

Empreendimentos  
Econômicos  
e  
Desenvolvimento  
Sustentável

**Direção Geral**

Henrique Villibor Flory

**Supervisão Geral de Editoração**

Benedita Aparecida Camargo

**Diagramação**

Rodrigo Silva Rojas

**Capa**

Rodrigo Silva Rojas

**Revisão**

Letizia Zini Antunes

**Conselho Editorial Acadêmico****Coordenação Geral**

Suely Fadul Villibor Flory

Ana Gracinda Queluz – UNICSUL

Anamaria Fadul – USP/UMESP

Antonio Celso Ferreira – UNESP

Arilda Ribeiro - UNESP

Antonio Hohlfeldth – PUC-RS

Antonio Manoel dos Santos Silva – UNESP/ UNIMAR

Benjamim Abdala Junior – USP

Jussara Suzi A. Nasser Ferreira – UNIMAR

Letizia Zini Antunes – UNESP

Levino Bertan – UNICAMP/UNOESTE

Lucia Maria Gomes Corrêa Ferri – UNESP/UNOESTE

Maria de Fátima Ribeiro – UNIMAR

Maria do Rosário Gomes Lima da Silva – UNESP

Raquel Lazzari Leite Barbosa – UNICAMP/UNESP

Romildo A. Sant'Anna – UNESP/UNIMAR

Soraya Regina Gasparetto Lunardi – UNIMAR

Sueli Cristina Marquesi – PUC-SP

Tereza Cariola Correa – USP/UNESP

Terezinha de Oliveira – UNESP/UEM

**Editora Arte & Ciência**

Rua dos Franceses, 91 – Morro dos Ingleses

São Paulo – SP – CEP 01329-010

Tel.: (011) 3258-3153

E-mail: editora@arteciencia.com.br

www.arteciencia.com.br

**Editora UNIMAR**

Av. Higino Muzzi Filho, 1001

Campus Universitário - Marília - SP

Cep 17.525-902 - Fone (14) 2105-4000

www.unimar.com.br

Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira  
Maria de Fátima Ribeiro  
Organizadoras

Empreendimentos  
Econômicos  
e  
Desenvolvimento  
Sustentável

**AC**  
ARTE & CIÊNCIA  
EDITORA

2008

© 2008 by Autores

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**Acácio José Santa Rosa (CRB - 8/157)**

E45

Empreendimentos econômicos e desenvolvimento sustentável/ Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira, Maria de Fátima Ribeiro, organizadoras. São Paulo: Arte & Ciência; Marília: UNIMAR, 2008  
p. 240, 25 cm (Programa de Mestrado em Direito)

Obra coletiva

ISBN - 978-85-61165-25-3

1. Economia – Controle nos empreendimentos 2. Desenvolvimento econômico. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Direito civil. 5. Direito empresarial. 6. Direito civil ambiental. 7. Incentivos fiscais. 8. Administração de empresas – Participação dos empregados. I. Ribeiro, Maria de Fátima. II Ferreira, Jussara Suzi Assis Borges Nasser.

CDD - 338.9  
- 338.456  
CDU - 342.9  
- 346.065  
- 346.9  
- 347.2

Índices para catálogo sistemático

1. Economia: Gestão : Empreendimentos 338.9
2. Desenvolvimento econômico 338.9
3. Desenvolvimento sustentável : Economia 338.456
4. Direito administrativo: 342.9
5. Empresas: Compromissos sociais : Direito 346.065
6. Direito econômico 346.9
7. Direito civil 347.2

Proibida toda e qualquer reprodução desta edição por qualquer meio ou forma, seja ela eletrônica ou mecânica, fotocópia, gravação ou qualquer meio de reprodução, sem permissão expressa do editor.  
Todos os direitos desta edição, reservados à Editora Arte & Ciência



Papel Reciclado: a Universidade de Marília preservando o meio ambiente.

## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	7
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	9
<b>Capítulo 1</b>	
<b>DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	
Adriana Migliorini KIECKHÖFER .....	11
<b>Capítulo 2</b>	
<b>OS PRINCÍPIOS SOCIAIS DOS CONTRATOS NAS RELAÇÕES DE CONSUMO E O CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO</b>	
José Luiz Ragazzi e Adriana Flávia SCARIOT .....	35
<b>Capítulo 3</b>	
<b>SUSTENTABILIDADE NEGOCIAL EM TEMPO DE CRISE</b>	
Jussara Suzi Assis Borges Nasser FERREIRA .....	47
<b>Capítulo 4</b>	
<b>PARTICIPAÇÃO DOS EMPREGADOS NA ADMINISTRAÇÃO EMPRESARIAL ENQUANTO CONDIÇÃO IMPLÍCITA DA MODERNA RELAÇÃO CONTRATUAL DE TRABALHO</b>	
Lourival José de OLIVEIRA .....	75
<b>Capítulo 5</b>	
<b>A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS COMO INSTRUMENTOS ECONÔMICOS PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE TRIBUTÁRIA</b>	
Maria de Fátima RIBEIRO .....	95

## **Capítulo 6**

### **INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO EM PROL DA SEGURANÇA HUMANA**

Marlene Kempfer BASSOLI .....109

## **Capítulo 7**

### **RESÍDUOS SÓLIDOS INDUSTRIAIS: PASSIVO E RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL**

Paulo Roberto Pereira de SOUZA .....133

## **Capítulo 8**

### **O PRECEITO CONSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL E A NECESSIDADE DE UM DEBATE SOCIAL AMPLO E DECISIVO**

Ruy de Jesus Marçal CARNEIRO .....147

## **Capítulo 9**

### **A INFLUÊNCIA DE ARGUMENTOS ECONÔMICOS NA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NO PROCESSO DE CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE**

Soraya Regina Gasparetto LUNARDI .....159

## **Capítulo 10**

### **A CRISE FINANCEIRA E A NOVA REALIDADE CRIADA PELA DINÂMICA DO MERCADO MUNDIAL**

Walkiria Martinez Heinrich FERRER

Laércio Rodrigues de OLIVEIRA .....173

## **Capítulo 11**

### **EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS NA ZONA FRANCA DE MANAUS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA**

Carlos Alberto de Moraes RAMOS FILHO .....197

## **Capítulo 12**

### **TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE**

Vânia Senegalia Morete SPAGOLLA .....213

**SOBRE OS AUTORES** ..... 237

## PREFÁCIO

O caráter afirmativo do Desenvolvimento Econômico no percurso inquietante das complexidades nos contextos sócio-econômico e jurídico, incentivadores em si mesmos da finalidade desdobrada para alcançar a questão relevantíssima acerca da sustentabilidade, demonstra o inexorável perfil transformador, mesmo em condições adversas – como a atual – representada pela incondicional crise econômica de proporções infinitas.

No entanto, ordens econômicas e jurídicas mundiais, em atos conjuntos ou individuais, subscrevem grupo de ações afirmando as condições de enfrentamento e superação com vistas à retomada do crescimento e desenvolvimento econômico global na contemporaneidade.

A afirmação das ações reside na possibilidade de vencer a insegurança e crise de (des)confiança, dominadoras de todos os mercados, diluindo o pessimismo inevitável, objetivando, com o transcorrer do tempo, reduzir o espectro crítico, reconstruindo, pela firme intervenção das diversas nações nas ordens econômicas privada e pública, vencendo a crueza da crise visando retomar a sustentabilidade econômica por ser, de fato, elemento essencial.

Nessa concepção, cabe considerar a atitude global como apreendida pelo viés jurídico-econômico nas diversas dimensões da crise e superações possíveis, ainda que as vezes, exigindo ações dramáticas, intimamente ligados ao enfrentamento indispensável.

Com efeito, a sociedade mundializada assiste, estarecida, os impulsos, os impactos e a desconstrução da economia global. De igual sorte, assiste, também, ao expressivo movimento de enfrentamento da crise e suas verdadeiras causas, ainda que de compreensão tardia, contingentes e profundas e até mesmo pela originalidade, inimaginável pela forma como eclodiu.

Embora o panorama econômico apresente-se conturbado, instável e até fora de controle, contribuições e medidas adequadas vão sendo reunidas na tentativa de conjugar, a partir do erro da democracia americana nos últimos tempos, a realização de esforços na busca dos fins que, nesta fase, representa apenas frear e diminuir o raio de alcance da crise.

A obra **Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável**, sem perder de vista a especificidade da temática eleita, ampliada pela maior crise econômica mundial dos últimos 70 anos, presentifica a investigação da (in)sustentabilidade decisiva no repensar dos momentos vividos pelo coletivo dos interesses plurais, fazem sobressair os temas, como enfrentados, para além das afinidades que guardam entre si, marcados pela diversidade indispensável à melhor apreensão precursora das re-significações, deixando entrever singularidades anunciadas a cada etapa.

O caráter da investigação é definido pela mescla discursiva-analítica apontando interpretações que bem refletem olhares agudos, necessários à leitura de questões de envergadura complexa.

A intenção de produzir, dessa forma, decorre da própria intensidade que por sulcos diversos, o fenômeno jurídico – metaforizado pela crise econômica –, de forma inédita e singular, permite reconhecer critérios para reafirmar a imperiosa função do Direito quando parece impossível conter conseqüências tão intensas, tão agudas, movidas pela justaposição de fatores diversos ao agudizar, transmitindo movimentos, em princípio, incontroláveis.

As reflexões trazidas nos diversos artigos da Coletânea, de diferentes naturezas, alinhavam análises em graus distintos ressaltando, contudo, o encadeamento dos estudos, representando não uma ordem, mas, antes, maneiras diversas de pensar questões relevantes permeadas pela interpretação acerca das profundas modificações assistidas nessa primeira década do milênio. Necessariamente há o comprometimento com a análise crítica dos aspectos úteis e práticos marcados pelos problemas novos, desafiadores do contexto sócio-econômico e jurídico, construídos a partir dos atuais desafios economicamente incapacitantes de um lado, mas capazes de produzir novas maneiras de entender e enfrentar as transformações e os impactos, fazendo surgir outros processos de criação favoráveis às condições possibilitadoras de revisões dos atuais paradigmas, como engendrados pela democracia capitalista dominante.

Profa. Dra. *Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira*  
Organizadora

## APRESENTAÇÃO

O Programa de Mestrado em Direito da UNIMAR traz a público mais uma obra de seu projeto editorial. Desta vez está lançando o livro *Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável*, que contempla a produção científica do seu quadro docente e de autores convidados, configurando a maturação intelectual do desempenho da pesquisa.

Referida temática está interligada às linhas de pesquisa e à área de concentração do Programa, destacando temas atuais e polêmicos, resultado de debates durante os seminários e atividades desenvolvidas pelos autores. Resgata, desta forma, os debates nos campos do direito e áreas específicas, entre elas a economia. Assim, tem-se o compromisso estabelecido com a interdisciplinariedade, o que demonstra que novas reflexões surgirão na seqüência de novos projetos editoriais do Programa.

Os temas abordados priorizam questões contemporâneas, divisando-as com o futuro sem desconsiderar o passado. Assim, a proposta desta literatura, desenha uma realidade sócio-econômica comprometida com o bem estar social, com vistas ao desenvolvimento e ao crescimento econômico, considerando também a realidade econômica e financeira internacional que estamos vivenciando, com possibilidades abertas para discussões e ensaios futuros.

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. A promoção do desenvolvimento equilibrado, busca a diminuição das desigualdades regionais. Não obstante, no Brasil tenhamos uma economia baseada no sistema econômico capitalista, impõe-se que se harmonize com valores sociais, para impulsionar o desenvolvimento, consubstanciado no crescimento econômico com o meio ambiente, com a erradicação da pobreza, com a redução das desigualdades regionais, com a livre iniciativa, com a busca do pleno emprego, com a tutela do consumidor, entre outros, para a promoção do bem comum e a redução dos problemas sociais. Tais valores devem caminhar juntos no sistema econômico contemporâneo, ressaltando a importância do papel do Estado como ator nesse processo. Como assevera Bercovici: *Conhecer, assim, os obstáculos à atuação do Estado brasileiro e buscar alternativas para*

*superá-los é fundamental ... na sua (re)estruturação para a promoção do desenvolvimento* (Constituição Econômica e Desenvolvimento, São Paulo, Malheiros, 2005, p. 43).

Assim, analisar o desenvolvimento por meio de políticas públicas, só faz sentido se considerarmos o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais. Assim, a relação entre os aspectos teóricos suscitados e a realidade econômica e social podem auxiliar na resolução de conflitos sociais e econômicos do país. Desta forma, vale destacar as afirmações de Lourival Vianova, quando ensina que o jurista deve ser o ponto de intersecção entre a teoria e a prática, entre a ciência e a experiência. (Escritos Jurídicos e Filosóficos, SP, Axis Mundis/IBET, 2004, p. 414).

A presente publicação alcança os seus objetivos ao proporcionar mais um espaço apropriado para a informação, comunicação de idéias e expressão de opiniões em suas mais amplas dimensões.

Profa. Dra. *Maria de Fátima Ribeiro*  
Organizadora

## **DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA**

Adriana Migliorini KIECKHÖFER

Desde os primórdios da humanidade o homem acreditou que a capacidade de renovação dos recursos naturais seria infinita. Com base nesse princípio e em busca de prosperidade e melhor qualidade de vida ele promove o crescimento econômico com perspectivas de maior geração de riqueza.

No entanto, ficou constatado que nesse processo os níveis de atividade econômica aumentam constantemente, porém não implicam em mudanças estruturais e na distribuição de renda gerando graves problemas sociais e ambientais.

Esses problemas demandaram profundas transformações nas teorias e políticas de desenvolvimento. A obsessão pelo crescimento econômico começou a ser revista com mais atenção levando as idéias de desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável a contrapor-se a ela.

A expressão *desenvolvimento sustentável* surgiu na década de 1980 e é compreendida como a busca harmônica entre os diversos segmentos da sociedade – econômico social e ambiental – para tornar o desenvolvimento mais adequado à vida das atuais e futuras gerações.

Em uma visão ainda mais ampla, essa nova ótica extrapola o domínio da economia para integrar-se não somente aos aspectos sociais e ambientais, mas também a aspectos geográfico-culturais, político-institucionais, científico-tecnológicos e jurídico-legais, apoiando-se em novos paradigmas que abordam, além da competitividade, a equidade, a governabilidade e a sustentabilidade.

Seu objetivo deve ser o de construir um mundo mais justo, humanizado e seguro para se viver, com inclusão social e preservação ambiental, ou seja, com a idéia de cidadania ampla e qualidade de vida sustentável.

## DOS PRIMÓRDIOS DA HUMANIDADE AO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA<sup>1</sup>

Nos primórdios da humanidade o homem vivia do que a natureza lhe oferecia e, por isso, estava sempre obrigado ao nomadismo.

A caça foi o primeiro degrau para a ascensão do homem no processo de desenvolvimento seguido pela pesca. Essas atividades forneciam-lhe uma alimentação mais abundante o que permitiu, então, que as populações primitivas se tornassem mais densas e sedentárias, todavia não sem conseqüências sociais.

Surgiram os primeiros indícios de sociedade. Organizar-se em sociedade era fundamental porque o homem precisava, para sobreviver, além da alimentação, de defesa contra os inimigos e abrigo contra as hostilidades do tempo e do clima. Dificuldades satisfeitas pela utilização de cavernas, de peles de animais selvagens e de outros elementos também encontrados livremente na natureza.

Num estágio seguinte, os grupos humanos passaram de caçadores/pescadores a pastores; evoluíram da colheita primitiva e pesca para a agricultura e a domesticação de animais.

Surgiu, então, a fase agrária e o trabalho agrícola passou a preponderar nas economias dos diferentes povos.

Quando não estavam em luta contra os diferentes grupos, os membros das tribos dedicavam-se à realização dos trabalhos mais diretamente relacionados à satisfação das necessidades básicas. Inicialmente sem trocas, nem comércio.

Com o regime agrário começavam a formarem-se as primeiras civilizações, com qualidades próprias de vida material e espiritual, e surgiu um dos institutos mais transcendentais para o progresso da humanidade, o da propriedade privada, uma vez que o homem passou a fixar-se em definitivo ao solo.

Com os primeiros agrupamentos humanos bem definidos, formados por pessoas ligadas por interesses comuns, constituíram-se comunidades cada vez maiores e mais bem estruturadas, denominadas de vilas, o berço das cidades (*polis*).

---

1 No que diz respeito aos fatos históricos da evolução da humanidade, este item foi elaborado com base na comparação das contribuições sobre o tema de diversos autores, a saber:

LOBO, R. Haddock. **História universal**. 2.ed. São Paulo: Melhoramentos, 1975. 3v.

ESAU, Elias; PINTO, Luiz Gonzaga de Oliveira. **História geral**: estudo dirigido. São Paulo: IBEP, 1977.

SANTOS, Maria Januária Vilela. **História geral**. São Paulo: Ática, 1977.

LUCCI, Elian Alabi. **TDOSPB**: trabalho dirigido de organização social e política do Brasil, com estudos brasileiros. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1978.

CÁCERES, Florival. **História geral**. 3.ed. .rev.ampl. São Paulo: Moderna, 1988.

GASTALDI, J. Petrelli. **Elementos de economia política**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Curso de economia**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOCHÓN MORCILLO, Francisco. **Economia**: teoria e política. 5. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de et al. **Manual de introdução à economia**. São Paulo: Saraiva, 2006.

As comunidades primitivas são o início da vida em sociedade, caracterizado pelo coletivismo, isto é, a exploração comum das fontes de produção econômica.

Num estágio mais avançado, houve a especialização e a definição de novas funções dentro dos grupos: agricultores, pastores, artesãos, guerreiros e sacerdotes. Ampliavam-se a divisão do trabalho e o escambo.

Inicia-se a preocupação com os fatos econômicos e começam a nascer os conceitos embrionários de riqueza, valor econômico e moeda.

O mecanismo de troca foi gradativamente aperfeiçoado com instrumentos engenhosos, como as mercadorias intermediárias das trocas e, especialmente, com a moeda servindo de instrumento aferidor dos valores das mercadorias permutadas.

Como os líderes das comunidades geralmente se impunham pela força o homem também passou a crer numa proteção superior para o grupo no qual vivia e procurou símbolos para expressar essa crença.

A necessidade de defesa levou as antigas vilas ao aperfeiçoamento dos primitivos sistemas de fortificações, tanto de muros quanto de casas, substituindo materiais facilmente incendiáveis por pedras, o que resultou em construções sólidas e seguras. Assim surgiram as primeiras cidades permanentes, em torno das quais se erguiam as grandes muralhas.

Cada uma dessas cidades, com as terras ao seu redor, constituía um pequeno Estado, dotado de governo próprio e independente, a cuja testa geralmente se encontrava um rei que partilhava o poder com a classe sacerdotal.

A cidade se transformou numa área cultural em que a língua, a religião e os costumes davam unidade à população que nela vivia.

O culto dos mortos tornou-se mais importante e, aos poucos, o homem organizou também alguns princípios religiosos que se tornaram fundamentais para a união do grupo e o fortalecimento do Estado.

