

A sociedade de risco e o desenvolvimento sustentável: desafios à gestão ambiental no Brasil¹

The risk society and sustainable development: challenges for environmental management in Brazil

Angela Acosta Giovanini Moura²

Resumo

O trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica reflexiva sobre a necessidade de buscar estratégias de gestão ambiental pautada em um modelo mais conectado com as necessidades da sociedade atual, atualmente envolta a riscos e incertezas propagados pelas catástrofes ambientais de ordem planetária.

Palavras-chaves: sociedade de risco, meio ambiente, instrumentos econômicos.

Abstract

The work was developed through a bibliographical research reflecting on the need to seek environmental management strategies based on a more connected with the needs of contemporary society, now surrounded to risks and uncertainties propagation by environmental catastrophes of world order.

Keywords: risk society, environment, economic instruments.

INTRODUÇÃO

O entendimento predominante de que crescimento econômico estaria pautado na acumulação de riqueza e na tecnologia acabou deflagrando uma crise social e ambiental de proporções alarmante, tendo em vista o estilo de desenvolvimento adotado pelas nações após a revolução industrial. A exploração intensa dos recursos naturais, considerados

¹ Artigo recebido em 25 de abril de 2012 e aceito em 10 de setembro de 2012.

² Promotora de justiça no Estado de Goiás, mestre em direito, relações internacionais e desenvolvimento pela PUC Goiás e professora adjunta da Faculdade de Quirinópolis – Goiás.

infinitos, para atender o processo de industrialização ditado pelo capitalismo, culminou com o surgimento de vários desafios a serem enfrentados pela sociedade contemporânea, sendo o desafio ambiental, denunciando a escassez dos recursos naturais, o mais grave.

Envolta a riscos e incertezas propagados pelas catástrofes ambientais de ordem planetária, a comunidade global busca uma mudança de paradigma para conciliar desenvolvimento com proteção e preservação ambiental, objetivando garantir uma sadia qualidade de vida para a atual geração e para as futuras.

Essa nova postura diante das questões ambientais é aglutinadora e deve alcançar os aspectos sociais, culturais e políticos do desenvolvimento sustentável, para garantir à coletividade o mínimo existencial ecológico, como corolário do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

No entanto, os efeitos transfronteiriços da poluição, a questão dos transgênicos, do desmatamento em larga escala, a superpopulação planetária, pesquisas com células-tronco, são temas complexos e desafiadores demais para serem enfrentados pelos mecanismos tradicionais do ordenamento jurídico vigente (BELCHIOR, 2011, p.124).

Importa destacar, neste contexto, os princípios do poluidor pagador e do protetor recebedor, construídos em observância aos impactos ambientais que geram externalidades negativas ou positivas.

A percepção formulada pela teoria ecológica de que, nas relações de mercado, há impactos (externalidades) que escapam ao contrato estabelecido pelas partes, gerando custos ou benefícios à sociedade, contribuiu para a definição do conceito de pagamento por serviços ambientais (protetor-recebedor), na hipótese de externalidades positivas, como meio do Estado incentivar a sua produção. Por outro lado, as externalidades negativas, gerando custos sociais, devem ser internalizadas por meio de sistemas de cobrança dos prejuízos causados à sociedade (poluidor- pagador).

O presente trabalho, norteando-se pela Análise Funcional do Direito, proposta por Norberto Bobbio, examina a possibilidade jurídica para a implantação de um mecanismo de pagamento pelos serviços ecossistêmicos como incentivo à preservação e à manutenção dos recursos ecossistêmicos, como ferramenta de política ambiental suscetível de dirigir comportamento ambientalmente desejável e garantir o mínimo existencial ecológico numa

perspectiva projetada no tempo para salvaguardar a dignidade da pessoa humana para esta e para as futuras gerações.

DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO AO SUSTENTÁVEL

As mudanças tecnológicas, introduzidas pela revolução industrial, impactando o processo produtivo social e econômico, foram objeto de reflexão por várias escolas de pensamento, as quais buscaram analisar o fenômeno que alterava profundamente a forma de funcionamento do mercado, em razão da acelerada escala de produção, imposta pela Revolução Industrial.

A revolução industrial também alterou substancialmente a forma do ser humano se relacionar com a natureza, porquanto o método de produção em grande escala exigia maior pressão sobre os recursos naturais, ante a necessidade de serem atendidas as crescentes demandas sociais de consumo e de mercado.

Os lucros obtidos com a industrialização favoreceram a solidificação do capitalismo. Voltado para a produção e acumulação constante de riquezas, o emergente sistema econômico exigia intensa intervenção humana sobre a natureza, considerada bem comum e fonte ilimitada de recursos.

A publicação da obra *A Riqueza das Nações*, do economista escocês Adan Smith³, em 1776, considerado um referencial para os estudos sobre economia, aponta, dentre outras teorias, a concepção de que o crescimento econômico de uma nação é uma das principais condições para o alcance do desenvolvimento, conforme observou ao analisar o sucesso econômico de vários países. Para Smith, a riqueza, ou valor econômico, é criada pelo trabalho, ou seja, pela transformação de recursos da natureza em coisas que as pessoas querem (CECHIN, 2010, p. 29).

