O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL: REFLEXÕES SOBRE A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS/ THE STATE'S ROLE IN SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT: REFLECTIONS ON ENVIRONMENTAL TAXATION AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC POLICY

Maria de Fátima Ribeiro[1]
Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira[2]

Sumário: Introdução; Atuação do Estado na Economia: Considerações sobre o Desenvolvimento Econômico-constitucional; Princípios que informam a Ordem Econômica Constitucional Ambiental e o Direito Ambiental; Direito fundamental ambiental no processo de globalização econômica e as tendências internacionais; Políticas Públicas Ambientais: Constitucionais e infralegais; O Papel do Estado no Desenvolvimento Econômico Sustentável: Reflexões sobre a Tributação Ambiental como Instrumento de Planejamento Público; Participação democrática nas questões de desenvolvimento econômico sustentável à luz do Estatuto da Cidade; Conclusão; Referências.

Resumo: O objetivo deste artigo é mostrar como pode ocorrer a relação entre o desenvolvimento econômico sustentável e a tributação ambiental como maneira de instrumentalização de políticas públicas.

Abstract: The aim of this paper is to show how the relation can occur between sustainable economic development and environmental taxation as a way to provide tools for public policy.

Introdução

A preocupação com a preservação ambiental está presente nas discussões da maioria dos países. A Constituição brasileira prevê que a gestão ambiental é uma atribuição conjunta da União, dos Estados e dos Municípios (art. 225).

Embora o Brasil possua uma legislação bem avançada, se comparada com outros países em desenvolvimento, para atingir os objetivos de

---

[1] Doutora em Direito Tributário pela PUC-SP, Coordenadora e professora do Curso de Mestrado em Direito da UNIMAR-SP e do Curso de Graduação em Direito da FACCAR-PR.

[2] Doutora em Direito pela PUC-SP, Diretora da Faculdade de Direito da UNIMAR-SP e professora do Curso de Mestrado e Graduação em Direito da mesma Instituição.

crescimento, significa investir em políticas que podem comprometer o meio ambiente. Atualmente discute-se o uso de instrumentos econômicos como um mecanismo de política pública capaz de conciliar as estratégias de desenvolvimento econômico e uso racional dos recursos naturais.

A aplicação de recursos procedentes das tributações, permitem o financiamento de políticas ambientais, em alguns países mais industrializados. Estas medidas visam, também proteger a natureza em decorrência das atividades econômicas.

Além das disposições do capítulo destinado ao meio ambiente (desenvolvimento sustentável – art. 225 da Constituição Federal), necessário se faz proceder a análise desse capítulo, em conjunto com o art. 170 do mesmo diploma legal, que dispõe sobre a ordem econômica, ressaltando a intervenção do Estado nas atividades econômicas que podem gerar impactos ambientais.

Em primeiro plano merece destacar os princípios que informam a ordem econômica ambiental e o Direito Ambiental, buscando compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e a adequação dos propósitos, meios e fins dos conteúdos jurídicos.

O enfoque sobre a questão ambiental como direito fundamental, vem destacado na Carta do Direito ao Desenvolvimento da ONU/86, que deve ser prioridade de todos Estados, ao lado do desenvolvimento sustentável.

Na sequência, serão observadas as tendências internacionais no que tange aos tratados e convenções sobre desenvolvimento sustentável e qualidade de vida, ressaltando que as políticas públicas devem estar integradas com o planejamento urbanístico na condução do bem estar social. A atuação do Poder Público e os demais seguimentos da sociedade demonstram que o Estado tem o papel fundamental na fiscalização, controle e a aplicação de penalidades quanto às agressões ao meio ambiente em uma concepção mais ampla.

Ao mesmo tempo deve ser destacado o fenômeno da tributação sobre a atuação dos fatos econômicos, salientando-se as atividades econômicas, a tributação destas atividades e o desenvolvimento sustentável.

Passam por este crivo, propostas de inclusão de tributos ambientais no Sistema Tributário Nacional, tanto no sentido fiscal quanto extrafiscal. Ao final deste ensaio será abordada a participação popular na gestão democrática do orçamento participativo. A análise envolve o Estatuto da Cidade, na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, com enfoque específico sobre o equilíbrio constitucional ambiental.

Atuação do Estado na Economia: Considerações sobre o desenvolvimento econômico-constitucional

A Constituição Federal destaca a atuação do Estado na economia ao descrever a exploração direta da atividade econômica pelo Estado e do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, a partir do artigo 170. Tais situações constituem instrumentos pelos quais o Poder Público atua e coordena a observância dos princípios da ordem econômica, tendo em vista a realização de seus fundamentos e seus fins.

Assim, enquanto a economia preocupa-se com a lei da oferta e da procura com a busca de novos mercados; no meio ambiente pode ser observado que o comportamento humano muitas vezes pode gerar um impacto ambiental, provocado pelo desenvolvimento de determinada atividade econômica, se não forem observados os cuidados com a proteção ambiental.

O desenvolvimento sustentável exige três situações: crescimento econômico, qualidade de vida e justiça social. Em nenhum momento, entretanto, sugere-se que os municípios deixem de crescer, para que a natureza fique intocável. O crescimento econômico tem que continuar a acontecer.

