase do crescimento econômico como elemento desestruturador das relações entre os homens e as relações entre homem e natureza. O conceito de desenvolvimento deve abranger aspectos econômicos, ambientais e sociais, para que atendam às necessidades do cidadão, e este possa exercer e expandir sua liberdade de escolha.⁶⁴

A conclusão de que a partir do desenvolvimento sustentável o homem exercerá sua liberdade de escolha decorre do posicionamento sustentado por Sen que identifica os pontos de contato entre a liberdade e o desenvolvimento, na medida em que quanto mais liberdade o indivíduo possuir, maior será o índice de desenvolvimento do País, e o contrário também se faz verdadeiro:

o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.⁶⁵

Ocorre que este crescimento desmedido e voraz induziu nos problemas que hoje o Planeta Terra enfrenta: tais como as mudanças climáticas, aquecimento global, escassez de alimentos, refugiados ambientais, derretimento das geleiras, etc., pois, ao invés de propiciar o crescimento meramente econômico com vista ao aumento do PIB, atualmente “o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem

⁶⁴ FARIA, Ana Luisa Souza. O papel do direito tributário na proteção ao meio ambiente amazônico sob uma análise das ideias de Amartya Sen. In: MARTINEZ, Sergio Rodrigo; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. (coord.). **Desenvolvimento e meio ambiente: o pensamento econômico de Amartya Sen**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 18.

⁶⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, no nosso mundo de abundância”.⁶⁶

A partir disso, em 1971, ocorreu o encontro Founex, instituído pelos organizadores da posterior Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano em Estocolmo, realizada em 1972, quando então emergiram as primeiras e relevantes questões sobre desenvolvimento e o meio ambiente.⁶⁷

Relata Ignacy Sachs que nessa Conferência os participantes adotaram partidos absolutamente opostos: de um lado estavam os que apoiavam a abundância (*the cornucopians*) e de outro, estavam os catastrofistas (*doomsayers*). Os que apoiavam a abundância “[...]consideravam que as preocupações com o meio ambiente eram descabidas, pois atrasariam e inibiriam os esforços dos países em desenvolvimento rumo à industrialização para alcançar os países desenvolvidos”. Assim, o objetivo era a aceleração do crescimento econômico para obter os mesmos índices dos países que já se encontravam no topo elevado do desenvolvimento. Em sentido contrário, os catastrofistas “[...] anunciavam o apocalipse para o dia seguinte, caso o crescimento demográfico e econômico – ou pelo menos o crescimento do consumo – não fossem imediatamente estagnados”. Isto em razão de que a destruição do meio ambiente tinha como causa a “explosão populacional”.⁶⁸

Bem, aqui vale o ditado popular: *nem tanto o céu, nem tanto a terra*. É preciso um encontro das ideias formuladas.

Registra Sachs:

uma alternativa média emergiu entre o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico. O crescimento econômico ainda se fazia

⁶⁶ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 14.

⁶⁷ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. STROH, Paula Yone (org). Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 48.

⁶⁸ Idem., 2009. p. 50-51. Sachs, em outra obra de relevância, ainda relatando acerca da diferença entre os posicionamentos sustenta que: “... o relatório traçou um caminho intermediário e equidistante entre as posições extremas de “malthusianos” e “cornucopianos”. Os primeiros acreditavam, e ainda acreditam, que o mundo já está superpovoado e, portanto, condenado ao desastre, seja pela exaustão dos recursos naturais esgotáveis, seja pela excessiva sobrecarga de poluentes aos sistemas de sustentação da vida. [...] Em contraste com os “malthusianos”, os “cornucopianos” confiam na capacidade de superar e escassez física e as conseqüências deletérias do lançamento de dejetos na biosfera por meio do “ajuste tecnológico”, deixando de perceber os limites da substituição do capital “natural” pelo capital “construído pelo homem”. SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o Século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993. p. 11-12.

necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB.

[...]

De modo geral, o objetivo deveria ser o do estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um componente de estratégia de desenvolvimento. Daí a necessidade de se adotar padrões negociados e contratuais de gestão da biodiversidade.⁶⁹

É o que se denomina do “aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza”,⁷⁰ sendo esta a estratégia precípua para o desenvolvimento tal como almejado.

Em 1987 as Nações Unidas criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Comissão Brundtland, para elaborar relatório sobre as questões ligadas ao meio ambiente. Relatório este intitulado de *Our Common Future* – Nosso Futuro Comum, que apresentou pela primeira vez o discurso sobre o desenvolvimento sustentável, como proposta para um futuro ambiental mais adequado, segundo a qual a utilização dos recursos ambientais deve ocorrer para satisfazer as necessidades atuais, sem comprometer as gerações futuras. Tal texto, conforme se analisará à frente, também é transcrito na Constituição Federal de 1988, no artigo 225.⁷¹

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO/92 ou Cúpula da Terra, procurou-se encontrar medidas para evitar a degradação ambiental implementando, sobretudo, o desenvolvimento sustentável. Para isso, foi

⁶⁹ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. STROH, Paula Yone (org). Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 52.

⁷⁰ Idem., 2009, p. 53.

⁷¹ No que diz respeito ao Relatório de Brundtland, alerta Juarez Freitas que: “Trata-se de progresso histórico digno de nota. É imprescindível, porém, aperfeiçoar esse conceito, com o fito de deixar mais claro que as necessidades atendidas não podem ser aquelas artificiais ou hiperinflacionadas pelo consumismo em cascata. [...] Considerar a satisfação das necessidades das gerações atuais e futuras foi e é importante, mas diz muito pouco sobre o caráter da sustentabilidade, em termos axiológicos e valorativos. A sustentabilidade faz assumir, ativamente, as demandas propriamente relacionadas ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, a longo prazo. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 47-49.

Para Sachs: “..., em 1979 e 1980 o PNUMA realizou, com a colaboração das Comissões Econômicas Regionais das Nações Unidas, uma importante série de seminários sobre estilos alternativos de desenvolvimento. Esses esforços refletiram-se no Relatório Brundtland (1987), conduzindo finalmente à convocação da Conferência do Rio de Janeiro, que em seu próprio título reconhece meio ambiente e desenvolvimento como dois lados da mesma moeda. SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993. p. 13.

elaborada a Agenda 21 consignando vários processos que permitem e viabilizam a concretização da sustentabilidade.⁷²

Em 1993, a Convenção sobre a Diversidade Biológica procurou dar sequência ao propósito do desenvolvimento sustentável, ao determinar em seu artigo 2º que houvesse “a utilização de componentes da diversidade biológica de modo e em ritmo tais que não levem, no longo prazo, à diminuição da diversidade biológica, mantendo, assim, seu potencial para atender as necessidades e aspirações de gerações presentes e futuras”.⁷³

Mais à frente, no ano de 2000, na cidade de Nova York, ocorreu o encontro chamado de a Cúpula do Milênio, realizado pelas Nações Unidas para discutir e adotar medidas reducionistas do elevado índice de pobreza, tema que se relaciona com as questões ambientais, tendo em vista que os países menos desenvolvidos em que a taxa de pobreza é altíssima, a degradação ambiental atinge tais povos de maneira mais devastadora. Assim, dentro dos objetivos da Cúpula, no objetivo 7 está a garantia da sustentabilidade do meio ambiente.⁷⁴

Faz parte desse Projeto do Milênio das Nações Unidas a “Força-tarefa sobre Sustentabilidade Ambiental”, que elenca uma série de medidas a serem tomadas pelos Países, dentre elas, a de reduzir o impacto ambiental ocasionado pela agricultura adotando técnicas relativas ao cultivo sustentável, reduzir a destruição de florestas, combater as mudanças climáticas que reduzem a emissão de gás carbônico, etc., tudo em prol da sustentabilidade.⁷⁵

⁷² A Agenda 21 possui como áreas de concentração: a) Questões sociais e econômicas como a cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável, combater a pobreza, mudar os padrões de consumo, as dinâmicas demográficas e a sustentabilidade, e proteger e promover a saúde humana; b) Conservação e manejo dos recursos visando o desenvolvimento, como a proteção da atmosfera, o combate ao desmatamento, o combate à desertificação e à seca, a promoção da agricultura sustentável e do desenvolvimento rural, a conservação da diversidade biológica, a proteção dos recursos de água doce e dos oceanos e o manejo racional de produtos químicos tóxicos e de resíduos perigosos; c) Fortalecimento do papel de grandes grupos, incluindo mulheres, crianças e jovens, povos indígenas e suas comunidades, ONGs, iniciativas de autoridades locais em apoio à Agenda 21, trabalhadores e seus sindicatos, comércio e indústria, a comunidade científica e tecnológica e agricultores; d) Meios de implementação do programa, incluindo mecanismos e recursos financeiros, transferência de tecnologias ambientalmente saudáveis, promoção da educação, conscientização pública e capacitação, arranjos de instituições internacionais, mecanismos e instrumentos legais internacionais e informações para o processo de tomada de decisões. Disponível em: <<http://www.ecolnews.com.br/agenda21/>> Acesso em: 12 dez. 2011.

⁷³ CONVENÇÃO sobre a Diversidade Biológica – CDB. Disponível em: <<http://www.cdb.gov.br/CDB>> Acesso em: 12 dez. 2011.

⁷⁴ CÚPULA do Milênio. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf> Acesso em: 12 dez. 2011.

⁷⁵ RELATÓRIO Força-tarefa sobre Sustentabilidade Ambiental. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio/arquivos/ResumodoProjeto.pdf>> Acesso em: 12 dez. 2011.

Pois bem, resta então conceituarmos “sustentabilidade”. Adotamos, para tanto, as lições de Juarez Freitas:

[...] trata-se do princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.⁷⁶

Consoante as lições de Pelizzoli, ecossistema sustentável é aquele que possui “equilíbrio dinâmico, em sua integridade assimilando a entropia e elaborando a emergência do caótico, onde se mantém o funcionamento de um sistema com pontos de equilíbrio e reestabilização que possuem um limite de alteração e adaptação”.⁷⁷

Verifica-se que o desenvolvimento sustentável deve ser a realidade, não se confundindo “[...] com o delírio do crescimento econômico como fim em si”, que se volta para o progresso meramente econômico. Até porque, caso se persista com o crescimento econômico, desrespeitando o meio ambiente e impedindo seu equilíbrio, ocorrerão danos irreparáveis, de modo que “o homem não pode exercer o papel de asteróide destruidor e nada criativo, [...]”, pois “[...] a humanidade pode ser extinta, em função do aumento exagerado da temperatura, com forte componente de culpa humana”,⁷⁸ tal qual demonstrado acima.

Diante disso, conclui-se que “*a sustentabilidade não é, pois, princípio abstrato ou de observância adiável: vincula plenamente e se mostra inconciliável com o vicioso descumprimento da função socioambiental dos bens e serviços*”.⁷⁹

2.3.2 As dimensões do desenvolvimento sustentável

Inicialmente, Ignacy Sachs traçou cinco dimensões a serem atingidas em busca do “ecodesenvolvimento”, quais sejam: sustentabilidade social, sustentabilidade

⁷⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 40-41.

⁷⁷ PELIZZOLI, M. L. **A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o século XXI**. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 102-103.

⁷⁸ FREITAS, Juarez. Op. Cit., p. 41-45.

⁷⁹ Ibid., p. 39. Grifos no original.

econômica, sustentabilidade ecológica, sustentabilidade espacial, e sustentabilidade cultural.⁸⁰

A sustentabilidade social está aliada ao aperfeiçoamento do “ser” para que exista maior distribuição do “ter” visando melhorar as condições da população e diminuir as desigualdades sociais.⁸¹

A sustentabilidade econômica procura alocar e gerir de maneira mais eficiente os “recursos e por um fluxo regular no investimento público e privado. [...] A eficiência econômica deve ser avaliada mais em termos macrossociais do que apenas por meio de critérios de lucratividade microempresarial”.⁸²

Para tornar efetiva a sustentabilidade ecológica, Sachs propõe a adoção das seguintes medidas: a) intensificar o uso dos recursos potenciais dos diversos ecossistemas com um mínimo de dano ao meio ambiente, b) limitar o uso de combustíveis fósseis e demais recursos esgotáveis ou ambientalmente desaconselháveis, c) redução da produção de resíduos e poluição, o que pode ser feito, por exemplo, com a reciclagem de produtos, d) autolimitação do consumismo pelos países ricos e classes sociais privilegiadas, e) aperfeiçoamento das pesquisas de tecnologias limpas, f) definição estatal das regras voltadas à proteção ambiental.⁸³

Finalmente, a sustentabilidade espacial busca um equilíbrio nas zonas rurais e urbanas com “uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas”.⁸⁴

Sob um viés mais atual das dimensões para o desenvolvimento sustentável aduz Juarez Freitas que a sustentabilidade tem como um de seus fundamentos “partilhar o desenvolvimento limpo e propício à saúde”, combinando todos os elementos éticos nas dimensões sociais, ambientais, econômicas e jurídico-políticas.⁸⁵

Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) assinalou importantes considerações sobre o desenvolvimento sustentável a partir das dimensões

⁸⁰ SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o Século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993. p. 24-27.

⁸¹ Idem., 1993. p. 25.

⁸² Idem., 1993. p. 25.

⁸³ Idem., 1993. p. 26.

⁸⁴ Idem., 1993. p. 26.

⁸⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 40.

ambiental, social, econômica e institucional, segundo se infere do “Indicadores de Desenvolvimento Sustentável 2008” - IDS:

[...] os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável 2008 (IDS 2008) mostram um país que, nos últimos anos, teve seus maiores avanços na economia. Nas questões sociais, apesar das melhorias verificadas, ainda persistem grandes passivos a serem sanados; enquanto em relação aos problemas ambientais há sinais contraditórios, com evolução em algumas áreas e retrocesso em outras. O diagnóstico dos 60 indicadores produzidos ou reunidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na terceira edição do IDS (as duas anteriores datam de 2002 e 2004) revela ganhos importantes, mas indica que ainda há uma longa estrada pela frente para o Brasil atingir o ideal previsto em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland): um desenvolvimento que atenda às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.⁸⁶

Importante mencionar o resumo dos dados referentes à análise das dimensões acima referidas produzidas pelo IBGE, que demonstram a necessidade de integração e desenvolvimento em todos os segmentos, para o efetivo alcance da sustentabilidade:

Primeiramente, no que diz respeito à dimensão ambiental, convém mencionar que esta compreende a “dignidade do ambiente, assim como se reconhece o direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras, ao ambiente limpo, em todos os aspectos”.⁸⁷ Segundo o IBGE, os dados do IDS/2008 são:

com 23 indicadores, divididos segundo os temas atmosfera; terra; água doce; oceanos, mares e áreas costeiras; biodiversidade e saneamento, a dimensão ambiental do IDS é a que mostra o maior número de indicadores ainda negativos ou que se mantêm numa evolução lenta. Além da atualização das informações publicadas em 2004, foi incorporado o dado sobre a emissão de gases do efeito estufa, a partir do inventário publicado em 2004 pelo governo brasileiro.

Dentre os indicadores positivos, podem-se destacar a redução de consumo de substâncias destruidoras da camada de ozônio e o aumento do número de unidades de conservação (UCs) e de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). Os focos de incêndios também sofreram redução entre 2004 e 2006, e a poluição atmosférica mantém sua tendência estacionária, exceto pelo ozônio (O₃), cuja concentração continua aumentando. Já a poluição dos rios que cortam as maiores regiões metropolitanas e a das praias mantêm seus níveis elevados, enquanto as quantidades de fertilizantes e agrotóxicos usados na agricultura cresceram, e as apreensões de alguns animais que seriam comercializados ilegalmente também aumentaram.

⁸⁶ INDICADORES de Desenvolvimento Sustentável 2008 do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1156&id_pagina=1>. Acesso em: 12 dez. 2011. Grifos no original.

⁸⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 61.

Por fim, indicadores como o desmatamento na Amazônia¹, que vinham melhorando, sofreram revezes no período mais recente, ao que tudo indica em consequência do próprio crescimento econômico.⁸⁸

Na dimensão social, estão os direitos fundamentais ligados à pessoa humana, que correspondem aos serviços públicos como a saúde, educação, segurança.⁸⁹ Abaixo, seguem os dados do IBGE referentes a tal dimensão:

os 19 indicadores dessa seção correspondem aos objetivos ligados à satisfação das necessidades humanas, melhoria da qualidade de vida e justiça social e estão divididos nos temas população; trabalho e rendimento; saúde; educação; habitação e segurança.

Conforme vêm sistematicamente mostrando as pesquisas anuais do IBGE, o Brasil tem assistido a melhorias nas estatísticas de acesso a educação, trabalho, rendimento, mortalidade infantil, na adequação dos domicílios e em relação à situação das mulheres. Os ganhos ainda são modestos, porém, no que diz respeito às diferenças por cor ou raça e, de uma forma geral, se mostram bastante desiguais em sua distribuição pelo território, opondo um quadro melhor no Sudeste e Sul a um cenário ainda precário nas regiões Nordeste e Norte.

Além disso, o aumento da mortalidade por homicídios e acidentes de trânsito, sobretudo entre os homens é o que mais chama atenção negativamente.⁹⁰

Na dimensão econômica, tem-se a necessidade de adequar o binômio eficiência e equidade, exercendo políticas públicas economicamente sustentáveis, para que a natureza não seja considerada um bem de capital.⁹¹ E mais, a economia ainda hoje vista isoladamente provoca retrocesso perante as questões socioambientais. Ignacy Sachs revela que é até mesmo “[...] irônico que, em um momento em que a seta do tempo atravessa todas as disciplinas científicas, a economia, cuja origem está entrelaçada com a história, vai em sentido contrário” do que é preciso desenvolver hodiernamente.⁹²

Nessa dimensão, assinala o IBGE que:

crescimento do PIB, menor grau de endividamento, balança comercial favorável, maior taxa de investimento, aumento da participação de fontes renováveis na matriz energética, crescimento da reciclagem são algumas das

⁸⁸ INDICADORES de Desenvolvimento Sustentável 2008 do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1156&id_pagina=1> Acesso em: 12 dez. 2011.

⁸⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 56.

⁹⁰ INDICADORES de Desenvolvimento Sustentável 2008 do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1156&id_pagina=1> Acesso em: 12 dez. 2011.

⁹¹ FREITAS, Juarez. Op. Cit., p. 62.

⁹² SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. STROH, Paula Yone (org). Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 50.

boas notícias reveladas pelos 12 indicadores que tratam do desempenho macroeconômico e financeiro do país e dos impactos no consumo de recursos materiais, na produção e gerenciamento de resíduos e uso de energia. Organizados segundo os temas quadro econômico e padrões de produção e consumo, eles mostram, porém, que o gasto de energia voltou a crescer no país, que não há ainda locais de destinação definitivos para os resíduos nucleares e que o maior reaproveitamento do lixo domiciliar deve-se mais ao fato de ele ser fonte de rendimento para uma parte da população e menos à consciência ambiental voltada para a coleta seletiva e reciclagem.⁹³

Na dimensão institucional:

os seis indicadores do IDS 2008 que dizem respeito à orientação política, capacidade e esforço despendido por governos e pela sociedade na implementação das mudanças requeridas para uma efetiva implementação do desenvolvimento sustentável mostram que, embora haja um esforço do poder público no sentido de ratificar tratados ambientais internacionais e melhorias importantes no acesso à telefonia e à internet, o quadro institucional ainda é incipiente.

O país investe pouco em Pesquisa e Desenvolvimento, e, apesar de os municípios serem os responsáveis pela maior fração dos investimentos em proteção ambiental, grande parte deles ainda não tem conselhos de meio ambiente – essenciais na estrutura da política ambiental nacional.⁹⁴

Na perspectiva de Juarez Freitas, a sustentabilidade também é pluridimensional, existindo várias facetas para sua compreensão, que vão além do consagrado tripé social, ambiental e econômico, pois somente na análise multidimensional é que será possível o desenvolvimento sustentável. Essa é uma “tarefa premente, sobretudo, porque o mais preocupante, no caso do aquecimento global, é que não somente determinadas espécies são afetadas, mas ecossistemas inteiros”.⁹⁵

Para tanto, elege outras duas relevantes dimensões da sustentabilidade: a ética e a jurídico-política.

A primeira (dimensão ética) refere-se ao dever ético de solidariedade e cooperação entre os sujeitos em defesa do meio ambiente, evitando que tanto o homem quanto a natureza se tornem coisificável, mas sim que sejam respeitados comumente, de modo que se atinja, simultaneamente, o bem-estar pessoal/individual e social, afastando a falsa ideia de que a felicidade (também compreendida como o bem-estar) de cada sujeito se alcança somente com o crescimento econômico bruto. Ao contrário, a

⁹³ INDICADORES de Desenvolvimento Sustentável 2008 do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1156&id_pagina=1> Acesso em: 12 dez. 2011.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 54.

felicidade está na saudável qualidade de vida que se tem a partir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por isso, a visão ética do meio ambiente sustentável deve ser gradativamente melhorada em cada sujeito com a finalidade de não provocar danos, seja por ação seja por ato omissivo.⁹⁶

A segunda (dimensão jurídico-política) significa que “a busca da sustentabilidade é um direito e encontrá-la é um dever constitucional inalienável e intangível de reconhecimento da liberdade de cada cidadão, [...]”. É o Estado de Direito Sustentável (que será objeto de análise aprofundada no próximo capítulo do presente trabalho) em que estão presentes o direito à longevidade digna, à alimentação, ao ambiente limpo, à educação, à democracia, à informação livre e de conteúdo apreciável, ao processo judicial e administrativo com desfecho tempestivo, à segurança, à renda oriunda do trabalho honesto, à boa administração pública, à moradia digna e segura.⁹⁷

Tais dimensões adotadas por Juarez Freitas, em comunhão com as estudadas pelo relatório do IBGE, estão entrelaçadas constituindo o importante significado do desenvolvimento sustentável, que somente será efetivo e auxiliará para um Planeta mais digno e humano quando todas as dimensões ou aspectos estiverem presentes (econômica, social, ambiental, ética e jurídico-política).

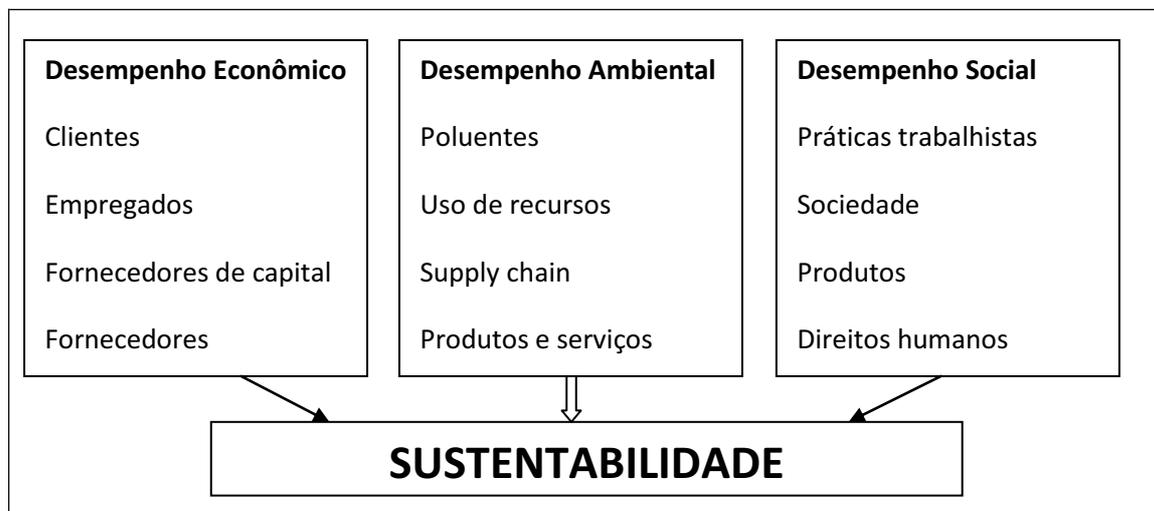
Portanto, o engrandecimento de um País é visualizado quando há desenvolvimento significativo nos campos econômico, social, ambiental, ético e jurídico tido como escolhas políticas em adotar ações positivas que toda população se beneficia.

Ainda nesse viés, destaca-se o posicionamento de John Elkington, para quem a sustentabilidade se perfaz no seu “triplo resultado”: responsabilidade social, ambiental e receita financeira, que pode ser assim ilustrado no quadro 2:

⁹⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 57-59. Ainda ressalta Juarez Freitas que: “Há dever ético de sustentabilidade ativa, que esclarece, não manipula, nem instrumentaliza. Existe dever ético de ser benéfico para todos os seres, no limite do possível, não apenas deixar de prejudicá-los. De fato, a atitude eticamente sustentável é aquela que *consiste em agir de modo tal que possa ser universalizada a produção do bem estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza*”. Ibid., p. 58. Grifos no original.

⁹⁷ Ibid., p. 63-65.

Quadro 2 – Triplo resultado da sustentabilidade:



Fonte: Adaptado de Vilaça; Axinn, 2009.⁹⁸

Numa outra vertente, mas indissociável ao até aqui apresentado no que se refere às dimensões do desenvolvimento sustentável, Pelizzoli apresenta os seguintes níveis de sustentabilidade:⁹⁹

- a) Planetário: o meio ambiente deve ser pensado globalmente;
- b) Ecológico: conservação dos recursos naturais por meio de uso de bens renováveis, abandonando os que não são renováveis;
- c) Ambiental: preservação dos ecossistemas;
- d) Demográfico: controle do crescimento populacional;
- e) Cultural: manutenção dos valores culturais, diversidade, etc;
- f) Social: qualidade de vida, com o combate da desigualdade social;
- g) Político: fortalecimento da cidadania e das organizações sociais, democratização, repasse das informações aos cidadãos;
- h) Institucional: “sistema institucional que modifique suas bases, levando a sério a questão socioambiental, garantindo o cumprimento das leis, com implementação de encargos e penalidades ambientais rigorosas”.

⁹⁸ ELKINGTON, 1999 apud VILAÇA, Camila Souto; AXINN, Catharine N. Uso de Instrumentos de Avaliação de Sustentabilidade por Empresas Brasileiras. In: CHAUVEL, Marie Agnes; COHEN, Marcos (org.). **Ética, Sustentabilidade e Sociedade: Desafios da Nossa Era**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 101-102.

⁹⁹ PELIZZOLI, M. L. **A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o século XXI**. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 120-121.