Não obstante, as consequências do processo de industrialização e urbanização, decorrentes da revolução industrial e do capitalismo, no setor social e ambiental, foram aos poucos moldando outra forma de pensar o crescimento econômico, formando-se o

³ SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. University, Electronic Classics Series, Jim Manis, Faculty Editor, Hazleton, PA 18202 is a Portable Document. Disponível para download em <<http://www.psu.edu/>> Acesso em 05/06/2011.

entendimento de que o aumento da riqueza de uma nação, necessariamente não importava em melhoria na qualidade de vida da população.

O cenário social e ambiental delineado pela revolução industrial reclamava mudanças de paradigmas. O crescimento econômico ditado pelo método de produção capitalista e que permitiu aos países industrializados se destacarem no mercado internacional, contabilizou, por outro lado, saldo negativo. O crescimento desordenado das cidades, a poluição ambiental e sonora, as condições de trabalho insalubres nas indústrias, o desemprego, a falta de moradia digna, entre outras consequências da industrialização, foram demasiadamente nocivos à sociedade. As dimensões assumidas pela pobreza absoluta nos novos centros urbanos passaram a preocupar muito mais do que o próprio crescimento econômico da nação. A crença depositada na ideia de que a acumulação de capital e riqueza como forma de se obter qualidade de vida e bem-estar social foi se modificando.

Por muito tempo, o conceito de crescimento econômico foi associado ao conceito de desenvolvimento. Todavia, as expressões são abordadas sob enfoques diferenciados, porquanto "o conceito de desenvolvimento envolve aspectos relacionados com o bem estar da população, enquanto o crescimento econômico prioriza a acumulação de capital" (MASCARENHAS, 2008, p. 30).

Neste sentido, o economista estadunidense Herman Daly (1992, p. 334) afirma que os conceitos seguem leis diferentes. Enquanto o crescimento é quantitativo e está relacionado ao aumento de tamanho, em razão da acumulação de matéria, o desenvolvimento é qualitativo e está ligado à realização de um potencial, devendo ser mensurado por meio de uma perspectiva humana e social. Pode-se afirmar que o crescimento significa ficar maior, enquanto o desenvolvimento se verifica quando as coisas ficam melhores.

Preconizou-se, assim, que o desenvolvimento pleno de uma nação economicamente em crescimento deve apontar melhoria substancial nas condições de vida da população.

Neste diapasão, o economista indiano Amartya Sen, prêmio Nobel em 1998, acentua que

o desenvolvimento requer a remoção das principais fontes de privação da liberdade: a pobreza e a tirania, a carência de oportunidades econômicas e a destituição social sistemática, a negligência dos serviços públicos e a

intolerância ou a interferência de Estados repressivos (CECHIN, 2010, p. 176).

A Organização das Nações Unidas, a partir do ano de 1993, passou a adotar o índice desenvolvido por Amarta Sen e outros economistas para a aferição do desenvolvimento de uma nação. Para tanto, não se considera apenas os aspectos econômicos, cujo índice de aferição se dá pelo Produto Interno Bruto (PIB), mas também os aspectos políticos, sociais e culturais.

Por outro lado, o termo sustentabilidade também foi cunhado décadas depois da Segunda Grande Guerra, quando a escassez de recursos naturais passou a preocupar os países que se industrializaram. Inserindo a discussão na agenda global, o termo sustentabilidade foi adicionado ao conceito de desenvolvimento, apresentando-se como um modelo de atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. A partir de então, a proposta do Desenvolvimento sustentável passa a ser a tônica na agenda mundial.

Atualmente, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, por meio de sua Comissão, tem articulado uma nova proposta⁴ para enfrentar a crise ambiental, pautada no investimento de 2% do PIB mundial em um novo modelo econômico de baixo carbono para combater a pobreza e gerar um crescimento mais verde e eficiente no mundo.

Sociedade de Risco no Estado de Direito Ambiental

Os impactos sociais e ecológicos, evidenciados pela desigualdade social, pelo aumento da pobreza e pela degradação antrópica dos recursos naturais, resultantes dos padrões dominantes de produção e consumo, deflagraram uma crise ambiental planetária (LEFF, 2004, p. 352), que se agravou com o fenômeno do aquecimento global, sendo esta a problemática mais desafiadora, porquanto global (WEYERMÜLLER, 2010, p.41).

A crise ambiental está relacionada com incapacidade humana em administrar o uso dos recursos naturais, conforme alerta o Painel Intergovernamental sobre Mudanças

⁴ O relatório Rumo a uma Economia Verde: Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Uma Síntese para Tomadores de Decisão sugere um modelo econômico capaz de evitar riscos e a escassez dos recursos naturais, atualmente comprometidos com a atual economia de alta emissão de carbono.

Climáticas nos quatro relatórios já publicados, advertindo, inclusive, sobre as catástrofes naturais e os fenômenos funestos que podem ocorrer no planeta.