Porém:

> deve-se procurar alternativas e formas de crescimento econômico que não sejam degradadoras do meio ambiente, que não sejam impactantes, e, se o forem, devem ser procuradas fórmulas a fim de neutralizar os efeitos nocivos para que o crescimento econômico continue, proporcionando as duas outras situações acima mencionadas: Qualidade de vida e Justiça social. E qualidade de vida e justiça social só se consegue com a garantia do direito a cidades sustentáveis (KIRZNER, 2003).

Deve-se ter em vista as razões que fundamentam a atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. A Constituição Federal no art. 170, trata da atividade da ordem econômica, consagrando dentre outros, os princípios da propriedade privada, função social da propriedade, defesa do consumidor e do meio ambiente. De outro lado, o art. 225 reza acerca da proteção do meio ambiente.

O Art. 2º da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) prescreve no inciso IV como diretrizes gerais - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e

do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

No entanto, em que pese a exigência constitucional de respeito pelo meio ambiente, a atividade empresarial, em grande escala, desconsidera os efeitos nocivos de determinadas ações, que podem provocar danos ao meio ambiente. É pertinente observar que a livre iniciativa não pressupõe irresponsabilidade por prejuízos causados à natureza e à comunidade.

O artigo 3º da Constituição Federal, através do inciso II assegura que o Estado deve garantir o desenvolvimento. E ao garantir o desenvolvimento, deve o Estado promover a combinação de crescimento econômico com as condições básicas de vida, dentre as quais a alimentação, a saúde e preservação ambiental. Referido dispositivo deve ser analisado à luz dos artigos 170 e 225 da Carta Constitucional.

Assim, o conceito jurídico de desenvolvimento pode ser entendido como sendo o princípio que informa as demais regras do ordenamento jurídico, no sentido de orientá-las à efetivação dos direitos sociais, os quais encontram sua base nas necessidades públicas.

Almeida (2002, p. 233) conclui que:

> Portanto, impossível dentro do moderno conceito de Desenvolvimento, considerar que há uma antinomia entre ele e a proteção ao meio ambiente, muito pelo contrário, o que existe é uma perfeita sintonia. Pode-se dizer que são complementares, pois não há desenvolvimento sem proteção ao meio ambiente, e o meio ambiente equilibrado faz com que o homem alcance um grau de desenvolvimento satisfatório.

Em seguida serão abordados alguns princípios constitucionais que fundamentam a ordem constitucional econômica bem como o Direito Ambiental no contexto do desenvolvimento sustentável, estatuído de igual forma na legislação infraconstitucional.

Princípios que informam a Ordem Econômica Constitucional Ambiental e o Direito Ambiental

Os princípios descritos pelo artigo 2° da Lei 6.938/81 foram alinhados em conformidade com a proposta de uma política nacional do meio ambiente e a ela se referem. O Direito Ambiental tem buscado extrair, destas fontes, os seus princípios visando delinear os fundamentos específicos do sistema.

Contudo, é forçoso registrar, a necessidade de uma sistematização do Direito Ambiental, definindo seus princípios, vez que se faz, em verdade, através de legislação esparsa. O Direito Ambiental recepciona princípios oriundos de outros sistemas, nomeadamente, os princípios gerais do Direito Constitucional. O Direito Constitucional considera como princípios gerais da ordem econômica dentre outros, a defesa do meio ambiente. Tem-se que o art.170 da Constituição Federal, ao referir sobre os princípios da ordem econômica, tratou na verdade das finalidades e não dos fundamentos daquela ordem.

Assim é que a defesa do meio ambiente seria em verdade, uma das finalidades da ordem econômica, ao lado das demais, dispostas no art.170, e não um princípio do Direito Ambiental contemplado pelo Direito Constitucional. Entre os princípios referidos são destacados os seguintes: princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da cooperação, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da democracia econômica e social, o princípio da proporcionalidade (razoabilidade) e o princípio do equilíbrio.

Em linhas gerais, o princípio do desenvolvimento sustentável colima compatibilizar a atuação da economia com a preservação do equilíbrio ecológico. Nessa perspectiva, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, definiu - desenvolvimento sustentável - como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Assim, um dos princípios do Direito Ambiental consagrado pela doutrina, refere-se ao princípio da prevenção que pode ser visto, como um quadro orientador de qualquer política moderna do ambiente.

Significa que deve ser dada prioridade, para as medidas que evitem o nascimento de atentados ao meio ambiente. Utilizando os termos da alínea *a* do artigo 3° da Lei de Bases do Ambiente, as atuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada, reduzindo ou eliminando as causas, prioritariamente à correção dos efeitos dessas ações ou atividades suscetíveis de alterarem a qualidade do ambiente (CORREIA, 1992, p. 29).

O princípio da cooperação "é um princípio fundamental do procedimento do Direito Ambiental e expressa a ideia de que para a resolução dos problemas deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e execução da política do ambiente" (CORREIA apud TOSHIO MUKAI, 1992, p. 29).