Muitas dessas minúsculas nações, especialmente depois que se desenvolveu o comércio, entregaram-se a conquistas, levadas pela ânsia de conseguir seu domínio sobre a maior área de terras possível.

Quando as tendências expansionistas de uma cidade se chocavam com os interesses das povoações vizinhas, tornava-se inevitável a guerra.

Dessas lutas resultava o fato de algumas cidades irem vencendo sucessivamente várias outras, apoderando-se de seus territórios, escravizando parte da população e submetendo o seu domínio. Assim foram constituindo-se os primeiros impérios. Império significa aqui vastas superfícies de terras, que compreendem diversas cidades e obedece a um governo único, o que mais tarde deu origem aos Estados Nacionais ou Nações.

Nesse período, sob idéias filosófico-religiosas e político-institucionais, tinha início – na Europa ocidental – a mais longa fase na história da humanidade, conhecida por Idade Média,

medievalismo ou sistema feudal, que perdurou por dez séculos – até a era do Renascimento e das Grandes Descobertas.

Em 476 d.C., inicia-se a Idade Média, com a queda do Império Romano do Ocidente. A queda de Constantinopla em 1453 marca o fim desse período.

Divide-se a Idade Média em duas fases distintas:

- a) a Alta Idade Média marcada pela formação dos reinos bárbaros, pela redução das atividades econômicas (principalmente o comércio) a níveis primitivos, e pela estagnação cultural;
- b) a Baixa Idade Média que marcou o início de uma nova vida na Europa, proporcionada pelo desenvolvimento do reinado de Carlos Magno, no Reino Franco (768-814).

Na segunda fase formou-se o feudalismo e, mais tarde (século XII), começou o renascimento comercial, com a abertura de rotas comerciais para o Oriente e com o renascimento da vida urbana. Essa fase, finalmente, introduziu novos elementos de imaginação, sentimento e espontaneidade que, direta ou indiretamente, agiram no sentido de imprimir às artes plásticas, à filosofia e à literatura um conteúdo menos formal, mais idealista, mais humano, e combateu a noção errônea de que a Idade Média foi uma “Idade de trevas”, um período inteiramente negativo para a inteligência e as artes.

No fim da Idade Média começou um movimento pela valorização dos ideais da cultura clássica grega e romana, que marcou profundamente o Renascimento.

Com o renascimento da vida urbana, por meio da instituição de comunidades definidas e de grupos familiares estáveis, houve acentuado progresso na organização jurídico-econômica, devido à imprescindível necessidade de regular as relações, agora derivadas do comércio e da troca, bem como os direitos desmembrados da propriedade e da sucessão hereditária.

Logo mais, com a solidariedade dos interesses provenientes da estabilidade social, econômica e do trabalho, bem como dos sentimentos humanos afetivos cada vez mais acentuados, depara-se com os embriões da organização política, que evolui da economia essencialmente comunitária para a privada, quando os instrumentos de produção deixam de pertencer à comunidade e passam para as mãos dos indivíduos, até ser atingida a fase político-econômica do capitalismo.

No terreno da produção percebe-se aos poucos, a diferença entre comerciantes e manufatureiros, o desenvolvimento das trocas pelo aperfeiçoamento e difusão dos meios de transporte e a passagem gradativa do comércio local para a nacional e internacional.

Assim, com as transformações verificadas nos séculos XIV e XV, o mundo assume, sob diversos pontos de vista, aspectos bem diferentes dos que apresentava na Idade Média.

Inicia-se a fase conhecida como Idade Moderna (1453-1789) marcada por três grandes movimentos: os descobrimentos de novas terras, o Renascimento (renovação cultural que dominou a Europa entre 1400 e 1600) e a Reforma Religiosa (Protestante e Católica).

Com esses movimentos a Idade Moderna apresenta quatro principais características:

- a) predomínio do capitalismo comercial, caracterizado pelo trabalho assalariado e pelo predomínio do comércio sobre a agricultura e a indústria;
- b) a descoberta e a conquista de novas terras;
- c) a organização, pelas nações européias, de vastos impérios coloniais na América; e
- d) a formação do Absolutismo, sistema político no qual o rei tinha um poder absoluto, e da economia mercantilista (impregnada pelo protecionismo comercial a propiciar as grandes reservas em ouro pelas potências coloniais, como Inglaterra, Portugal e Espanha).

Como conseqüência desses movimentos, amplia-se o comércio mundial em substituição à economia fechada do medievalismo e, em conseqüência, atenua-se a servidão do trabalhador do campo.

O protecionismo ensejou a implantação de indústrias e de grandes estabelecimentos comerciais, que utilizavam matérias-primas das colônias das grandes metrópoles.

O mercantilismo foi um sistema de acentuado nacionalismo político-econômico que transformou radicalmente a fisionomia social, econômica e política do mundo, tão profundamente moldada pelo feudalismo.

Os Estados ou Monarquias Absolutas dos séculos XVI e XVII fundamentavam-se “no direito divino dos reis, isto é, na idéia de que os soberanos governavam como representantes de Deus e de que só a ele deviam prestar contas de seus atos”<sup>2</sup>, e já traziam em si as sementes do moderno capitalismo.

Tinha início um despertar de preocupações relacionadas não apenas às artes e à literatura, mas também às ciências exatas, voltadas para a técnica, ampliando o leque das invenções e inovações tecnológicas.

Entre 1750 e 1850, fase caracterizada pela revolução filosófica, eclodia a Revolução Industrial, com a máquina a vapor e as inovações mecânicas, com a transformação radical no domínio das idéias, “com anseios de liberdade total”<sup>3</sup>. Neste período, cabe destacar alguns pensadores como Voltaire, Diderot, Rousseau, e os precursores da ciência econômica, tais como Quesnay, Rivière, Nemours, Turgot, Mirabeau, Baudeau e Gounay.

---

2 SANTOS, Maria Januária Vilela. **História geral**. São Paulo: Ática, 1977, p.174.

3 GASTALDI, J. Petrelli. **Elementos de economia política**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 63.

Surgia o capitalismo industrial, completando os capitalismos comercial e financeiro, e a economia atingia alto nível de progresso, com a divisão do trabalho e a técnica operando prodígios na produção de riquezas. Começava a Era Moderna e, com ela, a busca do crescimento econômico.

Com a industrialização a capacidade de produção sofreu radical transformação. Houve uma série infindável de novas técnicas transformativas, entre elas, a substituição da força dos músculos e da habilidade manual pelas máquinas, as quais permitiam não apenas a multiplicação dos produtos, mas também a melhoria da sua qualidade e a redução dos custos de produção, ainda que com extensiva exploração dos recursos naturais.

Essas evoluções técnicas alteraram profundamente o perfil e o desenvolvimento da humanidade.

Keynes retrata o estágio em que se encontrava a civilização mundial até o século XVIII, da seguinte forma:

Desde os tempos mais antigos de que temos registro até o início do século XVIII, não houve grande modificação no padrão de vida do homem médio. Certamente, altos e baixos. Épocas de peste, fome e guerra. Intervalos áureos. Mas nenhuma modificação progressista tão violenta. Esse lento ritmo de progresso, ou falta de progresso, devia-se a duas razões – à notável ausência de aperfeiçoamentos técnicos importantes e à impossibilidade de acumular capital.<sup>4</sup>

Porém, com o advento da industrialização isso mudou. Lucci<sup>5</sup> afirma que “o *conceito de desenvolvimento* implicava uma intensa exploração dos recursos naturais”, uma vez que “permitiria a formação de capitais indispensáveis à criação de uma infra-estrutura que propiciasse a maior intensidade de transformações econômicas, sociais e culturais”. Tudo isso, porque a finalidade de atender às necessidades básicas – alimentação, vestuário e preservação da espécie – estava sendo extrapolada com novas necessidades de consumo e os países buscavam atingir um nível de desenvolvimento compatível com as novas exigências do ser humano.

Os lucros auferidos pela industrialização mais os obtidos pela agricultura, que se ampliava amparada pela tecnologia industrial, formavam o sólido embasamento financeiro com o qual os países da Europa Ocidental puderam, a partir da segunda metade do século XVIII, começar a criar uma infra-estrutura necessária ao processo de desenvolvimento econômico e social e, conseqüentemente, solidificar o capitalismo.

---

4 KEYNES (apud LUCCI, Elian Alabi. **TDOSPB**: trabalho dirigido de organização social e política do Brasil, com estudos brasileiros. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1978, p.169).

5 LUCCI, Elian Alabi. **TDOSPB**: trabalho dirigido de organização social e política do Brasil, com estudos brasileiros. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1978, p.169.

Gastaldi<sup>6</sup> comenta que a mecanização da produção é uma das maiores conseqüências do capitalismo e traz em seu bojo a despersonalização do trabalho, ao contrário do que ocorria na economia artesanal.

O autor acrescenta que, embora, no início, o capitalismo não tenha sido um elemento perturbador, com o progresso industrial e técnico, a máquina predominou, a produção passou a ser realizada em grande escala e surgiu o fenômeno da concentração da produção.

Os meios de produção fugiam, então, do controle individual do capitalista, pois a própria empresa cada vez mais se despersonalizava como acontecera com o trabalhador.

Tais distorções da economia liberal-democrática fizeram com que se formassem os monopólios e os trustes, acentuando a exploração do trabalho, e também determinaram o surgimento de inúmeras doutrinas adversárias do capitalismo.

Essas doutrinas preconizavam a socialização da propriedade, numa tentativa de atenuar a separação cada vez maior entre os detentores do capital e os fornecedores de mão-de-obra.

Vários autores salientam que os defeitos e os males do capitalismo não são decorrentes da sua estrutura, mas das falhas da sua aplicação. O que deveria ser combatido, portanto, no capitalismo é sua psicologia contrária aos princípios humanistas e cristãos.

A ambição do ganho, erigida como seu lema, determinou a exploração do homem pelo homem, aguçando o egoísmo e transformando a riqueza num fim em si.

Desse modo, dentro de seu campo, o capitalismo funciona eficazmente, por causa de um sistema que fornece a visão e o ímpeto necessários para o uso bem sucedido do mecanismo de mercado e das instituições relacionadas.

Porém, apesar de sua eficácia, esse sistema é, na verdade, muito limitado em alguns aspectos, particularmente naqueles pertinentes a questões de desigualdade econômica, proteção ambiental e necessidade de diferentes tipos de cooperação que atuem externamente ao mercado.

## CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A questão do crescimento econômico constitui um foco de interesse ao longo dos últimos duzentos anos.

Passada a fase da produção para a própria subsistência e, principalmente, com a eclosão da revolução industrial e o advento do capitalismo, a humanidade passou a acreditar que era necessário apenas haver crescimento econômico para que o padrão de vida da população pudesse subir.

---

6 GASTALDI, J. Petrelli. **Elementos de economia política**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

Troster e Mochón<sup>7</sup> explicam que “o crescimento econômico é um processo sustentado ao longo do tempo, no qual os níveis de atividade econômica aumentam constantemente”, mas sem implicar mudanças estruturais e distribuição de renda, como acrescenta Souza.<sup>8</sup>

Nesse sentido, Vasconcellos e García<sup>9</sup> e Vasconcellos e Troster<sup>10</sup> afirmam que:

crescimento econômico é o crescimento contínuo da renda *per capita* ao longo do tempo, ou seja, é um processo pelo qual a quantidade de bens e serviços, produzidos por uma coletividade, tende a crescer mais rapidamente que ela.

Há, ainda, “o aumento persistente da produtividade da mão-de-obra” de acordo com Vasconcellos e Troster.<sup>11</sup>

Foi baseado nisso, também, que o mundo capitalista se preocupou em medir o crescimento econômico por apenas dois indicadores: a taxa de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) em termos reais e o PIB *per capita* (PIB real por habitante).

De acordo com esses padrões pode-se verificar se a economia mundial ou a maioria das economias individuais apresentam uma tendência sustentada de crescimento econômico e qual a variação da taxa de crescimento de um país no decorrer do tempo.

É em função desses padrões e de suas variações que surgiram as denominações internacionais de “países desenvolvidos” e “países subdesenvolvidos”, ou “países em desenvolvimento”, ou, ainda mais recentemente, “países emergentes”.

Para Mochón<sup>12</sup>, “os conceitos de **desenvolvimento** e **subdesenvolvimento** referem-se à brecha real que separa os níveis de vida de diferentes países e aos processos que aumentam o bem-estar de um país”.

O conceito de crescimento econômico começou a ser utilizado, segundo Rossetti<sup>13</sup>, concomitantemente com as práticas mercantilistas de dois séculos vividas pela Europa Ocidental, cuja finalidade girava em torno da idéia de crescimento.

Essas práticas foram mais radicais do que se imagina. Segundo o autor<sup>14</sup>, “o período mercantilista deve ser caracterizado como uma *explosão de energias*, misturada a uma *certa orgia de ambições nacionais*”.

---

7 TROSTER, Roberto Luis; MOCHÓN, Francisco. **Introdução à economia**. ed. rev. at. São Paulo: Makron Books, 2002, p.317.

8 SOUZA, Nali de Jesus de. **Curso de economia**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

9 VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998, p.205.

10 VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TROSTER, Roberto Luis. **Economia básica: resumo de teoria e exercícios**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1998, p.389.

11 Ibidem..

12 MOCHÓN, Francisco. **Princípios de economia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007, p.297 (grifos do autor).

13 ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1985.

14 Ibidem., p.152 (grifos do autor).

Subordinados ao comando dos Estados europeus, os impérios coloniais expandiram-se entre a primeira metade do século XVI e as últimas décadas do século XVII.

Tais Estados perseguiram objetivos de fortalecimento interno, de enrijecimento da estrutura produtiva e de acumulação de metais, praticando uma política econômica centralizada. O sentimento nacionalista foi despertado paralelamente ao progresso que caracterizou a economia do Renascimento.

A tradição escolástica da Idade Média, que interpôs restrições ao enriquecimento, foi superada gradativamente, nesse período, pela idéia do crescimento econômico.

No século XVIII, com as mudanças tecnológicas trazidas pela Revolução Industrial e com a eclosão das questões sociais e políticas acumuladas durante o período mercantilista, a idéia de crescimento passou a ocupar nova posição no campo da análise econômica aplicada.

Adam Smith<sup>15</sup> dedicou-se ao estudo das causas e da natureza das riquezas das nações. Defendeu a liberalização da economia, ou seja, a idéia de que o Estado não devia interferir nela, já que o mais sensato era deixar o mercado – “mão invisível” – seguir seu próprio curso. Jean B. Say foi o divulgador de Adam Smith.

Dessa forma, desencadeou uma onda econômico-liberal que influenciou a Revolução Francesa, no que concerne à diminuição ou à eliminação do controle do Estado Absolutista.

Também Kuznets<sup>16</sup>, o pai do estudo quantitativo do crescimento econômico, afirmou que esse processo de crescimento teve origem na Revolução Industrial, na Inglaterra (entre 1780 e 1820), nos Estados Unidos (entre 1810 e 1860) e na Alemanha (entre 1820 e 1870).

Nessas nações, o surgimento do crescimento econômico moderno, como é chamado por Kuznets, coincidiu com o surgimento do capitalismo como sistema econômico predominante.

Para ele e para Souza<sup>17</sup>, nas fases iniciais do crescimento econômico dessas nações, foi possível observar a aceleração da taxa de crescimento da renda total e também taxas mais altas de crescimento populacional permeadas por inovações tecnológicas que permitiram produção agrícola crescente, apesar do êxodo rural em direção às cidades, o que intensificou a urbanização, característica moderna do crescimento econômico.

Porém, Kuznets<sup>18</sup> aponta que o surgimento dessa fase foi um acontecimento dramático, com muitas conseqüências políticas e sociais:

Essa fase inicial de transição para a economia industrial moderna é caracterizada por grandes tensões e conflitos internos, em conseqüência dos deslocamentos da posição econômica e de poder de vários grupos diretamente influenciados pelos aumentos

---

15 SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 3v. (Os Economistas).

16 KUZNETS (1968, *apud* SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN B. **Macroeconomia**: em uma economia global. ed. rev. atual. São Paulo: Makron Books, 2000, p.591).

17 SOUZA, Nali de Jesus de. **Curso de economia**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

18 Kuznets Op. cit., p.592.

dos números e pelas oportunidades da nova tecnologia. Esses [fenômenos] aparecem, quando analisados estatisticamente, como movimentos bastante plácidos de linhas em crescimento constante. No entanto, sob a superfície, há mudanças importantes de grupos sociais (...) que podem envolver sérias tensões no esquema social anterior, cuja taxa de crescimento era muito mais lenta.

Em meados do século XIX, a proposição clássica do crescimento econômico sofreu a contestação socialista ao mesmo tempo em que ao individualismo das correntes liberais são contrapostas às idéias alemãs sobre a supremacia do Estado e da sociedade.

Segundo Rossetti<sup>19</sup>, essa inversão de tendências, todavia, não implicou o abandono do crescimento; muito pelo contrário, complementou-o, subordinando-o a outras concepções, quer quanto à dinâmica econômica, quer quanto à forma de organização, essa última amplamente amparada por Karl Marx e alguns de seus predecessores.

A economia marxista não havia contestado o crescimento em si, mas os modos pelos quais se havia, até então, processado. O marxismo desenvolveu a teoria do valor-trabalho.

Segundo Marx, “a apropriação do excedente produtivo (a mais-valia) pode explicar o processo de acumulação e a evolução das relações entre classes sociais”.<sup>20</sup>

No entanto, após Marx, as preocupações com as análises do processo de acumulação e da dinâmica do crescimento declinaram.

Na segunda metade do século XIX passou-se a discutir mais os desajustamentos na estrutura de repartição da riqueza e de apropriação da renda ensejados pelo processo de acumulação capitalista, do que propriamente as condições necessárias à acumulação acelerada.

A questão central era a repartição. As dimensões assumidas pela pobreza absoluta nos novos centros urbanos passaram a constituir uma questão mais séria que a continuidade do crescimento, pelo menos segundo os padrões até então vigentes.

Apesar de suas dimensões as questões sociais surgidas nessa época não ofuscaram inteiramente o interesse pelo crescimento da economia. Embora absorvendo alguns golpes desferidos pelas correntes socialistas aos padrões de acumulação do capitalismo liberal, o espírito empresarial manteve-se atuante.

Nos últimos anos do século XIX, na primeira década do século XX, a análise dos fatores determinantes do crescimento econômico contínuo voltou à tona, trazida pelo temor de que as seguidas recessões vividas pelas economias industriais da Europa Ocidental acabassem por conduzir a um prolongado período de estagnação.

---

19 ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1985.

20 MARX (apud VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998, p.21; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TROSTER, Roberto Luis. **Economia básica**: resumo de teoria e exercícios. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1998, p.36).

Paralelamente, passaram a ser discutidas as bases de uma nova *economia do bem-estar*, sem descartar a necessidade do crescimento auto-sustentado.