O agravamento do risco produzido pela sociedade contemporânea vincula-se a insurgência de novos fatores de incerteza e de imprevisibilidade que reduzem a capacidade de resposta pelos mecanismos de atuais de gestão pública. “Pode-se afirmar que a sociedade moderna criou um modelo de desenvolvimento tão complexo e avançado, que faltam meios capazes de controlar e disciplinar esse desenvolvimento” (CANOTILHO; LEITE, p. 152).

As sociedades de risco, como são designadas por Beck⁵ (BELCHIOR, 2011, p.114) encontram-se profundamente transformadas por seu próprio desenvolvimento, ante a produção de externalidades negativas, a nível global. Isto porque, segundo Beck (2009, p. 29) “los riesgos de la modernización afectan más tarde o más temprano también a quienes los producen o se benefician de ellos. Contienen un *efecto bumerang* que hace saltar por los aires el esquema de classes⁶”.

O desenvolvimento dos recursos tecnológicos, científicos, industriais e o processo de industrialização, estão ligados profundamente ao processo de produção de riscos, haja vista a exposição da humanidade a possibilidades de serem contaminadas de inúmeras formas, como nunca antes se registrou. Os riscos que ameaçam constantemente a sociedade e o meio ambiente são oriundos dos resíduos gerados, da biotecnologia, energia atômica e nuclear, do desmatamento acelerado que compromete a biodiversidade e os recursos hídricos, dentre outros, os quais se manifestam a nível global, de forma imperceptível.

O problema é acentuado quando se constata que os riscos gerados se projetam no tempo, afetando as futuras gerações, possivelmente de forma ainda mais comovente, ante a ausência de certeza e controle de seu grau de periculosidade (CANOTILHO; LEITE, 2010, p. 153).

⁵ Ulrich Beck, sociólogo germânico, autor do livro Sociedade de Risco, 1996, usa o termo sociedade de risco para “designar uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial” (BELCHIOR, 2011, p.114)

⁶ Os riscos da modernização afetam cedo ou mais tarde também àqueles que produzem ou se beneficiam deles. Eles contêm um bumerangue que atinge diversas camadas da sociedade.

A sociedade de risco, segundo Weyermüller (2010, p. 42) se caracteriza pela incerteza quanto ao futuro e pela potencialidade da destruição da vida, manifestada pela tecnologia armamentista ou pelo esgotamento dos recursos naturais.

Os riscos produzidos pela sociedade massificada e veloz, mergulhada em uma extensa rede de interligações, segundo Beck (2009, p.28-30) podem ser concretos, quando previsível pelo conhecimento humano; ou, abstratos, portanto, invisíveis, imprevisíveis pelo conhecimento científico, como são os riscos produzidos pela modelo de produção e consumo atual.

De igual entendimento, Belchior (2011, p. 114), assinala que nem sempre é possível controlar os riscos produzidos pela própria sociedade, sendo muitas vezes de difícil prevenção e diagnóstico.

Notadamente, a sociedade contemporânea produz riscos que podem ser controlados e outros que escapam ou neutralizam os mecanismos de controle típicos da sociedade industrial. A sociedade de risco revela-se, portanto, como um modelo teórico que marca a falência da modernidade, emergindo um período pós-moderno, na medida em que as ameaças produzidas ao longo da sociedade industrial começam a tomar forma.

As consequências do aquecimento global afetam todas as nações, mesmo aquelas que não contribuíram de forma direta e definitiva para o fenômeno. No entanto, o destino da humanidade está na tomada de decisões em relação ao futuro, pois as incertezas e os riscos atuais reclamam a adoção de estratégias de gestão, em âmbito local e global, em favor do meio ambiente e da vida.

Neste contexto, o direito a um meio ambiente ecologicamente sadio e preservado para as presentes e futuras gerações se reafirma como um direito humano fundamental, “na medida em que ele se torna imprescindível para a promoção da dignidade da pessoa humana” (BELCHIOR, 2011, p.119). Ademais, as questões ambientais possuem natureza complexa e difusa, desafiando o Estado e o ordenamento jurídico.

A repartição da responsabilidade pela proteção ambiental, ao Estado e à Coletividade, e as disposições preservacionistas que permeiam o texto constitucional, confere ao Estado Democrático de Direito uma dimensão ecológica, perfil que contribuiu para a construção teórica do Estado de Direito Ambiental, moldado pela garantia de um

mínimo existencial ecológico como premissa da dignidade da pessoa humana (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 9).

O Estado de Direito Ambiental surge como resposta às necessidades da sociedade de risco. Objetiva garantir o mínimo existencial ecológico, indispensável para viabilizar a vida, uma vez que a qualidade ambiental é elemento imprescindível ao pleno desenvolvimento de todo o potencial humano.

Desta forma, é papel do Estado garantir aos indivíduos as condições mínimas de existência, valorizando a dignidade da pessoa humana, na medida em que efetiva as prioridades asseguradas na Constituição Federal.