O princípio do poluidor-pagador ou da responsabilização indica, desde logo, que o poluidor é obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a ação poluente. Além disso, aponta para a assunção, pelos agentes, das consequências, para terceiros, de sua ação, direta ou indireta, sobre os recursos naturais. Uma das consequências mais salientes do princípio é a responsabilidade civil objetiva do poluidor. Existe obrigação de indenizar, independentemente de culpa, sempre que o agente tenha causado danos significativos ao ambiente, em virtude de uma ação especialmente perigosa, muito embora com respeito do normativo aplicável (CORREIA apud TOSHIO MUKAI, 1992, p. 36-37). O objetivo maior do princípio do poluidor-pagador é fazer com que os custos das medidas de proteção do meio ambiente - as externalidades ambientais - repercutam nos custos finais de produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora.

Em outras palavras, busca-se fazer com que os agentes que originaram as externalidades, assumam os custos impostos a outros agentes produtores e/ou consumidores. O poluidor, então, passa a ser o primeiro pagador, de modo que, é obrigado, dessa forma, a integrar plenamente, no seu processo de decisão, o sinal econômico que constitui o conjunto do custos ambientais (BENJAMIN, 1992, p. 72).

Em sede de Direito Ambiental mister se faz invocar, como lastro de valor imensurável o princípio da democracia econômica e social. Na interpretação de Toshio Mukai (1992, p. 29), referido princípio está sufragado na atual Constituição Federal, no *caput* do art.170 que prescreve 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. E, que o artigo 1° da Constituição Federal descreve como fundamentos da República Federativa do Brasil - em seus incisos III e IV reforçando a dignidade da pessoa humana, através de um Estado Democrático de Direito, bem como enaltece o desenvolvimento nacional (inc. II). Nesse sentido, os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência não são mais princípios hierarquicamente superiores (como eram no Estado liberal), aos demais, podendo ser restringidos para que tais liberdades sejam exercidas em conformidade com o interesse social (TOSHIO MUKAI, 1992, p. 29).

O professor Canotilho (1991, p. 474 apud TOSHIO MUKAI, 1992, p. 29) preleciona que:

> o princípio da democracia econômica e social contém uma imposição obrigatória dirigida aos órgãos de

> direção política (legislativo, executivo), no sentido de desenvolverem uma atividade econômica e social conformadora, transformadora e planificadora das estruturas sócio-econômicas, de forma a evoluir-se para uma sociedade democrática.

Destaca-se também que o princípio da democracia econômica e social constitui uma autorização constitucional no sentido de o legislador democrático e os outros órgãos encarregados da concretização político-constitucional adotarem as "medidas necessárias para a evolução da ordem constitucional sob a ótica de uma 'justiça constitucional' nas vestes de uma 'justiça social" (CANOTILHO, 1991, p. 474 *apud* TOSHIO MUKAI, 1992, p. 29).

Na esteira de uma justiça constitucional entende-se não existir possibilidade jurídica de conflitos entre os princípios arrolados pelo artigo 170 da Constituição Federal de 1988. É que a regra básica de interpretação de todos os princípios ali inseridos está na lição do mesmo constitucionalista português:

> O Princípio da democracia econômica e social é um elemento essencial da interpretação conforme a Constituição. O legislador, a administração e os tribunais terão de considerar o princípio da democracia econômica e social como princípio obrigatório de interpretação para avaliar a conformidade dos atos do poder público com a Constituição (CANOTILHO, 1991, p. 474 *apud* TOSHIO MUKAI, 1992, p. 30).

Considerando a necessidade de compatibilização de princípios e retomando o princípio da proporcionalidade, através da proposta de uma adequação de propósitos, meios e fins dos conteúdos jurídicos.

A partir deste ponto, possível se torna sugerir outro princípio do Direito Ambiental - vale dizer - o princípio do equilíbrio. Assim na busca de uma compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental formula-se a seguinte proposição: os própositos são definidos como desenvolvimento econômico; os meios se referem à proteção do meio ambiente como fins surge o desenvolvimento econômico equilibrado. O oposto - o desenvolvimento econômico desenfreado, canibalesco ditado pela ganância do lucro exacerbado - conduzirá ao caos da deterioração e dê prejuízos incalculáveis ao meio ambiente (TOSHIO MUKAI, 1992, p. 31).

Referidos princípios constitucionais mostram que não pode haver conflitos na própria Constituição Federal entre os princípios por ela abarcados, e, sim a análise valorativa desses princípios no sentido de aplicá-los de forma razoável e equilíbrio para o desenvolvimento equilibrado, equacionado com o meio ambiente.

Direito fundamental ambiental no processo de globalização econômica e as tendências internacionais

Os tratados internacionais têm reconhecido que o meio ambiente é um direito humano fundamental.

O art. 4º, incisos I e II da Constituição brasileira enaltece que o Poder Público, em face de sua independência, eleva o direito ao meio ambiente à condição de direito fundamental da pessoa humana. Desta forma não pode admitir que outro Estado lesione este direito fundamental. É certo que os Estados soberanos e independentes podem explorar seus recursos naturais e desenvolver outras atividades, desde que não afetem o meio ambiente.

Os Estados têm, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios de Direito Internacional, o direito soberano de explorar os seus recursos segundo as suas políticas ambientais , e a responsabilidade de garantir que suas atividades levadas a efeito dentro de sua jurisdição ou controle que não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição (NASCIMENTO SILVA, 2002, p. 20).