Com a depressão do início dos anos 1930 ficaram temporariamente sufocadas as tentativas de identificação das condições necessárias à realização conjunta do crescimento econômico contínuo e do bem-estar social, deslocando-se os interesses para a área dos fatores determinantes do equilíbrio macroeconômico, com as teorias de Keynes.

No conturbado período entre as duas grandes guerras mundiais, a Revolução Keynesiana – ou Keynesianismo – constituiu a base da ideologia desenvolvimentista, rompendo a tradição neoclássica e apresentando um programa de ação governamental para suprimir o desemprego de mão-de-obra e de capital e atingir o pleno emprego.<sup>21</sup>

De acordo com Vasconcellos e Troster<sup>22</sup> a teoria de Keynes conseguiu mostrar que a combinação das políticas econômicas adotadas não funcionava adequadamente e apontou soluções baseadas na maior intervenção do Estado na condução da economia. Essas soluções poderiam retirar o mundo da recessão.

Cordeiro<sup>23</sup> acrescenta que, no entanto, como a base dos recursos naturais parecia ainda extremamente abundante, a energia era barata e não havia limites pelo lado dos insumos necessários ao sistema; a maximização de seu uso parecia racional, adequada e até necessária.

Assim, a teoria de Keynes ocupou enorme espaço institucional, dominando ideologicamente a cultura econômica e política dos conservadores e dos não-conservadores.

Somente no final da década de 1930 foram restabelecidos os contatos com o exame das condições do progresso econômico. Porém, os objetivos do crescimento econômico (expansão do nível de emprego, elevação da renda *per capita* e a conseqüente melhoria do bem-estar e dos padrões materiais de vida) seriam justificados, nas décadas seguintes, como condições necessárias para a retomada subsequente do crescimento real do produto nacional.

Mesmo os objetivos de repartição subordinavam-se aos de crescimento, sob o entendimento de que seria preciso fazer crescer o produto agregado para, subsequente, ter o que repartir.

Essa situação se manteve praticamente inalterada do final da Segunda Guerra Mundial até as décadas de 1960 e 70 quando a obsessão pelo crescimento começou a ser revista com mais cuidado em função dos altos custos sociais decorrentes, levando a *idéia de desenvolvimento* a contrapor-se à de *crescimento econômico*.

---

21 CORDEIRO, Renato Caporali. **Da riqueza das nações à ciência das riquezas**. São Paulo: Loyola, 1995.

22 VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TROSTER, Roberto Luis. **Economia básica**: resumo de teoria e exercícios. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

23 CORDEIRO, Op. cit.

Entre outros autores da época Baldwin<sup>24</sup> alerta sobre a necessidade de diferenciação desses conceitos, uma vez que o fator econômico é apenas um dentre o complexo de fatores sociais, políticos e culturais que, conjugados, definem a ocorrência ou não de um processo de desenvolvimento.

Segundo Rossetti<sup>25</sup>, para definir um amplo processo de desenvolvimento, dentre outros fatores, cabe destacar:

- Crescimento do produto real *per capita*, desde que associado a gradual melhoria da estrutura de repartição da renda e da riqueza.
- Redução dos bolsões de pobreza absoluta (...).
- Elevação das condições qualitativas de saúde, de nutrição, de educação, de moradia e de lazer, extensivas a todas as camadas sociais.
- Melhoria dos padrões de comportamento no plano político, notadamente quanto aos processos de formação de lideranças e de escolha de dirigentes, e ainda quanto à ética das relações entre os grupos dirigentes, os de influência e a coletividade.
- Melhoria dos padrões segundo os quais se combinam os fatores de produção não apenas no plano tecnológico, mas também no das relações que se estabelecem entre a força de trabalho e os que detêm propriedade ou o controle da capacidade instalada.
- Melhoria das condições ambientais, quer resultem de mudanças nos padrões de exploração das reservas naturais básicas, quer de eliminação de externalidades associadas à redução da qualidade de vida.
- Gradativa remoção de sistemas de valores que dificultem a ocorrência de processos sociais de mudança conducentes ao desenvolvimento.

O desenvolvimento apresenta-se, então, como um processo dinâmico de crescimento harmonioso, estrutural, diferindo do simples crescimento. Por isso, é falso o conceito de desenvolvimento avaliado unicamente com base na expansão da riqueza material, do crescimento econômico.

O desenvolvimento implica mudanças sociais sucessivas e profundas acompanhadas inevitavelmente de transformações tecnológicas do contorno natural. Para Castro<sup>26</sup>, “o conceito de desenvolvimento não é meramente quantitativo, mas compreende os aspectos qualitativos dos grupos humanos a que concerne”. Segundo o autor “crescer é uma coisa; desenvolver é outra. Crescer é, em linhas gerais, fácil. Desenvolver, equilibradamente, difícil”.

Para Daly<sup>27</sup>, o crescimento está relacionado ao aumento de tamanho (ficar maior), e o desenvolvimento, à realização de um potencial (ficar melhor).

---

24 BALDWIN, Robert E. **Economic development and growth**. New York: John Wiley & Sons, 1972.

25 ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1985, p.158.

26 CASTRO, Josué de. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, 2002. 3p. Disponível em: <<http://www.josuedecastro.com.br/port/desenv.html>>. Acesso em: 10 nov. 2008, p.01.

27 DALY, H. E. **Steady-State Economics: concepts, questions, policies**. Gaia, 1992, p. 333-338.

Vasconcellos e Garcia<sup>28</sup> e Vasconcellos e Troster<sup>29</sup> acrescentam que o desenvolvimento econômico é um fenômeno mais global, possui um conceito mais qualitativo que o crescimento e diz respeito “às alterações da composição do produto e à alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social”.

Entre esses indicadores, os autores citam a pobreza, o desemprego, a desigualdade, as condições de saúde, a alimentação ou nutrição, a educação e a moradia.

Souza<sup>30</sup> também argumenta que o desenvolvimento econômico, ao contrário do crescimento, “significa mudança de estrutura, com o crescimento da participação do produto industrial no produto total, e melhoria dos indicadores sociais e da distribuição de renda (...)”.

Dessa forma, o crescimento é uma das condições para o desenvolvimento, mas não a única. Autores salientam que, em economias desenvolvidas com crescimento demográfico inexpressivo, pode ser admitido, num caso extremo, um desenvolvimento com crescimento econômico zero, introduzindo-se variações qualitativas nos demais fatores que compõem o quadro social, político e cultural.

Já nas economias do Terceiro Mundo, consideradas subdesenvolvidas, em desenvolvimento ou emergentes, essa idéia não é compatível com a promoção do desenvolvimento, uma vez que para as alterações qualitativas requeridas, o crescimento da produção é fundamental, ou seja, a expansão do produto nacional *per capita* é uma exigência para a elevação das condições materiais de vida e para a redução dos bolsões de pobreza.

Para essas economias os objetivos de crescimento geralmente se associam à determinada política de desenvolvimento e, neste caso, os “objetivos de repartição apresentam-se, junto com os de crescimento, como condições necessárias”.<sup>31</sup>

Assim, pode-se resumir que o *desenvolvimento econômico* é parte da teoria econômica que se preocupa com a melhoria do padrão de vida da coletividade ao longo do tempo e deve provocar mudanças fundamentais na organização da sociedade e em suas instituições. Essa área estuda, ainda, progresso tecnológico, estratégias de crescimento, entre outras questões.

Porém, mesmo com a introdução do conceito de desenvolvimento econômico, a obsessão pelo crescimento econômico continua cedendo lugar à análise crítica de seus efeitos e de seus custos sociais.

Sabe-se que muitos planos de desenvolvimento implementados em vários países conseguiram modernizar suas estruturas produtivas, mas isso nem sempre levou a uma melhoria do

---

28 VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998, p.205.

29 VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TROSTER, Roberto Luis. **Economia básica: resumo de teoria e exercícios**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1998, p.389.

30 SOUZA, Nali de Jesus de. **Curso de economia**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.318.

31 ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1985, p.158.

padrão de vida da maioria da população. De acordo com Barbieri<sup>32</sup>, “o Brasil talvez seja um dos exemplos mais eloqüentes de que crescimento econômico, industrialização e modernização podem conviver por longo tempo com profundas desigualdades sociais e regionais”.

Com isso continuam surgindo teorias nessa linha destacando as externalidades principais do crescimento e analisando particularmente seus efeitos sobre a sociedade e o meio ambiente.

As relações entre o crescimento e a concentração da renda também passam a atrair o interesse de muitos estudiosos. Por fim, passam a ser discutidos a própria validade do crescimento e os limites para sua continuidade, essencialmente determinados pela exaustão das reservas naturais não renováveis.

Surgem conceitos como economia do meio ambiente ou economia ambiental, ecodesenvolvimento, economia ecológica e desenvolvimento sustentável.

### NOVAS CONCEPÇÕES E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL<sup>33</sup>

As críticas à obsessão pelo crescimento econômico e suas conseqüências não se restringiram apenas aos custos sociais, mas também a custos ambientais, uma vez que a ideologia era altamente otimista e previa um crescimento indefinido, visto como um processo de utilização cada vez mais intensivo de capital, de redução de mão-de-obra e de utilização extensiva dos recursos naturais.

---

32 BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 2. ed. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2007, p.35.

33 No que diz respeito aos fatos históricos da evolução do desenvolvimento sustentável, eles foram tratados com base na comparação das contribuições sobre o tema de diversos autores, a saber: BRÜSEKE, Franz J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.

CORDEIRO, Renato Caporali. **Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte. 1997. 5p. Disponível em: <<http://www.unilivre.org.br/centro/textos/Forum/decosus.htm>>. Acesso em: 18 out. 2008.

GARCIA NETTO, Luiz da Rosa. **Organização de dados e informações com vistas à elaboração de estratégias para o desenvolvimento do centro-norte matogrossense**. 2000. 104p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

ANDRADE, Rui O. B. de et al. **Gestão ambiental**: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável. 2.ed.ampl.rev. São Paulo: Makron Books/Pearson Education do Brasil, 2002.

NICÁCIO, José A. **Elementos necessários para o planejamento da sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte**. 2002. 165p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

VAN BELLEN, Hans M. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. 2002. 220p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (org.). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

AMAZONAS, Maurício de Carvalho. **O que é economia ecológica**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 3p. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/ecoeco/histórico/ecoeco-oque.html>>. Acesso em: 20 set. 2008.

Segundo Cordeiro<sup>34</sup>, “a atividade econômica era vista como um sistema fechado, sem limites de *input* (energia e matérias-primas) ou de *output* (poluição)”.

A preocupação da comunidade internacional com os limites do desenvolvimento mundial teve início entre os cientistas da natureza, no final dos anos 60 e início dos 70 do século passado.

Acot<sup>35</sup> considera que na forma moderna – com um tratamento global e integrado e não fragmentado como ocorrera até então –, os problemas ambientais foram apresentados somente no final da década de 1960, na ONU.

Opinião semelhante é expressa por Soares<sup>36</sup>, pois ele acredita que seria inútil buscar manifestações do fenômeno da regulamentação internacional ambiental global em épocas anteriores à segunda metade do século XX.

Em 1969 um grupo de alto prestígio fez eclodir o debate com a assinatura de um manifesto intitulado *Blueprints for Survival* o qual chamava a atenção para o fato de que o futuro da humanidade estava em questão.

Afora esse manifesto, alguns trabalhos clássicos e seminais, tanto de economistas quanto de não economistas, surgiram no período, promovendo forte impacto nos meios acadêmicos e ambientalistas, como *The Economics of the Coming Spaceship Earth* (1966) de Kenneth Boulding, *On Economics as a Life Science* (1968) de Herman Daly, *The Entropy Law and the Economic Process* (1971) de Nicholas Georgescu-Roegen, *Environment, Power and Society* (1971) de Howard Odum, entre outros.

Segundo Amazonas<sup>37</sup>, de tais autores provém a linha de raciocínio crítico contra o atual processo de crescimento econômico. A base da crítica são os princípios e conceitos biofísicos ambientais e ecológicos envolvidos, o que levou, naturalmente, à discussão desses temas em torno da própria natureza do processo econômico e de suas relações com os recursos ambientais.

Outros fatores também desencadearam importantes discussões que mudaram as teorias e conceitos acerca do desenvolvimento no mundo, tais como o relatório sobre os Limites do Crescimento (1972), o Conceito de *Ecodesenvolvimento* (1973), a Declaração de Cocoyok (1974), o relatório da Fundação Dag-Hammarskjöld (1975) e a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

---

34 CORDEIRO, Renato Caporali. **Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte. 1997. 5p. Disponível em: <<http://www.unilivre.org.br/centro/textos/Forum/decosus.htm>>. Acesso em: 18 out. 2008, p.1.

35 ACOT, Pascoal. **História da ecologia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

36 SOARES, Guido Fernando da Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidade**. São Paulo: Atlas, 2001.

37 AMAZONAS, Maurício de Carvalho. **O que é economia ecológica**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 3p. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/ecoeco/historico/ecoeco-oque.html>>. Acesso em: 20 set. 2008.

Primeiramente, o Clube de Roma<sup>38</sup> acolheu uma preocupação que na década de 1970, ganhava força na Europa e nos Estados Unidos quanto à possibilidade de virem a se esgotar os recursos naturais do planeta – principalmente aqueles não renováveis como os combustíveis fósseis (carvão e petróleo) e as jazidas minerais em geral –, em virtude do saque desordenado sobre eles, praticado pela moderna sociedade industrial.

Encomendou-se, então, a uma equipe multidisciplinar do *Massachusetts Institute of Technology* um estudo do qual resultou o livro *The Limits to Growth* (Os limites do Crescimento), publicado em 1972 por Dennis L. Meadows e outros pesquisadores, com grande repercussão na época. A obra influenciou até mesmo a conferência realizada na Suécia, no mesmo ano, conforme apontado por Nusdeo.<sup>39</sup>

Segundo Cordeiro<sup>40</sup>, ao apontar um cenário catastrófico para as primeiras décadas do século XXI, embora tenha sido alvo de avaliações contrárias, o referido estudo causou um impacto inequívoco e fez a questão da natureza passar a integrar a teoria econômica.

A primeira Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, colocou a questão ambiental nas agendas oficiais internacionais. Pela primeira vez, representantes de governos se uniram para discutir a necessidade de medidas efetivas de controle dos fatores que causam a degradação ambiental, rompendo com a idéia da ausência de limites para a exploração dos recursos naturais, e se preocupando com questões como o crescimento populacional, o processo de urbanização e a tecnologia envolvida na industrialização.

Da Conferência de Estocolmo surgiu o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente o qual colocou os assuntos ambientais na ordem do dia.

Em meio a essa realidade as novas alternativas para a concepção clássica do desenvolvimento, relacionadas com a questão ambiental, desde o início da década de 1970, levaram economistas a desenvolver um instrumental analítico e operacional, teórico e prático.

Esse instrumental originou a *economia do meio ambiente ou economia ambiental*.

Para Pinho e Vasconcellos<sup>41</sup> esse “é o campo da economia que aplica a teoria a questões ligadas ao manejo e à preservação do meio ambiente”.

Segundo Ely<sup>42</sup>:

---

38 “O Clube de Roma foi uma espécie de instituto acadêmico informal, o qual consistia em encontros periódicos para troca de idéias sobre as perspectivas da humanidade levadas a efeito por uma elite de pensadores universitários, dirigentes de grandes empresas transnacionais, funcionários de alto escalão de entidades internacionais e especialistas convidados” (NUSDEO, 2001, p. 27).

39 NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 3.ed.rev.atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

40 CORDEIRO, Renato Caporali. **Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte. 1997. 5p. Disponível em: <<http://www.unilivre.org.br/centro/textos/Forum/decosus.htm>>. Acesso em: 18 out. 2008, p.3.

41 PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (org.). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p.529.

42 ELY, Aloísio. **Economia do meio ambiente**: uma apreciação introdutória interdisciplinar da poluição, ecologia e qualidade ambiental. 2.ed. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1987, p. 8.

(...) sua importância reside na contribuição da escolha de políticas, na adequação tecnológica do sistema de produção e na adequação dos padrões do comportamento de consumo para a melhoria da qualidade do meio ambiente.

Outras alternativas de desenvolvimento relacionadas aos problemas da degradação ambiental também criaram, em 1973, o conceito de ecodesenvolvimento, elaborado e apresentado por Maurice Strong, com uma concepção alternativa de desenvolvimento para as áreas rurais dos países subdesenvolvidos.

Logo em seguida o economista Ignacy Sachs reformulou o conceito estendendo-o a áreas urbanas, enfocando o planejamento estratégico que estava crescendo e começando a ser adotado pelos administradores para adequar o crescimento econômico à gestão racional do meio ambiente.

Na tese do ecodesenvolvimento, desenvolvimento econômico e preservação ambiental não são incompatíveis, ao contrário, são interdependentes.

Para Campanhola<sup>43</sup>, o ecodesenvolvimento apresenta-se como um modelo alternativo para que as correlações de forças dentro do sistema econômico dominante permitam decisões políticas e legais aceitáveis, desde os níveis locais e microrregionais até a escala global, a fim de minimizar os problemas do meio ambiente, do desenvolvimento e da ordem mundial.

Em 1974, como resultado da reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do Programa do Meio Ambiente das Nações Unidas, foi formulada a Declaração de Cocoyok.

Esse documento afirmava que quanto maior a pobreza maior seria o crescimento demográfico; que a destruição ambiental também decorria da pobreza; e que os países desenvolvidos tinham uma parcela de responsabilidade nos problemas globais pelo elevado nível de consumo.

Essas questões e suas inter-relações inovaram as discussões sobre desenvolvimento e meio ambiente.

Aprofundando as conclusões da declaração anterior, em 1975, a Fundação Dag-Hammarskjöld, juntamente com pesquisadores de mais de 48 países, além de outras 13 organizações da ONU e do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas, publicou um relatório criticando a questão do poder e sua relação com a degradação ambiental e destacou o papel de um novo desenvolvimento baseado na mobilização das forças capazes de mudar os sistemas vigentes e suas estruturas.

Questionando também as bases fundamentais da economia neoclássica em poder dar respostas aos desafios de uma economia globalizada, cada vez mais excludente, e seus reflexos

---

43 CAMPANHOLA, Clayton. Gestão ambiental e crescimento econômico. Contribuição para um novo modelo de desenvolvimento. In: SIMPÓSIO AMBIENTALISTA BRASILEIRO NO CERRADO DO CENTRO DE ESTUDOS REGIONAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, I, 1997. Goiânia. **Conferências...** Goiânia: Editora UFG, 1997.

sobre o meio natural, consolidava-se, como corrente, mais efetivamente nos anos 80, a *Economia Ecológica*, principalmente com a fundação da *International Society for Ecological Economics* (ISEE), em 1988, seguida da criação da revista *Ecological Economics*, em 1989.

No Brasil, já na década de 1990, foi criada a Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (também chamada de “ECOECO”), uma ONG sem fins lucrativos, interdisciplinar, com objetivos educativos e científicos para divulgar conceitos de economia ecológica e fortalecer laços de cooperação e parceria com entidades afins no País e no exterior.