Esta atividade prestacional positiva por parte do Estado, segundo Belchior (2011, p. 226), exige a implementação de “políticas públicas que propiciem uma condição de vida digna para todos e que garantam condições mínimas de sobrevivência ao ser humano, ou seja, o mínimo existencial ecológico”.

Nesta perspectiva, é dever do Estado operacionalizar meios de efetivação do direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado para enfrentar os desafios e necessidades emergentes da sociedade contemporânea, com vistas à manutenção da vida sadia às gerações do futuro.

Instrumentos de comando e controle x econômicos

A implementação de políticas públicas ambientais, em virtude da globalização, se apresenta, como um desafio a ser enfrentado pela sociedade atual, porquanto a tomada de decisão dos governos nacionais apontará suas posições perante os demais atores internacionais. Ademais, os instrumentos de políticas ambientais adotadas têm como finalidade definir estratégias de economia e proteção dos recursos ambientais (FLORIANO: 2007 p. 40).

No Brasil, os gestores públicos fazem uso de vários instrumentos de política ambiental, sobretudo os enumerados na Lei 6938/91 (PNMA), objetivando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, para assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981).

Por instrumentos de política ambiental compreendem-se os conjuntos de ações voltados para a redução dos impactos negativos da ação antrópica sobre o meio ambiente (MAY, 2010, p.163-164). Atualmente, os instrumentos de gestão ambiental dividem-se em dois grupos: instrumentos de comando e controle, também conhecidos como regulatórios, e instrumentos econômicos, chamados de mecanismos de mercado (BARBIERI, 2009, p. 74).

Utilizados com maior frequência, os instrumentos de comando e controle ou instrumentos regulatórios, constituem políticas regulatórias materializadas por meio da edição de lei específica para regulamentar o uso e acesso aos recursos naturais (CUNHA; GUERRA, 2010, p. 45), por meio da penalização. Objetivam restringir a ações do poluidor por meio de normas e padrões ambientais, fiscalizando o seu cumprimento, (BARBIERI, 2009, p.74). Esta fiscalização deve ser constante, “continua e efetiva por parte dos oragos reguladores, implicando alto custo de implementação” (MAY, 2010, p. 169).

A principal característica destes instrumentos é considerar o poluidor como alguém potencialmente capaz de cometer delitos, impondo-lhe regras que, não cumpridas, acarretam penalidades em processos judiciais ou administrativos (ALMEIDA, 1998, p. 43).

As políticas de comando e controle são determinadas legalmente e não conferem os agentes econômicos outras opções para solucionar o problema. Quem determina os padrões a ser seguido são os órgãos ambientais responsáveis pelo controle em uma determinada região (VARELA, 2001, p. 11).

Embora o sistema regulatório brasileiro divida seus custos e esforços entre União, estados e municípios, a legislação ambiental não tem sido capaz de reduzir a poluição, o combate ao desmatamento e a má utilização dos recursos naturais.

A eficácia destes instrumentos está intimamente relacionada com a capacidade que o órgão de controle ambiental tem para assegurar a obediência à lei, adotando adequada estratégia de fiscalização e punição dos infratores, e resistir às investidas de grupos políticos que possam contestar.

Por outro lado, Veiga Neto (2008, p. 24) ressalta a existência de vasta literatura apontando as vantagens e desvantagens dos instrumentos de comando e controle, mas atribui maior “expectativa em relação à eficiência e efetividade geradas pelos instrumentos econômicos em relação aos instrumentos de comando e controle”.

Neste sentido, o uso de instrumentos econômicos em gestão ambiental tem crescido nos últimos anos, tanto como mecanismo de preservação dos recursos naturais e promoção do desenvolvimento sustentável, como forma de mitigação dos danos causados ao meio ambiente.

Ademais, os instrumentos econômicos foram implementados ante a necessidade de ser complementado o quadro normativo em matéria de gestão ambiental, não somente porque os instrumentos regulatórios se revelaram insuficientes para frear a degradação crescente da natureza (PEREIRA: 1999 p. 08), como também ante a necessidade das políticas públicas se articularem à dimensão social e econômica do desenvolvimento sustentável.

Para Thomé (2011, p. 199) a opção pelos instrumentos econômicos, como forma de proteção ambiental, tem o propósito de estimular a adoção de gestões ecológicas, porquanto seu emprego estratégico busca “privilegiar práticas consideradas ambientalmente desejáveis e inviabilizar aquelas que podem resultar em degradação ecológica” (CUNHA; GUERRA, 2010, p. 45).

Os instrumentos econômicos se apresentam vantajosos à medida que não se revestem de coerção e nem pressupõem o estabelecimento de restrições. Atuam por meio de incentivos econômicos, objetivando induzir o comportamento das pessoas e das organizações em relação ao meio ambiente (BARBIERI: 2009 p. 74).

Salienta-se, que os instrumentos econômicos são todo “mecanismo de mercado que orienta os agentes econômicos a valorizarem os bens e serviços ambientais de acordo com sua escassez e seu custo de oportunidade social” (CARDOSO, 2004, p. 7).