Nesse sentido, e na busca constante pela preservação do meio ambiente, que recai na “idéia de que o processo do desenvolvimento deve atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades,” firma-se a análise da várias dimensões apontadas pelos autores no caminho para a solidificação do desenvolvimento sustentável.¹⁰⁰

Portanto, “a sustentabilidade se traduz em desenvolvimento ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável”. Dentro dessa lógica, é possível haver o desenvolvimento econômico de forma a não comprometer o meio ambiente, apesar de que “sempre vai haver alguma forma de intervenção, mas a questão ambiental deve ser pensada de uma maneira mais racional”, com métodos sustentáveis do uso dos recursos naturais, “para que a sobrevivência da espécie humana não seja afetada no presente nem comprometida no futuro”.¹⁰¹

Com o fito de desenvolver estratégias que impliquem na efetivação do desenvolvimento sustentável, Josafá Carlos de Siqueira S.J. identifica três parâmetros éticos que conduzem ao equilíbrio entre “os limites da natureza e as aspirações ilimitadas do ser humano”:¹⁰²

O primeiro consiste em adotar os mecanismos que induzem ao desenvolvimento sustentável. “Os processos contínuos de educação ambiental, as experiências de aproveitamentos de novos recursos naturais, as mudanças de hábitos no uso dos bens da natureza, as fontes alternativas de energia” são indícios da conscientização de um mundo sustentável.¹⁰³

O segundo diz respeito à adoção a “um estilo de vida menos consumista e uma postura ética mais responsável e cuidadosa é que conseguiremos impedir que os limites da natureza se manifestem de maneira mais dramática contra a sociedade”.¹⁰⁴

E o terceiro retrata “a aporia entre o global e o local, ou seja, entre aquilo que denominamos de globalismo e localismo”. No entanto, os problemas socioambientais

¹⁰⁰ LOBATO, Anderson O. C. e ALMEIDA, Gilson C. B. de. **Tributação Ambiental**: Uma contribuição ao desenvolvimento sustentável. In: Direito Tributário Ambiental (org. Heleno Taveira Torres), São Paulo: Malheiros, 2005. p. 639.

¹⁰¹ COSTA, Denise Souza. **Direito Fundamental à Educação, Democracia e Desenvolvimento Sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 114.

¹⁰² SIQUEIRA S.J., Josafá Carlos de. Ética Ambiental e Crise Planetária. In: CHAUVEL, Marie Agnes; COHEN, Marcos (org.). **Ética, Sustentabilidade e Sociedade**: Desafios da Nossa Era. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 93.

¹⁰³ Ibid., p. 94.

¹⁰⁴ Ibid., p. 94.

locais e globais repercutem-se diretamente, o que demonstra a ligação entre esses dois eixos de modo que as ações devem ser pensadas a partir de um “localismo globalizado”.¹⁰⁵

Observa-se que todas as vias eleitas para que a sustentabilidade seja colocada em prática “implica incorporar ao horizonte da intervenção transformadora do “mundo da necessidade” o compromisso com a perenização da vida”.¹⁰⁶

Com isso, alguns resultados decorrentes do atendimento ao desenvolvimento sustentável são brevemente esperados, conforme preconiza Pelizzoli:

*Estabelecimento de uma nova sociedade global, na qual países industrializados e em desenvolvimento irão cooperar com base em interesses mútuos e necessidades mútuas e irão repartir tanto as responsabilidades quanto os benefícios do DS.

*Reversão da destruição das florestas do mundo, com um programa de reflorestamento em larga escala, já avançado.

*Estabelecimento de medidas para a proteção da biodiversidade e recursos biogenéticos.

*Redução, para níveis seguros, da emissão de “gases estufa” e de substâncias que atacam a camada de ozônio (vide Acordo de Montreal, com grande avanço).

*Adoção de sistemas de incentivos e penalidades para promover maior eficiência energética, desenvolvimento de alternativas para substituir os combustíveis fósseis; tecnologias e sistemas industriais não poluentes, além da aceitação pela população de padrões de consumo que não agridam o meio ambiente, com estilos de vida modestos.

*Empreendimento de uma luta mundial contra a pobreza, destinada a acabar com a pobreza absoluta por volta de 2025.

*Um compromisso comum entre as nações para manter como prioridade maior, a segurança ambiental e econômica dos povos da terra.

*Um declínio da taxa de crescimento populacional que conduza à estabilização na primeira metade do século XXI.¹⁰⁷

Logo, o desenvolvimento sustentável impõe atitudes a serem praticadas perpetuamente, para que as presentes e futuras gerações tenham a qualidade de vida fundamental para sua digna manutenção, de modo que as “decisões em consonância

¹⁰⁵ SIQUEIRA S.J., Josafá Carlos de. Ética Ambiental e Crise Planetária. In: CHAUVEL, Marie Agnes; COHEN, Marcos (org.). **Ética, Sustentabilidade e Sociedade: Desafios da Nossa Era**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 94-96.

¹⁰⁶ BURSZTYN, Marcel (org.). **Ciência, Ética e Sustentabilidade: Desafios ao Novo Século**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 167.

¹⁰⁷ PELIZZOLI, M. L. **A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o século XXI**. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 105-106.

com o princípio “sustentabilidade” são decisões éticas, que contribuem para a manutenção e aperfeiçoamento de sistemas de sustentação da vida”.¹⁰⁸

A manutenção da vida depende, sobretudo, de comportamentos humanos em favor da preservação ambiental, sendo que toda atividade produtiva deve tomar como princípio o desenvolvimento sustentável.

A inserção do homem numa sociedade faz com que as mudanças necessárias para a melhor condição de vida de cada indivíduo isoladamente se faça de forma abrangente, não apenas tocando a todos universalmente, mas respeitando os limites e flexibilidades da própria sociedade.

A questão ambiental é sem dúvida de interesse coletivo e deve ser observada sobre um prisma universal, contudo a forma que deve ser gerida precisa estar ciente dos limites existentes, limites políticos, econômicos, sociais, e ambientais.

Globalmente, o que se procura estruturar não é apenas uma única forma de sociedade mundial, mas há uma comunidade de países em comunhão, havendo diferentes formas de Estado. As formas que esses Estados se organizam são, normalmente, reguladas por base jurídica, em que a normatividade é não apenas o meio mais eficaz, mas, por vezes, o único para atingir os fins desejados.

Inexoravelmente, o Ocidente, ao mesmo tempo causador e grande interessado pelas mudanças nas atitudes ambientais, está inserido numa forte rede jurídica, em que os Estados chegam a confundir-se, em sua fundação e estruturação, com as Constituições e, por conseguinte, com as normas infraconstitucionais.

Dessa maneira, a forma mais apropriada de avaliar as possíveis mudanças na postura quanto ao meio ambiente é compreender como essa temática vem sendo tratada no interior do sistema jurídico, buscando alcançar a amplitude da inserção da temática ambiental na Constituição brasileira e, conseqüentemente, chegar ao intento de apresentar bases fundadas para sustentar que é possível a alteração da atitude quanto ao meio ambiente tendo o sistema jurídico como meio, em defesa, também, do desenvolvimento sustentável.

¹⁰⁸ BURSZTYN, Marcel (org.). **Ciência, Ética e Sustentabilidade: Desafios ao Novo Século**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 183.

3 A SOCIOAMBIENTALIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3.1 PANORAMA DO DIREITO AMBIENTAL NO ATUAL SISTEMA CONSTITUCIONAL

3.1.1 Da Constituição Imperial de 1824 à Constituição Federal de 1988

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, as demais Cartas não trataram do meio ambiente de forma sistêmica e universal¹⁰⁹, tal qual o regramento constitucional atual. Apesar da intensa degradação ambiental já ocasionada antes de 1988, as Constituições anteriores tutelaram de maneira indireta o meio ambiente, disciplinando apenas alguns componentes deste, tal como as águas, as florestas, etc. No entanto, esta tutela constitucional tinha como pressuposto a utilização econômica dos recursos naturais, bem como disciplinava as questões de competência para legislar sobre o assunto. Tem-se, portanto, que “[...] o paradigma constitucional anterior possuía uma visão fragmentada, de mera exploração de recursos ambientais, e o paradigma atual atende uma visão sistêmica e holística do meio ambiente, [...]”¹¹⁰

Num breve retrocesso histórico, bem relata Paulo de Bessa Antunes que, no Período Imperial, “A Constituição Imperial de 1824 não fez qualquer referência à matéria ambiental, sendo, por conseguinte, irrelevante para o nosso estudo.” Entretanto, esta Constituição de 1824 estabelecia ampla competência legislativa para os Municípios “que, modernamente, poderiam ser consideradas como voltadas para a proteção do meio ambiente e da saúde pública e que diziam respeito às feiras, sobre abatedouros de gado, etc.”¹¹¹

Já no Período Republicano, os municípios “perderam o alto índice de autonomia legislativa que detinham no regime constitucional anterior”, pois os “principais poderes e competências para legislar permaneceram nas mãos da União”. A Constituição Federal de 1891, de forma genérica, estabeleceu a competência da União para legislar

¹⁰⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8 ed., rev., ampl., e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 47-51.

¹¹⁰ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 155-156 e 161.

¹¹¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit., p. 47-49.

sobre suas minas e terras, ficando a cargo dos Estados-membros, via de consequência, legislar sobre tais assuntos quando estes não forem pertencentes à União.¹¹²

Em seguida, a “Constituição Federal de 1934 estimulou o desenvolvimento de uma legislação infraconstitucional que se preocupou com a proteção do meio ambiente, dentro de uma abordagem de conservação de recursos econômicos”. O estabelecido pela Constituição de 1934 foi mantido pela Carta de 1937.¹¹³

A Constituição de 1946 “não alterou o regime de competências legislativas da União em temas referentes à infraestrutura e, consequentemente ambientais”.¹¹⁴

A Carta de 1967 previu as seguintes competências legislativas ambientais: (i) direito agrário; (ii) águas e energia elétrica; (iii) jazidas, minas e outros recursos minerais; (iv) metalurgia; (v) florestas, caça e pesca; (vi) regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre. Tais previsões foram mantidas com o advento da Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969.¹¹⁵

Édis Milaré faz importantes observações sobre as Constituições:

- a) Desde a Constituição de 1934, todas cuidaram da proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do País;
- b) Houve constante indicação no texto constitucional da *função social da propriedade* (1946, arts. 147 e 148; 1967, art. 157, III; 1969, art. 160, III), solução que não tinha em mira – ou era insuficiente para – proteger efetivamente o patrimônio ambiental;
- c) Jamais se preocupou o legislador constitucional em proteger o meio ambiente de forma específica e global, mas, sim, dele cuidou de maneira diluída e mesmo casual, referindo-se separadamente a alguns de seus elementos integrantes (água, florestas, minérios, caça, pesca), ou então disciplinando matérias com ele indiretamente relacionadas (mortalidade infantil, saúde, propriedade).¹¹⁶

Nas palavras de Norma Sueli Padilha:

nesse sentido, o caminho da construção de uma proteção jurídica ao “meio ambiente” deu um grande passo com relação ao tratamento histórico tradicional que marcou a normatividade ambiental antes da Constituição Federal de 1988. Apenas a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 6.938/1981, que representa um marco na evolução normativa de proteção jurídica ambiental, havia se referido ao “meio ambiente” objetivando sua

¹¹² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8 ed., rev., ampl., e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 49-50.

¹¹³ Ibid., p. 50.

¹¹⁴ Ibid., p. 50.

¹¹⁵ Ibid., p. 51.

¹¹⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 146-147.

totalidade, pois anteriormente não havia um tratamento jurídico ordenado e sistematizado, mas uma legislação esparsa, de forma individualizada, dissociado de uma ideia de conjunto, e principalmente no tratamento do “meio ambiente” enquanto um bem jurídico diferenciado.¹¹⁷

Somente com a entrada em vigor da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, é que o Brasil passou a ter a Carta Constitucional Socioambiental, com um capítulo dedicado ao meio ambiente – Capítulo VI do Título VIII que trata da Ordem Social -, com o artigo 225, segundo o qual “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, [...]”. Mas não é somente neste Capítulo específico do meio ambiente que a Constituição o tutela. Existem outros dispositivos esparsos no Texto Constitucional que se referem ao meio ambiente como, por exemplo, o artigo 5º, XXIII, LXXI, LXXIII; artigo 20 I a VII, IX a XI, §§1º e 2º; artigo 21, XIX, XX, XXIII, a, b, c, XXV; artigo 22, IV, XII, XXVI; artigo 23, I, III, IV, VII, IX, XI; artigo 24, VI a VIII; artigo 43, §2º, IV, e §3º; artigo 49, XIV, XVI; artigo 91, §1º, III; artigo 129, III; artigo 170, VI; artigo 174, §§ 3º e 4º; artigo 176 e §1º; artigo 182 e §§1º e 2º; artigo 186; artigo 200, VII e VIII; artigo 216, V e §§1º, 3º e 4º; artigo 231; artigo 232. Também nos Atos das Disposições Transitórias os artigos 43, 44 e §§ disciplinam a proteção do meio ambiente.¹¹⁸

Para Milaré, “A Constituição de 1988 pode muito bem ser denominada “verde”, tal o destaque (em boa hora) que dá à proteção do meio ambiente”.¹¹⁹

Reforçando este contexto, Fiorillo sustenta que a Constituição Federal de 1988 “[...] estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, [...], consagrando uma nova concepção ligada a direitos que muitas vezes transcendem a tradicional idéia dos direitos ortodoxos [...]”.¹²⁰

Arelado ao texto constitucional, está o Princípio nº 1 da Declaração de Estocolmo para o qual “o homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar”.

¹¹⁷ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 189.

¹¹⁸ Ibid., p. 156-157.

¹¹⁹ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5. ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 151.

¹²⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 11.

Ressalte-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988, desde o seu Preâmbulo, prega pelos direitos sociais, ambientais e econômicos de maneira homogênea, sendo conhecida como a Constituição Cidadã, cabendo ao Estado garantir o princípio da dignidade da pessoa humana previsto no inciso III do artigo 1º, da Constituição Federal.

Portanto, o meio ambiente saudável e equilibrado integra o “conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, especialmente em razão da sua imprescindibilidade à manutenção e à existência da vida [...]”.¹²¹

Parte-se do pressuposto de que a garantia do princípio da dignidade da pessoa humana se fortalece com a proteção do meio ambiente, pois conforme tratado nos tópicos anteriores, o ser humano é indissociável do meio ambiente. Por isso, as normas constitucionais ambientais “[...] atuam como um complemento aos direitos do homem, principalmente o direito à vida digna e à saúde, direito que não se efetivam sem a qualidade ambiental”¹²². Em outras palavras, para que o homem viva com dignidade é essencial e indispensável que o meio ambiente esteja ecologicamente equilibrado, por isso, considerar a Constituição como Carta Socioambiental.

Leciona Paulo Affonso Leme Machado:

a saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos. Essa ótica influenciou a maioria dos países, e em suas Constituições passou a existir a afirmação do direito a um ambiente sadio. [...].¹²³

Para a Constituição Federal de 1988, os problemas ambientais são relevantes para a sociedade “seja porque são necessários para a atividade econômica, seja porque considera a preservação de valores cuja mensuração é extremamente complexa”. A Carta Fundamental induz a leitura sistemática de todo texto, no qual são diferentes

¹²¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org). **Estado Socioambiental e Direito Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 13.

¹²² PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 175.

¹²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 58.

dispositivos que tratam do meio ambiente, mas todos orbitam de forma harmônica entre si.¹²⁴

Para confirmar tal posicionamento, verifica-se que o Capítulo VI que trata do direito ao meio ambiente, conforme informando anteriormente, está incluído no Título VIII que, por sua vez, trata da Ordem Social, estando albergado por tal Ordem outros direitos, como o da seguridade social, da educação, da cultura, do desporto, da ciência e da tecnologia, da comunicação social, da família, da criança, do adolescente e do idoso, e do índio. Ora, estando o meio ambiente abarcado dentro desse rol de direito “sociais”, não restam dúvidas que se trata de um direito essencial ao “bem estar e justiça sociais”, reforçando a noção de *socioambientalidade*.¹²⁵

Esta Carta Socioambiental brasileira é pluralista, albergando numerosos e diferentes valores sociais elevados ao grau de direitos fundamentais, como os direitos de defesa e de liberdade, característicos do Estado Liberal de Direito, os direitos sociais reconhecidos pelo Estado do Bem-estar Social que impõe ao Estado prestações positivas em favor da sociedade, e o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado pertencente ao Estado de Direito Ambiental, “[...] adotando um catálogo multifuncional de direitos fundamentais no atual estágio de nosso Estado Social e Democrático de Direito”.¹²⁶

Esse novo paradigma juridicizado pela Constituição Federal de 1988 (meio ambiente sadio) demonstra, ainda, a retomada de valores éticos pelo Direito que é “essencial na transformação da relação do homem com a natureza, pressuposto para a mudança de qualquer panorama negativo trazido a lume pela questão ambiental global do último século, e suas consequências nefastas para a vida como um todo, [...]”.¹²⁷

A regulamentação normativa do meio ambiente pelo Direito deve ter como propósito a manutenção do equilíbrio da natureza, que foi colocado em choque pelas ações humanas depredadoras. “[...] o Direito é feito pelo homem e para o homem, em nada impede o reconhecimento do valor intrínseco da natureza pelas leis humanas, ao considerar o “meio ambiente” na qualidade de um “bem jurídico ambiental” autônomo”, merecedor de tutela constitucional. Por isso que o “imperativo da mudança de

¹²⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8 ed., rev., ampl., e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 53.

¹²⁵ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 198.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 172.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 165.

paradigma ambiental, com suas implicações na seara do jurídico, do político e do econômico, passa, inexoravelmente, pela mudança do paradigma ético ambiental”.¹²⁸

3.1.2 Análise do artigo 225 da Constituição Federal de 1988

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 é, dentre todos os artigos acima referidos, o que defende diretamente o meio ambiente, ou nos dizeres de J. J. Canotilho “o porto de chegada ou ponto mais saliente de uma série de outros dispositivos que direta ou indiretamente, instituem uma verdadeira malha regulatória que compõe a ordem pública ambiental, [...]”¹²⁹. Tal dispositivo assim disciplina a matéria:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

José Afonso da Silva leciona que referido dispositivo constitucional possui três conjuntos de normas assim identificados: (i) norma-princípio ou norma-matriz que corresponde à determinação de se ter o meio ambiente ecologicamente equilibrado; (ii) normas-instrumentos que são os meios conferidos pelo §1º, incisos I a VII do artigo 225, ao Poder Público para promover a defesa do meio ambiente; e (iii) o conjunto de determinações particulares a que se referem os §§ 2º a 6º, consignando a responsabilidade daquele que causar dano ao meio ambiente.¹³⁰

Ainda nessa perspectiva, é possível dividir o artigo 225 em quatro partes, conforme doutrina de Luís Paulo Sirvinskas: 1ª) o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental da pessoa humana (direito à vida com qualidade); 2ª) o meio ambiente é direito difuso, pois é de uso comum do povo; 3ª) o meio ambiente é essencial à sadia qualidade de vida do homem; 4ª) o Poder Público e a coletividade têm o dever de defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.¹³¹

¹²⁸ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 165-166.

¹²⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 94.

¹³⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed., 3. tir., São Paulo: Malheiros, 1998. p. 31.

¹³¹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**: De acordo com o Decreto n. 6.514, de 22-7-2008. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 73.

Alguns aspectos do artigo 225 são fundamentais para a compreensão do presente trabalho os quais procuraremos abordar dando a adequada definição.

Primeiramente, é necessário esclarecer qual o sentido da palavra “todos”. Quer a Constituição que o meio ambiente ecologicamente equilibrado seja direito de “todos”. Mas quem são todos? Brasileiros, estrangeiros, índios, [...]?

Parece-nos que a melhor interpretação a ser dada ao dispositivo é a garantia do meio ambiente “a qualquer pessoa, residente ou não, o beneficiário de tal direito. Não há nisso ofensa à soberania, pois é interpretação oriunda da visão holística e universalista do meio ambiente, amparada nos tratados internacionais, [...]”.¹³²

Ressalte-se que a afirmação de que “todos” têm direito ao meio ambiente ainda está adstrita aos seres humanos e não a todos os seres vivos. Conclui-se, dessa forma, diante a análise sistêmica da Constituição Federal, que ao tratar dos direitos fundamentais, conforme adiante se demonstrará, sempre o faz voltada para o ser humano. No entanto, “[...] a negação de titularidade de direito a outros seres vivos não implica, automática e inevitavelmente, negação de reconhecimento de seu valor intrínseco”, podendo um dia se tornar “uma categoria mais ampla e menos solitária”.¹³³ Mas pela interpretação atual, restringimos tal direito aos seres humanos.

Afirma Antunes:

o artigo 225, ao se utilizar da expressão “todos”, buscou estabelecer que, mesmo os estrangeiros não residentes no País e outros que, por motivos diversos, tenham tido suspensos os seus direitos de cidadania, ainda que parcialmente, são destinatários da norma atributiva de direito ao MA ecologicamente equilibrado. Uma leitura irracional e apressada do vocábulo tem levado à interpretação de que “todos” teria como destinatário todo e qualquer ser vivo. A hipótese não se justifica.¹³⁴

¹³² CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 105.

Oportuno registrar o posicionamento contrário, defendido por Celso Antonio Pacheco Fiorillo, para quem “[...] o povo, enquanto conjunto de indivíduos que falam a mesma língua, têm costumes e hábitos assemelhados, afinidades de interesses, história e tradições comuns, é quem exerce a titularidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentro de uma nova visão constitucional plenamente adaptada aos interesses de uma coletividade de massa, até mesmo porque o art. 225, ao definir o bem ambiental, preceitua-o como um bem de uso comum do *povo*. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 12.

¹³³ CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Op. Cit., 2007. p. 106.

¹³⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8 ed., rev., ampl., e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 55.

Em segundo lugar, com a expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, a Constituição Federal acabou por juridicizar o equilíbrio ecológico que “baseia-se na idéia de que todos os organismos vivos estão de algum modo inter-relacionados no meio ambiente natural”, sendo necessário que sua utilização seja feita racionalmente (sustentavelmente).¹³⁵

Trata-se, em última análise, da adequada forma de gerir os recursos naturais por meio de seu uso sustentável, ou seja, permitir que o binômio desenvolvimento e meio ambiente estejam interligados (conforme assinalado no capítulo anterior). Para Sirvinskas, “o equilíbrio ecológico não significa a inalterabilidade das condições naturais. Busca-se, no entanto, a harmonia ou a proporção e a sanidade entre os vários bens que compõem a ecologia (populações, comunidades, ecossistemas e biosfera”.¹³⁶

Em terceiro lugar, verifica-se que o meio ambiente é “bem de uso comum do povo” refletindo-o como direito difuso: aquele que pertence a todos indistintamente. Ressalte-se, apenas, que o termo “bem” empregado pela Constituição significa “um *terceiro gênero de bem*, que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os privados”, o que implica dizer que os bens elencados pelo artigo 20 da Constituição Federal não são passíveis de apropriação, mas cabe à União gerenciá-los como forma de cumprimento ao artigo 225.¹³⁷

Em quarto lugar, prescreve o artigo 225 que o meio ambiente é essencial para a “sadia qualidade de vida”, não somente à vida humana, afastando o caráter antropocêntrico, mas sim propugnando pela maior manutenção da vida sadia, significando, “um alcance mais ambicioso, ao se propor – pela ausência da qualificação humana

¹³⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 107.

¹³⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**: De acordo com o Decreto n. 6.514, de 22-7-2008. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 73.

¹³⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 13. No que diz respeito ao direito difuso, leciona Luís Roberto Barroso: “As últimas décadas assistiram ao desenvolvimento florescente de uma nova categoria de *interesses*, ditos coletivos ou difusos, que vêm merecendo proteção jurídica. Não versam eles *direitos* que tenham titular certo, apto a desfrutar, individualmente, determinado bem jurídico. Ao contrário, tais interesses caracterizam-se por pertencerem a uma série indeterminada de sujeitos e pela indivisibilidade de seu objeto, de forma tal que a satisfação de todos, do mesmo passo que a lesão de um só constitui, *ipso facto*, lesão da inteira coletividade. Exemplo característico dessa natureza de interesses é, precisamente, a *preservação do meio ambiente*, ao lado de outros, como a defesa da qualidade dos produtos e a garantia contra as manipulações do mercado (proteção ao consumidor) e a salvaguarda de valores culturais e espirituais (proteção ao patrimônio histórico, artístico e estético)”. BARROSO, Luís Roberto. Proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 2, p. 64-65, abr. 1993.

expressa – a preservar a existência e o pleno funcionamento de todas as condições e relações que geram e asseguram a vida, em suas múltiplas dimensões”.

O comando constitucional assegura a sadia qualidade de vida tendo como finalidade imediata tutelar o homem para que este usufrua de vida digna e saudável, que, para tanto, é imprescindível o meio ambiente equilibrado, e “de forma mediata, outros valores que também venham a ser estabelecidos na Constituição Federal”.¹³⁸

O termo “essencial” também merece reflexões. Conforme estabelecem os artigos 1º e 6º da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana é princípio basilar do Estado Democrático de Direito, e para sua concretude é necessário que o meio ambiente também esteja protegido. Tais princípios (dignidade da pessoa humana e direito ao meio ambiente) estão concatenados um ao outro. Ou seja, para que haja vida saudável, e não apenas a vida no sentido fisiológico, é *essencial* que o meio ambiente esteja ecologicamente equilibrado em favor da tutela à vida.¹³⁹

Portanto, a qualidade de vida “é a finalidade que o Poder Público procura alcançar com a união da felicidade do cidadão ao bem comum, superando a estreita visão quantitativa expressa pelo conceito de nível de vida”.¹⁴⁰

Bem, em quinto lugar, prossegue o artigo 225 afirmando que é dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, por meio de mecanismos previstos na própria Constituição Federal, e também na legislação infraconstitucional. “A divisão da responsabilidade em cuidar do meio ambiente entre o Poder Público e a coletividade impõe-se especialmente neste momento tão importante da consciência ecológica internacional”.¹⁴¹

O Poder Público tem diversas maneiras para dar efetividade ao comando constitucional, seja pela via legislativa, executiva ou pelo judiciário. A coletividade, pessoas físicas e jurídicas, associações, fundações, entidades civis, etc., por sua vez, também exercem papel fundamental na iniciativa pela preservação do equilíbrio ambiental.

¹³⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 13.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴⁰ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**: De acordo com o Decreto n. 6.514, de 22-7-2008. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 74-75.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 75.