De acordo com Amazonas<sup>44</sup>, a Economia Ecológica define-se como um campo transdisciplinar em que se busca a integração entre as disciplinas da economia e da ecologia, e demais disciplinas correlacionadas, para uma análise integrada dos dois sistemas.

Funda-se essa economia no princípio de que o funcionamento do sistema econômico, considerado nas escalas temporal e espacial, mais amplas, deve ser compreendido tendo-se em vista as condições do mundo biofísico sobre o qual ele se realiza, uma vez que é dele que derivam a energia e as matérias-primas para o próprio funcionamento da economia.

Como o processo econômico é um processo também físico, as relações físicas não podem deixar de fazer parte da análise do sistema econômico, o que a tornaria incompleta. Por isso, a busca pela sustentabilidade dessa interação é fundamental para a equidade das gerações futuras.

Em 1980, a União Internacional para Conservação da Natureza – IUCN (*International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources*), por meio do documento intitulado “Estratégia Mundial para Conservação”, discutiu pela primeira vez o termo *desenvolvimento sustentável*. De acordo com o documento, para que o desenvolvimento seja considerado sustentável, é necessário considerar aspectos referentes a questões sociais e ecológicas, assim como questões econômicas dos recursos vivos e não vivos e as vantagens de curto e longo prazo de ações alternativas. O foco do conceito está centrado na integridade ambiental segundo as organizações IUCN/UNEP/WWF.<sup>45</sup>

Foi a partir de 1987, com a elaboração do histórico *Relatório Brundtland*, intitulado “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*), pela Comissão Mundial para o Desenvolvimento e Meio Ambiente (CMDM) ou *World Commission on Environment and Development* (WCED), criada pela ONU em 1987, que a idéia de desenvolvimento sustentável ganhou reconhecimento e crédito de defesa do ambiente e dos recursos naturais, em prol da manutenção da vida.<sup>46</sup>

---

44 AMAZONAS, Maurício de Carvalho. **O que é economia ecológica**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 3p. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/ecoeco/histórico/ecoeco-oque.html>>. Acesso em: 20 set. 2008.

45 IUCN/UNEP/WWF. **World Conservation Strategy**: living resource conservation for sustainable development. Gland, Switzerland & Nairobi, Kenya: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP) & World Wildlife Found (WWF), 1980.

46 WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford and New York: Oxford University Press, 1987.

O documento retomou a noção ética de solidariedade já discutida na Conferência de Estocolmo e ampliou sua difusão, resultando num dos conceitos mais conhecidos: “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades”.<sup>47</sup>

Cinco anos após a elaboração do revolucionário relatório e por ocasião do 20º aniversário da Conferência de Estocolmo, foi realizada a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), no Rio de Janeiro, chamada de Rio-92. Contou com a presença de 178 países, reunindo mais de 35 mil participantes, entre chefes de governo, cientistas, ONGs e jornalistas de diversos países para discutir a questão ambiental.

Na ocasião foram reafirmados e legitimados os princípios do ecodesenvolvimento fortalecendo o tripé *econômico, ecológico e social*, com ênfase à relação ecológico-econômica. Aumentou-se o grau de consciência sobre o modelo de desenvolvimento adotado mundialmente e também sobre suas limitações.

Da Rio-92 resultaram dois documentos importantes. Um deles é a Carta da Terra, rebatizada de Declaração do Rio, “que visa a estabelecer acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de ecologia e desenvolvimento”<sup>48</sup>; o outro é a Agenda 21 que, em seus 40 capítulos traduz em ações o conceito de desenvolvimento sustentável:

A agenda 21 constitui um plano de ação que tem por objetivo colocar em prática programas para frear o processo de degradação ambiental e transformar em realidade os princípios da Declaração do Rio. Esses programas estão subdivididos em capítulos que tratam dos seguintes problemas: atmosfera, recursos da terra, agricultura sustentável, desertificação, florestas, biotecnologia, mudanças climáticas, oceanos, meio ambiente marinho, água potável, resíduos sólidos, resíduos tóxicos, rejeitos perigosos, entre outros<sup>49</sup>.

Entre outros acontecimentos, em 2002, dez anos após a Rio-92, foi realizada a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, na África do Sul, reconhecida como uma oportunidade histórica para reavivar e redirecionar a busca do desenvolvimento sustentável pela comunidade internacional.

A Rio+10, como ficou conhecida, infelizmente foi concluída com a sensação de que o desenvolvimento sustentável era uma tarefa grande e cara demais. Foram duas semanas de exaustivas conversas e debates, sem que os 189 países participantes chegassem a um entendimento mínimo entre eles.

---

47 COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1991, p.46.

48 ANDRADE, Rui O. B. de et al. **Gestão ambiental: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável**. 2.ed.ampl.rev. São Paulo: Makron Books/Pearson Education do Brasil, 2002, p.02.

49 Ibidem.

“Ficou evidente que não há, pelo menos por enquanto, nenhum grande projeto para salvar a Terra da degradação ambiental”, comenta Pereira Júnior<sup>50</sup>. O que também pode ser comprovado nos demais eventos mundiais ocorridos posteriormente.

Saindo da trilogia dos segmentos econômico-social-ambiental e entrando na trilogia institucional-tecnológico-legal, percebe-se que as coisas não foram diferentes.

A posição das instituições perante a sociedade sempre ocorreu de forma autoritária e hierárquica. Além disso, os privilégios de poucos se deram em desfavor de muitos.

Os investimentos na área de tecnologia voltaram-se, primeiramente, para a defesa, de certa forma, “um mal necessário”. Entretanto, esqueceu-se de favorecer o aproveitamento de conhecimento e recursos em benefício do próprio desenvolvimento e do bem-estar da população.

Há que atentar também, para as questões jurídico-legais cuja burocracia, entre outros males, impede a agilidade e a eficiência do cumprimento dos contratos e da coibição das ações predadoras e oportunistas.

Com todas essas questões, o termo desenvolvimento sustentável tem sido visto como uma das palavras-chave da última década. Existem numerosas definições ainda que haja consenso em relação à necessidade de reduzir a poluição ambiental, eliminar os desperdícios e diminuir o índice de pobreza.

Barbieri<sup>51</sup> propõe o desenvolvimento sustentável como uma maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se reduzem apenas à degradação do ambiente físico e biológico, mas que incorporam dimensões sociais, políticas e culturais, como a pobreza e a exclusão social.

Completando essa idéia Magalhães<sup>52</sup> alerta que para ser sustentável o desenvolvimento precisa ter a capacidade de permanecer ao longo do tempo, de criar benefícios duradouros para a sociedade.

Buarque<sup>53</sup> resume tudo isso quando afirma que o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, a eficiência do crescimento econômico, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e com a solidariedade entre gerações.

Para iniciar o processo de desenvolvimento de uma comunidade é preciso muito mais do que capital (público e/ou privado). É fundamental, também, gerar confiança, solidariedade e

---

50 PEREIRA JÚNIOR, José de Sena. **Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável**: realizada em Johannesburgo, África do Sul. Relatório Especial. Brasília: Câmara dos Deputados, set./2002. p.06, Mimeo.

51 BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudança da agenda 21. Petrópolis: Vozes, 1997.

52 MAGALHÃES, Antônio Rocha. Um novo planejamento. In: **Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável**: Áridas 95 (1995: Recife): Anais/Editora Paralelo 15 – Brasília, 1997.

53 BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

cooperação entre todos os envolvidos no processo de mudança: comunidades, instituições governamentais e não governamentais, empresariado, movimentos da sociedade civil organizada e todos os segmentos que constituem a sociedade, além da existência de uma legislação clara e de um sistema jurídico eficaz.

Segundo o Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado (IDESE)<sup>54</sup>, para atingir o desenvolvimento sustentável, além das condições anteriormente citadas, é necessário garantir os elementos básicos de sobrevivência de uma comunidade, quais sejam, educação, saúde, habitação e nutrição.

É preciso disposição para modificar velhos conceitos e relações verticais, propor diferentes alternativas para o crescimento, valorizar iniciativas, celebrar parcerias, associar-se, integrar-se, democratizar o conhecimento e a informação. Segundo o referido Instituto<sup>55</sup>, “uma sociedade só é sustentável se valoriza o que possui, gerindo de forma consciente e participativa todos os seus capitais: social, humano, financeiro e natural”.

O desafio colocado pela sustentabilidade ao mundo atinge as pessoas, a sociedade, as relações econômicas e políticas. Na verdade, os indivíduos atuantes que desejam salvar o planeta pouco podem fazer se não participarem das decisões que movimentam a sociedade.

Desse modo, deve-se atentar para um novo paradigma do desenvolvimento. Já não se pode conceber sustentabilidade apenas como um processo de desenvolvimento que seja o resultado das interações sociais com o meio natural.

É fundamental reconhecer, na concepção de sustentabilidade, as bases da interação dos indivíduos entre si, num processo em que várias dimensões socioculturais permeiem a totalidade das relações e interações com a natureza.

Sob esse ângulo mais complexo de interações entende-se o contexto como unidade e concebe-se não só a sustentabilidade da natureza, mas também a sustentabilidade das comunidades que interagem com ela.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante décadas o segmento econômico foi privilegiado em detrimento do social e do ambiental, pois se acreditava que somente com um setor produtivo forte e atuante poderiam ser resolvidos os problemas sociais, uma vez que a remuneração, advinda do emprego de mão-de-obra, proporcionaria a satisfação das necessidades da população.

---

54 IDESE – Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado. **Desenvolvimento sustentável**. Goiás: IDESE, 2003. 3p. (Conceitos). Disponível em: <<http://www.idese.org.br/Document.2003-08-17.2105/view>>. Acesso em: 10 out. 2003.

55 Ibidem, p.01.

Isso, de certa forma, não estava errado. Entretanto, foram esquecidos nesse sistema os valores de repartição e distribuição dos rendimentos advindos da produção. Isso fez com que as diferentes classes sociais se tornassem ainda mais distantes dando origem a graves problemas sociais como a miséria e suas enormes conseqüências.

Foram esquecidos também os valores ambientais, pois se acreditava que na natureza tudo era infinito, ou seja, que ela estava à disposição do homem para servi-lo infinitamente.

Tal entendimento causou grandes equívocos, uma vez que os graves problemas ambientais existentes hoje são decorrentes das imprudências cometidas no passado.

O importante é que em meio a tudo isso, foi preciso repensar os sistemas de produção, de consumo, de emprego de recursos, de distribuição, de preservação, de governabilidade, de legislação e, principalmente, a interferência e as conseqüências de uns sobre os outros.

Por isso, ao se pensar em um processo de promoção do desenvolvimento sustentável, certos valores não podem mais ser esquecidos, uma vez que a sociedade não tem mais condições de suportar suas conseqüências.

Ainda que se defenda que um sistema econômico forte é uma mola propulsora em qualquer sociedade capitalista, os aspectos sociais e ambientais não podem, novamente, ser relegados a planos inferiores.

Da mesma forma, instituições sólidas e atuantes, com a participação da sociedade em suas decisões, contribuem não somente para o bem-estar social, mas concretizam grandes processos na promoção do desenvolvimento, calcados principalmente por investimentos em tecnologia e suportados por legislação forte e eficaz.

É nessas questões que a sociedade precisa pensar se estiver disposta a promover o desenvolvimento de forma sustentável.

## REFERÊNCIAS

ACOT, Pascoal. **História da ecologia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

AMAZONAS, Maurício de Carvalho. **O que é economia ecológica**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 3p. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/ecoeco/histórico/eco-eco-oque.html>>. Acesso em: 20 set. 2008.

ANDRADE, Rui O. B. de et al. **Gestão ambiental: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável**. 2.ed.ampl.rev. São Paulo: Makron Books/Pearson Education do Brasil, 2002.

BALDWIN, Robert E. **Economic development and growth**. New York: John Wiley & Sons, 1972.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudança da agenda 21**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

- BRÜSEKE, Franz J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1995.
- CÁCERES, Florival. **História geral**. 3. ed.rev.ampl. São Paulo: Moderna, 1988.
- CAMPANHOLA, Clayton. Gestão ambiental e crescimento econômico. Contribuição para um novo modelo de desenvolvimento. In: SIMPÓSIO AMBIENTALISTA BRASILEIRO NO CERRADO DO CENTRO DE ESTUDOS REGIONAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, I., 1997. Goiânia. **Conferências...** Goiânia: Editora UFG, 1997.
- CASTRO, Josué de. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, 2002. 3p. Disponível em: <<http://www.josuedecastro.com.br/port/desenv.html>>. Acesso em: 10 nov. 2008.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- CORDEIRO, Renato Caporali. **Da riqueza das nações à ciência das riquezas**. São Paulo: Loyola, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte. 1997. 5p. Disponível em: <<http://www.unilivre.org.br/centro/textos/Forum/decosus.htm>>. Acesso em: 18 out. 2008.
- DALY, H. E. **Steady-State Economics: concepts, questions, policies**. Gaia, 1992.
- ELY, Aloísio. **Economia do meio ambiente: uma apreciação introdutória interdisciplinar da poluição, ecologia e qualidade ambiental**. 2.ed. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1987.
- ESAÚ, Elias; PINTO, Luiz Gonzaga de Oliveira. **História geral: estudo dirigido**. São Paulo: IBEP, 1977.
- GARCIA NETTO, Luiz da Rosa. **Organização de dados e informações com vistas à elaboração de estratégias para o desenvolvimento do centro-norte matogrossense**. 2000. 104p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.
- GASTALDI, J. Petrelli. **Elementos de economia política**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- IDESE – Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado. **Desenvolvimento sustentável**. Goiás: IDESE, 2003. 3p. (Conceitos). Disponível em: <<http://www.idese.org.br/Document.2003-08-17.2105/view>>. Acesso em: 10 out. 2003.
- IUCN/UNEP/WWF. **World Conservation Strategy: living resource conservation for sustainable development**. Gland, Switzerland & Nairobi, Kenya: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP) & World Wildlife Found (WWF), 1980.
- LOBO, R. Haddock. **História universal**. 2.ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1975. 3v.
- LUCCI, Elian Alabi. **TDOSPB: trabalho dirigido de organização social e política do Brasil, com estudos brasileiros**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1978.
- MAGALHÃES, Antônio Rocha. Um novo planejamento. In: **Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável: Áridas 95** (1995: Recife): Anais/Editora Paralelo 15 – Brasília, 1997.
- MOCHÓN MORCILLO, Francisco. **Economia: teoria e política**. Trad. 5. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

- \_\_\_\_\_. **Princípios de economia.** São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- NICÁCIO, José A. **Elementos necessários para o planejamento da sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte.** 2002. 165p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- NUSDEO, Fábio. **Curso de economia:** introdução ao direito econômico. 3.ed.rev.atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.
- PEREIRA JÚNIOR, José de Sena. **Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável:** realizada em Johannesburgo, África do Sul. Relatório Especial. Brasília: Câmara dos Deputados, set./2002. 6p. Mimeo.
- PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (org.). **Manual de economia:** equipe de professores da USP. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Manual de introdução à economia.** São Paulo: Saraiva, 2006.
- ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1985.
- SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN B. **Macroeconomia:** em uma economia global. ed. rev.atual. São Paulo: Makron Books, 2000.
- SANTOS, Maria Januária Vilela. **História geral.** São Paulo: Ática, 1977.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 3v. (Os Economistas).
- SOARES, Guido Fernando da Silva. **Direito internacional do meio ambiente:** emergência, obrigações e responsabilidade. São Paulo: Atlas, 2001.
- SOUZA, Nali de Jesus de. **Curso de economia.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- TROSTER, Roberto Luis; MOCHÓN, Francisco. **Introdução à economia.** ed.rev.at. São Paulo: Makron Books, 2002.
- VAN BELLEN, Hans M. **Indicadores de sustentabilidade:** uma análise comparativa. 2002. 220p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Indicadores de sustentabilidade:** uma análise comparativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia.** São Paulo: Saraiva, 1998.
- VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TROSTER, Roberto Luis. **Economia básica:** resumo de teoria e exercícios. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future.** Oxford and New York: Oxford University Press, 1987.

## **OS PRINCÍPIOS SOCIAIS DOS CONTRATOS NAS RELAÇÕES DE CONSUMO E O CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO**

Jose Luiz RAGAZZI  
Adriana Flávia SCARIOT

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) está presente de maneira muito relevante na rotina do consumidor brasileiro.

Não se tem mais dúvidas de que o referido diploma legal é uma arma e também um escudo garantidor dos direitos mínimos de cidadania e dignidade na esfera das relações de consumo. Entretanto, o CDC ainda sofre resistências, sem falar que há, ainda, um certo desconhecimento das diretrizes desse microsistema até mesmo pelos aplicadores do Direito nas relações concretas.

Para que se possa entender bem este instrumento de pós-modernidade é necessário que não se veja nele um substitutivo do Código Civil (CC), mas o seu complemento a reger, especificamente, as relações de consumo numa economia cada vez mais sofisticada e oligopolizada.

Assim, necessário se faz um conhecimento prévio dos princípios norteadores do Código de Defesa do Consumidor – que, de certa forma, também foram agasalhados pelo Código Civil de 2002 – capazes de buscar o equilíbrio contratual sempre que houver desigualdade entre as partes contratantes, sejam elas consumidoras ou não.

### **EVOLUÇÃO DA TEORIA CONTRATUAL**

A autonomia da vontade e o princípio do *pacta sunt servanda*, no direito obrigacional já foram vistos como pedra angular do negócio jurídico, principalmente no conceito de contratos do modelo liberal traçados no Código francês, no contexto da Revolução Francesa, e

pelo Código alemão. Esses dois citados princípios levam consigo a idéia de superioridade da vontade sobre a lei uma vez que as normas legais restringem-se apenas a fornecer parâmetros para a interpretação correta da vontade das partes e a oferecer regras supletivas para o caso dos contratantes não regularem, eles próprios, determinados pontos da obrigação assumida como, por exemplo, as regras sobre o lugar e tempo do pagamento.

Esta concepção clássica de contrato traçada no século passado, individualista, liberal e centrada na idéia de valor da vontade, influenciou o pensamento jurídico brasileiro sendo aceita pelo Código Civil de 1916. Hoje, esta forma clássica de contratar permanece bem certo que de forma relativa (como se verá adiante), como um sustentáculo do direito privado no que diz respeito à contratação entre iguais, ou seja, entre “civis e empresários”.

Entretanto, como bem observou Silvio de Salvo Venosa <sup>1</sup>, “é evidente que o contrato essencialmente privado e paritário ocupa hoje parcela muito pequena no mundo negocial, embora não tenha desaparecido.”

Com a sociedade cada vez mais capitalista, com a evolução econômica e a dinâmica social ocorridas ao longo do tempo, a concepção clássica do contrato foi perdendo forças ante sua disparidade à realidade sócio-econômica do mundo contemporâneo.