A Carta do Direito ao Desenvolvimento da ONU em 1986, estabeleceu que o meio ambiente é um direito humano fundamental e que a saúde e o meio ambiente equilibrados, devem ser prioridades de todos os Estados. Declarou ainda, que o desenvolvimento é um direito inalienável dos povos.

Em 1987, a Comissão Brundtland – ONU em seu relatório *Nosso Futuro Comum,* declara que a estratégia de desenvolvimento sustentável torna-se imprescindível para a compreensão atual do desenvolvimento.

O princípio da precaução, através da OECD em 1972, foi apresentado como princípio econômico e recepcionado posteriormente pelo Ato Único Europeu. Referido princípio encontrou nas obrigações convencionais internacionais o espaço para o desenvolvimento dogmático de seu conteúdo. Tal princípio foi expressamente previsto na Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada na CIMEIRA no Rio de Janeiro em 1992. Desta forma, ficou salientado que tendo vem vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem

promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

Nesta Conferência de 1992, foi difundida a idéia de desenvolvimento sustentável, enaltecendo que não é possível separar as dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento. Destacou ainda que somente uma estratégia global permitirá que o desenvolvimento presente não comprometa o bem estar das gerações vindouras (ALMEIDA< 2001, p. 231).

Pode-se observar que os povos não podem ser privados de usufruir o desenvolvimento em sua plenitude, por consistir em um direito humano inalienável. Tal direito baseia-se na solidariedade e na dignidade da pessoa humana e em uma maior dimensão, na cooperação internacional, vez que tal temática não encontra soluções individualizadas e sim globais, com as questões ambientais, conforme assegura Almeida (2002, p. 232).

A obrigação de ordenação racional do desenvolvimento através da gestão sustentável da utilização dos recursos naturais de forma não predatória e diminuindo a agressividade ao elemento humano é o fundamento de qualquer alternativa de atuação nacional no domínio econômico, como já se observava da redação do princípio 13 da Declaração da ONU sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972).

O referido instrumento internacional já previa, a obrigação dos Estados nacionais de conjugar o desenvolvimento econômico à eficiência de práticas vinculadas de previsibilidade do dano ambiental, apresentando ali, o paradigma que iria orientar a Declaração do Rio/92 a acolher o princípio da precaução como compromisso ambiental internacional.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, é que foram definidas as linhas orientadoras do princípio da precaução, através dos Princípios 15 e 17: *Princípio 15*: De modo a proteger o meio-ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. *Princípio 17*: A avaliação de impacto ambiental, como instrumento internacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que posam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

Como pode ser observado, a Declaração do Rio/92 elegeu alguns elementos informativos que distinguiram seu tratamento normativo e de

certa forma, mitigaram a potencialização de sua aplicação se tomarmos como paradigma a Declaração sobre o Clima. Isso se explica, ao constatarmos que o texto da Declaração flexibiliza sua observância à capacidade de implementação de que goze cada Estado nacional, ao mesmo tempo em que o condiciona a um critério objetivo. Ou seja, a identificação de ameaça de danos sérios ou irreversíveis, demonstrando que é suficiente a apresentação da potencialidade da lesão, no entanto, deve ser mensurada no tocante à sua extensão e gravidade.

É conveniente que se destaque cláusula de que qualquer fato que possa degradar o espaço ambiental, de forma que todos os Estados possuem o compromisso para buscar meios que sejam eficazes e economicamente viáveis para a prevenção da degradação ambiental, destacando a valorização humana e o desenvolvimento sustentável.

Políticas Públicas Ambientais: Constitucionais e infralegais

As questões ambientais são preocupações globais e a solução dos graves problemas que ameaçam a qualidade de vida das pessoas.

O Estado brasileiro quando realiza políticas econômicas deve estar atento à defesa do meio ambiente, deve buscar o pleno emprego, entre outros aspectos.

Os princípios da ordem econômica aí estão para informar o Estado os valores da ordem econômica que ele tutela. Estes valores são o da defesa do meio ambiente e o da função social da propriedade.

A defesa do meio ambiente é um valor constitucional fundamental inerente com a dignidade da pessoa humana e também com o desenvolvimento econômico e social.

O Ministério do Planejamento, através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, apresentou em 2000 uma proposta para incluir o princípio do poluidor/usuário pagador na forma de tributação ambiental. O objetivo deste documento foi discutir alguns aspectos conceituais da proposta, bem como questões concretas sobre a viabilidade de sua efetiva implementação no país. Desta forma, a proposta tem por objetivo final de que, se devidamente aplicados, os instrumentos tributários permitirão reduzir os conflitos entre crescimento econômico e proteção ambiental (Cf. Texto Para discussão nº 738 – *Proposta de Tributação Ambiental na Atual Reforma Tributária Brasileira*, 2000).

Desta forma, não é possível considerar o meio ambiente como um valor isolado. O meio ambiente está em um conjunto de valores. Ou seja, está inserido na política econômico-financeira tributária do Estado.

O desenvolvimento econômico equilibrado implica em dispor de uma política ambiental onde deve ser determinado pelo país, que organiza e põe em

prática diversas ações que visam a preservação e melhoramento da natureza e consequentemente da vida humana.