A proteção do meio ambiente pelo Poder Público e pela coletividade para as presentes e futuras gerações como imperativo constitucional, conduz ao chamado “princípio da ética e da solidariedade entre elas. A continuidade da vida depende da solidariedade da presente geração no que diz com o destino das futuras gerações, criando-se o princípio da responsabilidade ambiental entre gerações”.¹⁴²

Conforme visto acima, a Constituição Federal de 1988 preocupou-se com as questões socioambientais, o que gerou a mudança de paradigma sendo que a natureza passou a ser compreendida como “uma realidade frágil, sistêmica e ameaçada pelos seres humanos (daí as obrigações), mas também pelo Estado (daí a lista de obrigações, mais específicas, a ele dirigidas)”.¹⁴³

Assim, as obrigações pela defesa do meio ambiente passa pelas duas esferas, pública e privada. A Constituição determina “o que o Estado não deve fazer (= dever negativo) ou o que lhe cabe empreender (= dever positivo),” sendo que este imperativo constitucional se estende “a todos os cidadãos, parceiros do pacto democrático, convencida de que só assim chegará à sustentabilidade ecológica”.¹⁴⁴

Seguindo a doutrina de Canotilho, os deveres ambientais encartados pela Constituição Federal de 1988 podem ser agrupados em quatro segmentos:

O primeiro deles trata da imposição “explícita, genérica, substantiva e positiva” de que trata o *caput* do artigo 225, afirmando a obrigatoriedade do Poder Público e da coletividade em proteger o meio ambiente por meio de prestações positivas, de um agir.¹⁴⁵

O segundo deles trata da “obrigação genérica, substantiva e negativa, mas implícita de não degradar o meio ambiente”, obrigação esta estendida tanto ao Poder Público como à coletividade.¹⁴⁶

O terceiro deles refere-se a “um conjunto amplo de deveres explícitos e especiais do Poder Público, independentemente de ser ele degradador ou não, dispostos no art. 225, *caput*, e §1º, [...]”.¹⁴⁷

¹⁴² SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**: De acordo com o Decreto n. 6.514, de 22-7-2008. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 76.

¹⁴³ CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 109.

¹⁴⁴ Idem., 2007. p. 113.

¹⁴⁵ Idem., 2007. p. 114.

¹⁴⁶ Idem., 2007. p. 114.

¹⁴⁷ Idem., 2007. p. 114.

O quarto segmento está ligado ao “leque de deveres explícitos e especiais, exigíveis de particulares ou do Estado (art. 225, §§2º e 3º), em que este passa a ocupar a posição de degradador potencial ou real (como minerador, p. ex.)”.¹⁴⁸

Sob todos os ângulos resta evidente a obrigatoriedade do Poder Público tomar decisões que sejam pró meio ambiente, sobretudo, pelo fato destas decisões refletirem o valor máximo da Carta Suprema, que é a proteção do indivíduo assegurando o princípio da dignidade da pessoa humana.

O §1º do artigo 225 que deu maior ênfase na obrigatoriedade já estabelecida pelo *caput* referente à atuação do Poder Público na defesa ambiental, prevê que “para assegurar a efetividade desse direito, incube ao Poder Público:” (grifos nossos), executar as formas de agir e as medidas protetivas ao meio ambiente estabelecidas nos sete incisos que seguem no texto constitucional.

Dada a relevância em compreendermos a real incumbência do Poder Público para assegurar o direito ao meio ambiente, trataremos, especificamente, de cada um dos sete incisos do artigo 225.

O inciso I estabelece que incumbe ao Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”.

Bem, preservar tem como finalidade manter originalmente determinada área ecológica mantendo intacto o ambiente. Restaurar traz como fundamento a reparação de uma área que já tenha sido objeto de danos ambientais, ou seja, trata de “recompôr os recursos naturais anteriormente degradados”.¹⁴⁹

Por processos ecológicos essenciais entende-se “aqueles que garantem o funcionamento dos ecossistemas e contribuem para a salubridade e higidez do meio ambiente”, como por exemplo, a “fixação, transformação, transporte e utilização de energia; produção, transporte, transformação e utilização de matérias várias; biodegradação de rejeitos; [...]”, todos meios (= processos) para a concretização do meio ambiente sadio.¹⁵⁰

¹⁴⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 114.

¹⁴⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**: De acordo com o Decreto n. 6.514, de 22-7-2008. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 77.

¹⁵⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 152.

Para Barroso, processos ecológicos essenciais são sistemas que preservam a sustentação da vida. “São eles que determinam o clima, limpam o ar e água, regulam o fluxo da água, reciclam os elementos essenciais, criam e regeneram o solo e permitem a auto-renovação dos ecossistemas”.¹⁵¹

Por fim, prover o manejo ecológico das espécies “significa lidar com elas de modo a conservá-las e, se possível, recuperá-las” e dos ecossistemas, significa “cuidar do equilíbrio das relações entre a comunidade biótica e o seu hábitat”.¹⁵²

Portanto, é dever do Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos, e prover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas nos termos apontados, por meio de instrumentos eficazes, chamados de políticas públicas, conforme será tratado no capítulo seguinte.

O inciso II prevê como de incumbência do Poder Público “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético”.

Preocupa-se determinado dispositivo com a manutenção das diversas espécies biológicas existentes, tratando-se de “[...] reconhecer, inventariar e manter o leque dessas diferenças de organismos vivos. Nesse sentido, quanto mais diferenças existirem, maiores serão as possibilidades de vida e de adaptação às mudanças”.¹⁵³

Além da preservação da biodiversidade, será imperativo “[...] proteger efetivamente o patrimônio genético do Brasil, evitando o seu desaparecimento em caráter definitivo”¹⁵⁴, exercendo, ainda, fiscalização nas entidades que se dedicam nesse campo de atuação, inclusive apoiando no desenvolvimento de novas pesquisas com o fito de buscar alternativas viáveis e sustentáveis na preservação ambiental.

Segundo o inciso III, cabe ao Poder Público:

definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

¹⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. Proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 2, p. 73, abr. 1993.

¹⁵² MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 152.

¹⁵³ Ibid., p. 154.

¹⁵⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental: De acordo com o Decreto n. 6.514, de 22-7-2008**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 81.

Está-se diante das áreas de preservação permanente, áreas de proteção ambiental, unidades de conservação, reserva legal florestal, cuja lei determina que haja proteção diferenciada diante da relevância que possuem no sistema.

Para José Afonso da Silva, esses espaços territoriais albergados pelo inciso III do artigo 225 são:

áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais.¹⁵⁵

Consoante o inciso IV, cabe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Toda atividade que será desenvolvida e que cause danos ambientais deverá passar por estudo previamente a sua instalação, que indicará as possíveis consequências ambientais, visando reduzir o impacto ambiental, ou ainda impedindo que seja dada continuidade na atividade. “É um instrumento administrativo preventivo. [...] O EPIA implementa, de forma efetiva, dois princípios do direito ambiental”.¹⁵⁶

O inciso V estabelece que compete ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

Salienta Milaré que “[...] tal dispositivo é extremamente revolucionário. Com efeito, não somente as substâncias, mas também as técnicas e métodos são considerados como *fatores* de danos reais ou potenciais ao meio ambiente”.¹⁵⁷

¹⁵⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed., 3. tir., São Paulo: Malheiros, 1998. p. 160-161.

¹⁵⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**: De acordo com o Decreto n. 6.514, de 22-7-2008. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 83. Afirma Barroso: “Um dos instrumentos de implementação da política nacional do meio ambiente é o *estudo de impacto ambiental*, exigível sempre que se cuidar do licenciamento de obra ou atividade potencialmente lesiva, em grau significativo, ao meio ambiente. Sua ausência, quando exigível, sujeita o ato a anulação, mas o estudo é apenas informativo e não vinculativo da decisão da autoridade administrativa”. BARROSO, Luís Roberto. Proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 2, p. 81, abr. 1993.

¹⁵⁷ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 162.

Novamente aqui, referimos as políticas públicas que o Estado deve empreender para desestimular condutas que agridam o meio ambiente, e que tenham consequências para a saúde humana.

No inciso VI, aparece a importância da educação ambiental a ser promovida pelo Poder Público, o qual dispõe que cabe a este “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

A educação ambiental vem sendo apontada como um dos instrumentos para a promoção do desenvolvimento ambientalmente responsável.

A Lei nº. 9.795/1999, regulamentada pelo Decreto nº. 4.281/2002, estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental, conceituando-a no artigo 1º como:

processos por meio dos quais os indivíduos e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Alessandra Galli define educação ambiental como um instrumento capaz de inculcar e reforçar na sociedade a ética ambiental, que inicialmente representaria apenas como questão teórica, mas que reflete em práticas de moralidade e respeito para com o meio ambiente e todos que nele habitam.¹⁵⁸

Nessa vertente, afirma que “a educação ambiental pode ser capaz de realizar o resgate de valores éticos precípuos que sirvam de base para a formação de pessoas mais conscientes da sua condição de parte integrante do meio”.¹⁵⁹

Finalmente, estabelece o inciso VII que incumbe ao Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

A fauna, compreendida como os animais domésticos e selvagens, terrestres e aquáticos; assim como a flora, compreendida, por sua vez, como as “florestas, mas matas ciliares, os cerrados, o manguezal e quaisquer formas de vegetação”, devem ser

¹⁵⁸ GALLI, Alessandra. **Educação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 38.

¹⁵⁹ Ibid., p. 37.

preservadas e impedidas, para evitar que qualquer agente provoque sua destruição ou extinção.¹⁶⁰

Já há legislações que regulamentam as práticas predatórias, incluindo-as no rol de crimes ambientais, atitude esta advinda do Poder Público, inovador na ordem jurídica por meio do seu Poder Legislativo, como é o caso da Lei nº. 9.605/1998.

Pois bem, diante do sistema jurídico atual no que diz respeito ao direito ao meio ambiente deve-se levar em conta, primordialmente, que a Constituição Federal protege o “equilíbrio do meio ambiente”, sendo este o objeto de tutela. Isto porque o meio ambiente não é considerado um objeto em si, que produz suas próprias leis e que não é passível de regulamentação normativa. A Constituição Federal disciplina condutas humanas para atenção, sobretudo, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente,¹⁶¹ fato este que influencia na interpretação a ser dada em todos os incisos do artigo 225, tal como anunciado.

Para Vilma M. I. Carli:

é dentro dessa perspectiva de melhoria da qualidade de vida e de bem-estar social a alcançar, que foi erigido pelo texto maior como direito fundamental de cunho econômico-social, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O artigo 225 aparece, então, intimamente vinculado ao rol axiológico basilar elencado na Constituição.¹⁶²

E ressalta Édís Milaré sobre a importância da conscientização da população que também é responsável pelo equilíbrio ambiental:

o desenvolvimento de uma Ética Ambiental nos levará, inexoravelmente, para mudanças de estilo de vida e de civilização, a partir de atos corriqueiros e “inconscientes” do dia-a-dia, como passear de automóvel, dar destino ao lixo e às embalagens, usar água e energia elétrica. Sem dúvida, muitas outras formas de vida e de consumo serão naturalmente colocadas em questão, atingindo a economia global.¹⁶³

¹⁶⁰ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco.** Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 166.

¹⁶¹ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 198. Desta forma, o objeto do Direito Ambiental não é o “meio ambiente”, mas o “**equilíbrio do meio ambiente**”. Este sim, diz respeito ao campo de atuação da ciência jurídica, pois se refere ao regramento dos limites da relação humana com os elementos que integram o meio natural, ou artificial, que o circunda. Grifos no original.

¹⁶² CARLI, Vilma Maria Inocência. **A obrigação legal de preservar o meio ambiente.** Campinas: ME Editora, 2004. p. 21.

¹⁶³ MILARÉ, Édís. Op. cit., p. 136.

Atualmente, as “pessoas que exercitam o discernimento” têm consciência de que é preciso tomar atitudes para preservar o meio ambiente, por “questão de vida ou morte”. Isto porque, com “a extinção gradativa de espécies animais e vegetais – seja ela decorrente de causas naturais ou de ações antrópicas degradadoras -, assim como a satisfação de novas necessidades em termos de qualidade de vida, [...]”, ocasionou acelerada degradação natural, a tal ponto que se o Estado e a sociedade não procurarem adotar a utilização sustentável dos recursos ambientais, vários acontecimentos funestos, além dos já ocorridos, estão na iminência de se realizar.¹⁶⁴

Partindo dessa concepção, a Constituição Federal de 1988 ao disciplinar sobre o direito ao meio ambiente na qualidade de um direito fundamental, conforme se passará a demonstrar, concede juridicidade ao meio ambiente abandonando à perspectiva clássica individualista, superando “os limites de uma ordem jurídica que se refere apenas a conflitos bilaterais, de relações de pertença referidas à ação civil e aos fundamentos do ato e do fato jurídico”. A noção de direito ambiental exige interpretação ampla e sistemática do ordenamento jurídico, pois a natureza passa a fazer parte da análise constitucional que determina a proteção e a responsabilidade desta por parte do Estado e da sociedade, uma vez que é notório que os recursos naturais são finitos, sendo necessário que a utilização de tais recursos ocorra de maneira sustentável.¹⁶⁵

3.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE

3.2.1 Conceito e características dos direitos fundamentais

Os direitos fundamentais recebem diferentes nomenclaturas dentre elas destacam-se: “direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas e direitos fundamentais do homem”.¹⁶⁶

¹⁶⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco.** Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 129.

¹⁶⁵ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 163-164.

¹⁶⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 22. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 175.

Leciona José Afonso da Silva que a nomenclatura mais adequada diante do atual sistema normativo é tê-los como direitos fundamentais, o que faz afastando as demais expressões:

Entende-se por direitos naturais aqueles “[...] inatos que cabem ao homem só pelo fato de ser homem”. No entanto, estes direitos são direitos positivos que se alteram a cada momento histórico em que as relações sociais acontecem, o que afasta a tese de que são direitos eminentemente naturais.¹⁶⁷

Os chamados direitos humanos são amplamente utilizados pela doutrina internacional. “Contra ela, assim, como contra a terminologia *direitos do homem*, objeta-se que não há direito que não seja humano ou do homem, afirmando-se que só o ser humano pode ser titular de direitos”. Ocorre que hoje já não é mais assim, pois é notório que os animais, por exemplo, também são tutelados pelo ordenamento.¹⁶⁸

Direitos individuais também não é terminologia melhor empregada, visto que “dizem-se os direitos do indivíduo isolado. Ressumbra *individualismo* que fundamentou o aparecimento das declarações do século XVIII. É terminologia que a doutrina tende a desprezar cada vez mais”.¹⁶⁹

Com relação à expressão direitos públicos subjetivos, esta se liga ao que era proclamado no Estado Liberal, terminologia enraizada no individualismo, “[...] por isso também se tornara insuficiente para caracterizar os direitos fundamentais”. Na mesma linha, a nomenclatura direito subjetivo “[...] conceitua-se como prerrogativas estabelecidas de conformidade com regras do Direito objetivo”. Assim, o sujeito pode dispor, renunciar, transferir este direito, “[...] situações estas incompatíveis com os direitos fundamentais do homem”.¹⁷⁰

O termo direitos públicos subjetivos expressa “[...] a situação jurídica subjetiva do indivíduo em relação ao Estado, visando colocar os direitos fundamentais no campo do Direito Positivo”. Entretanto, para a concretização de tais direitos, mostra-se indispensável a “[...] atuação ativa dos poderes públicos”.¹⁷¹

¹⁶⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 176.

¹⁶⁸ Idem., 2003. p. 176.

¹⁶⁹ Idem., 2003. p. 176.

¹⁷⁰ Idem., 2003 p. 176-177.

¹⁷¹ Idem., 2003. p. 177.

Esclareça-se, porém, que mesmo estando afastada a nomenclatura direitos públicos subjetivos, deve ser aplicado aos direitos fundamentais a expressão direitos subjetivos, “[...] sem importar com qualificativo de privado ou público, quando ela é empregada no sentido de direitos oponíveis ou exigíveis, isto é quando considerada *situação jurídica subjetiva de vantagem* dotada de eficácia jurídica, [...]”.¹⁷²

Liberdades fundamentais e liberdades públicas também não são expressões que refletem o verdadeiro conteúdo dos direitos fundamentais, pois a primeira é muito restrita, “[...] referindo-se apenas a algumas liberdades”. Liberdades públicas, por sua vez, é comum na doutrina francesa, alcançar os conceitos de liberdade-autonomia e liberdade-participação, mas liga-se ainda à mesma concepção dos direitos individuais e direitos públicos subjetivos, não refletindo o verdadeiro conteúdo dos direitos fundamentais.¹⁷³

Para cunhar a expressão que efetivamente demonstre o conteúdo e significação dos direitos que trata a Constituição Federal de 1988, a expressão direitos fundamentais do homem, aqui concebido como pessoa humana, não se restringindo, portanto, ao sexo masculino, é mais apropriada, segundo José Afonso da Silva:

[...] porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, *no nível do direito positivo*, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.¹⁷⁴

O termo “direitos fundamentais do homem” significa que são direitos indispensáveis para a sobrevivência humana, e que devem ser estendidos a todos igualmente. E mais, devem ser “[...] concreta e materialmente efetivados”, não existindo apenas no plano formal.¹⁷⁵

Tal fato induz na conclusão de que são também, “situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da

¹⁷² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 177.

¹⁷³ Idem., 2003. p. 177-178.

¹⁷⁴ Idem., 2003. p. 178.

¹⁷⁵ Idem., 2003. p. 178.

pessoa humana”, caracterizando-se como “*normas positivas constitucionais*”, ou ainda, como “*direitos constitucionais*” por estarem inseridos na Constituição Federal.¹⁷⁶

Cumpre-nos ainda tratar das características inerentes aos direitos fundamentais, que de acordo com José Afonso da Silva são: historicidade, inalienabilidade, imprescritibilidade e irrenunciabilidade.¹⁷⁷

A historicidade refere-se ao fato de que os direitos fundamentais, assim como qualquer outro direito, “nascem, modificam-se e desaparecem. Eles aparecem com a revolução burguesa e evoluem, ampliam-se, com o correr dos tempos”.¹⁷⁸

São direitos inalienáveis, ou seja, não passíveis de alienação, transferência a outrem, pois não possuem “[...] conteúdo econômico-patrimonial. Se a ordem constitucional os confere a todos, deles não se pode desfazer, porque são indisponíveis”.¹⁷⁹

A imprescritibilidade relaciona-se com o fato de que o não exercício pelo homem de determinado direito fundamental não é atingido pela prescrição, sendo “[...] sempre exercíveis e exercidos, não há intercorrência temporal de não exercício que fundamente a perda da exigibilidade pela prescrição”.¹⁸⁰

Concatenado à ideia da imprescritibilidade, a irrenunciabilidade significa que mesmo que o direito não seja exercido, pois o homem pode deixar de exercê-lo, este não pode renunciá-lo.¹⁸¹

Para Canotilho:

irrenunciabilidade, conquanto é direito que não aceita renúncia apriorística, embora conviva amiúde com a omissão de exercício e a implementação relaxada (a conhecida e corriqueira passividade da vítima ambiental e do

¹⁷⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 179-180.

¹⁷⁷ Idem., 2003. p. 181.

¹⁷⁸ Idem., 2003. p. 181.

¹⁷⁹ Idem., 2003. p. 181. Importante a observação de Canotilho: “Se a apropriação é constitucionalmente coletivizada (a Constituição brasileira refere-se “bem de uso comum do povo”), daí conclui-se que o poder de alienar não pode ser individual; melhor dizendo, nem individual, nem coletivamente, já que a qualificação supraindividual é desenhada no plano da Constituição, o que afasta inclusive eventual tentativa de desafetação ou desdestinação indireta, por meio de acordos celebrados pelo Estado e pelo Ministério Público”. CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 99.

¹⁸⁰ SILVA, José Afonso da. Op. Cit., 2003. p. 181. Nesse sentido também sustenta Canotilho: “... é direito imprescritível, qualidade derivada do seu perfil intertemporal ou atemporal, pois consagra entre os seus beneficiários até os incapazes de exercitarem seus direitos diretamente e mesmo as gerações futuras”. CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, Op. Cit., 2007. p.100.

¹⁸¹ SILVA, José Afonso da. Op. Cit., 2003. p.181.

próprio Estado). Ou, melhor, não admite que o infrator alegue direito de degradar por omissão ou até mesmo aceitação, expressa ou implícita, dos prejudicados ou de seus porta-vozes institucionais, como a Administração, as ONGs e o Ministério Público.¹⁸²

Ressalte-se, apenas, que tal situação não se revela incompatível com os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), a não ser quando este seja firmado em relação às obrigações principais no que dizem respeito ao dano causado ao meio ambiente. Ou seja, os Termos devem restringir-se a obrigações acessórias ou concessão de maior lapso de tempo para o cumprimento do ajustado.¹⁸³

Estas são, portanto, as características dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

3.2.2 O meio ambiente como direito fundamental

No Estado Democrático de Direito, tal qual existente no Brasil, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais implícitos e explícitos no texto referido, revestem-se de fundamental importância para a concretização de direitos, como o meio ambiente.

Os direitos fundamentais figuram “ao lado da definição de forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, [...]”¹⁸⁴

Os direitos fundamentais expressam, em última análise, os fins almejados pelo Estado, sendo que na Constituição Federal de 1988, o meio ambiente aparece como um desses direitos. Em verdade, as Constituições advindas após 1972, quando ocorreu a Conferência de Estocolmo, reconheceram a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental.¹⁸⁵

Por isso, os direitos fundamentais além de “integrarem, ao lado dos princípios estruturais e organizacionais” da Constituição, refletem “o núcleo substancial, formado

¹⁸² CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 99.

¹⁸³ Idem., 2007. p. 99.

¹⁸⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 69-70.

¹⁸⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Op. Cit., 2007. p. 96-97.

pelas decisões fundamentais, da ordem normativa, [...]” que sustentam o Estado de Direito.¹⁸⁶

A atual Constituição Federal é marcada por um texto pluralista (conforme já tratado) que também “se aplica ao título dos direitos fundamentais, do que dá conta a reunião de dispositivos reconhecendo uma grande gama de direitos sociais, ao lado dos clássicos, e de diversos novos direitos de liberdade, direitos políticos, etc.”¹⁸⁷

José Afonso da Silva classifica os direitos fundamentais em seis grupos, que facilitam a análise topográfica dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988: (i) direitos individuais, compreendidos aqueles dispostos no artigo 5º, da CF; (ii) direitos à nacionalidade, previstos no artigo 12, da CF; (iii) direitos políticos, estabelecidos nos artigos 14 a 17, da CF; (iv) direitos sociais, constantes dos artigos 6º e 193 e seguintes, da CF; (v) direitos coletivos, também previstos no rol do artigo 5º; e (vi) os direitos solidários, abarcados pelos artigos 3º e 225.¹⁸⁸

É no sexto grupo elencado por José Afonso da Silva, que o direito ao meio ambiente se caracteriza como direito fundamental sob a perspectiva, também, de direito solidário.

De modo que o direito ao meio ambiente sadio é reconhecido como direito fundamental do cidadão no Brasil. “É verdade que ele não está incluído no rol previsto no art. 5º da Lei Maior. Todavia, nem por isso deixa de assim ser considerado.”¹⁸⁹ Não obstante, não haja a previsão expressa no artigo 5º, pela leitura sistemática na Constituição Federal de 1988 não há como deixar de compreendê-lo como tal. Até porque, como visto, a Constituição Federal considera diversos direitos como da categoria de fundamentais sem que necessariamente estejam no artigo 5º.

A Carta de 1988 tem como diretriz a defesa da dignidade da pessoa humana, e, para isso, avançou ao eleger o direito ao meio ambiente como um direito fundamental. Nas palavras de José Afonso da Silva:

¹⁸⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 72.

¹⁸⁷ Idem., 2007. p. 77.

¹⁸⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 183.

¹⁸⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 23.

as normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade da vida humana*.¹⁹⁰

Considerando, portanto, o meio ambiente como direito fundamental, a Constituição Federal de 1988 determina que sua aplicação seja imediata conforme §1º do artigo 5º¹⁹¹, elevando-o, ainda, como cláusula pétrea (artigo 60, §4º, IV¹⁹²), de modo que as emendas constitucionais não poderão abolir ou sacrificar o direito fundamental ao meio ambiente.

O direito fundamental ao meio ambiente possui a dimensão subjetiva “enquanto um direito subjetivo que pode ser defendido por qualquer cidadão (via ação popular ambiental)”, bem como a dimensão objetiva “enquanto um direito de toda a coletividade”, compreendido como um direito difuso.¹⁹³

Importante alerta feita por Canotilho, e reiterado por Norma Sueli Padilha, é o de que a dimensão subjetiva do direito fundamental ao meio ambiente não confere ao cidadão direito individualista, de utilização exclusiva. Diametralmente oposto a essa falsa ideia (de individualização do bem), o próprio texto constitucional expressamente menciona que o meio ambiente é “bem de uso comum do povo”, afastando por completo qualquer caráter egocêntrico dos bens naturais.¹⁹⁴

¹⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 821.

¹⁹¹ §1º, artigo 5º - As normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicação imediata.

¹⁹² §4º, artigo 60 - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais.

¹⁹³ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 173. O direito ao equilíbrio do meio ambiente é, sem dúvida alguma, um direito difuso, possuindo, como características básicas, a **indeterminação dos sujeitos**, a **indivisibilidade do objeto**, a **intensa conflituosidade** e a sua **duração efêmera e contingencial**. p. 180. Grifos no original.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 176.

Vide, também, CANOTILHO, J. J. Gomes. **Introdução do direito do ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998. p. 28-29

Acerca dessas dimensões, subjetiva e objetiva, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 menciona que o direito fundamental ao meio ambiente é “direito de todos”, revelando seu caráter metaindividual:

quando o conteúdo normativo incluso no texto do art. 225 da Constituição Federal traz a afirmação de que se trata de um “direito de todos”, tal assertiva deixa claro o rompimento com qualquer concepção tradicional de apropriação privada de parcelas do meio ambiente equilibrado, denotando a natureza diferenciada desse direito para além da dimensão do indivíduo ou de grupos de indivíduos, reclamando uma titularidade de característica nitidamente “metaindividual”.¹⁹⁵

Mais uma vez se denota a indivisibilidade do direito fundamental ao meio ambiente, como direito difuso que é.