Conforme bem observa, ainda, o doutrinador:

A sociedade hoje, doutro lado, é imediatista e consumista. Os bens e serviços são adquiridos para serem prontamente utilizados e consumidos. As coisas tornam-se descartáveis. A economia de massa é levada pela mídia dos meios de comunicação. O que tem valor hoje não terá amanhã e vice-versa.<sup>2</sup>

Diante de tal realidade – essencialmente consumista – as contratações em massa preponderaram e, ante a vulnerabilidade do consumidor ao contratar por meio de contratos pré-redigidos (contratos de adesão), foi necessária a regulamentação dessa relação especial entre consumidor e fornecedor de bens e serviços, a fim de proteger e equalizar a relação contratual.

Assim, a Constituição Federal de 1988 reconheceu o consumidor individual e coletivo como sujeito de direitos assegurando sua proteção como um direito fundamental (Art. 5º, XXII), bem como um princípio da ordem econômica nacional (Art. 170, V). Mais tarde, por determinação do legislador contida no Art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criou-se a Lei n. 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Com o surgimento deste novo diploma legal as relações contratuais sofreram mudanças significativas considerando o modelo clássico liberal. Analisadas sob uma ótica contemporânea, em que a busca do equilíbrio entre as partes supera a simples vontade de contratar, os princí-

---

1 VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil**: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos, p.380.

2 *Ibidem*, p.381.

pios da igualdade, da boa fé objetiva e da função social são encarados de forma soberana em detrimento da autonomia da vontade.

Importante, no entanto, concluir, que:

Os princípios contratuais clássicos (autonomia da vontade, força vinculante – *pacta sunt servanda* – e relatividade das convenções) não ‘morreram’: devem agora ser analisados sob diferente perspectiva, delimitada pelos valores constitucionais de solidariedade social e proteção de dignidade da pessoa humana. Devem conviver com a boa-fé objetiva, com o equilíbrio econômico e com a função social do contrato.<sup>3</sup>

## DO SURGIMENTO DOS CONTRATOS DE MASSA

É irrefutável que o contrato transformou-se ao longo do tempo, seja no seu conteúdo, seja nas suas funções. Isso se deveu às transformações sociais, em especial a partir da “terceira revolução industrial” (industrialização e economia atual), com a chamada massificação da sociedade, representada pela “informatização e globalização da economia”<sup>4</sup>.

Diante da massificação, com um número indeterminável de contratantes (consumidores), os fornecedores de bens e serviços passaram a adotar métodos de contratação em massa que predominam em quase todas as relações contratuais, como por exemplo, os *contratos de adesão*.

Ainda citando os ensinamentos contidos na obra de Antonio Herman V. Benjamin:

Estes contratos são homogêneos em seu conteúdo (por exemplo, vários contratos de seguro de vida, de compra e venda a prazo de bem móvel), mas concluídos com uma série ainda indefinida de contratantes. Logo, por uma questão de economia, de racionalização, de praticidade e mesmo de segurança, a empresa predispõe antecipadamente um esquema contratual, oferecido à simples adesão dos consumidores, isto é, pré-redige um complexo uniforme de cláusulas, que serão aplicáveis indistintamente a toda esta série de futuras relações contratuais.<sup>5</sup>

E mais adiante segue:

(...) os fenômenos da predisposição de cláusulas ou condições gerais dos contratos e do fechamento de contratos de adesão tornaram-se inerentes à sociedade industrializada e moderna. (...) Hoje, elas dominam quase todos os setores da vida privada, é a maneira normal de concluir contratos onde há superioridade econômica ou técnica entre os contratantes, seja nos contratos das empresas com seus clientes, seja com seus fornecedores, seja com seus assalariados.<sup>6</sup>

---

3 BENJAMIN, Antonio Herman V., MARQUES, Claudia Lima, BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito Consumidor**, p. 283.

4 Ibidem, p. 37.

5 Ibidem, p. 53.

6 Ibidem, p. 55.

É importante lembrar que outras formas de contratos são realizadas entre consumidores e fornecedores tais como: a simples aceitação da oferta, os contratos orais, as simples emissões de recibos, cupons fiscais e *tickets* de caixas, por exemplo, são essencialmente contratos e assim são aceitos pelo nosso sistema jurídico.

Há ainda os meios eletrônicos e virtuais de se firmar contratos de massa, fruto da intensa utilização das máquinas, da televisão e da internet, ou seja, por atos, imagens, números, cartões, senhas e *clicks* do homem moderno. Claudia Lima Marques<sup>7</sup>, com muita propriedade, define este contrato como um “contrato desumanizado”, já que os contraentes são reconhecidos apenas por um símbolo ou uma marca, ou por senhas, *login* ou cartões de créditos. Esses contratos, nas palavras doutrinadoras, beiram a auto-suficiência do declarado e “construído” de forma unilateral e prévia no site eletrônico ou numa máquina qualquer colocada no corredor da escola.

Benjamin<sup>8</sup> entende que a realidade sócio-econômica atual, definida em sua obra como *terceira revolução industrial* seria:

(...) uma crise de legitimação ou de confiança, que aumenta ainda mais a posição de vulnerabilidade do consumidor, agora que a produção despessoalizou-se totalmente e desterritorializou-se, tornando-se mundial, que as marcas o ‘marketing’ e os mercados não conhecem mais fronteiras, onde os limites do público e do privado, do trabalho e do lazer foram quebrados pelo meio virtual, 24 horas no ar, em qualquer lugar, e mesmo na mobilidade dos celulares é possível comprar, enviar mensagens e responder emails, o mundo virtual modificou hábitos de consumo, mudou o tempo do consumo, agilizou as informações.

No entanto, Cláudia Lima Marques<sup>9</sup> muito bem observa que estas novas técnicas contratuais, meios e instrumentos de contratação são indispensáveis ao atual sistema de produção e de distribuição em massa, não havendo como retroceder e eliminá-la da realidade social. As vantagens trazidas às empresas são evidentes, embora indubitavelmente perigosas para os consumidores/contratantes, vulneráveis na relação. E é aí que entra o papel do Estado na sociedade que deverá aplicar à risca as regras e princípios esculpidos no Código de Defesa do Consumidor, a fim de equilibrar as relações entre o forte (fornecedor) e o hipossuficiente (consumidor).

Enfim:

Somente conscientes da extrema massificação da produção, da distribuição (incluindo a massificação dos contratos) e do consumo em geral que estamos vivendo no

---

7 MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEN Bruno. **Comentários ao Código de Defesa Do Consumidor**: arts. 1º a 74: aspectos materiais, p.55.

8 BENJAMIN, Antonio Herman V. Op. cit., p. 37

9 MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais, p. 57-58.

momento atual da terceira revolução industrial, com sua globalização (também chamado de fenômeno da mundialização ou aproximação dos mercados e sociedade de consumo), é que poderemos entender como estas mudanças da economia e da sociedade aumentaram exponencialmente a vulnerabilidade dos consumidores e levaram o direito a preocupar-se de forma tão profunda com sua tutela especial, criando um novo direito do consumidor. Em resumo, foram as mudanças profundas em nossa sociedade de informação que exigiram um direito privado novo, a incluir regras especiais de proteção dos consumidores, os novos agentes econômicos prioritários deste mundo do ‘consumo’ e de ‘mercados globalizados’.<sup>10</sup>

## OS PRINCÍPIOS SOCIAIS DOS CONTRATOS NO CDC E NO CC

No que concerne aos princípios sociais do contrato são notáveis as aproximações entre o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor. Diz-se isso por ambos pretenderem realizar o ideário do Estado social em detrimento do acentuado individualismo que marcou o Código Civil de 1916.

Há três princípios basilares que de um modo ou de outro, comparecem nos referidos diplomas legais:

- a) o princípio da igualdade entre os contratantes (ou equivalência material);
- b) princípio da função social do contrato; e
- c) princípio da boa-fé objetiva.

Basicament, no Código de Defesa do Consumidor esses princípios estão inseridos no artigo 4º e seus parágrafos.<sup>11</sup>

O artigo 51 que trata da proibição de cláusulas abusivas, também menciona o princípio da boa-fé e expressões enquadráveis no princípio da igualdade entre as partes, como “equidade”, “equilíbrio contratual”, “justo equilíbrio entre direitos e obrigações das partes”.

O Código Civil por sua vez, prevê de forma expressa e mais incisiva, a “função social do contrato”, contida no Art. 421<sup>12</sup>. Também fica consagrada no diploma civil, a boa-fé objetiva exigida tanto na conclusão quanto na execução do contrato (Art. 422). Quanto ao princípio da equivalência material (ou igualdade entre as partes), o Código Civil o previu de forma indireta

---

10 BENJAMIN, Antonio Herman V. Op. cit., p. 38.

11 “Art 4º. A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I – reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo

II - (...)

III – harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (Art. 70 da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores; (...).”

12 Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social.

quando estabeleceu nos artigos 423 e 424 interpretação mais favorável ao aderente (aquele que contrata através do contrato de adesão).

Importante transcrever entendimento de Paulo Luiz Netto Lôbo<sup>13</sup> que, num pensamento inovador, assim afirma:

Os princípios sociais adotados aproximam muito mais do que se imaginava, os dois códigos. A tendência, portanto, é o desaparecimento progressivo da distinção dos regimes jurídicos dos contratos comuns e dos contratos de consumo, ao menos no que concerne a seus princípios e fundamentos básicos.

Entretanto, tal entendimento deve ser visto com muita cautela, pois que os dois Códigos regem relações de natureza diversa portanto, de regimes jurídicos distintos. A aplicação de regras contidas no outro diploma pode até ser permitida de forma subsidiária somado à existência de lacunas na lei e, ainda, desde que cumpra ao princípio da função social do contrato.

### PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Como já visto o Código de Defesa do Consumidor surgiu em razão da situação sócio-econômica essencialmente capitalista de uma sociedade naturalmente consumista, das inevitáveis contratações em massa e conseqüente desequilíbrio de forças entre partes (consumidor x fornecedor).

Diante disso, na tentativa frenética de se buscar o equilíbrio contratual, este diploma tem como princípio basilar a igualdade (material e formal), já constitucionalmente garantido e, agora, inserto nas também no diploma consumerista.

A igualdade que se busca no CDC é justamente aquela que propicia um tratamento desigual das partes; é tratar desigualmente os desiguais, tratamento este que é feito pelo próprio Estado intervencionista.

Portanto, não é forçoso afirmar-se que o princípio e a busca pela igualdade entre as partes é a base do referido diploma, sendo que todos os demais princípios e regras com ele se coadunam, com o único objetivo de busca e alcance da igualdade, da equidade, do equilíbrio entre as partes.

O princípio do equilíbrio visa, segundo Claudia Lima Marques, permitir a desigualdade formal para atingir a igualdade material<sup>14</sup>:

No caso do CDC, asseguram-se direitos ao consumidor para alcançar a igualdade material dos desiguais, garantem-se direitos de escolha, reflexão, informação e trans-

---

13 LÔBO, Paulo Luiz Netto. Princípios sociais dos contratos no Código de Defesa do Consumidor e no novo Código Civil. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo: Revista dos Tribunais n. 42, abr/jun., 2002.

14 MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**, p. 220.

parência para proteger sua abalada liberdade ou autonomia de vontade dos consumidores nos contratos. (...)

No âmbito das relações contratuais o princípio busca realizar e preservar o equilíbrio real de direitos e deveres no contrato antes, durante e após sua execução, para harmonizar os interesses, seja para manter a proporcionalidade inicial dos direitos e obrigações, seja para corrigir os desequilíbrios supervenientes pouco importando que as mudanças de circunstâncias pudessem ou não ser previsíveis. Não se exige mais a busca cega do cumprimento do pactuado, mas sim, se sua execução não acarreta vantagem excessiva para uma das partes e desvantagem para outra.

Cumpra observar que no campo das relações consumeristas o consumidor está em posição de desvantagem, sendo considerado pelo CDC como parte hipossuficiente da relação cabendo ao aplicador do direito buscar meios (oferecidos pelo próprio diploma legal) para atingir o equilíbrio.

Silvio Salvo Venosa, com muita propriedade, observou:

Nesse contexto, cumpre ao jurista analisar a posição do contratante individual, aquele que é tratado como 'consumidor', o qual consegue, na sociedade capitalista, ser ao mesmo tempo a pessoa mais importante e, paradoxalmente, mais desprotegida na relação negocial. (...) <sup>15</sup>

Cabe destacar a importância do princípio não só nas relações de consumo, mas em toda e qualquer relação contratual uma das partes é hipossuficiente, vulnerável, nas relações regidas pelo Código Civil, até mesmo porque, como já visto este diploma legal relativizou o princípio da autonomia da vontade, voltando para interesses sociais, através do princípio da função social.

Assim, sempre que houver desequilíbrio da relação contratual prejudicando uma das partes, o princípio da igualdade torna-se ferramenta indispensável para o trato adequado das relações desiguais.

## PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DO CONTRATO

Previsto implicitamente na primeira parte do inciso III do citado Art. 4º do CDC e expressamente no Art. 421 do CC, o princípio da função social determina que os interesses individuais das partes do contrato sejam exercidos em conformidade com os interesses sociais em detrimento dos interesses individuais, sempre que aqueles se apresentem. Ou seja, havendo interesse social, este prevalecerá sobre o interesse particular.

---

15 VENOSA, S.S. Op. cit., p.381.

Pode-se, ainda, definir a função social como sendo a finalidade pela qual o ordenamento jurídico visa conferir aos contratantes mecanismos jurídicos capazes de coibir qualquer desigualdade dentro da relação contratual.

Este princípio vai de encontro ao princípio contratual adotado pelo Estado liberal (*pacta sunt servanda*) que protegia o interesse particular dos contratantes sem analisar os interesses sociais em jogo. O interesse individual, neste período era o valor supremo, apenas admitindo-se limites de ordem pública e dos bons costumes não cabendo ao Estado intervir na relação entre os contratantes.

No entanto, a função exclusivamente individual do contrato tornou-se incompatível com o Estado capitalista moderno, estabelecendo assim, no art.170 da Constituição Federal brasileira de 1988, que a atividade econômica (sendo o contrato o seu instrumento) está submetida à primazia da justiça social.

Com a previsão legal da função social do contrato, tanto no Código Civil de 2002 quanto no Código de Defesa do Consumidor, a força obrigatória dos contratos, por força da funcionalização, faz prevalecer os valores fundamentais como a dignidade da pessoa humana, a justiça social, o bem comum e a segurança coletiva, sobre a vontade particular. Matéria, pessoas e finalidade deixam de ser critérios frios para determinação do campo de aplicação das normas abrindo espaço para a razão e o limite (ordem pública e abuso de direito, por exemplo) como critérios de análise da função social dos contratos.

Em outras palavras, a igualdade e a função social são o núcleo atual da justiça contratual. Este é o entendimento pós-moderno em que se visualiza o contrato no contexto dos direitos humanos e fundamentais garantidos na nossa Constituição Federal.

No entanto, convém lembrar que o princípio da função social, previsto também no Código Civil por influência da sua previsão no Código de Defesa do Consumidor, deve ser aplicado não somente quando houver uma relação consumerista, mas sempre que houver uma relação flagrante de desigualdade entre os contratantes.

Assim o entendimento de Augusto Geraldo Teizen<sup>16</sup>:

Aqueles que pensam ser somente o consumidor o materialmente mais fraco na relação contratual devem se lembrar que há grandes empresas distribuidoras, como Carrefour, Wal-Mart, que podem impor certas condições até a grandes conglomerados como, Nestlé, Brastemp; ou de modo diverso, *e.g.*, a Petrobrás, que pode impor condições desvantajosas às redes e aos postos de combustíveis.(...)

Nesse sentido, podemos construir um conceito de *função social* do contrato como sendo a finalidade pela qual visa o ordenamento jurídico a conferir aos contraentes medidas ou mecanismos jurídicos capazes de coibir qualquer desigualdade dentro da relação contratual.

---

16TEIZEN JUNIOR, Augusto Geraldo. **A função social no código civil**, p. 165-166.

Enfim, os contratos não protegidos pelo CDC devem ser interpretados no sentido que melhor contemple o interesse social incluindo a tutela da parte mais fraca no contrato, mesmo que não se trate de um contrato de adesão. Segundo o modelo constitucional o contrato deve ser interpretado em conformidade com o princípio da função social.

### PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor ficam vedadas nas relações de consumo as cláusulas contratuais que são incompatíveis com os princípios da boa-fé objetiva. Assim como os demais princípios já analisados, é ferramenta que dispõe o magistrado para zelar ou restabelecer o equilíbrio entre as partes contratantes.

A boa-fé pressupõe a contratação leal, honesta, verdadeira, transparente, proibindo a utilização de qualquer cláusula abusiva, ou seja, aquela que proporciona uma vantagem unilateral ou exagerada ao fornecedor que geralmente pactua com o consumidor através dos contratos pré-redigidos (contratos de adesão) com condições e obrigações impostas ao consumidor.

Em suma, pelo princípio da boa-fé objetiva fica proibida toda e qualquer contratação contrária à equidade devendo a contratação observar os limites da lealdade, confiança, informação, verdade, honestidade e transparência.

Segundo Adalberto Pasqualotto<sup>17</sup>, o contrato idealizado pelo direito clássico, que tinha como base a autonomia da vontade, “transformou-se em instrumento de coação dos economicamente fortes sobre os mais fracos, situação que se agravou com as relações de consumo em massa, através dos contratos de adesão”.

Nesses contratos, praticamente desaparece a bilateralidade, porque cláusulas pré-redigidas e inflexíveis servem para o proponente impor as condições do negócio ao aderente. O direito reagiu a essa desigualdade, exigindo uma conduta ética dos contratantes em geral, os quais devem se haver com boa-fé também nas fases pré e pós contratual.

O princípio da boa-fé está distribuído em todo o Código de Defesa do Consumidor, por exemplo, nos arts. 30 e 31 (integral informação ao consumidor); Art. 54, §3º (não aceitação de linguagem complexa); Art. 47 (da interpretação de forma mais favorável ao consumidor), dentre outros, demonstrando a intenção do legislador em promover o equilíbrio contratual.

A boa-fé, na verdade, mitiga o princípio da autonomia da vontade, limitando a liberdade de contratar, gerando, até certo ponto de vista, uma certa insegurança quanto ao conteúdo e cumprimento do contrato. Por outro lado, este princípio tem como objetivo primordial pro-

---

17 PASQUALETTE, Adalberto, apud DONINI, Rogério Ferraz. **A revisão dos contratos no Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor**, São Paulo: Saraiva, 2001, p.169.

teger o consumidor das condições exageradamente desvantajosas, ilegais e abusivas, proibindo a utilização de cláusulas abusivas<sup>18</sup> e permitindo ao magistrado mecanismos para declarar sua nulidade para moralizar, assim, o contrato. Para atingir o almejado equilíbrio entre as partes contratantes o legislador resolveu criar, através do Art. 47 do CDC<sup>19</sup>, dispositivo que permite interpretação mais favorável ao consumidor em casos de dubiedade, falta de clareza ou informação necessária, dentre outros fatores.