A questão das externalidades

Compreendendo-se o meio ambiente como um bem público, é possível considerar que um agente pode fazer uso dos recursos naturais sem suportar os custos sociais “correspondentes aos danos ambientais causados, impondo assim custos externos (externalidades negativas) à economia dos demais agentes que se utilizam do mesmo bem público (AMAZONAS, 1994, p. 22)”.

Neste sentido, May et. al (2005, p. 12), sob uma perspectiva econômica neoclássica, esclarece que os resíduos despejados no ambiente, como também os efeitos nocivos dos

processos produtivos, resultam em custos que são repassados à sociedade, afetando-lhe o bem-estar.

A atividade econômica impactante ao meio ambiente gera custos que não são assumidos pelo empreendedor, uma vez que este somente auferir os benefícios de sua atividade, transferindo esses custos (externalidades negativas) à sociedade.

Há desta forma uma dicotomia entre os custos privados e custos sociais, impondo-se a internalização da diferença desses custos. No caso das externalidades ambientais negativas a internalização deve corresponder a inserção dos prejuízos sociais nos custos de produção, para que a atividade econômica seja estabelecida em níveis de padrão elevado, sob o ponto de vista da proteção ambiental (LORENZETTI, 2010, p.34).

A problemática apontada pela teoria econômica sobre a questão das externalidades, objetiva recompensar as ações que estimulem a redução ou, até mesmo, a eliminação destas. Esta percepção, necessidade da internalização das externalidades, “foi o grande fato indutor da agregação do princípio do poluidor pagador como base para a elaboração dos instrumentos de gestão ambiental”. (SEIFFERT, 2010, p. 21).

Para o Direito Ambiental o princípio do poluidor pagador tem acentuada importância, pois, todo sistema de proteção jurídica do meio ambiente gravita em sua órbita (MOTA; YOUNG, 1997, P. 8).

O princípio do poluidor pagador tem por finalidade “fazer com que os agentes que desencadearam as externalidades negativas, assumam os custos impostos a terceiros, internalizando os custos ambientais” (JUSTINIANO: 2010 p. 32).

Por outro lado, Justiniano (2010, p. 39) argumenta que, se por um lado as externalidades negativas devem ser suportadas ao agente que as causou, deve-se conferir igual importância àqueles que “protegem ou promovem a reparação do meio ambiente, em face das externalidades positivas que propiciam à coletividade”.

Siqueira (2004, p. 45) ressalta que a atividade humana capaz de propiciar o aumento do nível de bem-estar de uma sociedade, gerando externalidades positivas, deveria ser compensada por essa sociedade, de forma correspondente, em resposta ao dever fundamental de que a preservação do meio ambiente é responsabilidade constitucional imposta a todos.

Nesta perspectiva, o princípio do protetor recebedor procura remunerar quem protege um recurso natural, tendo em vista os benefícios gerados a toda sociedade.

O conceito protetor-recebedor atende a uma lógica econômica que busca prestigiar e reconhecer as iniciativas conservacionistas de muitos provedores de serviços ecológicos, por meio de compensação financeira, em reconhecimento às externalidades positivas geradas pelo comportamento ambientalmente recomendado que, inclusive, contribui para a redução de gastos públicos, trazendo benefícios para toda a coletividade (FURLAN, 2010, p.230).

A sanção premial como ferramenta de gestão ambiental

As desordens ambientais que ameaçam o futuro da sociedade humana exigem uma compreensão e uma abordagem interdisciplinar do direito, “fundamental para a descoberta de caminhos possíveis na resolução dos problemas”, uma vez que a ciência jurídica, isoladamente, não conseguiu absorver as complexidades das questões ambientais” (MASCARENHAS, 2010, p. 24).

Preleciona Bobbio (2007, p. 33) que a ciência jurídica tem buscado se aproximar, gradativamente, de outras ciências, em especial das ciências sociais, numa tentativa de romper o isolamento e ampliar os próprios horizontes, para dar respostas a crise social.

Destaca-se, neste prisma, a contribuição da filosofia e sociologia moderna, na construção da teoria promocional do direito, que embora possa conflitar com o modelo predominante adotado na ordem jurídica, com predomínio de sanções negativas, vem se mostrando promissora, principalmente na área do direito ambiental.

A concepção moderna do Estado, que não superou os modelos anteriores, mas se lhe agregou nova feição, ainda mantém a tradicional técnica de garantir direitos por meio de prestações negativas traduzidas na sanção (BOBBIO, 2007, p.7).

A sanção, em sua versão negativa, revelada pela imposição de castigo para se obter um comportamento desejado, foi objeto de reflexão por pensadores desde o século XV, que procuravam “por um instrumental de governo diversificado e indireto que fosse além da imposição de comportamentos por meio da força”. Nicolau Maquiavel, Jean Bodin e Thomas Hobbes, embora sustentassem a punição como instrumento eficiente de submissão a serviço

do governo, visualizavam na recompensa um instrumento promocional capaz de contribuir a favor do Estado (BENEVIDES FILHO, 1999, p. 18-19).