Dentre as Diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente está compatibilização da proteção ambiental com o objetivo de desenvolvimento sócio-econômico. Em um primeiro momento, pode ocorrer colisão entre as políticas de proteção ambiental com as políticas de desenvolvimento econômico, como já exposto anteriormente.

A Lei nº 6.398/81, em seu artigo 4º, determina como meta da Política Nacional do Meio Ambiente, a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio e ecológico.

No entanto, no Brasil pode ser observado que as políticas públicas no sentido de incentivo à proteção ambiental precisam ser intensificadas, mesmo considerando o meio ambiente positivamente inserido na ordem social.

Qualquer política ambiental deve estar integrada com planejamento urbanístico, com a saúde pública, com o desenvolvimento entre outros aspectos.

Assim, é necessário que o governo em todos os seguimentos disponha de uma política econômica, financeira, tributária que faça com que haja, efetivamente esse desenvolvimento sustentado, destacado no artigo 225 da Constituição Federal. Embora a Constituição brasileira determine que o Estado e a sociedade sejam responsáveis pela preservação ambiental, poucos são os mecanismos para que essa preservação se efetive.

Merecem aqui especial atenção, as atividades do Poder Público nesse processo. A atuação do Estado é antes de tudo, uma atividade política de intervenção no domínio econômico, de modo a orientá-lo e a reconduzi-lo aos valores informadores da atividade econômica e da propriedade privada eleitos pela Constituição Federal.

Destas considerações, pode-se verificar que continua sendo um grande desafio, na ordem econômica, a implementação do princípio do desenvolvimento sustentável, elencado no artigo 225 da Carta constitucional brasileira.

Por isso mesmo, é possível afirmar que as questões ambientais estão interligadas com as questões econômicas e sociais, e que a efetividade da proteção ambiental depende do tratamento globalizado e conjunto de todas elas, pelo Estado e pela sociedade.

Nesta linha de entendimento, deve-se ter em conta, e adaptada à realidade brasileira de que a Política Nacional de Educação Ambiental estabelece, ao definir como um dos objetivos fundamentais da educação ambiental "o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas

múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos" (BRASIL, Lei nº 9.795/99, art. 5º , I).

Neste contexto deve ser observada a obrigatoriedade do Poder Público, nos termos dos artigos 205 e 225 da Constituição Federal, ao "definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental". Daí destacar a importância da educação ambiental no ensino em todos os níveis de formação educacional. É imprescindível que se desenvolva a consciência ambiental em todos os setores e seguimentos da sociedade e que a preservação ambiental seja incorporada amplamente ao modo de vida da sociedade capitalista contemporânea.

Essa dimensão ambiental deve ser incorporada não apenas nas políticas e ações de governo, mas também nas políticas e ações da iniciativa privada e de toda sociedade, e com a preocupação de que o desenvolvimento sustentável seja implementado no sentido do desenvolvimento humano.

O Papel do Estado no Desenvolvimento Econômico Sustentável: Reflexões sobre a Tributação Ambiental como Instrumento de Planejamento Público

O exercício da atividade econômica só é permitido ao Estado brasileiro quando se torna necessária a defesa da segurança nacional ou para o atendimento de interesses coletivos, conforme definidos em Lei (art. 173 da CF). O Estado deixa livre aos particulares a atividade econômica, e utiliza-se da tributação para cumprir suas finalidades sociais e ambientais.

Ao planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir importância à conservação da natureza, conforme enaltece a Declaração de Estocolmo (1972, anexo I, II, 2). A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, ampliou este conceito reconhecendo que o desenvolvimento é um processo econômico, social e político abrangente, devendo a pessoa humana ser o foco central deste processo.

Na Conferência da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1.992, foi elaborada uma declaração final sobre o tema, constando uma proposta para a adoção, nos países que participaram da conferência em questão, de um sistema de tributos ambientais.

Atualmente é preciso ter em conta de que a tributação ambiental pode revelar-se um expediente importante para atingir o objetivo de preservação do planeta. Ou seja, do meio ambiente se estiver associada a outros procedimentos administrativos e fiscalizadores.

Tributação ambiental pode ser entendida como o emprego de instrumentos tributários com duas finalidades: a geração de recursos para o custeio de serviços públicos de natureza ambiental e a orientação do comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente.

Assim, ao referir-se em tributação ambiental pode-se destacar dois aspectos: um sendo de natureza arrecadatória ou fiscal e outro a de caráter extrafiscal ou regulatório que tem como objetivo conduzir o comportamento dos contribuintes, incentivando-os a adotar condutas que estejam em sintonia com a idéia de preservação ambiental.

A Constituição Federal é minuciosa ao dispor sobre o Sistema Tributário Nacional. Referido Sistema demonstra os artigos pertinentes que limitam as ações de ordem econômica. Isto porque, entre os tributos previstos no sistema, nenhum prevê, qualquer forma de tributação mais expressiva sobre atividades destruidoras do meio ambiente ou agressivas aos recursos naturais não-renováveis.