Ingo W. Sarlet reforça a noção de que a grande gama de direitos fundamentais previstos no texto constitucional é “característica preponderantemente positiva digna de referência”. Informa, ainda, que “o catálogo dos direitos fundamentais (Título II da CF) contempla direitos fundamentais das diversas dimensões”, estando de acordo com os ditames da Declaração Universal de 1948 e também dos pactos internacionais de Direitos Humanos.¹⁹⁶

Ainda nesse contexto, a doutrina constitucionalista divide as categorias de direitos, em direitos de primeira, segunda e terceira dimensão ou geração, sendo que os direitos civis e políticos que se referem à liberdade do indivíduo são direitos de primeira geração; os direitos econômicos, sociais e culturais que tratam da igualdade entre os homens são direitos de segunda geração; e, finalmente, o direito ambiental enaltecendo os valores da solidariedade e fraternidade enquadrando-se como direito de terceira geração.¹⁹⁷

Segundo Sarlet, “a nota distintiva destes direitos de terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente [...]”.¹⁹⁸

¹⁹⁵ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 176-177.

¹⁹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 79-80.

¹⁹⁷ Idem., 2007. p. 55-61.

¹⁹⁸ Idem., 2007. p. 58.

Paulo Bonavides sustenta, ainda, a quarta dimensão dos direitos fundamentais resultante da globalização dos direitos fundamentais relativos à democracia, ao pluralismo e à informação, dimensão esta que não possui, até o momento, posituação pelo ordenamento interno, mas de tal relevância que possibilitará a “globalização política” que “radica-se na teoria dos direitos fundamentais”:

a globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos da quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social

São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta ao futuro, em sua dimensão máxima de universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

[...] Enfim, os direitos de quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão-somente com eles será legítima e possível a globalização política.¹⁹⁹

Pois bem, dentro da perspectiva dos direitos fundamentais, e a partir do artigo 225 da Constituição Federal, impõe-se à sociedade e ao Estado a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o que denota o caráter solidário que deve ser prestado ao meio ambiente. Para que haja o comprometimento social para atingir o objetivo (leia-se, imposição) constitucional, dois princípios ambientais são basilares na concretização da manutenção do equilíbrio ambiental: os princípios da precaução “[...] que exige cautela, atenção e cuidado diante da falta de certeza científica, [...]” e da prevenção “[...] que impõe gerenciamento adequado dos impactos conhecidos por meio de medidas mitigadoras e compensatórias para evitar danos ao meio ambiente, que em muitos casos, pode provocar perdas ambientais irreversíveis mesmo no futuro”.²⁰⁰

Diante da plena garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado conferida pela Constituição Federal de 1988, o qual deve ser preservado por todos, Canotilho identifica como presente um “Estado de direito ambiental e ecológico. O Estado de direito, hoje, só é Estado de direito se for um Estado protetor do ambiente e garantidor do direito ao ambiente, [...]”.²⁰¹

Para Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer:

¹⁹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 571-572.

²⁰⁰ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 188.

²⁰¹ CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 5-6.

o Estado de Direito (Socioambiental) contemporâneo [...] traduz-se em – pelo menos – duas dimensões jurídico-políticas relevantes: a) a obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, de promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica; e b) o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente, dando expressão concreta à assunção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras, mas sem descuidar da necessária partilha da responsabilidade entre o Estado e os atores privados na consecução do objetivo constitucional de tutela do ambiente, consoante, aliás, anunciado expressamente no art. 225, *caput*, da nossa Lei Fundamental.²⁰²

Observa-se que o Estado Socioambiental, em sentido diametralmente oposto do Estado Liberal (na sua constituição pura e originária), “[...] cumpre um papel ativo e promocional dos direitos fundamentais, especialmente no que tange à tutela ambiental”.²⁰³

Nessa perspectiva, para Norma S. Padilha “[...] inúmeras mudanças concretas precisam ser almeçadas e conquistadas, quer no campo social, econômico e político, para que tal proposta não soe como utopia, mas como uma meta a ser alcançada”, para que este Estado não fique tão somente no plano da abstração.²⁰⁴

Ou seja, o novo paradigma constitucional só será efetivado se toda a sociedade tiver conscientização “com relação à necessária mudança de postura, de tratamento e relacionamento para com o meio ambiente e seus componentes ecológicos essenciais”.²⁰⁵

Para além disso, o avanço constitucional na defesa do meio ambiente pressupõe o atendimento ao “princípio da proibição de retrocesso”, cabendo ao Estado (legislativo, executivo, judiciário) e à sociedade adotar medidas sempre visando progredir no que diz respeito à tutela e efetivação dos direitos socioambientais.²⁰⁶

Para impedir esse retrocesso, a própria Constituição Federal elenca instrumentos para efetivar o direito ao meio ambiente equilibrado, dentre eles a ampliação da

²⁰² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org). **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 19.

²⁰³ Idem., 2010. p. 21.

²⁰⁴ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 160.

²⁰⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 166.

²⁰⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 97.

participação da sociedade, impondo o dever de propagar a educação ambiental, “bem como inúmeros deveres de gestão ambiental aos poderes públicos, pois a solidariedade é pressuposto para a conquista da sustentabilidade ambiental”.²⁰⁷

A grande tarefa, hoje, está justamente nessa solidariedade entre a atuação estatal por meio dos instrumentos a ele disponíveis, e o agir de cada um como participante da sociedade que necessita do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sabe-se, porém, que a efetivação das questões ambientais nem sempre ocorre de forma automática e imediata, sendo que as medidas tomadas pelo Estado devem valer-se de diversos subterfúgios legais para alcançarem os preceitos fundamentais prescritos na Constituição Federal.

Apesar das diversas formas de proibição e de penalização para atitudes que são consideradas lesivas ao meio ambiente, tem-se, simultaneamente, plena consciência de que a questão ambiental, tal como outras temáticas tuteladas por direitos fundamentais – como educação e saúde –, dependem em grande parte da cultura pré-existente na sociedade.

Dessa forma, a efetivação da proteção ao meio ambiente pode ser implementada em áreas que, em primeira vista, não seriam cogitadas como relacionadas ao direito ambiental, tal como é o caso do direito tributário, havendo grande surpresa, no entanto, com as possibilidades que se abrem nesse campo que antes soava infrutífero para chegar à efetivação da proteção ao meio ambiente.

²⁰⁷ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 160.

4. O DIREITO TRIBUTÁRIO E A SOCIOAMBIENTALIDADE

4.1 A EXTRAFISCALIDADE

Toda estrutura normativa é composta de no mínimo dois momentos distintos: um primeiro em que se encontra a previsão típica a que está destinada a norma e outro momento em que a concretização dessa previsão tende a definir a intenção da norma em sua capacidade de aplicação²⁰⁸. A maior parte das normas tem em sua intenção a expressão pura de seu conteúdo, como os exemplos das normas que estruturam a Constituição Federal e definem, entre outras medidas, a tripartição dos poderes, as competências de cada poder e a organização do Estado brasileiro. Uma norma que prevê o julgamento de mandados de segurança impetrados em face de Ministros do Estado como competência do Superior Tribunal de Justiça, como é o caso do artigo 105, II, “b”, da Constituição Federal, não tem outra finalidade senão o próprio conteúdo que está expresso na norma.

Entretanto, não é possível afirmar peremptoriamente que todas as normas possuem sua finalidade desde logo expressa em sua redação. As normas de caráter penal, sobretudo aquelas que preveem determinada penalidade, apesar de teleologicamente definirem um resultado para uma conduta considerada pelo Estado como ilícita, enquadram em sua própria essência uma intenção diversa da simples repreensão feita pelo Estado, como é evidente em diversos estudos criminológicos.

Da mesma forma, ocorre com as normas de caráter tributário, em que nem sempre a intenção é a simples definição de um conteúdo aplicado em primeira instância, mas que a existência da norma pode definir intenção de segundo grau, ou seja, que afeta

²⁰⁸ Afirma nesse sentido Paulo de Barros Carvalho: “Em sua estrutura completa de significação, a norma geral e concreta tem como suposto ou antecedente um acontecimento devidamente demarcado no espaço e tempo, identificada a autoridade que a expediu. Muitas vezes vêm numeradas, como é o caso das leis, dos decretos, das portarias, ou referidas diretamente ao número do processo, do procedimento ou da autoridade administrativa que lhe deu ensejo. A verdade é que a hipótese dessa norma refere-se a um fato efetivamente acontecido. Já o conseqüente revela o exercício de conduta autorizada a certo e determinado sujeito de direitos e que se pretende respeitada por todos os demais da comunidade. Nesse sentido é geral.” CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 143.

não tanto por sua imediata aplicação, mas pelos resultados secundários de sua existência.²⁰⁹

Para pensar em norma tributária é preciso compreender a questão da “fiscalidade” por parte do Estado, prerrogativa exclusiva que tem seu fundamento na estrutura mesma do aparato estatal, mas que tem suas consequências na sociedade. Essa capacidade de fiscalizar no sentido de produzir normas que resultem em atos de tributação, ou seja, normas de competência tributária, é exclusividade do Estado não por mera detenção do poder de polícia, mas por estar vinculado ao Poder Legislativo do Estado, como afirma Paulo de Barros Carvalho:

tenho insistido, reiteradamente, por fim, que só as pessoas políticas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – dispõem de competência tributária, na acepção que especificamos, pois são as únicas dotadas de Poder Legislativo e, por vida de consequência, com possibilidades de produzir inovações na ordem jurídica. E exercer a competência tributária nada mais é que editar leis que instituem tributos ou regulem sua funcionalidade.²¹⁰

A capacidade ativa da competência tributária, que é destinada às entidades supramencionadas, configura o meio pelo qual se instituem leis de caráter fiscal. Não se deve confundir com os casos em que é verificado que a lei define um sujeito ativo diverso daqueles que possuem a competência tributária original, casos esses em que ocorre o credenciamento para ser o sujeito ativo do cumprimento da prestação.²¹¹

Sendo a situação em que o sujeito ativo é diverso daquele que possui a competência tributária, existem duas possibilidades de compreensão da situação. Primeiramente, é o caso em que o sujeito ativo, não sendo ele o competente titular, recebe do ente efetivamente competente, a atribuição de arrecadar e fiscalizar o tributo de modo que estará em conformidade com o artigo 7º do CTN, tendo igualmente garantias e privilégios processuais originariamente à pessoa que legislou, em consonância com o § 1º do mesmo artigo 7º. Contudo, o valor ou produto arrecadado é

²⁰⁹ Apesar da distinção entre normas, todas pertencem a um só sistema, como frisa Paulo de Barros Carvalho com base nos ensinamentos positivistas: “Kelsen sempre chamou a atenção para a circunstância de que todas as normas do sistema convergem para um único ponto, axiomáticamente concebido para dar fundamento de validade à constituição positiva. Esse aspecto confere, decisivamente, caráter unitário ao conjunto, e a multiplicidade de normas, como entidades da mesma índole, outorga-lhe o timbre de homogeneidade.” CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 136.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 241.

²¹¹ *Ibid.*, p. 242.

transferido ao ente político. Um segundo caso possível é quando o sujeito ativo está em situação semelhante ao descrito anteriormente, mas ainda pode dispor sobre os valores arrecadados, sendo que esses valores são revertidos em aplicações que visem à manutenção das atividades específicas desse sujeito ativo.

Os casos supramencionados são de significativa relevância, pois alertam para diferença sensível no desempenho da fiscalidade por parte do Estado. Nos exemplos dados fica claro que a atividade de fiscalizar e tributar, inerente ao próprio Estado, tem suas funções destinadas à manutenção da máquina estatal.

Originariamente, os tributos só poderiam emanar de entidades com competência tributária, porém, a concessão explicitada anteriormente chama a atenção para o fato de que, nem sempre, o Estado retém para si a atividade tributária, deixando que, por meio de permissibilidade, outras entidades operem no exercício de fiscalidade tributária para que, de forma menos concentrada e, por consequência, mais ampla, se confirmem as intenções do Estado. Paulo de Barros Carvalho explicita a diferença entre sujeito ativo e sujeito passivo na relação tributária:

para a Teoria Geral do Direito, “relação jurídica” é definida como o vínculo abstrato segundo o qual, por força da imputação normativa, uma pessoa, chamada de sujeito ativo, tem o direito subjetivo de exigir de outra, denominada sujeito passivo, o cumprimento de certa prestação.²¹²

É necessário que se diferenciem dois pontos que muitas vezes parecem conflitantes; a competência tributária do Estado e os rumos políticos e socioeconômicos, normalmente geridos pelos governos que controlam o Estado.

Isto porque, a competência tributária que diz respeito à possibilidade que o ente estatal possui de criar, impor, fiscalizar e executar tributos é antes de tudo um elemento fundamental e estruturante do Estado Democrático de Direito, já que sem esse elemento a própria manutenção dessa entidade se encontraria em situação periclitante e em vias de desfazer-se.²¹³

²¹² CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 134. Complementa-se: “Para que se instaure um fato relacional, vale dizer, para que se configure o enunciado pelo qual irrompe a relação jurídica, são necessários dois elementos: o subjetivo e o prestacional.”

²¹³ Ainda para Paulo de Barros Carvalho: “Ao lado do elemento subjetivo, o enunciado relacional contém uma prestação como conteúdo do direito de que é titular o sujeito ativo e, ao mesmo tempo, do dever a ser cumprido pelo passivo. O elemento prestacional fala diretamente da conduta, modalizada como obrigatória, proibida ou permitida. [...] O elemento prestacional de toda e qualquer relação jurídica

Situação distinta é o rumo político e socioeconômico que toma o Estado quando governado por um segmento de pessoas ou por determinada classe. Os Estados ocidentais modernos, principalmente após os conflitos beligerantes ocorridos em meados do século XX, tenderam a manter em sua estrutura política a democracia, com a elegibilidade dos governantes por meio de votos. Os rumos políticos, e, por conseguinte, socioeconômicos, que toma a nação quando os representantes governantes são de um segmento em detrimento de outro não deve se confundir inteiramente com a estrutura mesma do Estado.

Para tanto, afirma a doutrina:

a Carta Fundamental traçou minuciosamente o campo e os limites da tributação, erigindo um feixe de princípios constitucionais com o fim de proteger os cidadãos de abusos do Estado na instituição e exigências de tributos. Desse modo, o legislador, ao criar as figuras de exação, deve percorrer o caminho determinado pelo Texto Maior, observando atentamente as diretrizes por ele eleitas.²¹⁴

O Brasil, por exemplo, apesar de fornecer amplo leque de aberturas legislativas, o sistema por si só impede determinadas alterações, como as que dizem respeito ao artigo 60, § 4º, da Constituição Federal, que nem mesmo por Emenda Constitucional podem ser modificadas.

Isso delimita que a fiscalidade, embora tenha igualmente sua amplitude de operações, como é o caso em que o sujeito ativo é diverso daquele que efetivamente detém a competência tributária, não estão os tributos sujeitos às possíveis mudanças políticas, já que a atividade tributária é antes parte estruturante do Estado e depois veículo de realização dos interesses políticos.

Dessa forma, não é possível afirmar que a atividade fiscalizadora confunde-se inteiramente com os interesses políticos, já que, consoante foi demonstrado, algumas bases deverão ser mantidas, como, por exemplo, a competência da União para instituir determinados tributos em detrimento dos Estados Federados e igualmente para com os Municípios.

assume relevância precisamente na caracterização da conduta que satisfaz o direito subjetivo de que está investido o sujeito ativo, outorgando o caráter de certeza e segurança de que as interações sociais necessitam. CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 134-135.

²¹⁴ Ibid., p. 228.

Para além da questão estruturante do Estado, vale ressaltar a importância da atividade fiscal tributária no tocante à sociedade civil, já que grande parte do impacto dos tributos repercute massivamente sobre a ordem econômica gerida por esta.

É notório que, apesar das normas tributárias tenderem para a aplicação universal, prevendo sujeito passivo genérico, a aplicação da norma tributária se dá, geralmente, de forma individualizada, para sujeitos passivos específicos, como o empresário que recolhe IPI, ou o cidadão que recolhe IR.²¹⁵

Esse resultado individualizado dos tributos repercute sobre a sociedade civil, em que a reunião dos indivíduos, em suas relações negociais de cunho comercial, forma a economia como um todo. Nesse sentido, pontua James Marins:

a tributação opera no entorno econômico do indivíduo (microeconomia), mas também – e principalmente – de toda sociedade, já que influencia decisivamente a política de preços, de empregos e a balança comercial (macroeconomia).²¹⁶

A inserção dos indivíduos nesse sistema socioeconômico faz com que as normas tributárias obtenham entorno maior do que apenas no sentido de manutenção do aparelho estatal. Embora haja limitações estruturais para a legislação e aplicabilidade das normas tributárias, é evidente o impacto social que possuem os tributos, dada a relevância que apresentam na economia.²¹⁷

Dessa forma, é possível compreender a dúlice função e importância das normas tributárias: em um primeiro momento dizem respeito à forma de manutenção do Estado, auxiliando não apenas com os custos e necessidades da máquina estatal, mas tendo importância quando na obrigação do Estado em agir positivamente para com os cidadãos, como no caso da efetivação dos direitos fundamentais sociais, tal como acesso à saúde; num segundo momento, as normas tributárias possuem influência nítida sobre os rumos da sociedade, estando ao juízo dos governadores o rumo que pretendem dar à

²¹⁵ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 145.

²¹⁶ MARINS, James. O desafio da política jurídico-fiscal. In: MARINS, James (coord). **Tributação e Política – Livro 6**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 36.

²¹⁷ Conforme aponta José Souto Maior Borges, na relação entre economia, sociedade e política: “A utilização das finanças públicas para a consecução de fins sociopolíticos decorre da constatação das reações recíprocas entre os fenômenos econômicos e financeiros.” BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 48.

economia, e conseqüentemente à sociedade, quando estabelecem a majoração, criação ou extinção de determinada norma tributária.²¹⁸

Dito isto, apreende-se que a fiscalidade, pura e simplesmente como atividade de recolhimento de tributos aos cofres públicos, estende-se em suas aplicações.

Dessa extensão de aplicabilidade do conceito de fiscalidade advém nova conceituação, que deriva da norma tributária, baseando sua aplicabilidade por meio dessa norma, mas que não alcança sua finalidade na própria norma tributária, mas perpassam esse limite normativo atingindo sua finalidade de forma alternativa. É o caso da extrafiscalidade.

A extrafiscalidade tem grande importância para o estudo da tributação socioambiental, motivo pelo qual merece sua exploração pelo presente trabalho mostrando-se pertinente para a realização das questões suscitadas a respeito da tributação socioambiental:

A extrafiscalidade como é sabido, é o emprego de instrumentos tributário para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas, sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores constitucionalmente consagrados. [...] A extrafiscalidade, assim, pode ser implementada mediante a instituição e a graduação de tributos, a concessão de isenções e outros incentivos fiscais, como a possibilidade de dedução de despesas efetuadas pelos contribuintes referentes a recursos empregados na preservação do meio ambiente.²¹⁹

Conforme foi exposto, a extrafiscalidade surge como especificação e delimitação do conceito mais amplo de fiscalidade, que segundo Paulo de Barros Carvalho:

fala-se, assim, em “fiscalidade” sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiriam sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva.²²⁰

²¹⁸ Sobre esse ponto afirma James Marins: “A teoria da extrafiscalidade parte da idéia da instrumentação da atividade financeira, enquanto possuidora de essência política. Essa essência política é fundamentada pela escolha política em, por exemplo, tributar a atividade A e não tributar a atividade B. Enquanto atividade cuja vinculação política é inevitável, verificamos que essa vinculação sempre esteve presente na história do desenvolvimento da atividade tributária”. MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. Extrafiscalidade socioambiental. **Revista de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 90, 2010. p. 77.

²¹⁹ COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 321-322.

²²⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 240.

Nota-se que o conceito de fiscalidade é depuração dos elementos sociais, em que a fundamentação da norma estaria tão somente na manutenção dos cofres públicos e, portanto, a norma seria um mecanismo para a perpetuação do aparelho estatal, não havendo outras intenções que não essa.

Soa bastante utópico, é verdade, imaginar que uma norma tenha caráter tão purificado (somente a arrecadação pecuniária), já que não se pode negar que a própria existência do sistema jurídico é “reflexo analítico” da sociedade, que explicita os rumos que a sociedade vem tomando ou ainda que a sociedade deve tomar. Tal fato refere-se à deontologia da norma, em que o sistema jurídico é composto por princípios que sustentam as normas, nas quais cada dispositivo legal aponta mais para o que a sociedade “deve ser” do que para aquilo que a sociedade é.²²¹

A questão da extrafiscalidade está, por conseguinte, em saber identificar aquelas normas tributárias que não possuem conteúdo simplesmente tributário, em que suas finalidades extrapolam em grande medida os fins perseguidos pelo conhecido direito tributário.

Nesse sentido, algumas normas tributárias possuem maior envolvimento político e socioeconômico que outras, resultando na variação conhecida por extrafiscalidade:

a experiência jurídica nos mostra, porém, que vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de “extrafiscalidade”.²²²

A extrafiscalidade é um caso típico em que o legislador extrapola a matéria tributária, mas tão somente em seus ditames teleológicos/finalísticos, ou seja, por mais

²²¹ Sobre a questão deontológica e a realidade, afirma Paulo de Barros Carvalho: “O direito, sabemos, é um fenômeno complexo. Um modo, porém, de estudá-lo sem ter de enfrentar o problema de sua ontologia é isolar as unidades normativas. Ali onde houver direito, haverá normas jurídicas (Kelsen). Ao que poderíamos acrescentar: e onde houver normas jurídicas haverá, certamente, uma linguagem em que tais normas se manifestam. Aprisionando, então, a linguagem prescritiva de um direito positivo historicamente dado, estaremos em condições de iniciar o processo de aproximação com o conjunto das entidades normativas, expressões irredutíveis de manifestação do deontico. Para esse fim será utilíssima a distinção entre texto e contexto, ou entre texto em sentido estrito e texto em sentido amplo”. CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 189.

²²² Ibid., p. 240.

que a norma revista-se de caráter tributário, sendo estudada e analisada dentro do ramo do direito tributário, é certo que as finalidades dessa norma não se esgotam no próprio direito tributário, sendo que muitas vezes não se exaurem sequer no direito, obtendo sua última efetivação nas condutas sociais.²²³

É necessário que fique claro que a extrafiscalidade, apesar de avançar em sua intenção final, não pode, contudo, deixar de observar os limites tributários previstos pelo ordenamento jurídico, visto que, como foi esclarecido anteriormente, as normas tributárias são, antes de tudo, parte do próprio sistema jurídico-estatal e não se tem permissibilidade, mesmo por parte do legislador, de sobrepujar tal sistema. Nesse sentido, aponta Paulo de Barros Carvalho:

consistindo a extrafiscalidade no uso de fórmulas jurídico-tributárias para a obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos monetários, o regime que há de dirigir tal atividade não poderia deixar de ser aquele próprio das exações tributárias. Significa, portanto, que, ao construir suas pretensões extrafiscais, deverá o legislador pautar-se, inteiramente, dentro dos parâmetros constitucionais, observando as limitações de sua competência impositiva e os princípios superiores que regem a matéria, assim entendidos tanto os dispositivos expressos quanto os implícitos.²²⁴

A supremacia da Constituição Federal não é mera formalidade ou simples teoria advinda do positivismo, mas demonstra aplicabilidade prática, porquanto os preceitos constitucionais, tais como os dispositivos que preveem a ordem tributária, determinam a forma e a matéria de cada norma, sendo que a extensão que dá ensejo à criação de normas com finalidades diversas da simples arrecadação, como é o caso da extrafiscalidade, é, ela mesma, limitada.

Nesse sentido, leciona Paulo de Barros Carvalho:

a Carta Magna exerce esse papel fundamental na dinâmica do sistema, pois nela estão traçadas as características dominantes das várias instituições que a legislação comum posteriormente desenvolverá. Sua existência imprime, decisivamente, caráter unitário ao conjunto, e a multiplicidade de normas, como entidades da mesma índole, lhe confere o timbre de homogeneidade.²²⁵

²²³ Para José Souto Maior Borges: “A atividade financeira do Estado, para os adeptos da extrafiscalidade, é um método pelo qual se exerce a influência da ação estatal sobre a economia (*regulatory effects*); visa atingir escopos extrafiscais de intervencionismo estatal sobre as estruturas sociais.” BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 51.

²²⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 241.

²²⁵ *Ibid.*, p. 214.

Embora possa ser imaginado que a extrafiscalidade tenha um caráter diferenciado da mera fiscalidade, dada a influência que pretende exercer na economia e na sociedade e, sobretudo pelo interesse político que motiva sua criação, não é permitido supor que essa diferenciação se alonga para a possibilidade de haver um regime especial, pois “não tem cabimento aludir-se a regime especial, visto que o instrumento jurídico utilizado é invariavelmente o mesmo, modificando-se tão-somente a finalidade do seu emprego”.²²⁶

O caráter vinculado da norma tributária, presente inclusive na norma tributária com caráter de extrafiscalidade, delimita a área de atuação do legislador. Não caberia ao legislador estadual, por exemplo, criar norma tributária que versasse sobre imposto de importação, por mais que esse legislador tivesse a boa intenção de incentivar a importação do Estado que representa, já que a competência para a criação desse tributo é exclusiva da União. Assegurados esses limites, os legisladores possuem, no entanto, a possibilidade de inovar dentro de suas competências, criando normas que gerem impacto sobre a sociedade.

Normalmente, as normas tributárias extrafiscais possuem expressão econômica bastante declarada, uma vez que é inevitável a associação entre a finalidade da norma e o caráter tributário de cunho financeiro. Por mais que deseje o legislador criar norma que tenha impacto de tal modo que o cidadão seja incentivado para uma atitude específica por meio de um abatimento em determinado tributo, e essa atitude específica possua caráter amplamente social ou ambiental, como, por exemplo, o incentivo à educação ou à prática de condutas que reduzem a emissão de gás carbônico, não há como fugir do fato que se a norma escolhida para esse fim é norma tributária, haverá, sempre, o envolvimento da questão financeira, mesmo que de forma menos explícita.²²⁷

Para Aliomar Baleeiro:

²²⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 241.