Segundo Benevides Filho (1999, p. 29-55), os séculos seguintes foram marcados pelo entendimento de que a obrigação legal não pode ser premiada, porquanto imoral, embora outros filósofos e pensadores iluministas voltassem a refletir sobre o tema.

O conceito alcançou o campo jurídico a partir do século XIX com as formulações teóricas de Jeremy Bentham, “considerado como o pai do direito premial, onde a recompensa é tratada como uma técnica motivacional positiva de direcionamento de comportamento intersubjetivo inserida em um sistema global e complexo” (BENEVIDES FILHO, 1999, p. 56).

As reflexões do jurista alemão do século XIX Rudolf von Ihering Jhering, em seu tratado⁷ sobre as alavancas que determinam o movimento social, ao analisar o sistema de recompensa estatal adotado pelas sociedades antigas, especialmente pelo direito romano, embora distantes das modernas leis de incentivo econômico ou social, destacavam a sua importância como alavancas do movimento social. (FURLAN, 2010, p. 173).

Na leitura de Bobbio (2007, p.9), Jhering reconhecia a importância da recompensa limitada apenas às esferas de relações do comércio privado, acrescentando que as alavancas fundamentais do movimento social, sob o aspecto econômico é a recompensa e, sob o aspecto político, a pena.

Mas foi Hans Kelsen, segundo Benevides Filho (1999, p. 71) “o primeiro jurista de vulto a analisar o problema da cientificidade do Direito segundo os novos critérios epistemológicos do neopositivismo”.

Para Bobbio (2007, p.53, 54) Kelsen se dedicou mais a investigar “como é feito o direito do que para que serve o direito”, contribuindo para que a análise estrutural do ordenamento jurídico como sistema dinâmico, fosse intensificada. Na obra kelsiana a análise funcional do direito foi excluída completamente para uma profunda investigação estrutural do ordenamento jurídico. “Segundo o fundador da teoria pura do direito, uma teoria científica do direito não deve se ocupar da função do direito, mas tão somente dos seus elementos estruturais” (BOBBIO, 2007, p.54).

⁷ Zweck im Recht, no original. Traduzido para a língua portuguesa sob o título de A finalidade do Direito.

Definindo direito como uma ordem de coação, Kelsen sustenta que sua função essencial é de regulamentar o emprego da força nas relações sociais, salientando que o direito se distingue por atrelar a determinadas condutas indesejadas uma consequente aplicação de um ato coação, de emprego de forças (BENEVIDES FILHO, 1999, p.90).

O pensamento kelseniano sobre a função coativa do direito, vinculado essencialmente ao uso de força, levou a exclusão das sanções positivas do rol das sanções jurídicas (BOBBIO, 2007, p. 28).

No entanto, embora as construções filosóficas houvessem dispensado maior prestígio à coação, como instrumento capaz de condicionar comportamentos, as reflexões sobre outro mecanismo de controle social, para além da concepção repressiva como elemento condicionante de condutas, contribuíram para manter o tema sempre presente.

Neste sentido assevera Reale (1990, p. 679) que a “coação não pode ser compreendida como elemento essencial ao Direito, porquanto ensejaria o esvaziamento do Direito Internacional, até hoje fundado no consenso espontâneo das Nações”.

Continua o autor acrescentando que,

[...] se a coação fosse um elemento essencial do Direito, não haveria nenhuma norma jurídica que, por sua vez, não estivesse subordinada a outra norma dotada de coação. O Direito seria um absurdo sistema de normas, cada uma delas dotada de coação, garantida por outra, também dotada de coação e, assim, até o infinito, a não ser que se chegasse a um ponto no qual já não houvesse mais Direito, por haver apenas a "norma" ou apenas a "coação", uma desligada da outra.

A concepção coativa do direito, como instrumento de controle social, é revista, na atualidade, pela teoria funcional do filósofo italiano Norberto Bobbio, cuja contribuição à ciência jurídica tem permitido o entendimento de que o direito se presta também a uma função promocional, no sentido de premiar comportamento desejáveis.

De acordo com Bobbio, (2007, p 73) a função promocional do direito se manifesta pelas sanções positivas, consubstanciadas no prêmio e no incentivo. À medida que Bobbio afirma que o direito não se limita a reprimir, mas estimular ou promover (p. 77) amplia a função do direito para além de mero instrumento de controle social, para concebê-lo também como meio promocional de condutas positivas.

Neste sentido, Bobbio (2007, p. 79) é categórico

A função de um ordenamento jurídico não é apenas controlar comportamentos dos indivíduos, o que pode ser obtido por meio da técnica das sanções negativas, mas também direcionar os comportamentos para certos objetivos preestabelecidos. Isto pode ser obtido, preferivelmente, por meio da técnica da sanção positiva e dos incentivos.

Analisando o entendimento de juristas contemporâneos sobre a importância das leis de incentivo para o ordenamento jurídico, Bobbio (2007, p. 17) esclarece que a diferença dessas normas, da maioria das normas sancionatórias, é que aquelas empregam a técnica do encorajamento, promovendo comportamentos desejados, enquanto estas empregam a técnica do desencorajamento, ao reprimir comportamentos não desejados.