Claudia Lima Marques<sup>20</sup> bem observa que:

Assim, o princípio clássico de que o contrato não pode ser modificado ou suprimido senão através de uma nova manifestação volitiva das mesmas partes contratantes sofrerá limitações (veja neste sentido os incisos IV e V do Art. 6º do CDC). Aos juízes é agora permitido um controle do conteúdo do contrato, como no próprio Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, devendo ser suprimidas as cláusulas abusivas e substituídas pela norma legal supletiva (Art. 51 do CDC). É o intervencionismo estatal, que ao editar leis específicas pode, por exemplo, inserir no quadro das relações contratuais novas obrigações com base no Princípio da Boa-Fé (dever de informar, obrigação de substituir peça, renovação automática de locação etc.), mesmo que as partes não as queiram, não as tenham previsto ou as tenham expressamente excluído no instrumento contratual. (...)

Grande parte da doutrina tem ressaltado que a boa-fé não apenas é aplicável no momento da execução de suas obrigações, mas também aos comportamentos que devem ser adotados antes da celebração ou após a extinção do contrato.

No Código Civil a boa-fé contratual também está prevista no Art. 422. Da mesma forma que o Código de Defesa do Consumidor, o Código Civil limita a liberdade contratual, zelando pela função social do contrato (Art. 421), regulando o controle e interpretação dos contratos de adesão entre civis e empresários (Art. 966 e ss). O Art. 424 trata da nulidade das cláusulas abusivas nos contratos de adesão.

Os dispositivos que prevêm a aplicação do princípio da boa-fé em nada colidem com as normas consumeristas, ao contrário, somam-se a estas. Verifica-se nas relações civis e empresariais, que a regra do Art. 424 do CC (nulidade das cláusulas abusivas) somente são aplicadas nos contratos de adesão, enquanto no Código do Consumidor aplica-se a todos os tipos de contrato.

Portanto, mais uma vez, o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor se encontram na tentativa de igualar uma relação entre desiguais buscando a isonomia e o cumprimento da função social do contrato.

---

18 Cláusulas abusivas podem ser definidas como aquela que oferece demasiada vantagem unilateral ao fornecedor ou, ainda, que seja incompatível com os bons costumes, a moral, e o interesse da sociedade.

19 “Art. 47. As cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor”.

20 MARQUES, C. L. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**, p. 227.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o Código de Defesa do Consumidor surgiu diante da incompatível ideologia liberal do Código Civil de 1916, posto que aquele diploma prezava a liberdade de contratar, a autonomia da vontade. Diante da sociedade pós-moderna, essencialmente consumista, e da utilização massiva dos contratos de adesão, surgiu a necessidade de se distinguir os contratos civis e mercantis dos contratos de consumo e assim, estabelecer regras específicas para proteger aqueles – consumidores – que não detêm poder negocial diante das condições gerais unilateralmente impostas.

Na verdade, como foi visto, o Código Civil de 2002 acolheu também os princípios sociais previstos no Código de Defesa do Consumidor relativizando, o princípio da autonomia da vontade e liberdade de contratar, demonstrando quão necessário era readequar as normas civis à nova realidade.

Os princípios sociais estabelecidos no diploma do consumidor são as mais evidentes manifestações da urgente necessidade de se estabelecer o equilíbrio contratual entre as partes buscando a igualdade entre os desiguais.

Assim, restou evidente que o princípio da igualdade é, na verdade, o “espírito” do Código de Defesa do Consumidor sendo que todos os demais com ele se coadunam. O princípio da função social do contrato e o princípio da boa-fé se complementam eis que ambos possuem objetivo único: igualar a relação contratual firmada pelo fornecedor e consumidor protegendo dos abusos a parte economicamente mais fraca.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. **A proteção jurídica do consumidor**. 2 ed., ver., ampl. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil Brasileiro. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

BONATTO, Cláudio; MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Questões controvertidas no Código de Defesa do Consumidor**: principiologia, conceitos, contratos. 2. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

DONNINI, Rogério Ferraz. **A revisão dos contratos no Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GODOY, Cláudio Luiz Bueno de. **Função social do contrato**: os novos princípios contratuais. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Princípios sociais dos contratos no código de defesa do consumidor e no novo código civil. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo: Revista dos Tribunais n. 42, abr./jun., 2002.

MACEDO Jr., Ronaldo Porto. **Contratos Relacionais e defesa do consumidor**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEN, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**: arts. 1º ao 74: aspectos materiais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. **A eficácia jurídica na Defesa do Consumidor**: o poder do jogo na publicidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TARTUCE, Flávio. **A função social dos contratos do código de defesa do consumidor ao novo código civil**. São Paulo: Método, 2005.

TEIZEN Jr., Augusto Geraldo. **A função social no Código Civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, v.2.

## **SUSTENTABILIDADE NEGOCIAL EM TEMPO DE CRISE**

Jussara Suzi Assis Borges Nasser FERREIRA

A temática acerca da sustentabilidade tornou-se recorrente no campo do conhecimento científico. Contudo, torna-se indispensável descrever contornos e definições no tocante à amplitude do conceito, principalmente pelas várias dimensões assumidas.

A circunscrição conceitual e limitativa para a apreensão do conceito de sustentabilidade envolve reflexão intrínseca e extrínseca, visando a instrumentalidade da própria temática para que seja empregada no Direito com nitidez, afastando-se ambigüidades e pontuando-se os diversos sentidos de sustentabilidade.

A proposta, como lançada, apenas enumera as possibilidades plurais do estudo e da utilização do conceito, diferenciando, assim, os vários perfis de uma mesma categoria.

O conceito de sustentabilidade vem sendo definido em relação a: Sustentabilidade Política, Sustentabilidade Jurídica, Sustentabilidade Social, Sustentabilidade Econômica, Sustentabilidade Ecológica, Sustentabilidade Ambiental e Sustentabilidade Cultural.

Para fins do estudo, a sustentabilidade negocial é apreendida pela conjugação da sustentabilidade jurídica, econômica e política. Assim, a leitura mais detida remete para uma outra perspectiva do conceito de sustentabilidade, contextualizado na sociedade de massa com base nos preceitos econômicos responsáveis pelo desenvolvimento econômico sustentado do país.

O núcleo temático definido pela investigação da sustentabilidade negocial conduz, inegavelmente, ao questionamento da ordem econômica e da ordem jurídica na perspectiva mundial. A indagação permanece ao considerar implícita na finalidade do negócio jurídico a efetivação dos resultados como pactuados, ponto fundamental de sustentação e, portanto, equilíbrio das relações negociais, principalmente em tempo de crise.

## INTERMITÊNCIAS ENTRE OS MODELOS ESTATAIS E MODELOS NEGOCIAIS

O Estado liberal, dentre outras conseqüências, rompeu com a intervenção na economia assentando as bases do liberalismo, privilegiando a proteção dos interesses individuais. Nos movimentos seguintes, a ordem estatal retoma, no pós-guerra, o modelo intervencionista passando a defender e regulamentar um maior grau de intervenção na economia, que é adotado pelas democracias de então, prosperando no Estado Social com a constitucionalização predominante a ponto de consagrar a denominada Constituição Econômica ao lado da Constituição Política.

A partir da Constituição de Weimer (1919), que serviu de modelo para inúmeras outras constituições do primeiro pós-guerra, e apesar de ser tecnicamente uma Constituição consagradora de uma democracia liberal – houve a crescente constitucionalização do Estado Social de Direito, com a consagração em ser texto dos direitos sociais e a previsão de aplicação e realização por parte das instituições encarregadas dessa missão. A constitucionalização do Estado Social consubstanciou-se na importante intenção de converter em direito positivo as várias aspirações sociais, elevadas à categoria de princípios constitucionais protegidos pelas garantias do Estado de Direito. A necessidade de regulação da maior intervenção estatal na economia, por pressão da corrente política social-democrata nas diversas Assembléias Constituintes, gerou a existência de previsões expressas nas diversas constituições, gerando a denominada Constituição Econômica.<sup>1</sup>

Além das normas e princípios políticos, são tutelados os direitos humanos com a adoção de normas de ordem social e, na seqüência, as normas de ordem econômica.

O negócio jurídico, instituto fundamental do Estado Democrático de Direito, acompanha a ordem evolutiva dos modelos estatais. O perfil liberal do negócio jurídico, com a contemplação do interesse individual, consagrado pela autonomia privada no âmbito do contrato, sofre as limitações definidas pelo Estado Social. As transformações observadas nas esferas da autonomia privada são essencialmente decorrentes da intervenção estatal.

No Estado Social a autonomia privada, na esfera negocial, está para o contratante assim como a livre iniciativa está para a empresa, conforme os limites impostos pela ordem econômica e determinados pelos princípios e valores.

A Constituição da República Federativa do Brasil trata dos princípios gerais da atividade econômica (arts. 170 a 181), da política urbana (arts. 182 e 183), da política agrícola e fundiária, da reforma agrária (arts. 184 a 191) e do sistema financeiro nacional (Art. 192), definindo, assim, as normas específicas em relação à ordem econômica e financeira.

---

1 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 795.

José Alfredo de Oliveira Baracho<sup>2</sup> defende a clara existência de relação vinculativa entre a Constituição e o regime econômico, exatamente pela contemplação da matéria econômica como estabelecida pelo texto constitucional.

## OS FINS DA ORDEM ECONÔMICA

Os fins da ordem econômica, como previstos no Art. 170 da Constituição Federal, residem em assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, reconhecidos como princípios-fins, observado o conjunto de demais princípios de funcionamento da ordem econômica, como elencados: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, assegurando a todos, na forma do parágrafo único, o exercício de qualquer atividade econômica.<sup>3</sup>

Para o professor Celso Antonio Bandeira de Mello:

(...) com o advento da Constituição de 1988, tornou-se enfaticamente explícito que nem mesmo o planejamento econômico – feito pelo Poder Público para algum setor de atividade ou para o conjunto deles – pode impor-se como obrigatório para o setor privado (...) Em suma: a dicção categórica do artigo deixa explícito que, a título de planejar, o Estado não pode impor aos particulares nem mesmo o atendimento às diretrizes ou intenções pretendidas, mas apenas incentivar, atrair os particulares, mediante planejamento indicativo que se apresente como sedutor para condicionar a atuação da iniciativa privada.<sup>4</sup>

---

2 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. In: **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. n° 19, p. 11.

3 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

4 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Liberdade indevida. Intromissão estatal indevida no domínio econômico. Apud BARROSO, Luiz Roberto. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_14/DIALOGO\\_A](http://www.direitopublico.com.br/pdf_14/DIALOGO_A)

Os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência asseguram a autonomia da iniciativa privada sem, contudo, desvincular a conformação referente ao atendimento dos princípios-fins e dos princípios de funcionamento da ordem econômica.

Cabe ao estado fiscalizar o regular atendimento, pela iniciativa privada, dos princípios de funcionamento da ordem econômica. No desempenho dessa competência, deverá editar normas, coibindo abusos contra o consumidor, prevenindo danos à natureza ou sancionando condutas anti-concorrenciais, para citar alguns exemplos. Ao traçar esta disciplina, deverá o Poder Público, como natural, pautar-se no quadro da Constituição, tendo como vetor interpretativo os fundamentos do estado e da ordem econômica: livre iniciativa e valorização do trabalho humano.<sup>5</sup>

Em outras palavras, não se pode falar, sem prejuízos dos princípios fundamentais da ordem econômica, consagrados na Lei Maior, transferir aos particulares de forma cogente o ônus de concretizar princípios-fins de responsabilidade do Estado. A realização de seus próprios objetivos privados não é incompatível – deve-se enfatizar – com a função social da empresa e certos deveres de solidariedade, mas não inclui o de substituir-se ao Poder Público. Como é intuitivo, o papel da iniciativa privada na ordem econômica é diverso daquele desempenhado pelo Estado.<sup>6</sup>

A Constituição Francesa, no Preâmbulo, reafirma o ideal comum de liberdade, igualdade e fraternidade como divisa da República estabelecida pelo artigo 2º. A partir do artigo 69 faz a previsão da intervenção estatal na ordem econômica exercida por meio do Conselho Econômico e Social com competência para ser consultado acerca de qualquer assunto de caráter econômico e social. O artigo 70 da Constituição Francesa determina que todo plano ou projeto de lei, de caráter econômico e social, deverá ser submetido para exame e parecer do Conselho.

A República Democrática e Social Francesa mantém o apego à liberdade, fazendo a remissão ampla a toda forma de liberdade, portanto, não excluindo a livre iniciativa, não prevista de forma expressa, considerando, porém, limites mais significativos à matéria econômica sem fazer distinção entre interesses público e privado, expressando-se, assim, mais rígida que a Carta Magna nacional.

O sistema francês trata com clareza tanto a liberdade de mercado, quanto o interesse social, visando o equilíbrio indispensável à atuação econômica no plano privado.

Mercados são estruturas relevantes quando agentes econômicos tomam decisões sobre produção, pois à liberdade de mercado corresponde a liberdade de iniciativa econômica, possibilidade de oferecer a própria força de trabalho nos mercados. Interesse

---

Ordem Econômica Constitucional e os Limites a Atuação Estatal no Controle de Preços. Disponível em: <JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2008.

5 Idem, *ibidem*.

6 Idem, *ibidem*.

social é uma das razões que justificam a promoção das trocas eficientes porque isto aumenta o bem-estar das pessoas.<sup>7</sup>

A Constituição Italiana, no artigo 41, estabelece que a iniciativa econômica particular é livre, não podendo ser exercida em contradição com a utilidade social ou de maneira a causar dano à segurança, à liberdade, à dignidade humana. Vai além para regular os controles apropriados e distintos da economia pública e da economia privada, devendo as respectivas atividades serem orientadas e coordenadas para fins sociais. A visibilidade da relação entre os textos constitucionais italiano e nacional permite antever a significativa aproximação explicitada pela finalidade social como primordial e fundada na pulsão original da função social.

Portanto, mercado implica ordem e liberdade. Equívoco é pensar que mercados, organizações ou instituições sociais para alguns, estruturas ou superestruturas para outros, surgem espontânea ou naturalmente nas sociedades, que são simples construções voluntaristas dos agentes econômicos.<sup>8</sup>

A Constituição Portuguesa de 1976, com as revisões constitucionais de 1982 e 1997, assegura a intervenção direta e substitutiva do Estado na gestão de empresas privadas, conferindo-lhe competência para a prática de todos os atos e de todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento econômico e social e à satisfação das necessidades coletivas de conformidade com o Art. 199. Na forma do Art. 83, compete exclusivamente à lei determinar os meios e formas de intervenção. Os limites à atividade econômica privada, portanto, só podem ser fixados por lei, em especial, no que respeita a liberdade de iniciativa econômica, consagrando o princípio da legalidade da intervenção.

A Constituição Europeia no Art. III, 130º regulamenta o funcionamento do mercado interno assegurando a liberdade e a livre circulação, visando à eficácia e protegendo contra perturbações.

1. A União adota as medidas destinadas a estabelecer o mercado interno ou a assegurar o seu funcionamento, em conformidade com as disposições pertinentes da Constituição.
2. O mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais é assegurada em conformidade com a Constituição.
3. O Conselho, sob proposta da Comissão, adota os regulamentos europeus ou as decisões europeias que definem as orientações e condições necessárias para assegurar um progresso equilibrado no conjunto dos sectores abrangidos.
4. A quando da formulação das suas propostas destinadas a realizar os objectivos enunciados nos n.os 1 e 2, a Comissão tem em conta a amplitude do esforço que certas eco-

---

7 SZTAJN, Rachel. **Teoria Jurídica da Empresa**: atividade empresária e mercados. São Paulo: Atlas, 2004, p. 43.

8 SZTAJN, Rachel, Op. cit., p. 41/42.

nomias que apresentam diferenças de desenvolvimento devem suportar tendo em vista o estabelecimento do mercado interno e pode propor as medidas adequadas. Se estas medidas tomarem a forma de derrogações, devem ter carácter temporário e implicar o mínimo possível de perturbações no funcionamento do mercado interno.<sup>9</sup>

A União Européia, diversamente do sistema americano, adota a regulação da economia considerada indispensável ao exercício das atividades econômicas entre os Estados-Membros, observadas as peculiaridades referentes à multiplicidade de soberanias estatais.

O modelo americano representa exceção à intervenção do Estado na economia, ao sustentar a *American-style regulation*.

Para se referir à forma de intervenção estatal que acredita no funcionamento perfeito do mercado em circunstâncias normais e que, por isso, deixa a propriedade das empresas em mãos de pessoas privadas. (...) específica concepção de todo relacionamento do Estado com a economia (...) a atenuação da intervenção direta e o favorecimento à intervenção regulatória (...) uma diferente concepção estrutural da própria economia, do papel do Estado e dos agentes econômicos (...). Assim, se nos Estados Unidos da América é difícil de se vislumbrar uma intervenção econômica direta e ativa (...), isso nem sequer seria possível de se cogitar frente à Comunidade Européia. (...) o que se pode vislumbrar é a regulação econômica, submetida a determinadas peculiaridades insitas à soberania dos Estados-Membros.<sup>10</sup>

Os Estados Unidos prestigiam a função regulatória estimulando o setor privado, tudo conforme o perfil do próprio mercado, determinando o modo de interferência do Estado em relação à atuação de mercado. De certa forma, o Brasil absorveu a influência regulatória americana no período das privatizações, porém o Estado americano conduz a política de regulação de forma significativa, visando à retirada do Estado deste seguimento, incorrendo na ausência de supervisão e, portanto, na falta de qualidade da regulação.

Mercados, em geral, promovem os objetivos básicos de uma ordem social, e qualquer ordem social que pretenda operar bem não dispensa a organização de mercados, afirma Sunstein. Mercados tendem a premiar as pessoas com base em elementos estranhos à moral e à justiça; o que se nota é que mercados permitem que as pessoas desenvolvam as características que se desejam, que se premiam. A teia de normas sociais que se cria em mercados precisa ser estudada no sentido de se aperfeiçoá-las para que não se tolham as liberdades individuais na decisão. Por isso é que as instituições devem visar à diminuição de riscos de abuso de poder, seja do governo, seja

---

9 CONSTITUIÇÃO DA UNIÃO EUROPÉIA, Título III: Políticas e Ações Internas, Seção 1 – Estabelecimento e Funcionamento do Mercado Interno (Art. III, 130º). Disponível em: < [http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Constituicao/Constituicao\\_pdf/index.html](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Constituicao/Constituicao_pdf/index.html)>. Acesso em: 15 dez. 2008.