²²⁷ O esclarecimento de José Souto Maior Borges é bastante válido: “A doutrina da extrafiscalidade – ao contrário da concepção da finança “neutra” – não considera a atividade financeira um simples instrumento ou meio de obtenção de receita, utilizável para o custeio da despesa pública. Através dela, o Estado provoca modificações deliberadas nas estruturas sociais. É, portanto, um fator importantíssimo na dinâmica socioestrutural.” BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 47.

ao invés das “finanças neutras” da tradição, com seu código de omissão e parcimônia tão do gosto das opiniões individualistas, entendem hoje alguns que maiores benefícios a coletividade colhera de “finanças funcionais”, isto é, a atividade financeira orientada no sentido de influir sobre a conjuntura econômica.

[...]

Em verdade, a despeito das novidades terminológicas, a “Política Fiscal” é apenas nova aplicação dos instrumentos financeiros para fins “extrafiscais”.²²⁸

Desse modo, não é raro que os incentivos e intenções presentes em normas tributárias com caráter de extrafiscalidade sejam, em grande parte, voltados para a economia. Em verdade, a extrafiscalidade é uma forma bastante pertinente ao Estado, sendo também bastante cômodo para que este intervenha na economia sem comprometer as regras do mercado, mas que seja eficaz a ponto de satisfazer as necessidades de controle e regulação estatais.²²⁹

A extrafiscalidade surge como meio bastante satisfatório para desenvolver essa participação do Estado na economia sem que para isso seja necessária intervenção marcante e incisiva. Em vez de regular sob forma de delimitações claras e precisas, os governos utilizam as normas tributárias que incentivam determinadas condutas, sendo essas normas nitidamente caracterizadas pela extrafiscalidade. Nesse sentido, afirma James Marins:

a chamada extrafiscalidade é um poderoso agente regulador utilizado pela política econômica. As opções políticas fiscais também interferem na distribuição de riqueza interna e podem favorecer ou bloquear determinadas atividades, drenar recursos de uma para outra atividade econômica, estabelecer subsídios tributários ou barreiras tarifárias. Promover investimentos públicos aqui ou acolá. A tributação é fenômeno hiperestático, privado e público, individual e coletivo, microeconômico e macroeconômico, sociológico e ético, político e jurídico.²³⁰

Conforme essa forma de entender a extrafiscalidade, as mudanças sociais aconteceriam com maior ênfase na economia do que em outros segmentos da sociedade,

²²⁸ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 30.

²²⁹ Ainda nesse sentido: “O emprego da tributação como instrumento de regulação pública (fim extrafiscal) é, ao lado das funções puramente fiscais da atividade financeira, largamente utilizado. [...] As finanças públicas desenvolvem-se não apenas para suprir necessidades estatais, mas também para a consecução de objetivos de dirigismo e ordenação econômica”. BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 48-52.

²³⁰ MARINS, James. O desafio da política jurídico-fiscal. In: MARINS, James (coord). **Tributação e Política – Livro 6**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 36-37.

pois a norma tributária estaria realizando algo na área na qual ela se encontra mais próxima, qual seja, na economia.

A extrafiscalidade permite a indução de comportamentos, tema que será melhor abordado na sequência, possibilitando maior mobilidade na economia pelo Estado, consoante afirmam James Marins e Jeferson Teodorovicz:

a par das variadas finalidades pelas quais a extrafiscalidade tradicionalmente é aplicada, e sendo o tributo, um instrumento de natureza financeira, interferindo no patrimônio, na atividade econômica, na vida social, cultural, política e ambiental, torna-se hábil instrumento para a modelagem de comportamentos humanos. A lógica é bastante simples. Tributa-se mais a atividade que se pretenda desincentivar. Ao contrário, tributa-se menos a atividade que se pretenda incentivar.²³¹

Assim sendo, é inegável que a norma tributária criada com o objetivo de incentivar determinado ramo da economia, ou determinada forma de se desenvolver a economia, é igualmente ramo que, em maior ou menor grau, alcança a sociedade como um todo.

Mas é igualmente relevante o fato de que a extrafiscalidade executada com base em normas tributárias que visam alterar os rumos econômicos não alcança toda a capacidade que a própria extrafiscalidade possa ter, quando, por exemplo, incentiva o aproveitamento da propriedade rural com isenções do Imposto Territorial Rural para os produtores rurais que promovam a preservação do meio ambiente, como é o caso de normas que incentivam a manutenção de áreas florestais preservadas.²³²

As normas tributárias consideradas pelo caráter da extrafiscalidade podem, então, abordar finalidades que não apenas voltadas para o incentivo econômico. Este é apenas um segmento.

É importante esclarecer que, apesar de interferir de forma positiva em áreas específicas da sociedade, como na economia e no meio ambiente, a extrafiscalidade não age de forma repressiva sobre os sujeitos passivos, mas opera mais como um caminho que pode ser seguido e que conduz para duas trilhas: ou o sujeito passivo opta por seguir a trilha da norma tributária considerada pela extrafiscalidade e obtém os benefícios por ela concedidos como, por exemplo, a isenção ou o abatimento no

²³¹ MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. Extrafiscalidade socioambiental. **Revista de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 90, 2010. p. 77.

²³² Os exemplos podem ser encontrados na doutrina: CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 240.

imposto, ou se abstém da norma sem que com isso sofra alguma forma de sansão.²³³ Assim, se o legislador pretende que fazendeiros optem por manter um mínimo de suas propriedades para a preservação ambiental, basta que forneça essa opção para os fazendeiros com a criação de uma norma tributária caracterizada pela extrafiscalidade.

Desse ponto se extrai que a extrafiscalidade “[...] não visa a impedir uma certa atividade (para isso existem as multas e as proibições), mas tem por fim condicionar a liberdade de escolha do agente econômico, através da graduação tributária”.²³⁴

A voluntariedade do agir humano é tema de grande discussão no âmbito jurídico já há muito tempo. As teorias despertaram não apenas para a subjetividade, não a deixando de lado, mas igualmente para as relações que cada homem perpetua com as demais.

A liberdade pertinente à modernidade é conhecida por ser tratada como liberdade negativa, estando presente nas obras de grandes pensadores da filosofia política e jurídica, tal como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, todos tendentes a afirmar, apesar das diferenças de seus pensamentos, que a liberdade moderna é conhecida pela negatividade, ou seja, a possibilidade de o homem agir dentro da permissibilidade da lei, conhecidamente a liberdade negativa.²³⁵

Thomas Hobbes acreditava que a liberdade humana está no limite da lei quando um homem se encontra inserido no estado civil. Em suma, é permitido ao homem fazer tudo que não lhe é negado pela lei. Nessa forma de pensamento, o Estado tem grande gerência sobre a sociedade, já que todas as ações estão vinculadas às leis advindas do Estado. A liberdade humana, bem como a opção humana, não se posiciona perante as disposições e aberturas da lei, mas acontece no vácuo legislativo.²³⁶

Amplamente diverso é o pensamento de John Locke, que via nas leis uma regulação necessária, mas não exaustiva, em que a liberdade negativa permanecia existindo, contudo a lei não era um muro de repressão, mas demonstrava diversos

²³³ Faz referência a doutrina: “A extrafiscalidade intenta influir na opção do contribuinte por esta ou aquela atividade lícita, em outras palavras, na decisão da prática de “um ato que a lei permite”, na lição de Alfredo Becker, sendo certo que, no regime democrático, o que a lei não veda está permitido”. OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Proteção Ambiental e Sistema Tributário – Brasil e Japão: Problemas em comum?. In: MARINS, James (coord). **Tributação e Meio Ambiente – Livro 2**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 107.

²³⁴ Ibid., p. 107.

²³⁵ Sobre a separação entre liberdade positiva e liberdade negativa é possível conferir o ensaio do jurista e filósofo Benjamin Constant: CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 153-160.

²³⁶ HOBBS, Thomas. **Leviathan**. Londres: Penguin Books, 1985. p. 261.

caminhos a serem perseguidos. O pensamento liberal de Locke predominou e encontra respaldo nas aplicações do sistema jurídico e político da contemporaneidade. As normas não indicam ou proíbem uma ação, porém fornecem elementos para a realização de uma vontade. Esse é o caso dos contratos, mas também é o caso da extrafiscalidade, dentro de certo sentido.²³⁷

Ao mesmo tempo em que uma norma define a forma com que se estabelecerá um contrato, como por exemplo, a celebração de casamento, é possível haver uma norma que forneça abatimento àqueles que se portem de certa forma, tendo a repercussão no não pagamento da parcela de determinado tributo.

Em ambos os casos não se têm ações impositivas do Estado; são normas que dão ensejo ao uso da liberdade humana, havendo disposição legal para que a vontade possa se realizar, sem nenhum prejuízo ou sanção imposta, apenas restando a sugestão sob forma de uma vantagem a ser obtida.

A extrafiscalidade não existe para que o homem se encontre oprimido a cumprir determinada ação; é um convite para que regule sua conduta de forma a obter com isso vantagens, normalmente de caráter pecuniário, como é o caso do abatimento em determinados tributos.

O cumprimento do sujeito passivo à intenção da norma é a própria realização da norma, sendo que o caráter tributário e a vantagem pecuniária atingida, por meio do abatimento ou de alguma forma de desconto, é o simples mediador, ou seja, refere-se àquele convite acima citado. A extrafiscalidade é a passagem do puro individualismo liberal para a preocupação coletiva no direito tributário.²³⁸

A extrafiscalidade pode realizar-se sob a forma de incentivo, mas também por meio de uma norma criada com a intenção de regular as condutas de forma negativa, nos casos em que o legislador tem a intenção de que determinada conduta não aconteça, sem que com isso tenha que proibi-la. É normal que tal forma de norma tributária

²³⁷ LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. 2. ed. São Paulo: Martins fontes, 2005.

²³⁸ Posiciona-se a doutrina nesse sentido sobre a mudança de paradigma entre os séculos XIX e XX: “Com a difícil imagem que os tributos conservaram daquele período anterior, no século XIX, a doutrina do liberalismo econômico individualista ganha terreno, garantindo ao tributo grande restrição. [...] Porém, o liberalismo econômico, já defasado no século XIX, entrou em franco declínio, no período imediatamente posterior aos primeiros anos do século XX. Suas propostas de restrição da atividade estatal à economia, e o papel da política fiscal ‘neutra’, não cabiam mais naquele momento, haja vista as grandes crises econômicas que se sucederam”. MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. Extrafiscalidade socioambiental. **Revista de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 90, 2010. p. 79-80.

considerada pela extrafiscalidade encontre maior impacto em questões econômicas²³⁹, já que um produto tanto pode ser incentivado em sua compra quanto pode ser desestimulado, pelo alto preço que atinge quando os impostos somam-se ao produto inviabilizando sua aquisição. Os exemplos de Paulo de Barros Carvalho são bastante elucidativos:

os chamados “tributos aduaneiros” – impostos de importação e de exportação – têm apresentado relevantíssimas utilidades na tomada de iniciativas diretoras da política econômica. Haja vista para a tributação dos automóveis importados do exterior que, em dado momento histórico, foi desestimulante ao extremo, para impulsionar a indústria automobilística nacional.²⁴⁰

A política aduaneira dos Estados, sendo mais ou menos protecionista, pode encontrar melhor aplicação por meio das normas tributárias com caráter de extrafiscalidade, visto que atua como “sugestão” para que os sujeitos passivos se adequem. Por óbvio que o fato da norma conceder abatimentos de produtos nacionais para dar preferência na comercialização de tais bens, ou cobrando os “tributos aduaneiros” sobre produtos internacionais, não encontra repercussão apenas perante o sujeito passivo imediato, mas ressoa por toda a sociedade civil.²⁴¹

Justifica-se tal afirmação, pois a diminuição do preço dos produtos nacionais só encontra sua finalidade quando o consumidor, em preferência ao produto estrangeiro, age de forma a realizar a intenção do legislador, motivado pela compra.

Assim, nota-se que, mesmo que a extrafiscalidade desempenhe influência sobre o sujeito passivo, nem sempre a realização da intenção do legislador está limitada ao sujeito passivo, sendo que a aderência à norma tributária é apenas um dos elementos que devem compor o intrincado sistema que se desenrola como forma de realização da intenção do legislador. Os casos de influência na economia são paradigmáticos, em que a aderência do sujeito passivo na compra de um determinado produto é parte do incentivo à produção e a determinado setor da economia.

Bem, é importante que o estudo da extrafiscalidade não fique restrito ao impacto econômico, mas que atinja, de forma mais incisiva, questões que perpassam o interesse

²³⁹ BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 57-60.

²⁴⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 240-241.

²⁴¹ BORGES, José Souto Maior. Op. Cit., p. 57-60.

social, mais especificamente o interesse ambiental, o que motiva análise sobre o papel das normas tributárias com caráter de extrafiscalidade na sociedade civil nos pontos não abrangidos apenas pela economia.²⁴²

Conforme numerosas vezes asseverado, a extrafiscalidade cumpre papel importante na estrutura jurídico-estatal contemporânea, em que decisões políticas são tomadas por meio de atos legislativos, modulando opções aos cidadãos e tecendo rumos para a sociedade. Normalmente, essas opções concentram-se no campo econômico, contudo o potencial para regular condutas e estimular a “cultura” participativa e preocupada com o paradigma socioambiental.

A extrafiscalidade tem como sua base de operacionalidade a carga axiológica sobre a qual é aplicada, em que a vontade do legislador de fornecer uma ou outra opção para o contribuinte depende, em grande parte, dos valores inerentes a essa norma. Por certo que a norma que prevê abatimento para aqueles que preservam o meio ambiente, em uma sociedade em que todos culturalmente preservam o meio ambiente,^{*4} mostra-se descabida e não alcança sua finalidade (estimular certa atitude em detrimento de outra). Para tanto, é necessário que o legislador encontre certas conduta típicas na sociedade e tenha a intenção de estimular alterações nessas atitudes por meio da extrafiscalidade.²⁴³

Os problemas sociais são tipicamente resultado de certos aspectos valorativos, em que o Estado, por mais que atue de forma positiva, como nas ações de efetivação dos direitos fundamentais sociais, não é capaz de sanar todos os problemas.²⁴⁴ A extrafiscalidade, portanto, vislumbra uma oportunidade para alterar os rumos, mesmo que de forma sutil, na busca pela resolução desses problemas.

²⁴² Faz-se ecoar os ensinamentos de James Marins: “Se naquela época [liberalismo do século XIX] a finalidade social estaria limitada ao bojo da economia liberal, servindo ao objetivo de garantir alguns benefícios ao trabalhador, ou à própria sociedade desfavorecida, hoje as finalidades sociais superam em muito a finalidade de redistribuição de riquezas, ou de favorecimento ao pleno emprego, grandes corolários das duas épocas citadas”. MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. *Extrafiscalidade socioambiental. Revista de Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 90, 2010, p. 93.

²⁴³ Sobre a variabilidade cultural: “A eficiência do desenvolvimento, passa por uma remodelação conceitual, pois, se antes essa noção estava ligada somente a critérios econômicos, hoje aliam-se critérios sociais e ambientais.” *Ibid.*, p. 93.

²⁴⁴ Afirma Fernando Magalhães: “Ao lado dos interesses individuais, convivem interesses coletivos muitas vezes postos em conflitos intertemporal. A perspectiva do desenvolvimento sustentável coloca em conflito as necessidades das gerações presentes em face das futuras. Esse conflito de interesses dessas coletividades, representadas pelas comunidades presentes e as futuras, impõe ao Estado uma atuação conciliadora inafastável”. MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação Ambiental: a Função do Tributo na Proteção do Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 70.

Se há falha na prestação estatal referente à educação, é possível que se estabeleça parâmetro de extrafiscalidade que incentive o investimento nesse setor, com o abatimento em determinado tributo. O investimento do tributo, que iria primeiramente para o Estado, e depois seria repassado para a educação, atinge, com a extrafiscalidade, muito antes a educação, conferindo maior efetividade. Uma cultura que, primeiramente, não incentivava a educação, passa a ter suas condutas alteradas pelo incentivo pecuniário presente na norma tributária caracterizada pela extrafiscalidade, na qual, ao invés de pagar o tributo, faz-se o abatimento pelo tanto investido em educação, por exemplo. Conseqüentemente, após o transcurso do tempo, essa mesma cultura pode se encontrar incentivando a educação, levando a extrafiscalidade a tornar-se inútil nesse determinado Estado.

Igualmente, pode ocorrer com questões ambientais, tema do presente trabalho. A extrafiscalidade operaria, em questões ambientais alterando condutas. Contudo, há de se alertar que a questão ambiental é tanto mais específica e, por conseguinte, a extrafiscalidade, quando no tocante às normas que influenciem condutas ambientais, vai, necessariamente, operar com mais ênfase sob aqueles que têm maior contato com o meio ambiente.²⁴⁵

Ou seja, por mais que o meio ambiente conste como uma preocupação universal, tal como educação ou saúde, para que alguém se veja motivado a alterar sua conduta com o fim de preservar o meio ambiente, é necessário que o sujeito passivo da norma tributária já tenha contato relevante com o meio ambiente. A alteração que se pretende produzir na conduta, dessa forma, atinge especificamente parcela da população que já tem contato massivo com o objeto que quer ser protegido ou alterado, sendo esse objeto o meio ambiente, por exemplo.²⁴⁶

Há na extrafiscalidade um intuito pedagógico, que procura definir novos padrões de conduta na sociedade, fazendo uso do aparato jurídico-normativo para estabelecer

²⁴⁵ Surge então o conceito de sustentabilidade na esfera fiscal, como questão de responsabilidade dos sujeitos passivos: “Aqui encontramos o ponto que liga a noção de sustentabilidade ao tema de nosso estudo. Se a sustentabilidade apresenta aspectos políticos, econômicos, sociais, ambientais, etc., evidente que sua reflexão também recai sobre o fenômeno financeiro, e por extensão, sobre a atividade tributária”. MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. Extrafiscalidade socioambiental. **Revista de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 90, 2010. p. 100.

²⁴⁶ Ibid., p. 100-104.

progresso e maior sociabilidade em determinadas áreas do convívio social²⁴⁷. Passível de afirmação é o fato de que a extrafiscalidade é norma tributária que pretende induzir comportamento na sociedade, o que faz referência ao fato de ser norma indutora, ponto a ser tratado mais adiante.²⁴⁸

Portanto, a extrafiscalidade não se trata unicamente de norma tributária pura e simplesmente, mas atinge novos índices e finalidades. No sentido de depurar a extrafiscalidade, Paulo de Barros Carvalho afirma o cabimento e a pertinência distintiva entre norma fiscal típica e norma fiscal considerada pelo caráter da extrafiscalidade:

há tributos que se prestam, admiravelmente, para a introdução de expedientes extrafiscais. Outros, no entanto, inclinam-se mais ao setor da fiscalidade. Não existe, porém, entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão-só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem, harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro.²⁴⁹

Conquanto, comumente, se analisar a extrafiscalidade como fenômeno isolado, tão somente para deixar mais clara sua compreensão, na prática, o dispositivo fiscal e extrafiscal caminham conjuntamente, não havendo como eximir-se da norma tributária com caráter de fiscalidade, mesmo que a intenção final seja marcada pela extrafiscalidade.

O caráter extrafiscal não é único na norma tributária, mas é predominante, sendo que a análise da norma que resultará em afirmar que se se trata de dispositivo com intenção fiscal ou extrafiscal depende, em grande medida, da análise teleológica da norma, ou seja, captar o sentido final da norma.

Para que se identifique o caráter predominante de extrafiscalidade da norma, é preciso estar presentes todos os elementos anteriormente levantados, dentre eles a inevitável influência e participação pecuniário-econômica na norma tributária. Quando não for possível perpassar essa questão econômica e alcançar a medida que estipula se

²⁴⁷ Conforme exposto na doutrina: “De todo modo, se a extrafiscalidade e a fiscalidade não se separam, mas caminham lado a lado, muitas vezes misturadas de tal forma que seja quase impossível dissociá-las, ou identificá-las, é preciso entender que a visão de extrafiscalidade muda conforme o contexto em que vivemos e conforme os objetivos almejados em cada sociedade”. MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. Extrafiscalidade socioambiental. **Revista de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 90, 2010. p. 94.

²⁴⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 241.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 241.

se trata de simples fiscalidade, com caráter de abastecimento dos cofres públicos, ou se for possível alcançar o fim almejado trata-se de extrafiscalidade, com caráter de regulação de condutas.²⁵⁰

Tendo sido definido, pela predominância do caráter final da norma, se é realmente caso de extrafiscalidade, cabe também analisar qual é a temática que pretende ser regulada, ou seja, qual é a área da conduta que se pretende incentivar ou desestimular por meio da norma. Se numa primeira análise não tenha restado suficientemente claro se a norma detém intenção extrafiscal, possivelmente com a análise da temática a compreensão seja mais clara.

Por isso, uma norma que versa, por exemplo, sobre questão ambiental, sobretudo no âmbito tributário, deixará mais evidente o padrão de conduta que se pretende estimular, tal como a preservação ambiental. Seria esse o segundo ponto em questão a ser observado, qual a conduta que se pretende estimular, se é que existe alguma conduta estimulável.

Finalmente, o último elemento que pode ser observado na norma tributária caracterizada pela extrafiscalidade é, sem sombra de dúvidas, o elemento da opção, ou o uso da liberdade humana para aderir ou não à norma tributária.

Em geral, a norma tributária de caráter fiscal, tal como o Imposto de Renda, não surge para o sujeito passivo como opção. O pagamento do imposto previsto na norma é impositivo pelo poder que o Estado tem de obrigar o sujeito passivo, quando se está diante de norma preponderantemente fiscal. Contudo, quando a norma surge para o sujeito passivo como exercício de sua vontade, o caráter da extrafiscalidade começa a aparecer.

O que caracterizaria a extrafiscalidade é a não imposição estatal para o cumprimento de determinada norma, mas por ato de vontade livre, tal como adotar a conduta de comprar produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros ou agir em favor da preservação do meio ambiente.

Conforme foi exposto, a extrafiscalidade almeja a alteração de uma conduta, por meio da norma tributária, alcançando seu objetivo quando o sujeito adere à norma tendo, então, sua conduta alterada.

²⁵⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 240-242.

A aplicação da norma tributária no caso da extrafiscalidade é nítida exemplificação de uma norma indutora, já que se pretende induzir um comportamento.

Em verdade, a extrafiscalidade encontra especificidade em várias normas, tais como a norma indutora, sendo que a apresentação preliminar da extrafiscalidade tornará mais evidentes as funções e elementos da norma indutora tratadas a seguir.

4.2 AS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS

A composição da norma é assunto reiteradamente debatido no direito, em primeiro porque toda a estrutura jurídica depende da dinamicidade, aplicabilidade e essência da norma jurídica, segundo porque o direito sofreu durante os séculos XIX e XX forte influência cientificista que o forçava a buscar justificativas adequadas para sua operacionalidade, de modo que a norma foi motivo de amplo debate tanto no momento de sua criação, ou seja, a forma com que é deliberada e inserida no ordenamento jurídico, passando por seus efeitos e alcançando o que foi compreendido como “sentido da norma”, ou finalidade da norma.

A busca por estabelecer uma entidade que significasse o direito era uma forma de regulação não apenas interna ao próprio sistema jurídico, mas cumpria papel político, já que a norma passara, então, a ser a nova palavra de ordem social; palavra essa que transcorria escada hierárquica e atingia a teoria de Kelsen²⁵¹ sobre a “norma fundamental”.

Assim, toda a formação do Estado, por influência do positivismo, confundia-se com a criação do direito, e toda a criação do direito dependia, necessariamente, de vinculação significativa com o que se compreendia por norma, pois o núcleo primordial do sistema jurídico era, exatamente, a “norma fundamental”.

Dessa forma, muitos foram os autores que se debruçaram sobre a origem e os efeitos das normas jurídicas, sendo que a variabilidade, primeiramente existente, foi aos poucos se tornando mais clara.

A origem da norma encontra uma relação com dois elementos: (i) tendo sido estabelecido sistema jurídico, a norma, para ser criada, deve ser prevista por outra norma regulamentadora e, (ii) quase que em sua totalidade, a norma deve corresponder

²⁵¹ Vide KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

com o processo democrático mínimo. Isso faria referência direta ao Estado Democrático de Direito, ou seja, a norma deve respeitar a existência desse Estado, bem como os seus preceitos fundadores: Democracia e Legalidade.

Em função desta concepção teórica, parece haver acordo tácito entre os autores que é dessa forma que a norma se origina, como pode ser encontrado nas teorias de Kelsen, Austin, Hart, Alexy, entre tantos outros, havendo poucos dissidentes que sustentem uma formação normativa que não corresponda com a legalidade e com a democracia.

Contudo, nem todos esses autores acima referidos concordam com os efeitos e a essência da norma, havendo, em verdade, grande distinção entre as teorias. Enquanto alguns afirmam que toda norma deve possuir caráter de sanção, pura e simplesmente, dada a essência/finalidade de comando da norma, como é o caso de Austin, outros sustentam que as normas jurídicas podem variar entre uma sanção e um prêmio, sendo a norma a regulamentação de conduta, tal como sustentam Kelsen e Hart.

Paulatinamente, foi sendo aceita a teoria, por conveniência cultural e por necessidade dos nossos tempos, que a norma busca regular as condutas sociais. Assim sendo, a teoria de Kelsen²⁵² predomina, até certo sentido, e evidencia que a norma jurídica não precisa expressar, unicamente, comando vinculado a uma sanção, mas pode ser, igualmente, uma sugestão para o cidadão, como espécie de guia para as ações.

É nesse sentido que nasce a ideia de criar normas que forneçam caminho para as condutas, sejam elas quais forem. Anteriormente, foi apresentada a questão da extrafiscalidade, em que a norma tributária desempenharia função tal que não seria limitada ao desígnio de abastecer os cofres públicos. As normas tributárias com caráter de extrafiscalidade fazem parte do subconjunto dentre o que se compreende por norma, sendo que esse subconjunto pode ser entendido como aquele das normas indutoras. Muitas das características foram apresentadas para as normas tributárias com caráter de extrafiscalidade, o que facilita a apresentação das normas indutoras em sentido mais amplo.

Inicialmente, observa-se que embora a norma indutora possua características próprias, como a finalidade, não há como livrar-se, totalmente, de alguns detalhes

²⁵² Vide KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

próprios como, por exemplo, a questão de recolhimento de valores por parte das normas tributárias.