Neste ponto, constata-se que alguns tributos, têm incidência aleatórias sobre situações que podem ensejar o desenvolvimento de atividades econômicas com consequências ambientais. Desta forma a seletividade de alíquota nos tributos sobre circulação, produção e consumo, deveria ser não somente em função de sua essencialidade, mas também, em consonância com os artigos ambientalistas antes referidos (artigos 5 º, XXVII; 170 e 225 da Constituição Federal), em razão da degradação do meio ambiente, da retirada de recursos não-renováveis ou mesmo do tempo de duração do produto.

Diversas propostas sobre a implantação de tributos ambientais no Brasil estão em discussão no Congresso Nacional, com vistas à reforma constitucional tributária. Assim, vale destacar a implantação do Imposto sobre o Valor Agregado seletivo (IVA). Referido tributo tem sua aplicação relacionada ao nível de degradação do agente econômico e incidirá somente sobre bens e serviços.

Elimina, portanto, a possibilidade de atuar, quando possível, diretamente nas fontes de degradação, tais como emissões de poluentes ou final de recursos naturais. Por outro lado, sua alíquota pode ser seletiva sobre alguns bens e serviços que estão associados a danos ambientais. Sua aplicação seletiva só teria alcance ambiental significativa quando da sua incidência no consumo final, segundo pode ser observado na sistemática de incidência do referido tributo.

Há proposta de estabelecer a tributação ambiental através da cobrança de taxas, que algumas vezes poderá conflitar com outros tributos, vez que as bases que se pretende tributar certos bens e serviços.

A contribuição de intervenção ambiental de competência da União é uma outra proposta de criação de um tributo com cunho ambiental. Esta contribuição tem a proposta de ter fatos geradores diferenciados em razão do grau de utilização ou degradação dos recursos ambientais ou da capacidade de assimilação do meio ambiente.

A maioria das propostas de implantação de tributos ambientais está proporcionando a concentração desses tributos na competência tributária da União. Pode com isso, centralizar o poder de controle de fiscalização e arrecadação dessa receita. No entanto poderão ser atribuídas competências tributárias ambientais aos estados e municípios, já que os ditames constitucionais exaltam no sentido da responsabilidade de todos os entes do governo e da sociedade quanto às questões ambientais.

De igual modo pode ser discutido o destino e a divisão da arrecadação do tributo ambiental, em se tratando da competência legislativa da União (sendo uma contribuição por intervenção no domínio econômico, por exemplo). Isto porque, ao estabelecer um tributo através de contribuição de intervenção ambiental deve-se verificar a vinculação da receita arrecadada. No caso em questão poderia estabelecer que a receita desta contribuição ambiental seria destinada a um fundo de financiamento de investimentos de controle ambiental.

Por outro lado, deve ser verificado também que não há necessidade de criar novos tributos, e sim, como distribuir os recursos arrecadados previstos no Sistema Tributário Nacional vigente, aplicados à implementação de políticas públicas em todos os níveis de governo que devem oferecer condições de compatibilizar o direito ao desenvolvimento com a proteção do direito ambiental (meio ambiente), sendo ambos direitos garantidos constitucionalmente.

Participação democrática nas questões de desenvolvimento econômico sustentável à luz do Estatuto da Cidade

O orçamento é considerado instrumento do planejamento público. Necessário se faz observar que este orçamento (planejamento) deve produzir mudanças significativas no plano sócio-ambiental não pode ser interpretado unicamente no sentido de equacionar a receita e a despesa.Como o orçamento deve ser formado principalmente pela contribuição (pagamento) de tributos pelo contribuinte, salienta-se aqui a necessidade da comunidade conhecer este orçamento e dele participar, tanto na sua elaboração quanto na efetiva aplicação do mesmo.

Através dos orçamentos públicos é que se decidem onde os recursos públicos devem ser aplicados. Ou seja, a criação de uma área de preservação ambiental municipal e o aumento dos recursos na área do saneamento básico, são alguns exemplos de iniciativas que requerem a previsão orçamentária. A participação do cidadão na elaboração do orçamento é fator importante no planejamento municipal. Com isto, pode-se definir as prioridades de investimentos no município onde mora aquele cidadão, contando com a participação e colaboração deste, no processo de elaboração e aprovação do orçamento de seu município.

Os munícipes demonstram, o exercício de cidadania e atuação democrática quando exercem o direito garantido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), de participar da vida social de seu município, através do orçamento participativo, das audiências públicas entre outras manifestações inerentes. Através desta lei foi criada a garantia do direito às cidades sustentáveis, quando estabelece a previsão de utilizar incentivos e benefícios fiscais e financeiros, como instrumentos do planejamento urbano (art. 4º, IV), contemplando a participação da população no desenvolvimento da política urbana.

A implantação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, deve ser desenvolvida, contando com a participação do Poder Público e da sociedade, mediante as diretrizes estabelecidas naquele estatuto.