10 MOREIRA, Egon Bockmann. O Direito Administrativo Contemporâneo e a Intervenção do Estado na Ordem Econômica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n° 1, fevereiro, 2005. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-1-FEVEREIRO-2005-EGON%20BOCKMANN.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2008.

de particulares. Mercados transparentes são aqueles em que, do comportamento dos participantes, é possível extrair informações claras, em que a assimetria nesse campo é reduzida porque facilitam a comparação entre bens e preços. Com isso, as decisões serão melhores. Mas é preciso que haja normas jurídicas e instituições sociais para que se atinjam os benefícios do processo de maneira eficaz.<sup>11</sup>

O mercado americano, alheio às próprias normas de autorregulação, potencializou riscos por meio de ações temerárias, calcadas em títulos podres, vetando qualquer possibilidade de transparência de suas ações, impedindo o consumidor e, principalmente, o mercado nacional e internacional de obter informações claras, objetivas, precisas e éticas, operando a lógica contrária às regras orientadoras dos mercados democráticos, violando normas jurídicas, convenções sociais, causando em virtude de sua forma negativa de atuação, a insustentabilidade econômica resultante da quebra de paradigmas definidores das regras dos mercados modernos.

No Brasil todo este segmento financeiro de mercado está sob controle e supervisão do Banco Central, que faz supervisões regulares, acompanhando os movimentos do mercado, em especial, o financeiro.

Dos ordenamentos apontados, à exceção do americano, fica patente que a ordem econômica está sujeita à ação do Estado, naturalmente de caráter regulador, respeitando a iniciativa privada sem descaracterizar a atuação do Estado no exercício de uma atividade própria de suas competências e atribuições. A intervenção na ordem econômica se faz indispensável organizando as ações típicas do mercado, assegurando o desenvolvimento das atividades econômicas de maneira equilibrada e considerando o caráter público ou privado nas esferas inerentes de cada setor.

## PERFIL DO NEGÓCIO JURÍDICO NA PÓS-MODERNIDADE

O perfil negocial na pós-modernidade é representado pelas profundas transformações havidas no ambiente negocial, partindo da inexorável crise do negócio jurídico para alcançar o status de pluralidade que representa a resignação dos pactos democratizados com a valorização dos fins sociais e o retorno à boa-fé.

A análise do novo contexto negocial, influenciado pela constitucionalização do negócio jurídico, revela dois ambientes de realização dos pactos, de acordo com as previsões das codificações ou de acordo com o estatuído pelo texto constitucional, considerando as dimensões individuais e plurindividuais dos pactos, na medida em que são socializados na expectativa de efeitos, igualmente de espectro social. (...) O movimento de superação da crise do contrato impõe limites à autonomia privada em busca da igualdade material das partes, pluralidade de interesses coletivos e a possibilidade da intervenção do Estado e do Estado-juiz na revisão do contrato. (...) A reflexão conjunta acerca dos diversos níveis e estágios de insatisfação do contratante

---

11 SZTAJN, Rachel, Op. cit., p. 41.

de menor poder e condições de negociar, oportuniza o desenvolvimento das idéias revolucionárias, voltadas para o ideal social em nome das liberdades e igualdades.<sup>12</sup>

O modelo liberal ao ser preterido pela concepção democrática de Estado faz emergir a revisão do negócio jurídico concebido sob o movimento de modernização de diversos institutos jurídicos e, em específico, em relação aos pactos particulares, individualistas, solidificados pelas relações negociais pretéritas.

A concepção tradicional do negócio jurídico, permitindo o uso do instituto como instrumento de exploração social, faz desmoronar as bases do contrato rompendo com o paradigma liberal. Nessa perspectiva, altera-se o lastro principiológico negocial formado, anteriormente, por princípios, igualmente herméticos, como organizados pela metodologia racionalista. (...) A invocação principiológica, partindo dos princípios constitucionais, representa fenômeno pós-moderno para o direito brasileiro. No direito europeu, em especial no direito germânico, a prevalência dos princípios ocorre por influência da Jurisprudência dos Valores, assimilada pelos modernos Estados Democráticos de Direito e respectivas Constituições democráticas e sociais contemporâneas.<sup>13</sup>

Com as transformações determinantes da finitude do individualismo negocial desenvolveu-se toda uma fase de revisões, reflexões, análises críticas que, no conjunto, permitem a elevação da categoria, nivelando-a com os princípios assumidos nos compromissos e ideais das novas democracias.

Considerando as razões que conduzem à reestruturação da teoria negocial, importa ressaltar a influência de todo o direito continental voltado a um contratualismo social em contraponto ao contratualismo originário focado, com exclusividade, no indivíduo. (...) O contrato como uma das grandes forças estruturantes do direito privado afasta-se do perfil individual, evoluindo, a exemplo da tendência internacional, em direção à concepção plurindividual e social dos pactos. Neste ponto, importante remarcar a evolução do modelo estatal democratizado, implicando na democratização dos pactos. Sujeito e objeto são redesignados e a vontade realizadora da pactuação apresenta-se revestida da significação do que pode ser nominado como vontade social.<sup>14</sup>

Induidoso que a transformação do modelo negocial implica, em linha direta, em novas concepções de mercados, questionando-se a adequação e importância em relação ao desenvolvimento econômico norteado pela previsão constitucional referente à ordem econômica, con-

---

12 FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser, MAZETO, Cristiano de Souza. Constitucionalização do Negócio Jurídico e Ordem Econômica. In: **Argumentum** - Revista de Direito da Faculdade de Direito da UNIMAR. V. 5. Marília: UNIMAR, 2005, p. 86/87.

13 FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira. Teoria Crítica do Negócio Jurídico. In: **Diritto & Diritti** – Rivista giuridica on line. Disponível em: <<http://www.diritto.it/all.php?file=27048.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

14 Idem, *ibidem*.

siderada estrutural para o exercício das atividades econômicas, destacadamente no ambiente privado.<sup>15</sup>

## SUSTENTABILIDADE NEGOCIAL, PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA E CRISE

A ordem negocial, como definida pelos sistemas democráticos na pós-modernidade, tem por base e fundamento a ordem econômica pré-estabelecida constitucionalmente através de Constituições político-econômicas e sociais. Nesta perspectiva, observa-se a relevância da intervenção estatal para fins de estudo, tomada em linha de conta, considerando os princípios da ordem econômica referentes ao trânsito negocial com reflexos nas operações de mercado mundializado e em crise.

O pré-estabelecimento de uma ordem econômica traduzida na indicação de princípios-fins, orientadores da efetivação econômica e social do Estado, secundado pelos princípios de funcionamento, responsáveis pela operabilidade das previsões constitucionais, estabelece a dinâmica das transformações e modernizações das Instituições, das estruturas e dos atores econômicos e sociais.

A delimitação principiológica explicitada pelo cardápio de valores do Art. 170 e consubstanciada pelos princípios que estabelece, a um só tempo, os fins e o funcionamento da ordem econômica – valorização do trabalho humano, livre iniciativa, existência digna, conforme os ditames da justiça social –, impõe uma diretriz axiológica de dimensão imensurável, estabelecendo os eixos da ordem negocial. Os pactos próprios do ambiente do trabalho, delimitado nas relações contratuais trabalhistas para fins desta investigação, considerados paradigmáticos em relação à sustentabilidade negocial, têm por finalidade precípua, igualmente, a existência digna do empregado e do empregador, co-partícipe de uma atuação empresarial responsável e limitado pela concretização da justiça social. Nesse eixo de operabilidade negocial residem as condições de possibilidade para uma dissecação das demais ambiências negociais, atreladas à indispensável sustentabilidade e analisadas, na seqüência, focando os princípios eleitos pela investigação.

---

15 “A previsão constitucional do artigo 170 da Magna Carta é, inegavelmente, núcleo de revalorização do sujeito, aquele mesmo espectador dos fins práticos. A ordem econômica constitucional torna a assentar a dignidade humana do sujeito para, então, recolocá-lo nos diversos lugares que realmente ocupa em sociedade. Assim, o primeiro sujeito nomeado pela ordem é o trabalhador, seguido do empresário, aquele da livre iniciativa, quiçá o empregador. A esses sujeitos a promessa de segurança e esperança do trabalho humano digno e da liberdade equilibrada. (...) Na indicação do cardápio principiológico do artigo 170, e incisos, o sujeito é eleito, sem dúvida, o titular dos ditames da justiça social; define-se como cidadão no âmbito da soberania nacional, seguido do sujeito-proprietário da propriedade privada e funcionalizada. Por fim, o sujeito-consumidor, de bens, serviços, valores, princípios e justiça social. Não há no ordenamento jurídico pátrio similar contemplação do sujeito, contextualizado vezes tantas, como ‘sujeito de titularidades’, como defende Luiz Edson Fachin”. (FERREIRA; MAZETO, Op. cit., p. 86/87).

## PROPRIEDADE PRIVADA E FUNÇÃO SOCIAL: PERSPECTIVA NEGOCIAL

A propriedade privada vista em uma perspectiva diferenciada, mas considerada como direito de usar, gozar e dispor (Código Civil, Art. 1.228), exercido em consonância com suas finalidades econômicas, sociais e ambientais, de conformidade com a proteção constitucional prevista no Art. 5º, incisos XXII e XXIII, representa lócus de significativa expressão no âmbito negocial. Assim, a propriedade é disciplinada como direito fundamental devendo atender a sua função social.

Pela primeira vertente tem-se a análise da propriedade destinada à moradia, de regra adquirida pela via negocial, incluindo a compra e venda, doações, permutas, cessões, ressalvadas as hipóteses de aquisição por sucessão hereditária. Induvidosamente, este primeiro viés representa uma das formas mais tradicionais de realização de negócios jurídicos, perpetrado pela tradição do direito e significativo de uma extensa movimentação negocial que necessariamente deve ser considerada como um imperativo da sustentabilidade negocial, especialmente por ser fundamental o direito de moradia.

À guisa de exemplo, impende trazer à colação a mais vertiginosa das crises econômicas enfrentadas mundialmente e que, de forma inusitada, originou-se da implosão do sistema de financiamento de casa própria nos Estados Unidos da América do Norte, movimentando valores financeiros incalculáveis por meio da modalidade de hipotecas, na grande maioria, destinadas à aquisição de propriedades para fins de moradia. Naturalmente, trata-se do mais gigantesco e trágico exemplo de insustentabilidade negocial que extrapola a capacidade de análises econômicas e financeiras dos mais renomados e experientes economistas, financistas e analistas de mercado. O estranhamento, neste particular, reside na ausência das análises jurídicas acerca das implicações decorrentes de uma implosão do sistema negocial americano de financiamento de moradias.

A abertura de crédito extraordinário, desmedido e com uma regulação mínima, como foi o caso, deixa transparecer que a denominada 'maior democracia do mundo' foi, também, a maior irresponsável pela forma de concessão, de extraordinária liberdade de iniciativa, de livre concorrência, no caso, entre as potentíssimas instituições bancárias que desaguou na distância da observação dos próprios preceitos constitucionais e referentes à ordem econômica, na mais absurda crise econômica mundial, concebida, nascida e eclodida no âmbito negocial. Cabe destacar que o negócio jurídico, enquanto instituto, não foi banalizado senão pela irreverência da falta de parâmetros com que a ganância do lucro fácil e excessivo extrapolou todos os limites estabelecidos.

A liberdade de mercado atende aos interesses de todos ao facilitar a oferta de bens e a concorrência entre agentes e, portanto, o incremento do bem-estar social. Essa a

noção de livre iniciativa, possibilidade de participar dos mercados, ou de qualquer mercado ou de um dado mercado. (...) Mercados abertos, livres, interessam ao direito, mas ganham especial relevo no plano do direito privado porque é neles que se desenvolvem atividades econômicas, notadamente a troca econômica, promovida entre e por particulares. Necessário, portanto, compreender a disciplina jurídica dos mercados, usualmente vistos como instituição social que emerge naturalmente das relações econômicas. Só depois de captar a função e os problemas criados em e por operações em mercados é que se podem compreender as razões que levam à organização de empresas.<sup>16</sup>

A compreensão da disciplina jurídica dos mercados remete à necessidade de regulação comum na intervenção estatal democrática, delimitando as regras do jogo, ao mesmo tempo em que, de um lado limita a livre iniciativa e a livre concorrência para, de outro, em seguida, assegurá-las em relação à liberdade da atuação do particular no trânsito negocial, cada vez mais complexo em decorrência da pluralidade, inovações e transformações geradas pelas próprias particularidades do mercado. Nesse sentido, “Natalino Irti<sup>17</sup> explica que ausente o sistema normativo, os mercados não prosperam, pois mercado é a norma que o disciplina e constitui”.

Ao comercialista o mercado e a empresa sempre interessaram, seja no que concerne à regulação do mercado, sobretudo quando o comércio adquire importância social, ultrapassando o interesse dos mercadores, seja no que se refere à continuidade da prática de certos atos negociais que se vê como atividade. [...] A intensidade do tráfico negocial imposto pela industrialização incipiente requer regras que contemplem não apenas a velocidade com que as operações são realizadas, mas, sobretudo, a repetição de padrões e a necessidade de novos instrumentos que reflitam as mudanças no processo negocial.<sup>18</sup>

A regulação de mercados deve ser apreciada de forma positiva “na medida em que se entenda mercado como uma instituição que vise a criar incentivos, reduzir incertezas, facilitar operações entre pessoas, fica clara a idéia de que mercados aumentam a prosperidade e, portanto, o bem-estar geral”.<sup>19</sup>

Cabe considerar as modalidades de intervenção em mercados visando tanto a disciplina quanto ao equilíbrio e à moderação das relações negociais próprias das atividades econômicas. Assim sendo, “intervenções em mercados podem ser tanto reguladoras quanto moderadoras do conjunto de operações neles realizadas. Aquelas são intervenções disciplinadoras de certos mercados, estas as destinadas a corrigir desvios que comprometem o funcionamento do mercado”.<sup>20</sup>

---

16 SZTAJN, Rachel, Op. cit., 2004, p. 25, 26 e 29.

17 IRTI, Natalino apud SZTAJN, Rachel, Op. cit., p. 40.

18 SZTAJN, Rachel, Op. cit., p. 21-22.

19 Idem, ibidem, p. 34.

20 Idem, ibidem, p. 34.

A observação da crise econômica em seus desdobramentos indica a ruptura em relação à cadeia de sustentabilidade negocial, no que se refere tanto ao regramento jurídico violando as previsões indispensáveis à regulação de mercado, como em relação à moderação, sequer cogitada. Os contratos de hipoteca, na forma adotada, envolvendo uma complexidade negocial inédita e avassaladora, esfacelam as bases negociais causando impactos inteiramente negativos na economia. A proporção do desequilíbrio econômico pode ser aquilatada pela cadeia estabelecida entre os fornecedores de bens e produtos, os consumidores, no caso americano os tomadores de empréstimos para o financiamento de casa própria, e no ‘estouro da bolha’ com a quebra dos contratantes, representados pelos bancos, financeiras e tomadores, o rompimento da cadeia produtiva gerando o pleno desemprego – avesso dos fins e fundamentos da ordem econômica pós-moderna – que tem por princípio primeiro assegurar o pleno emprego. A insustentabilidade é de mercados, repita-se, não é do instituto, não é do contrato. A credibilidade, ou melhor, a ausência de credibilidade abalou o mercado mundial financeiro e real.

Em relação à função social da propriedade, princípio-fim da propriedade privada cabe observar dois ângulos que conduzem ao afastamento da finalidade de forma inusitada e contraditória. Dentre as maiores funções sociais da propriedade está a moradia, consagrada dentre os direitos fundamentais. Incrivelmente, o financiamento da casa própria – objetivando consolidar e assegurar a aquisição do teto próprio para a família, base da sociedade –, representa ônus tão elevado que conduz o tomador à inadimplência, exatamente pela impropriedade da via de acesso.

No caso brasileiro, as normas incongruentes e afastadas dos princípios da função social, da razoabilidade e da proporcionalidade, mais das vezes transformam o sonho da casa própria em pesadelo da casa ‘imprópria’. O sistema americano foi muito além, fazendo implodir, além do financiamento da casa própria, a economia mundial. Em ambos os sistemas, observam-se o distanciamento da busca pela efetivação da função social da propriedade, ressaltando que, em outras dimensões, a funcionalização apresenta-se como factível e em direção à realização do preceito constitucional.

As democracias contemporâneas prestigiam o coletivo como forma de equilíbrio e restrição ao excesso de tutela do interesse individual. Deste consenso emerge a função social de diversos institutos, dentre os quais a função social da propriedade, considerando “a igualdade essencial de todos os homens, postulado básico da democracia, implica a resultante, necessária, de que todo poder humano só se legitima enquanto serviço (...). Esse pensamento representou um ganho no esforço civilizador de eliminar da convivência social toda e qualquer forma de arbítrio”.<sup>21</sup>

---

21 PASSOS, J. J. Calmon de. Função social do processo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3198>>. Acesso em: 14 dez. 2008.

Posto desse modo ficam evidenciados os propósitos democráticos voltados para um universo de sociabilidade referendado por um contexto ético em que se insere a ordem principiológica constitucional. No pólo oposto da não-observância da função socializadora, tem-se a emergência do retrocesso.

J. J. Gomes Canotilho, ao indicar o princípio da vedação ao retrocesso ou do não retrocesso social, observou que “os direitos sociais econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito a educação), uma vez obtido em determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo”.<sup>22</sup> Naturalmente, as rupturas em relação a tais garantias são significantes de um extremo retrocesso. Com relação à propriedade funcionalizada e democratizada, o ilustre mestre preconiza que

o reconhecimento dessa proteção de ‘direitos prestacionais de propriedade’, subjetivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador (...) congruente com os direitos concretos e as expectativas subjetivamente alcançadas.<sup>23</sup>

A lesão ao direito de propriedade explicita-se, pois, tanto em relação aos direitos fundamentais como em relação à função social, caracterizando retrocesso inconcebível no caso americano.

A situação instalada em relação a esta dimensão torna-se insustentável e inescapável no curto prazo, quiçá no médio prazo, e no longo prazo reside a expectativa de um outro alvorecer demarcado pela experiência e enfrentamento dos conflitos produzidos por uma crise que, ao inverso de todas as outras, não foi gerada pela pobreza e ausência de recursos, mas, sim, concebida em ambiente próspero de excesso de riqueza americana, até então a maior potência econômica do planeta.

## RELAÇÃO DE CONSUMO, MERCADO, EMPRESA E CRISE

O ordenamento jurídico pátrio, recepcionando o mandamento constitucional na proteção e defesa do consumidor, regula as relações de consumo tomando por base as regras do Art. 4º do Código de Defesa do Consumidor. A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo. A observância dos princípios impõe-se como regra no tocante à vulnerabilidade, ação governamental de proteção efetiva do consumidor, intervenção do Estado no mercado de consumo, indispensável ao de-

---

22 CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. Ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 322.

23 Idem, *ibidem*, p. 323.

envolvimento econômico e tecnológico, sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores.

O CDC brasileiro concentra-se justamente no sujeito de direitos, visa proteger este sujeito, sistematiza suas normas a partir desta idéia básica de proteção de apenas um sujeito “diferente” da sociedade de consumo: o consumidor. É um Código especial para “desiguais”, para “diferentes” em relações mistas entre um consumidor e um fornecedor.<sup>24</sup>

A proteção ao consumidor, nos moldes adotados pelo ordenamento pátrio, por seus fundamentos e estatura principiológica, impõe um conjunto de valores com peculiaridades suficientes ao envolvimento de texturas eficaciais incomparáveis, buscando, por meio do processo disciplinador, chegar, como chegou, a níveis de satisfação na tutela das relações de consumo.