Sabendo que o presente trabalho aborda as normas tributárias em sua relação com as questões ambientais, os exemplos sobre normas indutoras predominarão na temática tributária, ressalvando, entretanto, que é possível haver normas indutoras em outras áreas do direito. Assim, a característica anteriormente asseverada é analisada por Luís Eduardo Schoueri:

de um lado, por mais que um tributo seja concebido, em sua formulação, como instrumento de intervenção sobre o Domínio Econômico, jamais se descuidará da receita dele decorrente, tratando o próprio constituinte de disciplinar sua destinação. Fosse irrelevante ou indesejada a receita proveniente dos chamados “impostos extrafiscais”, não haveria porque o constituinte contemplá-la.²⁵³

Consoante a doutrina apontada, as normas indutoras, embora tenham por intenção intervir no sistema econômico, não se furtam do caráter fiscal, ou seja, não deixam de somar quantias aos cofres públicos. Isso ocorre em grande parte pela própria função da norma indutora, já que deve haver algum elemento que não apenas indique o caminho para o contribuinte, mas que, igualmente, o leve a fazer daquela maneira.

Nesse ponto, a extrafiscalidade é bom exemplo para a intervenção econômica por meio de normas indutoras, visto que aquela prevê abonos ou isenções, mas mesmo assim segue com a previsão de cobrança pecuniária.

Isso remete ao fato de que a função da norma indutora não é, de forma alguma, apenas proporcionar melhor condição para o contribuinte que aderir à conduta desejada, mas é, antes de tudo, uma forma de induzir o contribuinte a seguir determinada conduta sob a promessa de vantagem. Nesse sentido, o abatimento cumpriria a função de promessa, ao passo que a adesão do contribuinte à conduta seria a finalidade esperada, sendo que o valor recolhido manteria o caráter tributário da norma, caráter esse que não figura como principal tanto em sua criação quanto em sua finalidade, mas do qual não é possível livrar-se.

²⁵³ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 16.

A norma tributária é a condição de interferência indireta na ordem econômica, o que reflete a importância da referida norma. Para tanto, é necessário entender as formas de identificar a finalidade de uma norma indutora para compreender sua estrutura.

A finalidade da norma indutora pode aparecer sob duas formas, sendo que a sua interpretação busca trazer clareza para qual dessas formas permitirá declarar a real finalidade para que se possa afirmar se tratar de uma norma indutora.

Está-se diante dos traços subjetivo e objetivo da norma. Os indícios subjetivos são bastante obscuros, já que a tentativa seria analisar a intenção do legislador, intenção essa que deveria, de uma forma ou de outra, estar expressa na própria norma. Nesse sentido afirma Schoueri:

o critério finalístico, por sua vez, pode ser buscado por uma análise subjetiva, perquirindo qual a finalidade do legislador, em cada traço dos contornos jurídicos do tributo, por elementos objetivos e pela combinação de elementos subjetivos e objetivos. Em qualquer caso, revelando-se o desejo deliberado de influir na ordem econômica e social, ter-se-ia norma tributária indutora. Na sua primeira forma, i.e., análise puramente subjetiva, o critério pode ser prontamente rejeitado, já que a mera intenção do legislador, que não se faça expressar por qualquer dado objetivo, i.e., extraído do fruto do seu trabalho, a lei escrita, refoge ao próprio objeto da análise ora empreendida, que é a norma tributária indutora.²⁵⁴

Dessa forma, resta praticamente impossível realizar análise puramente subjetiva, uma vez que a intenção do legislador, se não encontrar um mínimo de aporte objetivo, resta absolutamente inócua. A análise puramente subjetiva se vê impossibilitada; assim “dado o consenso da insuficiência dos critérios subjetivos para a identificação das normas tributárias indutoras”, conforme foi exposto, “vários autores acabaram por dispensá-los, buscando valer-se de critérios objetivos”.²⁵⁵

Partindo para análise objetiva, encontra-se ampla gama de possibilidades a serem observadas. Tal como na extrafiscalidade, por se tratar de gênero na qual a norma indutora é espécie²⁵⁶, a análise deve ser feita com base nos efeitos produzidos não só no mundo jurídico, mas principalmente o impacto na sociedade, já que as normas indutoras possuem essa particularidade.

²⁵⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 17.

²⁵⁵ Ibid., p. 18.

²⁵⁶ Ibid., p. 32. Afirma o autor que a extrafiscalidade pode referir-se ora a um gênero, ora a uma espécie. Quando tido como gênero “[...] inclui todos os casos não vinculados nem à distribuição equitativa da carga tributária, nem à simplificação do sistema tributário”, como é o caso da tributação socioambiental.

Consequentemente, o caráter objetivo traria consigo um impacto presente na sociedade, resultado da intenção do legislador, de tal forma que o caráter subjetivo transparece pelos efeitos objetivos. Sobre essa indefinição entre o tributo ter ou não determinada intenção é possível rememorar a questão da indefinição entre fiscalidade e extrafiscalidade, tal como sustenta Raimundo Bezerra Falcão:

para se ter a idéia de quando um tributo é fiscal ou extrafiscal, é imprescindível que se tenha em conta qual a inspiração predominante quando de sua criação ou posterior aplicação. E que, não obstante possível a separação conceitual, é um pouco complicada a distinção prática. Com freqüência, sói ocorrer de se superporem as duas conotações. Em tal hipótese, só o critério da predominância salvará a distinção fática.²⁵⁷

Essa diferenciação feita pela doutrina sobre a extrafiscalidade e a fiscalidade esclarece, em grande medida, possível distinção entre a norma indutora e a norma comum. A finalidade indutora apareceria sob efeito subjetivo, trazendo consigo elementos subjetivos, ou seja, demonstraria certa intenção do legislador ao criar aquela determinada norma, de determinada forma, ou em determinado contexto. Diversas são as formas de aferir o efeito objetivo que traz consigo os caracteres subjetivos de uma intenção indutora. A jurista Dora Schmidt, em 1926, estabeleceu uma série desses efeitos que auxiliam – mas não esgotam – na identificação e análise da norma indutora. Schoueri é quem apresenta essa listagem:

para a autora, a finalidade indutora por vezes transparece por meio de sinais objetivos, assim arrolados: i) quando o próprio texto da lei declara a finalidade indutora, caso em que esta finalidade se reputa formulada juridicamente; ii) contexto político, quando a medida tributária não vem isolada, mas embutida num conjunto (pacote) com outras medidas contemporâneas e com igual finalidade; iii) quando o Estado não precisa de recursos adicionais, ou renuncia a receitas tributárias; iv) pelo objeto tributado. i.e., quando o imposto incide preferencialmente sobre alguns objetos, em detrimento de outros que estariam igualmente à disposição do legislador; v) pela base de cálculo; ou vi) pela alíquota.²⁵⁸

Dentre a listagem apresentada pela jurista nota-se tendência para a observação do contexto de criação da norma, ou seja, a característica objetiva que recai sobre a

²⁵⁷ FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e Mudança Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 49.

²⁵⁸ SCHMIDT, 1926 apud SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 18.

norma indutora não é tanto de caráter puramente finalístico, mas leva em consideração o meio em que a norma foi criada.

Dessa maneira, buscando coadunar o caráter subjetivo, em que estaria presente a intenção do legislador, e o caráter objetivo, em que se encontrariam os efeitos da norma como sendo ou não indutora, a opção doutrinária é por analisar as normas com base no misto formado por ambas as características.

Nem só as características objetivas são suficientes para delimitar a norma como indutora, como tampouco o caráter subjetivo. É fato que o caráter subjetivo é mais difícil de ser identificado, o que levaria alguns autores a privilegiarem o quesito objetivo. A identificação objetiva se daria, conforme a listagem antes apresentada, em diferenciação muito próxima entre a fiscalidade e a extrafiscalidade, ou seja, por mera questão de arrecadação por parte do Estado. Nesse sentido, a norma indutora:

ocorreria quando ficasse constatado que a introdução do tributo não se dava por motivos arrecadatários (já que as necessidades do Estado já estariam completamente cobertas pelos tributos anteriormente existentes), conquanto de fato pudesse indicar a inexistência de finalidade arrecadatória, não seria de fácil constatação, tendo em vista a crescente necessidade de recursos por parte do Estado.²⁵⁹

Consoante visto, tal como na extrafiscalidade, o mero atributo de arrecadação não é suficiente para delimitar, mesmo que no máximo de objetividade, o fato da norma ser indutora ou não, pois, ainda que a intenção seja de produzir alterações na conduta e intervenções na economia, o caráter fiscal não pode ser abstraído, havendo sempre grau de arrecadação, dificultando a conclusão se a norma é ou não indutora.

Assim, recorrendo para outro quesito, constante na listagem de Dora Schmidt, embora não fosse um dos principais, a alíquota da norma tributária surge como solução para as análises existentes entre as dinâmicas objetivas e subjetivas.

Embora a alíquota faça referência ao objeto da tributação como elemento para se identificar se se trata de norma indutora ou não, tendo ela capacidade de abarcar os indícios objetivos e subjetivos, dado que “quanto mais limitado o objeto, mais provável a existência da norma indutora”, ainda assim não seria suficientemente clara a predominância da norma como indutora. Contudo, a alíquota figura como o maior

²⁵⁹ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 19.

indício da norma indutora, “já que quando a alíquota varia, para cima ou para baixo”, conforme a estrutura da norma, “para determinar grupos assemelhados do ponto de vista econômico, social ou de capacidade contributiva”, especificando, assim, os sujeitos focados pela norma, “ter-se-ia forte indicio de uma tributação ou isenção intervencionista”.²⁶⁰

Por óbvio que apenas a análise da alíquota não é suficiente para a identificação da norma tributária como indutora, mas é, sem dúvida, um subsídio de valor. Deve ficar claro que os indícios, mesmo que puramente objetivos ou subjetivos, ou ainda no misto entre ambos, não podem ser considerados isoladamente.

Isto porque o contexto de criação da norma deve ser sempre observado, bem como, se possível, as motivações sociais, econômicas e culturais que estavam presentes quando da produção da norma. Conjuntamente, deve ser observada a aplicabilidade da norma, compreender se possui importância de arrecadação ao Estado ou se figura, mesmo que com funções de arrecadação, com outras finalidades além da arrecadatória. Por fim, para compreender se a norma é, realmente, indutora é necessário compreender de que forma afeta ou intervém no sistema econômico, já que a norma indutora possui essa característica e essa diferenciação da extrafiscalidade, muito mais ampla.

Cabe, então, explorar esse último elemento: o caráter de intervenção econômica, já que a norma indutora parece ser mais facilmente compreendida por esse quesito.

Pois bem, a noção de intervenção econômica anuncia, como pressuposto de sua existência, a presença de uma ideia, mesmo que ampla, de economia ou de sistema econômico, sistema esse que sofrerá as influências da referida intervenção.

Inicialmente, esclarece-se que a noção de intervenção econômica é fruto de concepção histórica, em que a estrutura da economia se mostrou vulnerável e conflitante com outros princípios, sobretudo princípios sociais.

Conforme exposto no 1º capítulo deste trabalho, o desenvolvimento econômico, que por muito tempo foi associado com um simples crescimento econômico, ou seja, com uma maior produção de riquezas, pensamento que predominou no século XIX e início do século XX dada a influência do liberalismo, começou a ser questionado quando em comparação com as questões sociais, visto que a produção de riqueza não

²⁶⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 20.

deveria ocorrer de forma desigual, o que geraria problemas com os quais o Estado teria que arcar. É nesse sentido que afirma a doutrina:

desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, nem tampouco simples produção de riqueza. Pressupõe distribuição, ou redistribuição, dessa riqueza, em favor do bem-estar social, e participação da sociedade, portanto, em benefícios diversos, como a educação, boas condições sanitárias, oportunidades de trabalho, lazer, alimentação adequada, entre vários outros aspectos.²⁶¹

A compreensão que começou a se firmar, em contrariedade aos ditames do liberalismo, era postulada sobre a preocupação de questões sociais, sendo que a economia, por ocupar um lugar de privilégio na estrutura social, tendo mais poder que outros setores, deveria ser controlada pelo Estado, para que a entidade estatal não fosse sobrecarregada pelos problemas e desigualdades geradas pelo próprio sistema econômico. A predominância do capitalismo levou os juristas e estudiosos a formularem teorias que contivessem, de diversas formas, a previsão de intervenção nessa força maior.

Muitas são as contribuições para conter o capitalismo que tenderia a aumentar a desigualdade social e intensificar alguns problemas que envolveriam a coletividade²⁶², os quais não seriam unicamente referentes à distribuição de renda, mas afetariam outros problemas coletivos, como, por exemplo, o meio ambiente.

A respeito disso, leciona Eros Roberto Grau:

afirmada a adequação do uso do vocábulo intervenção, para referir atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito (“domínio econômico”), reafirmo a classificação de que tenho me valido, que distingue três modalidades de intervenção: intervenção por absorção ou participação (a), intervenção por direção (b) e intervenção por indução (c). [...] Quando o faz, por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados.²⁶³

²⁶¹ FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e Mudança Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 70.

²⁶² Nesse sentido: “Toda coletividade humana, de acordo com a opinião de Celso Furtado, é capaz de criar um excedente que gera a acumulação de capital, de que grupos minoritários têm sabido apropriar-se, de maneira permanente ou ocasional. No processo acumulativo, o essencial não é a retenção por um grupo minoritário – e seria até bom que se evitasse isso, dizemos nós –, porém a transformação do excedente em capacidade produtiva, que obteria vantagens indiretas pela elevação do nível de consumo, ensejando a diversificação deste e, por via de consequência, impulsionando as atividades comerciais.” Ibid., p. 70.

²⁶³ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 148-149.

As duas primeiras formas de intervenção mencionadas por Eros Roberto Grau possuem caráter mais incisivo, tendo participação mais ativa do Estado na intervenção do domínio econômico, ao passo que a intervenção por indução ocorre de forma mais branda, com sutileza mais própria da intervenção sugestiva.

Portanto, a intervenção por participação e a intervenção por direção são modos em que o Estado se posiciona de forma a agir, positivamente, na ordem econômica, seja “assumindo integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito”, seja por exercer “pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito”.²⁶⁴

No entanto, a intervenção por indução surge como possibilidade normativa, integrada ao sistema jurídico, com destaque para o âmbito tributário, em que o Estado exerce influência de forma mais velada e menos agressiva. A vantagem da sutileza da indução, contudo, traz consigo a problemática do tempo, já que a alteração de uma conduta por indução é muito mais lenta que a intervenção por direção.²⁶⁵

Fora essa problemática, a intervenção por indução é benéfica em outros pontos, tal como a própria extrafiscalidade, porquanto induz a comportamento sem cercear a liberdade, apenas fornecendo subsídios e vantagens para o agente que opta por uma conduta em detrimento de outra. É com base nesse fundamento que a intervenção por indução é forma de conduzir a movimentação econômica sem que o Estado traga para si a animosidade dos agentes econômicos. Mais uma vez é esclarecedora a afirmação de Eros Roberto Grau:

no caso das normas de intervenção por indução defrontamo-nos com preceitos que, embora prescritivos (deônticos), não são dotados da mesma carga de cogência que afeta as normas de intervenção por direção. Trata-se de normas dispositivas. Não, contudo, no sentido de suprir a vontade dos seus destinatários, porém, na dicção de Modesto Carvalhosa, no de levá-lo a uma opção econômica de interesse coletivo e social que transcende os limites do

²⁶⁴ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 148.

²⁶⁵ Essa ponderação encontra fundamento na doutrina: “Do ponto de vista da ciência das finanças, parece preferível a adoção de normas de direção, em lugar dos incentivos ou desincentivos fiscais, quando se busca um efeito imediato, já que os últimos tendem a exigir mais tempo para modificar o comportamento dos destinatários. Se a intenção é desencorajar um ato, sustenta-se a preferência do meio punitivo (multa), já que este, além da ameaça financeira (presente também no instrumento indutor), tem um efeito social de caracterização da infração à lei”. SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 46-47.

querer individual. Nelas, a sanção, tradicionalmente manifestada como comando, é substituída pelo expediente do convite. [...] Ao destinatário da norma resta aberta a alternativa de não se deixar por ela seduzir, deixando de aderir à prescrição nela veiculada. Se adesão a ela manifestar, no entanto, resultará juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência dessa adesão.²⁶⁶

A palavra doutrinária supramencionada alerta para pequenas questões, como é o caso da adesão, já que, por se tratar de uma espécie de norma com característica de extrafiscalidade, a norma indutora necessita não de uma participação obrigatória do sujeito contribuinte, mas de uma adesão voluntária.

Além disso, a adesão voluntária, uma vez que realizada pelo contribuinte, passa a gerar efeitos tais que a vantagem do contribuinte em aderir à norma indutora repercute sobre a economia, efetuando a intervenção econômica que havia previsto o legislador.

Todo esse processo se assemelha ao que ocorre com os agentes contribuintes que aderem às normas tributárias com caráter de extrafiscalidade, todavia com uma diferença que deve ser salientada: por se tratar de questão que envolve o domínio econômico, influenciando a norma indutora na movimentação econômica seja macro ou microeconomicamente, os agentes que se beneficiam pela adesão às normas indutoras obtêm, em verdade, dupla vantagem, já que há a vantagem prevista na norma, sendo aí o “universo do direito premial”,²⁶⁷ mas também a vantagem perante os outros agentes econômicos, visto que o abatimento nos custos influencia no valor do produto e, por conseguinte, na competitividade no mercado, traço imprescindível para o crescimento econômico de um agente.

Assim sustenta Eros Roberto Grau:

a sedução à adesão ao comportamento sugerido é, todavia, extremamente vigorosa, dado que os agentes econômicos por ela não tangidos passam a ocupar posição desprivilegiada nos mercados. Seus concorrentes gozam, porque aderiram a esse comportamento, de uma situação de donatário de determinado bem (redução ou isenção de tributo, preferência de obtenção de crédito, subsídio, v. g.), o que lhes confere melhores condições de participação naqueles mesmos mercados.²⁶⁸

²⁶⁶ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 150.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 150.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 150.

A participação dos Estados na economia não é suficiente, como se demonstrou ao longo do século XX, para reger e controlar o mercado, que segue inabalável em seu próprio caminho. Assim sendo, os agentes econômicos, por mais capazes e potentes que sejam, por estarem melhor inseridos e competitivos no mercado, não podem ignorar um incentivo, bem como não é prudente que não levem em consideração a competitividade que advém das normas indutoras. Por outro lado, o Estado, notando a impossibilidade de dobrar o mercado como melhor lhe aprouver, e com isso moldar as condutas econômicas para os rumos que bem entender, vê nas normas indutoras uma forma de conduzir para fins externos à economia, como é o caso das normas indutoras aplicáveis a casos do meio ambiente.²⁶⁹

Independentemente de qual forma de intervenção por indução se faça (incentivos fiscais, subvenção direta, conhecida por norma tributária indutora incentivadora, etc.), o que resta é a questão que a alteração na conduta é preferível que se faça, em grande parte das vezes, sobretudo em algumas áreas, de forma mais sutil e menos incisiva, já que a tomada de uma conduta é preferível em face de uma norma, por exemplo, que impõe determinada multa.

A norma indutora se vale da força do capitalismo presente nas regras de mercado, aproveitando-se do ambiente de competitividade entre os agentes para inserir-se como vantagem pecuniária na busca pela alteração de condutas.

Sem dúvida, a preferência pela aplicação de normas indutoras para alguns casos é marcadamente influenciada pela matéria, tal como nos casos de direito ambiental e de preservação do meio ambiente, em que as multas mostram-se, em grande parte das vezes, insuficientes para conter as atitudes lesivas. Tendo sido, assim, especificada a estrutura da extrafiscalidade e da norma indutora, já é possível compreender a aplicabilidade dessas espécies normativas sobre as questões socioambientais.

²⁶⁹ Afirma Schoueri: “Campo onde a discussão sobre a conveniência da adoção de normas de direção ou de indução frutificou de modo peculiar foi o da tributação ambiental, onde se sustentou que melhor que a adoção de ordens ou proibições seria o emprego de instrumentos tributários, diretamente vinculados a atuações prejudiciais ao ambiente (emissão de barulho ou resíduos), colocando-se, então, os custos ecológicos no mecanismo de preços de mercado.” SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 48.

4.3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DO TRIBUTO

4.3.1 A tributação como instrumento para a correção das falhas do mercado

O Estado, o mercado e o direito interligam-se e provocam efeitos entre si. O direito, por sua vez, “é a instituição e o instrumento através do qual Estado e mercado servem-se mutuamente para a reprodução do sistema em que estão inseridos”. O direito disciplina normas que prescrevem sobre as relações entre Estado e sociedade, exercendo atividade regulatória destas relações com a finalidade de resolver conflitos.²⁷⁰

Fundamental a lição de Cristiane Derani:

hoje, já se constatou que a mera intervenção do direito como corretor de falhas eventuais não é mais suficiente. O papel mais ativo e empreendedor que ele vem assumindo, atribui-se ao fato de que tomou para si uma função de redistribuidor de riquezas, objetivando diminuição de problemas e diferenças sociais, decorrentes da livre negociação. Tal atividade do direito é hoje um fato incontestável. A sociedade contemporânea não consegue imaginar-se prescindindo desta atividade social do direito, destinada a ordenar e prescrever atividades estatais, com vistas à conservação da dinâmica reprodutiva do capital, própria do sistema capitalista.²⁷¹

Inserida nessa atividade social do direito está a regulamentação do meio ambiente como direito fundamental, e por imposição constitucional cabe ao Estado a sua preservação, tal como tratado anteriormente.

Tomando o meio ambiente como bem normatizado pelo direito, verifica-se que este passa a ser considerado ora como “elemento do sistema econômico”, ora como “sítio, um local a ser apropriado para o lazer ou para as externalidades da produção, tornando-se depósito dos subprodutos indesejáveis desta produção”.²⁷² Considerando o meio ambiente como elemento do sistema econômico, trabalharemos com a noção de “economia ambiental” adotada por Cristiane Derani, segundo a qual os problemas ambientais são analisados a partir da perspectiva de que independentemente da forma de utilização dos recursos naturais, estes são limitados, ou seja, diante do esgotamento de tais recursos o meio ambiente encontra-se em crise, seja em decorrência do crescente

²⁷⁰ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 92-93.

²⁷¹ Idem., 1997. p. 93.

²⁷² Idem., 1997. p. 106. E prossegue a autora: “Procura-se normatizar uma economia (poupança) do uso de um bem, e determinar artificialmente (sem qualquer relacionamento com as leis de mercado) um valor para a conservação de recursos naturais. Estes são os meios encontrados para “integrar os recursos naturais ao mercado””.

consumo dos recursos, seja em decorrência dos efeitos negativos provocados pela ação humana ao meio ambiente.²⁷³

A degradação ambiental ofende um bem coletivo (que é o meio ambiente conforme retratado no capítulo 2 deste trabalho), pois quando o agente econômico provoca a destruição ambiental destitui “toda a coletividade de seu direito de usufruí-lo plenamente; daí a necessidade de o Estado intervir, objetivando compensar essa perda”. Ocorre que qualquer atividade econômica exercida na sociedade emite para fora de seu espaço individual benefícios e custos. “A apropriação gratuita de recursos ambientais produz falhas de mercados” a exemplo de geração de poluição ambiental tida como custo ambiental que não seja incorporada no preço do produto, ou, contrariamente, a exemplo da geração de emprego tida como um benefício, sem que isso se reverta em uma subvenção ou incentivo à empresa. “A esse fenômeno se atribui o nome de externalidade”.²⁷⁴

Sustenta ainda Cleucio Santos Nunes que a essa relação havida entre produção individual destruidora do meio ambiente e suas consequências para a sociedade como um todo recai no seguinte brocardo: “*privatização dos lucros e socialização de perdas*”, em que “todos herdarão um meio ambiente não sadio, ante a ação individual de alguém ou individualizada de um grupo que, para produzir, polui”.²⁷⁵

Nesse contexto, insere-se o princípio do poluidor-pagador estampado na Constituição Federal de 1988, que possui concomitantemente uma função preventiva, procurando inibir a ocorrência de danos ambientais, e uma função corretiva, com a aplicação de sanções às condutas lesivas ao meio ambiente, procurando dismantelar a equação referida por Claucio Santos Nunes, “na medida em que devolve o custo das perdas coletivas para o agente produtor-poluidor”.²⁷⁶

²⁷³ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 107.

²⁷⁴ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 39. Afirma ainda o autor que: “As externalidades correspondem a custos e benefícios que circulam externamente ao mercado. As empresas, na maioria das vezes, com a produção de seus produtos geram custos sociais e não os incorporam ao preço do produto, por uma ausência ou insuficiência de intervenção do Estado em atribuí-la aos seus causadores. No entanto, em caso de benefícios sociais (v.g., geração de empregos), advindos de sua instalação em determinada região, os agentes econômicos buscam, constantemente, obter compensação por meio de benefícios fiscais ou financeiros fornecidos pelo Estado, como isenções e benefícios fiscais, gratuidade de infra-estrutura para a instalação de determinadas empresas, doação de terrenos, etc. p. 40.

²⁷⁵ NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 134.

²⁷⁶ Ibid., p. 134.

Para Gerd Willi Rothmann, por meio do mencionado princípio, as externalidades provocadas pelos agentes econômicos devem “ser pagas e internalizadas pelo respectivo agente econômico por uma questão de justiça, em defesa dos princípios da igualdade e da livre concorrência”.²⁷⁷

Associando o meio ambiente ao mercado, como quer a economia ambiental, duas teorias retratam esta questão: uma chamada de teoria da extensão do mercado desenvolvida por Ronald Coase, e outra chamada de teoria da correção do mercado formulada por Arthur C. Pigou. Ambas as teorias procuram, mesmo que de modo diverso, conforme se passará a demonstrar, internalizarem as externalidades negativas ou custos sociais provadas pela atividade humana.²⁷⁸

A teoria da extensão do mercado pregada por Coase é sintetizada por Cristiane Derani na seguinte proposição: “tudo que não pertence a ninguém é usado por todos e cuidado por ninguém”.²⁷⁹

Para Coase, o direito do agente econômico de poluir faz com que o agente receptor dessa poluição fique obrigado a pagar para que seja interrompida. No entanto, caso os agentes configurem como vítimas dessa poluição possuindo direitos mais evidentes e corretos, o agente econômico poluidor deverá pagar (a preços diferentes) para que possa usufruir da sua propriedade.²⁸⁰

Ainda de acordo com Coase, as soluções decorrentes das falhas de mercado são tidas por meio de acordos realizados entre causador e suportador dos efeitos externos, de tal modo que o Estado deve, tão somente, evitar o surgimento das externalidades negativas, sem exercer o papel de impor mecanismos de coação para evitar a deseconomia externa, tampouco de incentivar condutas para a economia externa.²⁸¹

²⁷⁷ ROTHMANN, Gerd Willi. Tributação, Sonegação e Livre Concorrência. In: FERRAZ, Roberto (coord.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 358.