A perspectiva da participação popular não assume caráter meramente opinativo, mas de intervenção, com a efetiva participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Estatuto incorpora a idéia da participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios da política urbana, tornando obrigatória a participação popular na definição da política urbana (artigos 43 a 45). Estão previstos instrumentos como conferências e conselhos de política urbana nos âmbitos nacional, estadual e municipal audiências e consultas públicas, além da obrigatoriedade de implementação do Orçamento Participativo. Estes instrumentos devem ser utilizados pelos municípios para abrir espaço para os interesses dos cidadãos em momentos de tomada de decisão a respeito de intervenções sobre o território, e são obrigatórios nos Planos Diretores (BRASIL, Lei 10.257/01)

A grande ênfase dada ao planejamento municipal através do Estatuto da Cidade, diz respeito ao equilíbrio ambiental. O inciso IV do art. 2º do referido Estatuto:

> Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Traz como diretriz básica o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir, as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O Plano Diretor assume sua função essencial no implemento destas políticas, sendo inclusive obrigatória a inclusão de metas e diretrizes tratada pelo diploma urbanístico, como de execução nas leis orçamentárias do município. Assim, uma cidade bem planejada poderá fazer uso de forma correta destes instrumentos de política urbana, sem distorções, o que favorecerá a implementação de um desenvolvimento urbano sustentado. Referido artigo demonstra a importância fundamental que o legislador deu à questão ambiental, a preocupação com as presentes e futuras gerações, e a afirmação de que as cidades devem ser sustentáveis.

Cabe, ao Poder Público municipal a implantação do Estatuto da Cidade. Mas, o mais importante que deve ser destacado é a participação da sociedade civil organizada nessa nova política, que se dará com a gestão democrática.

Meirelles (2001, p. 424) escreveu que: "a atuação municipal será, principalmente, executiva, fiscalizadora e complementar das normas superiores da União e do Estado-membro, no que concerne ao peculiar interesse local, especialmente na proteção do ambiente urbano". Assim, a execução da política urbana determinada pelo Estatuto da Cidade, deverá ser orientada em decorrência dos principais objetivos do direito ambiental constitucional, estatuídos no Plano Diretor. Para tanto, é necessário que o município tenha seu Plano Diretor que deve definir todos os aspectos dispostos no Estatuto da Cidade, nas atividades do desenvolvimento urbano estabelecido na Constituição Federal.

Vale salientar neste ponto os escritos de Milaré (2001, p. 223) quando ensina que:

> a variável ambiental vem sendo, cada vez mais, introduzida na realidade municipal, para assegurar a sadia qualidade de vida ao homem e ao desenvolvimento de suas atividades produtivas. Isto é sentido sobretudo na legislação, com a inserção de princípios ambientais em Planos diretores e leis de uso do solo e, principalmente, com a instituição de sistemas Municipais de Meio Ambiente, e a edição de Códigos Ambientais Municipais.

Neste mesmo seguimento ressalta o Estatuto da Cidade (art. 2º, incisos X e XI) a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. A lei destaca a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano.

Assim, entende-se que deva existir, previamente, um planejamento de desenvolvimento urbano, para que haja uma adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira. E essa adequação seja de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição pelos diferentes segmentos sociais (KIRZNER, 2003).

Conclusão

É preciso pensar no meio ambiente como um valor fundamental.

Em consequência, deve o Poder Público planejar o desenvolvimento econômico, atribuindo importância à conservação da natureza.

A gestão ecológica implica numa política ambiental onde o país determina, organiza e põe em prática diversas ações que visam a preservação e o melhoramento da vida das pessoas.

Dentre as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente está a de compatibilização da proteção ambiental com o objetivo de desenvolvimento econômico. Encontrar um meio termo entre meio ambiente equilibrado e desenvolvimento é um dos grandes problemas a ser enfrentado pela sociedade contemporânea.

O princípio da democracia econômica-social representa o lastro principiológico que deve escudar todos os demais princípios que informam o Direito Ambiental a fim de oportunizar uma harmonização naquela seara.

A adequação de propósitos, meios e fins descritos pela lógica do razoável deve ser acolhida pelo Direito Ambiental como indispensável à consecução de seus objetivos.

O Princípio do Equilíbrio deve integrar o rol dos princípios específicos do Direito Ambiental.

A Constituição brasileira alberga dois princípios aparentemente conflitantes. O artigo 3º, Inciso II determina que o é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional. E o artigo 225 prevê a proteção ambiental nos termos ali descritos.

Convém ressaltar que o Estado deve incentivar o desenvolvimento. Deve ser observado que o conceito de desenvolvimento adotado pelo constituinte é um conceito moderno (art. 225). Referido conceito apresenta o desenvolvimento como crescimento econômico, o desenvolvimento como desregulamentação e a redução do papel do Estado e o desenvolvimento com a globalização, desenvolvimento como direito humano inalienável.

O planejamento do desenvolvimento das cidades deve ser adequado, com a distribuição espacial da população e com as atividades econômicas do Município e do território sob a área de sua influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

É no município que vive o cidadão. É no município que ele exerce suas atividades laborais. O Município tem a sua base territorial. Esta base territorial tem peculiaridades e características ambientais próprias.

Cabe ao Governo Municipal traçar as metas para um ordenamento do espaço físico da cidade, de forma a que a mesma possa cumprir a sua função social, com vistas ao desenvolvimento econômico.

A Constituição de 1988 inovou no cenário brasileiro na área do Direito Ambiental, abrindo novos espaços para as ações de proteção ao meio ambiente e, no que se refere aos direitos e garantias individuais, à organização do Estado, à tributação, e ainda à ordem econômica e social do País.