Sublinha Bobbio (2007, p. 79) que a concepção tradicional do direito como ordenamento coativo funda-se na compreensão hobbesiana do homem mau, cujas tendências antissociais, devem ser controladas. De outra forma, o direito, considerado como ordenamento diretivo, busca estimular comportamentos positivos, por considerar o homem um ser passivo, inerte e indiferente. Conclui o autor que o direito deve ser definido do ponto de vista funcional, como forma de controle e de direção social.

O conceito de sanção relaciona-se com as medidas que um ordenamento normativo dispõe para reforçar o respeito às suas leis e, em alguns casos, remediar os efeitos de uma possível inobservância. Desta forma, o ordenamento jurídico que se propõe ser efetivo e não desaparecer em decorrência de uma generalizada falta de atenção às normas que o compõe, estabelece medidas que podem ser classificadas em função do momento da violação (BENEVIDES FILHO, 1999, p.92).

Analisando as ilações filosóficas, que permearam as escolas de pensamento do século XIX, sobre a sanção, enquanto norma negativa, Bobbio (2007, p. 5) atenta para não serem confundidas, do ponto de vista analítico, normas e sanções, em seus aspectos negativo e positivo. Sustenta o filósofo italiano que uma coisa é a distinção entre comandos e proibições, outra é a distinção entre prêmios e castigos.

Ainda que, de fato, as normas negativas se apresentem habitualmente reforçadas por sanções negativas, e as sanções positivas se apresentem

predominantemente predispostas ao (e aplicado para o) fortalecimento de normas positivas, não há qualquer incompatibilidade entre normas positivas e sanções negativas de um lado, e normas negativas e as sanções positivas, de outro. Em um sistema jurídico muitas das normas reforçadas por sanções negativas são normas positivas (comando de dar ou fazer). As técnicas de encorajamento do Estado assistencial contemporâneo aplicam-se, embora mais raramente, também às normas negativas. Em outras palavras, pode-se tanto desencorajar a fazer quanto encorajar a não fazer. Portanto, podem ocorrer de fato quatro diferentes situações: a) comandos reforçados por prêmios; b) comandos reforçados por castigos; c) proibições reforçadas por prêmios; d) proibições reforçadas por castigos (BOBBIO, 2007, p. 6).

Compreende-se, assim, numa perspectiva bobbiana, que os prêmios estão relacionados a comandos e os castigos ligam-se a proibições. Existe uma tendência em serem premiada ou punida uma ação, mais do que a omissão, por isso é mais interessante ao ordenamento jurídico premiar uma ação do que uma omissão, sendo um comportamento previsto por uma norma positiva, da mesma forma em que é mais usual punir uma ação do que uma omissão, quando o comportamento é contrário a uma proibição (BOBBIO, 2007, p. 6,7).

O direito contemporâneo ainda prioriza os mecanismos coativos para obter respeito às leis, estabelecendo um vínculo indissolúvel entre direito e coação, em razão da importância exclusiva conferida às sanções negativas como meio para conservar o patrimônio normativo (BOBBIO, p.7).

Diversamente dos mecanismos tradicionais coativos, a função promocional do direito se efetiva pelos expedientes do prêmio e do incentivo; adotando-se os incentivos para facilitar o exercício de uma determinada atividade econômica; e, os prêmios, para oferecer uma satisfação a quem já tenha realizado uma determinada atividade (BOBBIO, 2007, p.71,72).

Em decorrência das reflexões apontadas, importa considerar que as transformações da sociedade contemporânea e a complexidade das questões ambientais conduzem a uma ponderação sobre o instrumental jurídico atual manifestado na proteção e repressão, à

medida que não se mostraram suficientes para promover as condutas ecologicamente consideradas adequadas.

As agressões ao meio ambiente, materializadas pela diminuição da camada de ozônio, pelo aquecimento global, desmatamento acelerado, extinção de espécies faunísticas e florísticas, esgotamento dos recursos hídricos, etc., desencadearam uma crise ambiental, sem precedentes na história humana, por não encontrarem resistência nas funções clássicas da ordem jurídica, impondo-se uma mudança de paradigma nos mecanismos jurídicos atuais.

Ademais, se os modelos clássicos de regulação sancionatória adotados pelo Estado não foram capazes para conter o avanço do antropismo, forçoso buscar alternativas para a mudança desta realidade, porquanto o bem jurídico em questão sustenta a vida e as ameaça que lhe são infligidas, ainda que localizadas, atingem todo o planeta⁸. Neste contexto, a adoção de instrumentos econômicos objetivando premiar condutas conservacionistas, podem acarretar efetivamente mudanças no comportamento dos indivíduos, valendo-se o Estado da função promocional do direito para enfrentar a crise ambiental com maior resistência.

CONCLUSÃO

A crescente preocupação da sociedade com os efeitos do aquecimento gradual do planeta, causado pela emissão exacerbada de gases de efeito estufa na atmosfera, tem levado a comunidade global a buscar soluções para o enfrentamento do fenômeno.