²⁷⁸ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 107.

²⁷⁹ Idem., 1997. p. 108.

²⁸⁰ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 42.

²⁸¹ DERANI, Cristiane. Op. Cit., 1997. p. 109. Prossegue a autora: “Pressuposto para esta solução é um sistema global de direitos de propriedade dos sujeitos privados, que negociam seus interesses, buscando um acordo, para, assim, conseguirem uma internalização eficiente dos efeitos externos”. E mais: “Com base na teoria dos “property rights” de Coase, procura-se estimar um valor para o uso dos recursos naturais, acordado pelo mercado, fazendo da natureza um “marketable good”. Determinando preço à natureza, privatiza-a, imputando ao utilizador deste recurso uma contraprestação monetária”. Idem., 1997. p. 111-112.

Assim, para Pigou, o Estado deve atuar fortemente na correção das distorções causadas pelas ações humanas nocivas ao meio ambiente, de modo a explorar uma política econômica com vistas ao bem-estar proporcionando também um tratamento adequado ao meio ambiente.²⁸² Para a teoria da correção do mercado, existe a “deseconomia externa” que se refere aos efeitos danosos ocasionados pela produção privada, bem como a “economia externa” que diz respeito aos efeitos relativos ao aumento do bem-estar social da produção privada. Entretanto, em ambas as situações apontadas, “o mercado não transporta todas as informações necessárias para que seus agentes (empresa e consumidor) realizem a alocação ótima de fatores”.²⁸³

Se as externalidades não forem devidamente observadas pelo mercado, ou seja, ocorrendo falhas do mercado, segundo a teoria da correção do mercado – Pigou - o Estado, no caso da deseconomia externa, deve elaborar mecanismo de imposto para desestimular a conduta que leve a produzir os efeitos danosos decorrentes da produção privada, ou elaborar mecanismo de incentivo no caso da economia externa.²⁸⁴

Por tal razão, sustenta Cristiane Derani:

trata-se de um movimento de complementação. A uma falha do mercado coloca-se o Estado como instituição à parte, para corrigir suas lacunas e, então, assegurar um nível ótimo do mecanismo de mercado. Da mesma forma, o Estado é chamado para corrigir, não só a distorção do mercado com relação ao uso dos recursos naturais, como também para agir subsidiariamente com os custos dos efeitos externos, tomando para si parte dos custos que seriam transmitidos ao causador.²⁸⁵

José Marcos Domingues de Oliveira faz conexão entre a noção de extrafiscalidade tal como tratada acima e a ideia de Arthur C. Pigou, afirmando que no caso de “falha do mercado, o Estado deveria introduzir um sistema de imposto em caso

²⁸² PIGOU, Arthur C. **The Economic of Welfare**. London: Macmillan and Co., 1932. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEWCover.html>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

²⁸³ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 108. Complementa Paulo Henrique do Amaral: “...quando as externalidades redundam em algum custo para alguém são chamadas negativas; quando beneficiam alguém são chamadas positivas. Outro nome utilizado é *economia* ou *deseconomia* externa, conforme se trate de benefício ou de custo incidindo sobre terceiros. [...] De forma geral, uma externalidade é uma relação econômica entre agentes, um custo ou um benefício, que não é tomado no cômputo pelo preço do mercado”. AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 40-41.

²⁸⁴ DERANI, Cristiane. Op. Cit., 1997. p. 108.

²⁸⁵ Idem., 1997. p. 108.

de *deseconomia externa* (efeitos sociais negativos) e de subvenção ou incentivo, em caso de economia externa (efeitos sociais positivos)”.²⁸⁶

Apoiando-se na ideia de Pigou, sustenta Paulo Henrique do Amaral que as questões que envolvem o meio ambiente, por compreenderem um direito difuso usufruível por toda sociedade, não podem ser objeto de pagamento como forma de autorização para que determinado agente econômico degrade o meio ambiente, uma vez que “as questões ambientais estão associadas ao bem-estar coletivo, portanto cabe ao Estado, na qualidade de representante de toda a coletividade, negociar e limitar o direito de poluir, por meio de medida de direito administrativo, civil, penal e tributário”.²⁸⁷

A intervenção do Estado é fundamental para a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, afastando-se a teoria de Adam Smith da *mão invisível do Estado*, pois este deverá sim corrigir as falhas de mercado, assegurando o bem-estar coletivo, sob pena da absoluta escassez dos recursos naturais.²⁸⁸

Destarte, “a correção das falhas do mercado ocorre com a atuação do Estado na economia, desenvolvendo políticas públicas por meio de prestações positivas do Estado com o intuito de concretizar o desenvolvimento econômico e social brasileiro”, sendo que dentre estas políticas públicas, destaca-se a tributação socioambiental com o fim de imputar a responsabilidade dos agentes econômicos em internalizar as externalidades negativas provocadas pela sua atividade.²⁸⁹

Essa intervenção estatal nas questões socioambientais ocorrerá de forma a incentivar ou estimular atividades que não provoquem agressões ao meio ambiente,

²⁸⁶ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**: Proporcionalidade, Tipicidade Aberta, Afetação da Receita. 2. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 38-39. Afirma o autor: “Sem dúvida, entre os meios de prevenção e combate à poluição, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação fiscal), como fundamentalmente para estimular condutas não-poluidoras e desestimular as poluidoras (tributação extrafiscal), encontrando para tal sólidos fundamentos na doutrina kelseniana da sanção premial ou *recompensatória*, por sua vez estribada no princípio retributivo (*Vergeltung*): assim, o Estado reconhece o esforço do cidadão em cumprir a lei, e não apenas castiga o recalcitrante; tributa-se menos – a título de prêmio – quem não polui ou polui relativamente pouco. É essa doutrina que justifica, em geral, os incentivos fiscais, que, ao contrário, seriam privilégios incompatíveis com o princípio da Igualdade”.

²⁸⁷ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 42.

²⁸⁸ Ibid., p. 42-43.

²⁸⁹ Ibid., p. 44.

premiando “os agentes econômicos que se comportarem de maneira a atender aos interesses ambientais”.²⁹⁰

Está-se diante do chamado *imposto pigouviano*, que busca por meio da tributação socioambiental instituir impostos ou conceder incentivos que visem internalizar as externalidades agressoras do meio ambiente e que não são levados em conta pelo mercado. Ou seja, o preço de determinado produto poluidor do meio ambiente não leva em consideração o malefício causado a terceiros (custos sociais), mas tão somente a relação produtor e consumidor. Assim, o adequado seria a formação de um preço que computasse os custos sociais, “acrescentando-o ao preço de mercado, por meio de imposto unitário, cujo tipo impositivo coincide, idealmente, com o custo marginal da poluição”.²⁹¹

Para Cleucio Santos Nunes, “a colaboração da tributação como instrumento de alcance de uma política ambiental bem sucedida descansa na *teoria da correção*, de Arthur Pigou, já que o tributo é norma jurídica imposta pelo Estado”.²⁹²

Importante destacar o posicionamento da doutrinadora portuguesa, Claudia Alexandra Dias Soares, que elenca as possíveis modalidades de impostos ecológicos, dentre elas a do *imposto sobre emissões quantificadas*, o qual “traduz-se em pagamentos ligados à medição ou ao peso das emissões poluentes”. Refere-se a um imposto medido por unidade de poluição “e calculado tendo em conta o dano marginal que é imputável à mesma foi sugerido, pela primeira vez, em 1920, por Pigou, para a correção das externalidades”.²⁹³

Nesse viés, o imposto pigouviano, conforme apresentado por Claudia A. D. Soares, “é aquele que reflete com rigor o custo marginal externo da poluição; sendo, por

²⁹⁰ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 49. Prossegue o autor: “A adoção de novas medidas efetivas de proteção ambiental objetiva desenvolver sistemas preventivos, evitando, assim, a ocorrência do dano ecológico. Dentre essas novas medidas encontram-se as econômicas, tributárias e regulamentadoras, que desenvolvem a estruturação de políticas de proteção ambiental”.

²⁹¹ Ibid., p. 53. Alerta ainda o autor que: “Ora, se os custos da degradação ambiental não forem refletidos nos preços, as decisões econômicas nunca serão ecologicamente corretas”.

²⁹² NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 135-136. Prossegue o autor: “Contudo, a grande vantagem dos tributos de Pigou são os resultados extrasfiscais. Em um exemplo simples, ao determinar a lei que uma fábrica pagará mais R\$ 5.000,00 em impostos incidentes sobre a receita que aufera da venda de produtos decorrentes de processo industrial poluidor, a tendência do industrial será reduzir ou eliminar esse custo do seu produto, pois se o seu concorrente consegue fabricar o mesmo bem, ou outro semelhante, sem o referido encargo, os consumidores certamente optarão pela aquisição deste último bem”.

²⁹³ SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O Imposto Ecológico** – contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 392.

isso, fixado no valor da diferença entre o custo marginal privado e o custo marginal social, de modo a que o preço do bem em análise coincida com este último”.²⁹⁴

Também este é o posicionamento de Roberto Ferraz:

a função dos *green taxes* é precisamente essa: **internalizar** os custos ambientais, isto é, trazer para o custo de cada bem ou mercadoria o custo que seu consumo representa em termos ambientais. Assim, por exemplo, se uma fábrica de fertilizantes polui um rio, o “imposto verde” deverá acrescentar um custo ao produto, correspondente ao custo que o Estado terá para promover a “despoluição” do rio, tornando interno à atividade um custo que antes lhe era externo. Nessa hipótese, a tendência é de substituição da atividade poluente por outra economicamente mais interessante, isto é, por outra que não tenha todo aquele custo embutido.²⁹⁵

Em atenção ao princípio do poluidor-pagador, e a partir da aplicação da teoria de Pigou, a análise que se faz pertinente é saber qual será o valor, o custo imputado ao causador do dano. Para isso, sustenta Cristiane Derani:

a imposição de um custo ao causador do dano não significa necessariamente que o dano será eliminado. O princípio do poluidor-pagador não está em eliminar o feito negativo, ele está inscrito na lógica do ótimo de Pareto, exigindo uma ponderação, uma espécie de avaliação de custo e benefício econômico (financeiro).²⁹⁶

Encontrar um valor que reflita exatamente na perda ambiental é extremamente complexo, pois é difícil mensurar quanto valem os recursos naturais, de modo que a doutrina vem trabalhando na ideia de aplicar-se a teoria do Ótimo de Pareto²⁹⁷ para encontrar o ponto de equilíbrio para internalizar os custos ambientais de modo que estes

²⁹⁴ SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O Imposto Ecológico** – contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 402. Prossegue a autora a respeito do posicionamento de Pigou que: “Pigou constrói o seu modelo assente em determinados pressupostos: a economia é perfeitamente competitiva, as atividades econômicas geradoras de externalidades aumentam os custos de outros processos produtivos e constituem uma *desutilidade* para os consumidores e a escolha do nível de atividade desenvolvida influi, direta ou indiretamente, sobre o montante de emissões poluentes desencadeadas”.

²⁹⁵ FERRAZ, Roberto. O Princípio de Capacidade Contributiva na Tributação Ambientalmente Orientada. In: FERRAZ, Roberto (coord.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípio da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 547-548.

²⁹⁶ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 131.

²⁹⁷ Afirma Cleucio Santos Nunes, que a teoria do Ótimo de Pareto considera “todos os pressupostos da concorrência perfeita a partir dos seguintes pontos: i) alta quantidade de fornecedores e consumidores nos mercados de produtos e de fatores; ii) perfeito conhecimento das vicissitudes do mercado por parte dos consumidores e fornecedores; iii) perfeita mobilidade dos recursos produtivos; iv) pretensão de alcance da maximização do lucro por parte dos fornecedores e maximização da utilidade dos produtos por parte dos consumidores”. NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 96.

custos não sejam repassados ao preço do produto, o que inviabilizará o acesso a ele*16 por todos, gerando desigualdade e a falta de concorrência, de tal forma que “o valor dessa perda tem que ser menor que o valor da perda do poluidor”.²⁹⁸

Conclui Cleucio Santos Nunes:

assim, a aplicação da teoria do *Ótimo de Pareto* tem perfeita consonância com a tributação ambiental, visto que o tributo deverá considerar o valor da perda da sociedade com a poluição, e a expressão monetária corresponde ao custo com a limpeza do bem afetado pela degradação. A tributação, pois, deverá considerar esse custo de reparação na mesma proporção ou acima desta.²⁹⁹

Inegável, com isso, que a tributação socioambiental implicará na economia, uma vez que o agravamento da carga tributária paga por determinada empresa poluidora, ou ao ser concedido incentivo fiscal à empresa do mesmo ramo que promova a proteção ambiental, o preço da mercadoria por ela ofertada no mercado será diferenciado, o que provocará competitividade leal e favorável aos consumidores/cidadãos. Ressalte-se que nos casos de monopólios ou oligopólios, a tributação socioambiental não gerará impactos tão significativos quanto nos mercados comuns, uma vez que os produtos por eles produzidos são únicos, não havendo por que falar-se em concorrência.³⁰⁰

Relembrando as questões trabalhadas no 1º capítulo do presente trabalho, relativamente ao fato de que os recursos naturais são finitos, o que repercute dizer que é necessário ter mudanças de comportamentos da sociedade em prol do meio ambiente, ressalta Cleucio Santos Nunes que a tributação ambiental implica na redução da atividade produtiva lesiva ao meio ambiente, aumentando no equilíbrio e na preservação natural, que desemboca no conceito de desenvolvimento sustentável, de tal modo que “se a oferta cresce em razão do aumento da tributação, e a demanda diminui em virtude

²⁹⁸ NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 139.

²⁹⁹ Ibid., p. 140.

³⁰⁰ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 55-56. Importante citar a afirmação de Cleucio Santos Nunes: “A tributação ambiental, pois, poderá atuar em quaisquer dos fatores que determinam a quantidade de demanda, exceto a renda. Assim, influenciará nas forças que conduzem o mercado, mais especificamente na *força de demanda*. Em um exemplo singelo, o aumento de R\$ 1,00 sobre um insumo de um produto por razões de política ambiental afeta necessariamente o *preço* do produto, porque se este, por exemplo, custava R\$ 10,00, com a imposição tributária passará a custar R\$ 11,00. Pelas forças do mercado, sem a incidência tributária, o produto custaria R\$ 1,00 a menos do que com a exigência do tributo. O aumento do preço poderá fazer com que o consumidor do produto adquira outro semelhante, que custe menos, ou simplesmente deixe de comprar”. NUNES, Cleucio Santos. Op. Cit., p. 122-123.

da alta dos preços os ganhos sociais multiplicam-se com a diminuição da exploração ambiental desajustada”.³⁰¹

Por derradeiro, cumpre trabalharmos com a ideia trazida pelo Professor José Yáñez Henríquez, da Universidade do Chile, a respeito de estudo que elaborou sobre a interferência da tributação nos casos de obesidade e diabetes. Para o Professor, a obesidade e a diabetes são consideradas pelos principais organismos internacionais como uma epidemia do século XXI diante de seus efeitos negativos, de modo que cabe ao Estado implementar políticas públicas que permitam a redução dos altos índices dessa enfermidade, tais como a educação, a regulação, as restrições, e a tributação.³⁰²

Para tanto, anuncia como válida a aplicação do imposto *Pigoviano*, como corretor das falhas de mercado existentes na venda e consumo de alimentos não saudáveis, de modo que o referido imposto “gera os incentivos econômicos necessários para induzir os consumidores a reduzir seu consumo e aos fornecedores a diminuir a produção num nível socialmente eficiente ou ótimo”, visto que o imposto será incluído no preço do produto não saudável, diminuindo a sua procura.³⁰³

Analogicamente à proposta de José Yáñez Henríquez, tem-se a função socioambiental do tributo, como instrumento estatal na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4.3.2 A tributação socioambiental existente no Brasil

Alguns incentivos ou desestímulos tributários com fins ambientais podem ser observados no ordenamento jurídico brasileiro. Passemos a analisar as que reputamos mais relevantes, ressaltando que o objetivo do presente trabalho não é esgotar todas as hipóteses existentes a respeito da tributação socioambiental.

O Imposto Territorial Rural, de fundamental relevância para a tributação socioambiental, visa, dentre outras atribuições, assegurar o princípio da função social da propriedade insculpido na Constituição Federal de 1988. A função social que as propriedades devem exercer está atrelada à função ambiental, conforme prescreve o artigo 186 que elenca dentre os requisitos de cumprimento da sua função social, a

³⁰¹ NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 128.

³⁰² HENRÍQUEZ, José Yáñez. Obesidad, Diabetes y Tributación. In: **Revista de Estudios Tributarios**. Chile, nº. 2, p. 235-263, oct. 2010.

³⁰³ Ibid.

adequação no uso dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente (inciso II). O §4º do artigo 153 da Carta Maior dispõe acerca de alíquotas variáveis para desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, bem como a não incidência sobre pequenas glebas rurais, norma com nítido caráter extrafiscal.

Ressalte que as áreas de reserva legal, de floresta nativa e as de preservação permanentes existentes nas propriedades rurais, áreas estas que devem ser totalmente preservadas pelo proprietário sem qualquer utilização, estão isentas do pagamento do ITR nos termos da Lei 9.393/1996.

No âmbito dos Municípios, o Imposto sobre a Propriedade Urbana – IPTU, já com previsão no artigo 182 §§ 2º e 4º da Constituição Federal de 1988, existem alíquotas progressivas para que esse imposto seja vinculado ao adequado aproveitamento do solo urbano pelo proprietário contribuinte.

A contribuição para intervenção no domínio econômico prevista no artigo 149 da Constituição Federal de 1988, relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool combustível, alterada pela Emenda Constitucional 33/2001, foi instituída pela Lei 10.336 de 2001, e figura como uma das primeiras noções no direito brasileiro referente à tributação ambiental. A figura estruturada no §4º do artigo 177 da Constituição é um exemplo do que se conhece no mundo como *green tax*, em sua modalidade mais eficiente, conforme afirma Roberto Ferraz.³⁰⁴

No Estado do Paraná, a Constituição Estadual estabelece no artigo 12 ser de competência do Estado, em comum com a União e os Municípios, a proteção do meio ambiente e o combate da poluição em qualquer de suas formas. O artigo 31 do mesmo diploma dispõe sobre a vedação de celebrar contratos com empresas que comprovadamente desrespeitam normas de segurança, de medicina do trabalho e preservação do meio ambiente.

Há destaque para o ICMS ecológico no Paraná, previsto pela Lei Complementar nº. 59/91, que destina uma repartição do ICMS de 5% para os Municípios que obriguem em seu território unidades de conservação ambiental ou aqueles com mananciais de

³⁰⁴ FERRAZ, Roberto. Tributação e meio ambiente: o *Green tax* no Brasil (a contribuição de intervenção da Emenda 33/01). In: MARINS, James (Coord.). **Tributação e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2002. p.102.

abastecimento público. Considera-se conservação ambiental as estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, áreas de reservas indígenas, por exemplo.

A Lei 8.171 de 1991, que dispõe sobre a Política Agrícola, em seu artigo 4º, como um dos instrumentos de política agrícola disponíveis ao Estado a tributação e os incentivos fiscais (inciso XIV).

Com base nos princípios da seletividade tributária e da essencialidade do meio ambiente, o Decreto Federal 755, de 1993, estabeleceu diferentes alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, em que para certos veículos movidos a gasolina as alíquotas variavam entre 25% e 30%, ao passo que para aqueles movidos a álcool quedavam entre 20% e 25%. Embora essa diferenciação originariamente objetivasse estimular o consumo de álcool combustível para incentivar a produção nacional e reduzir a dependência brasileira da importação de petróleo, o fato é que tal medida veio contribuir para a diminuição geral dos níveis de poluição do ar nas cidades, transformando-se, assim, em incentivo ao consumo de combustíveis menos poluentes.

A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental refere-se ao poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis para controle e fiscalização das atividades parcialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, constantes do Anexo VIII da Lei nº. 10.165/2000. De acordo com esta legislação, o sujeito passivo deverá entregar até o dia 31/03 de cada ano relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo IBAMA, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização.

Em 23/03/2010, foi aprovado o Projeto de Lei do Senado nº. 510/2009 de autoria de Serys Slheessarenko que prevê a isenção do IPI para todos os produtos que forem fabricados com materiais reciclados. O benefício deve incidir sobre os resíduos recicláveis e, ainda, sobre os bens elaborados por empresas recicladoras quando esse tipo de insumo representar até 70% do custo total das matérias-primas empregadas. Segundo a senadora, irá contribuir para evitar o acúmulo de materiais em lixões e vai ocasionar a oportunidade de ocupação e emprego. O governo já vem concedendo benefício fiscal na forma de crédito presumido do IPI na aquisição de matéria-prima quando a empresa adquirir diretamente de cooperativas de catadores de papel com associados individuais.

Esses são, portanto, alguns exemplos da tributação socioambiental existentes no Brasil, mas que necessitam de maior aperfeiçoamento, pois ainda são previsões muito incipientes, e que não atingem em sua totalidade a finalidade estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

Por fim, cumpre destacar decisão relevante no âmbito judicial proferida pelo Supremo Tribunal Federal o qual reconheceu a repercussão geral no Recurso Extraordinário 607.109, que discute sobre a possibilidade de tomada de créditos de PIS/COFINS decorrentes da aquisição de desperdícios resultantes da indústria de celulose, conforme se infere da ementa:

TRIBUTÁRIO. PIS/COFINS NÃO CUMULATIVAS. INDÚSTRIAS DO SETOR PAPELEIRO. POSSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO DE CRÉDITOS DO PIS E DA COFINS DECORRENTES DA AQUISIÇÃO DE DESPERDÍCIOS, RESÍDUOS OU APARAS. EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 47 DA LEI 11.196/2005. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

No corpo da decisão, extrai-se que:

2. Considero presente a repercussão geral sob as perspectivas jurídica, econômica e social.

Isso porque a discussão acerca dos critérios justificadores de tratamento diferenciado em matéria tributária mostra-se bastante importante para o esclarecimento do alcance da isonomia tributária. **A par disso, a proteção ao meio ambiente constitui política de fundamental importância na sociedade contemporânea, tendo sido constitucionalmente elevada a princípio da ordem econômica (art. 170, VI) e a dever do Poder Público e de toda a coletividade em atenção ao direito social ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).**

Tenho, pois, que a questão extrapola os interesses subjetivos da causa.³⁰⁵

É pioneira e de grande relevância a questão suscitada, especialmente pelo enfoque socioambiental mencionado pelo Supremo Tribunal Federal, enfoque este que fará parte de análise e julgamento do caso, o que reflete na importância do tema, e na necessária ligação do direito tributário ao meio ambiente.

³⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 607.109. Plenário Virtual. Relatora Ministra Rosa Weber. Recorrente: Sulina Embalagens Ltda e Outro. Recorrido: União. DJe nº. 224. Divulgação 22/11/2010. Publicação 23/11/2010. Ementário nº. 2436-02. Grifos nossos. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=616964>>. Acesso em: 11 jan. 2012. Grifos nossos.

4.3.3 O direito constitucional brasileiro a uma tributação socioambiental

De acordo com o exposto no capítulo 2º do presente trabalho, a Constituição Federal de 1988 estabelece imenso rol de direitos sociais e ambientais na categoria de direito fundamentais e que, portanto, devem servir como norte para o sistema tributário.

A partir dessa afirmação, é possível desde logo concluir que não se faz necessário realizar alterações no texto constitucional visando atribuir efetividade socioambiental, com a implementação, por exemplo, de novos dispositivos constitucionais que determinem a obrigatoriedade do ordenamento jurídico como um todo prever normas que atendam a essas demandas socioambientais. Ao contrário, a partir de uma leitura sistemática do texto constitucional, nota-se, peremptoriamente, que a pretensão do legislador constituinte é a efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado com a solidificação do desenvolvimento sustentável.

Vejamos.

No Preâmbulo da Constituição está previsto que o Estado Democrático será:

destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

O artigo 3º estabelece dentre os objetivos da República a “garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais”.

Garante-se ainda o princípio da legalidade, por meio do qual alguém somente é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se houver lei que assim determine. Tal princípio é de fundamental importância no campo tributário, dando efetividade e assegurando ao contribuinte o processo legislativo para que seja instituído certo tributo.

Tal observação, sem dúvida nenhuma, também será feita pelos impostos ecológicos.

O artigo 21 da Constituição Federal determina como sendo de competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

No âmbito tributário, o artigo 151 (inserido na seção II – limites ao poder de tributar), determina que é vedado à União:

I - instituir tributo que *não seja uniforme em todo o território nacional* ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, *admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País.* (grifos nossos).

O artigo 205 da Constituição Federal, que trata do direito social à educação, prevê que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, *visando ao pleno desenvolvimento da pessoa*, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (grifos nossos).

Portanto, a tributação socioambiental está vinculada a tal propósito, na medida em que a educação (direito social constitucionalmente garantido) da pessoa permitirá seu desenvolvimento, e aqui consideramos o desenvolvimento na sua acepção “sustentável”.