Referida Constituição não estabeleceu nenhum tributo ambiental específico, embora possibilita no seu texto, condições nas espécies tributárias já existentes, para estabelecer mecanismos e instrumentos de tributação, enfocando o meio ambiente para efeito de preservação a ele dirigida.

Deve ser verificado também que não há necessidade de criar novos tributos, e sim, distribuir adequadamente os recursos arrecadados previstos no Sistema Tributário Nacional vigente. Desta forma, os recursos devem

ser aplicados na implementação de políticas públicas em todos os níveis de governo, para oferecer melhores condições para compatibilizar o direito ao desenvolvimento com o direito à proteção do meio ambiente, garantidos constitucionalmente.

É preciso que o meio ambiente seja preservado, não através de uma tributação acentuada e sim com estímulos ou benefícios, entre eles destacando-se aqueles projetos que contemplam planejamentos ambientais que preservem e recuperem o meio ambiente degradado.

Seja qual for o objeto da aplicação da tributação ambiental, a sua regulamentação deverá de ser discutida em profundidade, analisando detalhadamente todos os aspectos econômicos e ambientais pertinentes, de forma que a tributação ambiental seja realmente eficiente e gere os benefícios sociais esperados.

A busca da preservação do meio ambiente compatibilizada com um desenvolvimento econômico equilibrado é o maior norte para a humanidade neste milênio.

É neste caminho que o Estado tem um importante papel a cumprir. E esta tarefa deve ser compartilhada com a sociedade e com a comunidade internacional.

Referências

ALMEIDA, Maria Cecília Ladeira de. A Tutela Ambiental como Instrumento da Garantia do Desenvolvimento na Ordem Constitucional. In *Revista da Faculdade de Direito da Fundação Armando Penteado*. Ano I, n. 1, 2002.

ALVES, Sergio Luis Mendonça. *Tributação Ambiental, propriedade privada, conhecimento humano, degradação ambiental e repartição de responsabilidades*. Disponível em: <http://www.emporiodosaber.com.br>. Acesso em 26 abr. 2004.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental,* 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Tributação Ambiental e Reforma Tributária*. Câmara dos Deputados, Meio Ambiente, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Brasília-DF, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Econômico*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2003.

BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.) *Dano Ambiental, prevenção e repressão.* São Paulo: RT, 1992.

BENJAMIN, Antonio Herman de V. e & Sicoli, José Carlos Meloni (orgs.) *Anais do 5º Congresso Internacional de Direito Ambiental,* de 4 a 7 de junho de 2001. O futuro do controle da poluição e implementação ambiental. São Paulo: IMESP, 2001.

BENJAMIN, Antonio Herman de V. e outro. *O Princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental,* in Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão. São Paulo: RT, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional.* Coimbra: Almedina, 1991.

DERANI, Cristinane. *Direito Ambiental Econômico.* São Paulo: Max Limonad, 1997.

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e proteção ambiental.* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental.* 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco e DIAFÉRIA, Adriana. *Biodiversidade e patrimônio genético no direito ambiental brasileiro.* São Paulo: Max Limonad, 1999.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL e SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro.* São Paulo: SEMA, 1997.

KIRZNER, Vânia. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano:* Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01. 2003 Disponível em: http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3899. Acesso em 26 abr. 2004.

LEITE, José Rubens Moratto. *Dano Ambiental:* do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: RT, 2000.

LEVORATO, Danielle Mastelari. O Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. *In Em Tempo* : Revista do Curso de Direito da UNIVEN. Vol.. 5, agosto 2003, Marília.

MACEDO, Luís Otávio Baú. A Evolução dos Paradigmas ao Desenvolvimento: Uma síntese ao novo milênio. In: *Revista Intertemas n. 5*. Unitoledo de Presidente

Prudente. Disponível em <http://www.unitoledo.br/intertemas/volume5/artigos.asp>. Acesso em 26 abr. 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária / São Paulo: Malheiros, 2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental*. TCFA – Constitucionalidade de sua instituição. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/ver_21/artigos/art_ives.htm>. Acesso em 26 abr. 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 5ª. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. José Marcos Domingues de Oliveira e Sérgio Margulis. *Proposta de Tributação Ambiental na Atual Reforma Tributária Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

OURA, Luiz Antônio Abdalla de. *Economia Ambiental:* Gestão de Custos e Investimentos. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

SEGUNDO, Rinaldo. *O orçamento público, os tributos e o meio ambiente*. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/3774/o-orcamento-publico-os-tributos-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 26 abr. 2004.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Direito Ambiental Internacional*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente:* emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. O Direito Brasileiro, a Prevenção de Passivo Ambiental e seus Efeitos no Mercosul. In: *Scientia Juris*, Londrina, v. 1, n.1, p. 117-151, jul./dez. 1997.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio-Ambiente:* Paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 1993.

ZUCCA, Aldo Jacomo. *O Direito da Terra.* Rio de Janeiro: Ed. Qualitymark, 1992.

Artigo Recebido em: janeiro/2012

Artigo aprovado para publicação em: fevereiro/2012