A demanda por um novo modelo de política ambiental que possa incentivar a conservação dos recursos naturais e incorporar as expectativas econômicas de sua exploração deve ser fortalecida. Não se trata de abandonar os instrumentos tradicionais de gestão, menos ainda as ferramentas de comando e controle, as quais devem ser aplicadas com rigor diante da produção de externalidades negativas. Por outro lado, não há disposição

⁸ De acordo com a visão sistêmica, as propriedades essenciais de um organismo ou sistema vivo, são propriedades do todo, que nenhuma das partes possui. Elas surgem das interações e das relações entre as partes. Essas propriedades são destruídas quando o sistema é dissecado, física ou teoricamente, em elementos isolados. Embora possamos discernir partes individuais em qualquer sistema, essas partes não são isoladas, e a natureza do todo é sempre diferente da mera soma de suas partes. (CAPRA, 2004, p.40,41).

constitucional vedando a adoção de sanções premiais em favor do provedor de recursos ecossistêmicos.

Pautando-se por estas reflexões pontua-se que os instrumentos de gestão ambiental deveriam alcançar todas as iniciativas que contribuíssem voluntariamente para conservação dos bens ambientais, orientando-se por meio de instrumentos econômicos e mecanismos fundados em prêmios, sem menosprezo à política de comando e controle, como alternativa de conferir às políticas ambientais uma racional orientação, capaz de atender e conciliar o desenvolvimento econômico e sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luciana Togeiro. *Política Ambiental: uma análise econômica*. Campinas: São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.

AMAZONAS, Maurício de Carvalho. *Uma análise da abordagem Neoclássica a partir de marcos Evolucionistas e Institucionais*. Dissertação de Mestrado em Economia, pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas IE/UNICAMP, 1994.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. 11^o ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Trad. Jorfe Navarro, Daniel Jimenez, Maria Rosa Borrás. Barcelona, Paidós, 2009.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica Jurídica Ambiental*. São Paulo: Saraiva 2011.

BENEVIDES FILHO, Maurício. *A Sanção Premial no Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à Função*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri/SP: Manole, 2007.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Publicada no Diário Oficial da União em 02 de setembro de 1981.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, JOSÉ Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Org. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARDOSO, Eleonora Ribeiro. Subsídio: *Um instrumento econômico de política ambiental: usos e limitações*. Anais do XLII Congresso da SOBER de 2004 - Cuiabá-MT. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/12/08P411.pdf>> Acesso em 22 set. 2011.

CECHIN, Andrei. *A natureza como limite da economia*. São Paulo: Senac, 2010.

CUNHA, Sandra Batista. GUERRA, Antônio José Teixeira. (org). *A Questão Ambiental: Diferentes Abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

DALY, Herman E. *Steady-State Economics: Concepts, Questions, Policies*. GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society, Volume 1, Number 6, November 1992.

FLORIANO, Eduardo Pagel. *Políticas de gestão ambiental*. 3ª ed. Santa Maria: Universidade Federal Santa Maria/ Rio Grande do Sul, 2007.

FURLAN, Melissa. *Mudanças Climáticas e Valoração Econômica da Preservação Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2010.

JUSTINIANO, Maria Augusta Fernandes. *Pagamento pelos Serviços Ambientais: Proteção das APP's através do ICMS Ecológico*. Dissertação de Mestrado em Direito Agrário. Universidade Federal de Goiás. 2010.

LEFF, ENRIQUE. *Saber Ambiental. Sustentabilidade, raciolaidad, complejidad, poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2001.

LORENZETTI, Ricardo Luís. *Teoria Geral do Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. *Desenvolvimento Sustentável*. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MAY, Peter H; AMAMAL, Carlos Amaral; MILLIKAN, Brent. ASCHER, Petra. *Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

MAY. Peter H. (org) *Economia do Meio Ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MOTTA, Ronaldo Seroa; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. *Instrumentos econômicos para a gestão ambiental no Brasil*. Rio de Janeiro, 1997.

PEREIRA, Osny Duarte. *Direito Florestal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a constituição e os direitos fundamentais e a proteção do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. *Mercado de carbono e protocolo de Quioto: oportunidades de negócios na busca da sustentabilidade*. São Paulo: Atlas, 2009.

SIQUEIRA, Ciro Fernando Assis. *Aspectos Econômicos da Conservação de Florestas em Terras Privadas. O Código Florestal e a Reserva Legal na Amazônia*. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Brasília. Brasília, 2004.

THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. Salvador: JusPODIVM, 2011.

VARELA, Carmem Augusta. *Instrumentos de Políticas Ambientais Casos de Aplicação e seus impactos*. Revista de Ciência Administrativa. Vol. 14, n. 02, p. 251-262, Fortaleza: Unifor, 2008.

VEIGA NETO, Fernando César. *Análise dos incentivos econômicos nas políticas públicas para o meio ambiente – o caso do “ICMS ecológico” em Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

WEYERMÜLLER, André Rafael. *Direito Ambiental e Aquecimento Global*. São Paulo: Atlas, 2010.