No que tange ao meio ambiente, prevê o artigo 225 da Constituição Federal que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Prossegue em §1º que incumbe ao Poder Público assegurar a efetividade desse direito, I - preservando e restaurando os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservando a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definindo, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigindo, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlando a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promovendo a educação ambiental em todos

os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - protegendo a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

No § 2º estabelece-se que *aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado*, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. Por fim, no § 3º determina-se que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Outro dispositivo constitucional de relevante fundamentação para nosso estudo diz respeito ao artigo 170, que trata da ordem econômica e financeira, estabelecendo que *a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

[...] III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Pois bem. Recapitulando o acima esclarecido acerca da extrafiscalidade, observa-se que os tributos possuem, basicamente, duas funções: (i) a manutenção do aparelho estatal, com o custeio de despesas de todas as espécies – contratações, pagamentos de salários, etc; e (ii) a intervenção do Estado da economia, sendo que esta, por sua vez, busca: (ii.1) desenvolver setores da economia; (ii.2) induzir o comportamento dos agentes econômicos com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável. Conforme determinação da Constituição Federal, e extraíndo as funções significantes para o presente estudo, verifica-se que o Poder Público não tem meramente a função de arrecadar os tributos para preservar suas funções basilares. Contrariamente, tem o Estado, como objetivo precípua, “fazer a revolução social por meio do tributo, moldando a conduta do particular, de modo a

obter resultados orientados pela ideia*6 de bem-estar comum, e não apenas individual”.³⁰⁶

Importante ressalva aponta Ricardo Berzosa Saliba de que para a utilização do tributo com fins socioambientais é dispensável a instituição de novos impostos tidos como ecológicos, merecendo apenas que parcela da arrecadação seja destinada para esta finalidade:

o que se analisa neste contexto não é criação de novos impostos, ainda que se denomine neste sentido como “ambientais”, “ecoimposto” ou “impostos verdes”, mas sim a possibilidade de utilização de parcela do produto da arrecadação daqueles já existentes ligados ao meio ambiente, v.g. IPI, ICMS, IPVA, ISS, etc., até porque, pensamos que os tributos são efetivamente instrumentos cuja função social também é a defesa e preservação do meio ambiente.³⁰⁷

Também nesse sentido assinala Hugo de Brito Machado, para quem é preciso apenas que se dê “tratamento diferenciado entre contribuintes que desenvolvam suas atividades de modo a preservar o meio ambiente. E isso é perfeitamente possível mediante a graduação das alíquotas de impostos como o IPI e o ICMS”.³⁰⁸

Prossegue Hugo de Brito Machado, ao apontar casos em que o tributo já existente pode ter destinação ambiental. Veja-se: no caso do ICMS, as empresas que “reciclam o lixo utilizando-o como matéria prima em suas indústrias, em vez da cobrança do ICMS na condição de substituto dos catadores e atravessadores, quando da emissão de nota fiscal de entrada, [...], deve ser assegurado um crédito desse imposto”, decorrência, inclusive, do princípio da não-cumulatividade previsto na Constituição Federal de 1988.³⁰⁹

O mesmo ocorre com o IPI, que em razão do princípio da não-cumulatividade também deveria ser assegurado o direito ao crédito em decorrência da industrialização do lixo reciclado, tal como previsto na materialidade do imposto.³¹⁰

³⁰⁶ NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 94.

³⁰⁷ SALIBA, Ricardo Berzosa. O Tributo na Defesa e Preservação do Meio Ambiente. In: FOLMANN, Melissa (coord.). **Tributação e Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 255.

³⁰⁸ MACHADO, Hugo de Brito. Ordem Econômica e Tributação. In: FERRAZ, Roberto (coord.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípio da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 385.

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 386.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 386.

Portanto, a Constituição Federal orienta e determina que sejam observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios os comandos para a proteção do meio ambiente, sendo que pela leitura sistemática do texto outra conclusão não emerge senão a de que o sistema tributário deve adequar-se ao tratamento constitucional, criando e gerenciado os impostos ecológicos, em atendimento a uma tributação socioambientalmente orientada, como instrumento garantidor do desenvolvimento sustentável.

Nesse viés, afirma Paulo Henrique do Amaral:

esse talvez seja o novo e maior desafio para os governantes brasileiros que almejam incentivar, a qualquer custo, as instalações de indústrias altamente poluentes em regiões carentes. O desenvolvimento regional em nosso país é um dos objetivos da nossa Constituição (art. 3º, III) e, em especial, do sistema tributário (art. 151, I, última parte), entretanto, este só ocorrerá com a realização da proteção ambiental que foi consubstanciada no art. 225 do Texto Constitucional. Oferecer incentivos fiscais sobre pretexto de desenvolvimento regional para indústrias sem observar as normas ambientais acarreta flagrante inconstitucionalidade. Os poderes públicos brasileiros precisam incorporar o princípio de defesa do meio ambiente como fundamento de qualquer política socioeconômica.³¹¹

Precisa, ainda, a lição de Roberto Ferraz ao afirmar que o sistema tributário deve estar voltado às questões socioambientais não por imposição do Estado, mas sim pela Natureza:

essa é talvez a grande novidade que o sistema tributário nos reserva neste início de milênio, com tributos orientados por uma nova lógica, em que a simples satisfação do apetite estatal é insuficiente para justificar a imposição tributária. Doravante não se trata apenas de tributar, mas de tributar racionalmente, mostrando a lógica e a coerência do sistema com os valores constitucional e socialmente eleitos.³¹²

Para isso, a tributação socioambiental se mostra valioso instrumento como política pública a ser efetivada na sociedade, estimulando condutas que protejam o meio ambiente mantendo-o sadio e equilibrado, e que ao mesmo tempo promovam o crescimento econômico, político e social, em prol do desenvolvimento sustentável.

³¹¹ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 51.

³¹² FERRAZ, Roberto. O Princípio de Capacidade Contributiva na Tributação Ambientalmente Orientada. In: FERRAZ, Roberto (coord.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 548.

5 CONCLUSÃO

Além da variabilidade natural que ocasiona alterações desfavoráveis ao meio ambiente, a ação humana também provoca consequências nefastas à natureza. A exacerbada utilização de recursos naturais para atingir o crescimento econômico gerou problemas ambientais que toda sociedade vem pagando e ainda pagará alto custo.

Dentre estes problemas ambientais, as mudanças climáticas se constituem entre os mais sérios fazendo-se necessário que haja conscientização humana em adotar maneiras sustentáveis para sua sobrevivência.

É por isso que o desenvolvimento sustentável deve ser levado em consideração pelos cidadãos e pelo Estado, para que o país tenha sim, desenvolvimento econômico, mas não meramente econômico. Um desenvolvimento economicamente sustentável!

Analisando o texto constitucional é possível notar que a Constituição Federal de 1988, sendo hierarquicamente a norma em nível mais elevado, traz comandos bastante esclarecedores quanto à intenção do constituinte em proteger os direitos socioambientais. Embora a Constituição Federal não mencione expressamente o termo “socioambientalidade”, ela traduz essa perspectiva socioambiental. Um detalhe que faz possível tal observação é o fato de o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estarem prescritos como um direito fundamental, cabendo a toda normatividade infraconstitucional, bem como a todo cidadão brasileiro, a preservação do meio ambiente, dando assim efetividade ao ordenamento constitucional.

Historicamente, isso é um fator inovador, já que, como o breve retrocesso apontado no presente trabalho, as Constituições anteriores não elencavam a preocupação com a socioambientalidade de forma tão elevada, havendo inclusive momentos em que isso sequer foi considerado uma preocupação.

O artigo 225 da Constituição Federal é de suma importância para compreender o papel da proteção à socioambientalidade, sendo que a análise feita no presente trabalho teve por intenção esmiuçar esse dispositivo legal trazendo à luz o princípio constitucional que deveria ser seguido por todo o sistema jurídico brasileiro.

A partir da leitura do referido artigo, fica claro que o Poder Público possui diversas formas para efetivar o comando constitucional, podendo recorrer aos meios legislativos, executivos e judiciários.

Também é notório que, por se tratar de um direito fundamental, toda a coletividade, ou seja, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, são submetidas ao comprometimento com a efetivação da proteção ao meio ambiente, dando maior ênfase à socioambientalidade. Com tal comando constitucional, é possível observar a responsabilidade que o Estado assume perante o tema da socioambientalidade, colocando-se como agente regulador e protetor, mas também vinculando toda a sociedade civil a posicionar-se positivamente perante a questão, como é próprio de um direito fundamental.

Por decorrência desse caráter vinculante da norma constitucional, sobretudo para direitos fundamentais, as normas infraconstitucionais devem não apenas respeitar esse ditame, mas, dentro do possível, encontrar meios para realizar os princípios fundamentais. Isso é uma regra para os direitos fundamentais, como o direito à vida digna ou o direito à saúde, e não pode ser de forma diversa com a questão da socioambientalidade.

A partir disso, verifica-se que as mais diversas vertentes do direito se veem interligadas com a necessidade de realizarem, dentro de seus limites, os princípios constitucionais, sendo isso válido para o direito penal, o direito empresarial, entre outros, e, por conseguinte, para o direito tributário, que não deixa de ser um segmento do sistema jurídico-constitucional que, embora bastante próprio e com diversas distinções, ainda assim é hierarquicamente inferior à Constituição Federal.

Isso alerta para o fato de que o direito tributário deveria estar em consonância com a efetivação da proteção ao meio ambiente de modo que se exige do direito tributário posicionamento sobre a socioambientalidade.

Alguns passos foram dados, e aqui cabe mencionar acerca de significativo avanço obtido com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº. 353/2009), que ainda aguarda aprovação, mas que demonstra a preocupação legislativa em adotar tributos a partir da premissa da socioambientalidade.

Para isso, propõe a referida PEC que as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, assim

como os impostos previstos no artigo 153 da Constituição Federal (aqueles de competência da União), orientem-se pela seletividade socioambiental, com alíquotas fixadas em função da responsabilidade socioambiental.

São esses os rumos ditados pelo ordenamento constitucional brasileiro, que reclama por adoção de medidas em diversos segmentos, incluindo o direito tributário que possui tantos instrumentos possíveis de efetivar os direitos socioambientais.

Um desses instrumentos é, sem dúvida alguma, a extrafiscalidade, que ainda que brevemente explorada no presente trabalho, demonstra em diversas áreas um potencial de alteração de conduta que é de relevante interesse para as questões socioambientais, podendo reverter impactos causados e remodelar a cultura para que aumentasse o nível de proteção ao meio ambiente.

Igualmente relevante é a questão das normas indutoras, as quais revelam um confronto entre os interesses meramente econômicos e os interesses coletivos, em que os interesses econômicos são usados como meio para alcançar a realização de interesses coletivos como, por exemplo, a socioambientalidade. Ambos os instrumentos dizem respeito à socioambientalidade quando demonstram ser alternativas para a efetivação da proteção ao meio ambiente, valendo-se do direito tributário. No entanto, não é essa a realidade que o direito tributário vem demonstrando.

Em vez de realizar por meio de suas normas a efetivação do direito à proteção ao meio ambiente, sendo que as normas tributárias são notoriamente capazes de promover alteração de conduta com a utilização de seus instrumentos – extrafiscalidade e normas indutoras –, há lacuna por parte do direito tributário quanto a essa questão. Essa lacuna deriva da falta de amadurecimento cultural perceptível na criação de normas, na aplicação e apreciação de normas, portanto, legislativo, executivo e judiciário.

Tal situação é fruto de forte influência econômica, em que o direito tributário, antes de possuir possível preocupação socioambiental, é conhecidamente o ramo do direito interligado às questões econômicas. Isso ocorre em grande medida pela função de arrecadação, em que a manutenção da máquina estatal se faz possível pela existência do direito tributário, sendo que essa arrecadação é imprescindível para a manutenção do Estado e é de suma importância que assim seja.

Entretanto, o que não deveria ocorrer é a predominância quase total das questões econômicas sobre as outras questões socioambientais existentes, visto que o direito

tributário não deve esquecer sua localização de vinculação perante a posição superior da Constituição Federal.

O presente trabalho pode evidenciar, assim, que o direito tributário, em sua função de arrecadação tributária, dá maior ênfase a essa arrecadação, prescindindo de outras áreas, como é o caso das questões socioambientais, que poderiam encontrar local de efetivação dos direitos fundamentais tocantes à socioambientalidade no direito tributário, mas que, todavia, encontram local ermo e pouco empenhado na efetivação de outras funções que não aquela que lhe é própria e particular: a arrecadação tributária com o intuito de abastecer os cofres públicos.

Apesar do caráter de delimitação nacional presente nos Estados, não há de se supor que não haja questões que transcendam esses limites. Cada vez mais aumenta a necessidade de considerar os grandes problemas da humanidade não como fatores isolados situados em determinadas regiões do planeta, mas se tratando, ao invés, de questão universal que é ao mesmo tempo de interesse e responsabilidade de todos e não de alguns países isolados.

O mundo globalizado e em constante movimentação faz com que o controle da miséria e o controle sobre epidemias transcendam os limites dos Estados, bem como é o caso da proteção ao meio ambiente e a preocupação com as questões socioambientais no planeta. O primeiro capítulo do presente trabalho buscou traçar esboço sobre as condições que se apresentam em nosso planeta diariamente, com avanços notórios nas alterações dos fatores climáticos, a extinção de boa parte da flora e da fauna, seguidas de um descaso que busca apenas a evolução financeira e uma espécie de poderio frágil, pois acaba por esquecer-se de manter saudável o ambiente sobre o qual se desenvolve essa suposta evolução.

As questões globais alertam para o fato de que o próprio sistema capitalista alcançou um ponto que começa a surgir grande tensão entre a redistribuição de renda, a preservação do meio ambiente e o contínuo progresso desejado.

Transparece cada vez mais o fato de que haver milhões de pessoas em estado de miséria é situação que merece atenção pelos governos para reduzir este número e tornar a sociedade mundial mais igualitária. As condições impostas pelos avanços tecnológicos, sobretudo os avanços industriais, exigiram demanda de recursos naturais que o planeta jamais havia sido obrigado a ceder, demanda de tal modo exorbitante que

as alterações climáticas, por exemplo, são fruto desse desequilíbrio causado em nome de um progresso pouco razoável e ponderado. A responsabilidade não é de apenas um Estado, como também não é de apenas uma parcela da população mundial, mas é igualmente distribuído entre cada ser humano. Igualmente é o caso para os sistemas jurídicos.

De forma alguma deve ser sobrecarregado um determinado sistema jurídico ou um determinado setor de um sistema jurídico, esperando que apenas aquela falsa modificação vá solucionar todos os problemas. Dada a vinculação hierárquica de cumprir com os princípios constitucionais há de se exigir do direito tributário um posicionamento mais ativo em prol da efetivação da proteção de questões socioambientais, dada a potencialidade que esse setor do direito tem demonstrado em função dos instrumentos que possui para tal função.

Não se espera que o direito tributário se afaste de suas características originárias, como a arrecadação tributária com intuito de abastecer os cofres públicos; apenas é apontado o fato de que também esse setor do direito pode desenvolver sua parcela para a realização de um direito fundamental que interessa à universalidade do ser humano, bem como ao planeta como um todo.

Em contrapartida a todos os problemas apresentados há a solução, mesmo que não plena, do desenvolvimento sustentável, em que se apresenta um meio termo no qual não seria necessário cancelar o funcionamento de todas as indústrias do mundo, mas que, ao contrário, seguiria então com uma produção industrial consciente e preocupada com as questões socioambientais a tal ponto que implementaria, tanto quanto possível, recursos que diminuiriam o impacto socioambiental e que, em caso de acerto, ajudariam na recuperação de alguns problemas que hoje se mostram críticos.

Esse desenvolvimento sustentável pode partir da sociedade civil, por questão de consciência cultural, no entanto também pode ser incentivado pelo Estado. A alteração de conduta pode acontecer de diversas formas, sendo que o direito tributário se mostra eficiente meio para tal intento, já que possui instrumentos como a extrafiscalidade, em que se altera a conduta não por imposição, mas por alternativa fornecida ao cidadão.

Mais uma vez fica evidente a importância do direito tributário portar-se positivamente perante as questões socioambientais, valendo-se de seus instrumentos

para, por exemplo, incentivar a produção industrial que cumpra com os preceitos do desenvolvimento sustentável.

Isto é plenamente possível como forma de garantia dos direitos socioambientais constitucionalmente consagrados, para o melhoramento do país, e para que o princípio da dignidade humana ganhe concretude, de tal modo que possamos dizer que o Brasil seja sede de uma sociedade verdadeiramente justa.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21. Disponível em: <<http://www.ecolnews.com.br/agenda21/>> Acesso em: 12 dez. 2011.

ALMEIDA, Fernando. **(In)segurança climática**. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/print/239>> Acesso em: 29 out. 2011.

ALMEIDA, Fernando. **Os desafios da Sustentabilidade: uma ruptura urgente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ALTO Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Dados_sobre_refugio_no_Brasil_-_Abril_2011a>. Acesso em: 15 nov. 2011.

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

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8 ed., rev., ampl., e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. Proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 2, p. 58-81, abr. 1993.

BECK, Ulrich. **La sociedad Del riesgo global**. Trad. de Jesús Alborés Rey. Madrid: Siglo XXI de de España Editores, 2001.

BÍBLIA. Bíblia Sagrada. Disponível em: <<http://www.bibliacatolica.com.br/01/54/12.php>> Acesso em: 06 fev. 2012. 2 Cor Cap. 12, vers. 9 e 10.

BOFF, Leonardo. Ecologia e Espiritualidade. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 32-43.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros. 2008.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 607.109, Plenário Virtual. Relatora Ministra Rosa Weber. Relatora para o acórdão Ministra Ellen Grace. Recorrente: Sulina Embalagens Ltda e Outro. Recorrido: União. DJe nº. 224. Divulgação 22/11/2010. Publicação 23/11/2010. Ementário nº. 2436-02. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=616964>>.
Acesso em: 11 jan. 2012.

BURSZTYN, Marcel (org.). **Ciência, Ética e Sustentabilidade: Desafios ao Novo Século**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Introdução do direito do ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Cultrix, 2004.

CAPRA, Fritjof. Alfabetização Ecológica: O desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 19-33.

CARLI, Vilma Maria Inocência. **A obrigação legal de preservar o meio ambiente**. Campinas: ME Editora, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008.

CASARA, Ana Cristina. Mudanças Climáticas Globais: impactos e perspectivas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord). **Direito Ambiental em Evolução**. N. 5. Curitiba: Juruá, 2007. p. 18-34.

CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CONVENÇÃO sobre a Diversidade Biológica (CDB). Disponível em:
<<http://www.cdb.gov.br/CDB>> Acesso em: 12 dez. 2011.

COP 17 aprova pacote para incluir todos os países em corte de emissões. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2011/12/cop-17-aprova-pacote-para-incluir-todos-os-paises-em-corte-de-emissoes.html>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

COSTA, Denise Souza. **Direito Fundamental à Educação, Democracia e Desenvolvimento Sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 312-332.

CÚPULA do Milênio. Disponível em:
<http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf>
Acesso em 12 dez. 2011.

- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- DERANI, Cristiane. Mudanças Climáticas – Mudanças Humanas. In: GALLI, Alessandra (coord.). **Direito Socioambiental: Homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. V. 2. Curitiba: Juruá, 2010. p. 61-77.
- FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e Mudança Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- FARALLI, Carla. **A filosofia contemporânea do direito: Temas e desafios**. Tradução de Candice Premaor Gullo; Revisão da tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- FARIA, Ana Luisa Souza. O papel do direito tributário na proteção ao meio ambiente amazônico sob uma análise das ideias de Amartya Sen. In: MARTINEZ, Sergio Rodrigo; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. (coord.). **Desenvolvimento e meio ambiente: o pensamento econômico de Amartya Sen**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 15-25.
- FERRAZ, Roberto. O Princípio de Capacidade Contributiva na Tributação Ambientalmente Orientada. In: FERRAZ, Roberto (coord.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 517-562.
- FERRAZ, Roberto. Tributação e meio ambiente: o *Green tax* no Brasil (a contribuição de intervenção da Emenda 33/01). In: MARINS, James (Coord.). **Tributação e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 95-102.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- FURRIELA, Rachel Biderman. Mudanças Climáticas Globais: aspectos políticos, jurídicos e socioambientais. In: LIMA, André (coord.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 393-413.
- GALLI, Alessandra. **Educação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Juruá, 2008.
- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HENRÍQUEZ, José Yáñez. Obesidad, Diabetes y Tributación. In: **Revista de Estudios Tributarios**. Chile, nº. 2, p. 235-263, oct. 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviathan**. Londres: Penguin Books, 1985.

INDICADORES de Desenvolvimento Sustentável 2008 do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1156&id_pagina=1> Acesso em: 12 dez. 2011.

LAHMAR, Rabah (coord.). **Salvemos nossos solos para proteger nossas sociedades**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. (Cadernos de Proposições para o Século XXI, 10).

LAPOUGE, Gilles. Fascínio pelos pólos. **Le Monde Diplomatique Brasil**. ano 4, n. 41, p. 28-29, dez., 2010.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. Tradução de Sandra Valenzuela. Revisão técnica de Paulo Freire Vieira. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LOBATO, Anderson O. C. e ALMEIDA, Gilson C. B. de. **Tributação Ambiental: Uma contribuição ao desenvolvimento sustentável**. In: Direito Tributário Ambiental (org. Heleno Taveira Torres), São Paulo: Malheiros, 2005.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. 2. ed. São Paulo: Martins fontes, 2005.

MACHADO, Hugo de Brito. Ordem Econômica e Tributação. In: FERRAZ, Roberto (coord.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípio da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 373-396.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARENGO, José A. **Mudanças Climáticas Globais e seus Efeitos sobre a Biodiversidade: Caracterização do Clima Atual e Definição das Alterações Climáticas para o Território Brasileiro ao longo do Século XXI**. Brasília: MMA, 2006.

MARENGO, José A. Et al. **Riscos das Mudanças Climáticas no Brasil: Análise conjunta Brasil-Reino Unido sobre os impactos das mudanças climáticas e desmatamento na Amazônia**. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/relatorio_port.pdf>. Acesso em: 24 out.2011.

MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. Extrafiscalidade socioambiental. **Revista de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 90, 2010. p. 73-123.

MARINS, James. O desafio da política jurídico-fiscal. In: MARINS, James (coord). **Tributação e Política – Livro 6**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 33-74.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco.** Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5. ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental: a Função do Tributo na Proteção do Meio Ambiente.** Curitiba: Juruá, 2009.

MOUSINHO, Patrícia. Glossário. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21.** Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 332-367.

NEVES, Hélio P. (Diretoria Nacional). **Coleção Ambientes Verdes e Saudáveis Volume 2.** Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis – PAVS. São Paulo. Disponível em: <http://www.pavs.prefeitura.sp.gov.br/mat_download/PAVSVolume2.pdf>. Acesso em: 30 out. 2011.

NOBRE, Carlos Afonso. Por trás da seca na Amazônia. **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 4, n. 42, p. 10-11, jan., 2011.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e Meio Ambiente.** São Paulo: Dialética, 2005.

O PROTOCOLO de Kyoto. Disponível em: <http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/protocolo_kyoto.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Goiabeira de.; PÉRILLIER, Eduardo Barros Miranda. A Extrafiscalidade como Instrumento de Controle Ambiental. In: **Direito Tributário Ambiental.** ORLANDO, Breno Ladeira Kingma, et al (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009. p. 103-122.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e Meio Ambiente: Proporcionalidade, Tipicidade Aberta, Afetação da Receita.** 2. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Proteção Ambiental e Sistema Tributário – Brasil e Japão: Problemas em comum?. In: MARINS, James (coord). **Tributação e Meio Ambiente – Livro 2.** Curitiba: Juruá, 2007. p. 103-121.

ONU. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-populacao-mundial/>>. Acesso em: 09 fev. 2012.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PANASOLO, Alessandro; LOPES, Patricia Helena Daher. Mudanças Climáticas e Refugiados Ambientais sob a ótica da Sociedade Internacional. In: GALLI, Alessandra

(coord.). **Direito Socioambiental: Homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. V. 2. Curitiba: Juruá, 2010. p. 37-60.

PELLIZZOLI, M. L. **A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o século XXI**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

PHIL, Jones. **Climatic Research Unit: Information sheets. 1: Global Temperature Record**. University of East Anglia, UK. Disponível em: <<http://www.cru.uea.ac.uk/cru/info/warming/>>. Acesso em: 21 out.2011.

PIGOU, Arthur C. **The Economic of Welfare**. London: Macmillan and Co., 1932. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEWCover.html>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

RELATÓRIO Força-tarefa sobre Sustentabilidade Ambiental. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio/arquivos/ResumodoProjeto.pdf>> Acesso em: 12 dez. 2011.

RISTER. Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. São Paulo: Renovar, 2007.

ROTHMANN, Gerd Willi. Tributação, Sonegação e Livre Concorrência. In: FERRAZ, Roberto (coord.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípio da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 331-371.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. STROH, Paula Yone (org). Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SALIBA, Ricardo Berzosa. O Tributo na Defesa e Preservação do Meio Ambiente. In: FOLMANN, Melissa (coord.). **Tributação e Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 251-264.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8 ed. ver. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado Socioambiental e Direito Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 11-38.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed., 3. tir., São Paulo: Malheiros, 1998.

SINAÏ, Agnès, Et. al. As alterações climáticas perturbam o ciclo do carbono. In: **Atlas do Meio Ambiente**. [S.I: s.n], [2010]. (edição especial de Le Monde Diplomatique Brasil).

_____. O aquecimento global desregula as monções. In: **Atlas do Meio Ambiente**. [S.I: s.n], [2010]. (edição especial de Le Monde Diplomatique Brasil).

_____. O colapso dos pólos. In: **Atlas do Meio Ambiente**. [S.I: s.n], [2010]. (edição especial de Le Monde Diplomatique Brasil).

_____. O século dos refugiados do meio ambiente. In: **Atlas do Meio Ambiente**. [S.I: s.n], [2010]. (edição especial de Le Monde Diplomatique Brasil).

_____. Um novo clima, um novo mapa agrícola. In: **Atlas do Meio Ambiente**. [S.I: s.n], [2010]. (edição especial de Le Monde Diplomatique Brasil).

SIQUEIRA S.J., Josafá Carlos de. Ética Ambiental e Crise Planetária. In: CHAUVEL, Marie Agnes; COHEN, Marcos (org.). **Ética, Sustentabilidade e Sociedade: Desafios da Nossa Era**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 91-97.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental: De acordo com o Decreto n. 6.514, de 22-7-2008**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O Imposto Ecológico** – contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

SOLOMON, S.; QIN D.; MANNING M.; CHEN Z.; MARQUIS M.; AVERYT K. B.; TIGNOS M. and MILLER, H. L. (eds). **Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC (2007a), Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_t_wg1_report_the_physical_science_basis.htm>. Acesso em: 24 out. 2011.

STERN, N. **Stern Review. The Economics of Climate Change**, UK, 2006. Disponível em: <http://www.scribd.com/full/6957968?access_key=key-1htrt9xezpcgbrpb1gj4>. Acesso em: 21 out.2011.

VILAÇA, Camila Souto; AXINN, Catharine N. Uso de Instrumentos de Avaliação de Sustentabilidade por Empresas Brasileiras. In: CHAUVEL, Marie Agnes; COHEN, Marcos (org.). **Ética, Sustentabilidade e Sociedade: Desafios da Nossa Era**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 99-119.

VIOLA, Eduardo. **A América do Sul: perfil, desafios e oportunidades na economia e na política do aquecimento global**. Disponível em: <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/content/america-do-sul-perfil-desafios-e-oportunidades-na-economia-e-na-politica-do-aquecimento-glob>. Acesso em: 31 out. 2011.

VIOLA, Eduardo. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. O desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 182-197.