A legislação consumerista tem por objeto “resgatar a imensa coletividade de consumidores da marginalização não apenas em face do poder econômico, como também dotá-la de instrumentos adequados para o acesso à justiça do ponto de vista individual e, sobretudo, coletivo”.<sup>25</sup>

Neste particular, e sem adentrar no mérito da tutela das relações de consumo, como adotada pelo sistema americano, cabe analisar o impacto causado na rede de consumo mundial.

Com o evoluir da crise o consumidor, na ponta final da explosão do mercado financeiro, é o primeiro a sofrer baixas significativas. A ação primeira implica em cortar gastos, deixar de consumir e buscar poupar quanto possível. A figura do tomador recua, os bancos não emprestam, há a queda de consumo e a demanda, fortemente mitigada causa uma estagnação no mercado. Com os bens e serviços restringidos pela forte queda na demanda, ressurgem a recessão, considerada, na quadratura atual, como a maior já conhecida pelos mercados internacionais. Potências como o próprio Estado Americano, União Européia, Japão, Índia, China, gigantes de produção e consumo, declaram-se em recessão.

Presentemente, a intervenção estatal é o meio mais adequado, rápido e fácil para aquecer o mercado, gerando políticas desde o corte de impostos, que isoladamente não representa o caminho de saída, podendo não funcionar e necessariamente fazendo investimentos e gastos de forma planejada para gerar empregos, reconduzindo o consumidor ao *status quo*, assegurando, há um só tempo, a empregabilidade e a retomada do consumo, contraído, retraído e interrompido por absoluta incapacidade de recursos.

---

24 MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**: aspectos materiais. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 60.

25 FILOMENO, José Brito. **Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 26.

A intervenção estatal em sede de relações de consumo goza de ampla proteção de espectro constitucional, de conformidade com o disposto no Art. 5º, XXXII: “*o Estado promoverá, na forma da lei a defesa do consumidor*”. Com este tratamento, a matéria retirada da esfera do direito privado alcança a disciplina e o regramento inserida, em definitivo, no rol dos direitos e garantias fundamentais, sendo considerada em sua função social e dirigida à tutela do interesse coletivo.

As relações de consumo no contexto econômico respondem pela organização e operabilidade do trânsito jurídico de forma expressiva, representando a maior parcela negocial e, uma vez vitimada pela drástica crise econômica, apresenta como resultado um mercado reprimido pelo descontrole gerado pelo que os economistas estão denominando ‘ativos tóxicos’ (créditos problemáticos), que contaminaram a economia mundial com o chamado ‘ativos ruins’ dos bancos americanos.

A ‘crise’ dos bancos é muito mais aguda e profunda do que foi imaginado no momento do ‘estouro da bolha’. Em verdade, os bancos americanos e outros ligados à corrente de financiamento bancário estão em situação de insolvência e não mais de liquidez como foi noticiado pela mídia. Ora, não sendo uma crise de liquidez, e sim estado de absoluta insolvência, o papel do Estado é de intervenção junto aos bancos, na tentativa de salvar o maior para alcançar o menor, no caso o consumidor. De fato, o Estado americano está intervindo fortemente na economia, adotando pacotes anti-crise, objetivando reverter o desemprego, fluxo de consumo, visando à retomada do crescimento sustentável, conforme declarações do governo americano.

A situação emergencial apontou claramente para a ausência de uma qualidade regulatória de parte do Estado americano. Houve uma falta de controle por parte dos agentes responsáveis pela intervenção e regulação da economia. O consumidor americano sofreu os prejuízos decorrentes da ação de agentes bancários irresponsáveis e gananciosos, agindo unicamente em nome do interesse individual em detrimento do interesse coletivo, alcançando na ciranda financeira impacto jamais visto anteriormente, vitimando o interesse coletivo em uma sociedade globalizada, remarcando a violação dos princípios reguladores da ordem econômica das grandes democracias.

No Brasil, a intervenção estatal na economia está assegurada e efetivada através do processo de regulação e, principalmente, do processo de supervisão, exercida pelo controle do Banco Central em relação aos atores financeiros. Mais que a regulação a supervisão eficaz garantiu o acompanhamento das atividades negociais das instituições bancárias, zelando pelo mercado negocial como um todo, garantindo as relações de consumo realizadas em decorrência das diversas modalidades negociais.

O caso americano, ao causar um impacto incomensurável no mercado nacional e internacional, expõe a fragilidade e, ao mesmo tempo, a condição exacerbada que a livre iniciativa as-

sumiu para além dos limites da razoabilidade em nome do *American-style regulation*. O mundo assiste estarecido a uma situação que fugiu do controle econômico internacional.

No modo de produção capitalista a economia é que ocupa o papel dominante na estrutura global da sociedade e, concomitantemente, é ela que determina essa dominação (...). Enquanto nível do todo social o direito é elemento constitutivo do modo de produção, porém por ele informado e determinado. A compreensão dessa realidade nos permite verificar que o direito é sempre e também, no modo de produção capitalista, um instrumento de mudança social, para ser dinamizado, nessa função, ao sabor de interesses bem definidos.<sup>26</sup>

Evidentemente o ensaio aponta para o ‘sabor de interesses’ de natureza capitalista extremada, rompendo com o elo de conexão entre direito e economia, em decorrência da ausência de delimitação de interesses individualistas que tiveram por escopo exclusivo o maior lucro determinado pelas relações econômicas, sem considerar as determinações jurídicas e, muito menos, os interesses de massa representados pelo conjunto de sujeitos de direito globais.

O modelo capitalista resta esgarçado e, quiçá, esgotado pela ‘mão americana’, ela própria esquecida da “mão invisível”<sup>27</sup> e dos “jogos de mercado”.<sup>28</sup>

“O funcionamento de uma economia capitalista ou de mercado, como é o caso da economia brasileira, está baseado em um conjunto de regras, pelo qual se compram e vendem bens e serviços, assim como os fatores produtivos”.<sup>29</sup> Bem por estes fundamentos o impacto na economia brasileira vem sendo absorvido com menos intensidade e sob controle. A não-observância do conjunto de regras aplicáveis ao mercado, acrescida da falta de supervisão e acompanhamento no sistema americano, causaram o caos econômico responsável por profundas e sensíveis alterações nas relações de consumo, gerando inseguranças, incertezas e, mais que isto, uma situação de calamidade negocial entrecruzando, de um lado, empresários, grandes responsáveis pela produção de serviços e, de outro, o consumidor, sentindo-se agora solitário e desamparado considerando a consequência inarredável da ruptura nas relações trabalhistas.

Com a retração do consumo ocorre a retração da produção que, por via de consequência, causa a retração do trabalho, instalando-se o círculo perverso da insustentabilidade gerado no seio de uma economia capitalista desenfreada e distanciada das premissas e lógica do direito, indispensável à atividade econômica em uma economia de mercado global.

---

26 GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 39.

27 Foi um termo introduzido por Adam Smith em **A Riqueza das nações** para descrever como numa economia de mercado, apesar da inexistência de uma entidade coordenadora do interesse comunal, a interação dos indivíduos parece resultar numa determinada ordem, como se houvesse uma “mão invisível” que os orientasse.

28 Ver **Teoria dos Jogos** de John Nash.

29 TROSTER, Roberto Luis & MOCHÓN, Francisco. **Introdução à economia**. São Paulo: Editora Makron Books, 1999, p. 45.

Os modelos capitalistas – próprios das democracias pautadas pela proteção dos direitos humanos e sociais e da indispensável intervenção do Estado na ordem econômica – delimitam as interdependências indispensáveis entre economia e direito. “O desenvolvimento sustentável é uma questão-chave para o futuro do País e do planeta. As empresas possuem papel fundamental perante a sociedade na consolidação dessa visão de desenvolvimento”<sup>30</sup>.

Lamentavelmente, é cedo para pensar em superação da crise econômica mundial, porém, cabe, desde logo, a reflexão de que “é extremamente importante repensar a forma de fazer negócios (...) desenvolver relacionamentos construtivos com todos os públicos e promover a redução das desigualdades sociais”.<sup>31</sup>

A desconexão entre os planos econômico e jurídico conduz a uma ruptura de dimensões extraordinárias, afastando a empresa do *locus* indispensável à consolidação do seu papel no contexto negocial. “As empresas não podem abster-se de seu papel na construção de uma sociedade mais justa”.<sup>32</sup>

O novo panorama da dimensão negocial foi elasticado pela concepção da função social da empresa, que não deve ser esquecida na revisão dos valores e do conjunto de interesses presentes no trânsito jurídico. Disse alhures que a função social da empresa implica, igualmente, na revisão da função ética da empresa, ambiente próprio dos negócios idôneos e referidos nos princípios, como concebido em ensaio anterior, sistematizados nos princípios da dignidade empresarial, da moralidade empresarial e da boa-fé empresarial.<sup>33</sup>

A ausência da base principiológica, associada aos demais fatores declinados, causa o rompimento da cadeia de sustentabilidade negocial mediante o esfacelamento das bases econômicas e jurídicas indispensáveis à manutenção da empresa como veículo fundamental à cadeia produtiva.

“A função social de qualquer empresa, não importa seu tamanho ou setor, pode ser definida como a geração de valor sustentável para seus acionistas e para a sociedade na qual está inserida”.<sup>34</sup>

Cabe realçar que “o adjetivo sustentável reflete uma tensão inerente à gestão empresarial da necessidade de geração de valor no presente sem comprometer a capacidade de a empresa de gerar valor no futuro”.<sup>35</sup>

---

30 JOHANNPETER, Jorge Gerdau. As empresas e a sustentabilidade, p. 7. In: **Sustentável 2006** – Ciclo de Encontros sobre Sustentabilidade e Gestão Responsável. Disponível em: <[http://www.sustentavel.org.br/arquivos/sustentavel\\_2006.pdf](http://www.sustentavel.org.br/arquivos/sustentavel_2006.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2008.

31 Idem, ibidem.

32 Idem, ibidem.

33 Ver artigo FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. Função Social e Função Ética da Empresa. In: **Revista Jurídica da UNIFIL**. Ano II, nº 2. Londrina: UNIFIL, 2005, p. 67-85.

34 ALTENFELDER, João Paulo, ALMEIDA, Flávio. **Função Social da Empresa e o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://4good.wordpress.com/>>. Acesso em: 13. dez. 2008.

35 Idem, ibidem.

A crise econômica seqüestrou das empresas em dimensão global a capacidade da geração de valores, levando de cambulhadas – eixo fundamental da sociedade em todos os tempos – a capacidade de gerar emprego. No pólo oposto, fora do seu eixo natural de produção, em face da ruptura causada na cadeia produtiva, surge uma outra forma de produção, desta feita, geradora de desemprego, comprometendo, além da função natural da empresa, a função social fazendo um retorno ao liberalismo cru e, portanto, individualista ao extremo.

Não é mera coincidência que esta interpretação da função social de uma empresa se assemelhe ao próprio conceito de desenvolvimento sustentável, cunhado em 1987 pelo relatório final da Comissão da ONU para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED). Segundo o relatório, que trazia o sugestivo nome “Nosso Futuro Comum”, desenvolvimento sustentável seria aquele modelo de desenvolvimento que “satisfaz as necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. Este paralelo entre a função social da empresa e o conceito de desenvolvimento sustentável é um argumento inequívoco a favor do bom negócio da sustentabilidade (*business case for sustainable development*).<sup>36</sup>

Considerando a mobilização mundial, como acima relatado, percebe-se a desconsideração ao bem comum, trazendo à reflexão as condições indispensáveis ao cumprimento das pautas referentes a um desenvolvimento econômico sustentável, como conceituado, tendo por norte o presente e o futuro do que se convencionou denominar “bom negócio da sustentabilidade”. O momento presente reflete a negação do *business case for sustainable development*, ironicamente, concebido pelo modelo americano.

A intenção louvável e suspensa temporariamente pela crise econômica apontava para “a responsabilidade de cada empresa com as pessoas e o planeta é, em última análise, responsabilidade para com os interesses de seus acionistas e sua comunidade. O caminho da sustentabilidade corporativa é inevitável, mas também promissor”.<sup>37</sup>

As advertências acerca dos limites e possibilidades mercadológicos não foram observadas por aqueles que ditam modelos econômicos para o mundo, esquecendo-se das próprias orientações segundo as quais “as oportunidades – e também os riscos – estão dispersos num ambiente de negócios fluído, imprevisível e desafiador e as empresas precisam desenvolver a capacidade de enxergar além dos sinais de mercado, percebendo as implicações também de questões políticas, sociais e ecológicas nos seus negócios”.<sup>38</sup> Cabe acrescentar, com relação às estas questões, a necessidade imperiosa do cumprimento das tarefas do Estado em relação à atuação do mercado.

---

36 Empresa e Desenvolvimento Sustentável. In: **Sustentável 2006** – Ciclo de Encontros sobre Sustentabilidade e Gestão Responsável, Op. cit., p. 10.

37 Idem, ibidem.

38 Idem, ibidem.

A teia negocial, conforme o sistema jurídico brasileiro e por conta da intervenção estatal saudável, sofre menos desgastes que as economias mais abertas, mantendo íntegras as atividades das empresas nas relações de produção, circulação de bens e serviços e atendendo, ainda, à própria função social.

As possibilidades da economia brasileira, ancorada no forte lastro jurídico, possibilitaram, em passado recente, a redução da dívida externa, e, por via de consequência, a redução do passivo externo, zerando a dívida, permitindo investimentos e conseguindo uma situação mais privilegiada, mantendo a previsão de crescimento econômico atrelado aos planos governamentais de desenvolvimento econômico sustentável, evidentemente em percentuais mais modestos, porém, bem distante do crescimento negativo anunciado pelos países mais ricos, integrantes do G7.

## DEFESA DO MEIO AMBIENTE, IMPACTO AMBIENTAL E ECONÔMICO

Os principais debates e análises críticas mais intensas em sede de desenvolvimento econômico sustentável estiveram, sem dúvida, capitaneadas pela temática da proteção ambiental. Para fins de estudo, a observação de conjunto passa por um certo deslocamento para focar o viés negocial, que envolve atividades empresariais e tutela do meio ambiente.

Inegável a importância e a dimensão da proteção ambiental como elaborada pelos mais diversos segmentos quando destacam o meio ambiente como patrimônio da presente e futuras gerações, vinculado diretamente às estruturas de base, representadas pelo desenvolvimento sustentável.

A definição mais comumente aceita é a criada em 1987, na Comissão Brundtland, que determina que o desenvolvimento sustentável é aquele que “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades”. Já a sustentabilidade empresarial, segundo o Instituto Ethos, consiste em “assegurar o sucesso do negócio a longo prazo e ao mesmo tempo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da comunidade, um meio ambiente saudável e uma sociedade estável.”<sup>39</sup>

As atividades empresariais<sup>40</sup>, dependendo da natureza e ramo de atuação, não raro esbarram nos limites definidos pela proteção ao meio ambiente, pelo desenvolvimento sustentável como concebido para albergar a tutela do meio ambiente, de par com a responsabilidade social.

---

39 Idem, *ibidem*.

40 O conceito de responsabilidade social empresarial traz, ainda, a questão da relação da empresa com seus diversos públicos de interesse, conforme expresso na definição do Instituto Ethos: “Responsabilidade social empresarial é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais”.

A questão da responsabilidade social tem sido tema recorrente no mundo dos negócios. Há uma crescente preocupação por parte das empresas brasileiras em compreender seu conceito e dimensões e incorporá-los à sua realidade. Muitas empresas já se mobilizaram para a questão e estruturaram projetos voltados para uma gestão socialmente responsável, investindo na relação ética, transparente e de qualidade com todos os seus públicos de relacionamento.<sup>41</sup>

Na teoria as concepções acerca da sustentabilidade são delineadas com a apropriação de um contexto ideal à espera da materialização empírica, residindo aí distâncias e obstáculos a serem vencidos.

O conceito de sustentabilidade empresarial pressupõe, então, que a empresa cresça, seja rentável e gere resultados econômicos, mas também contribua para o desenvolvimento da sociedade e para a preservação do planeta. Trata-se do conceito do Tripple Bottom Line, que determina que a empresa deve gerir seus resultados, focando não só no resultado econômico adicionado, mas também no resultado ambiental e social adicionado.<sup>42</sup>

Veja mais, a crise lança seus tentáculos alcançando o desempenho empresarial também na dimensão do desenvolvimento sustentável referente à proteção ambiental. A escassez de recursos econômicos vincula a preservação ambiental para colocá-la em um plano de distanciamento quando o centro das angústias e atenções está voltado para a sustentabilidade do ser humano na figura do empregador, do fornecedor, produtor de bens e serviços que não conseguem dar conta de atender às necessidades primárias e, por eleição, escolhem, a cada dia, a direção de suas ações, divididas em manter ou cortar para sobreviver.

O meio ambiente relegado pelos plantonistas do lucro exacerbado acaba sendo alcançado pela onda de arrochos, redução de custos e despesas, deixando de ser atendido até mesmo por aqueles defensores e cumpridores das obrigações referentes à defesa e proteção do meio ambiente.

O abalo sísmico negocial, tão intenso em escalas tantas, alcança, na contramão do desenvolvimento, do crescimento e da sustentabilidade, a tutela do meio ambiente res-

---

Dito de outra maneira, espera-se cada vez mais que as organizações sejam capazes de reconhecer seus impactos ambientais, econômicos e sociais e, a partir desse pano de fundo, construam relacionamentos de valor com os seus diferentes públicos de interesse, os chamados *stakeholders* – público interno, fornecedores, clientes, acionistas, comunidade, governo e sociedade, meio ambiente, entre outros. URSINI, Tarcila Reis, BRUNO, Giuliana Ortega. A Gestão para a Responsabilidade Social e o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: < [http://www.ethos.org.br/\\_Uniethos/Documents/RevistaFAT03\\_ethos.pdf](http://www.ethos.org.br/_Uniethos/Documents/RevistaFAT03_ethos.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2008.

41 URSINI, Tarcila Reis; BRUNO, Giuliana Ortega. A Gestão para a Responsabilidade Social e o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em:

< [http://www.ethos.org.br/\\_Uniethos/Documents/RevistaFAT03\\_ethos.pdf](http://www.ethos.org.br/_Uniethos/Documents/RevistaFAT03_ethos.pdf)>. p. 1. Acesso em: 15 dez. 2008.

42 Idem, ibidem.

tringindo investimentos e, quiçá, ampliando o rol de violações, tão próprios das empresas irresponsáveis.<sup>43</sup>

A empresa ambientalmente correta, sufocada pela crise econômica, dirige seus esforços para o meio ambiente do trabalho, cuja vocação e necessidade mais imperiosas residem na manutenção dos empregos. Como exemplo, cabe citar, o segmento de energias sustentáveis, em especial, energia limpa, sofrendo os impactos da crise com restrição direta no consumo de painéis solares.

Em tempos normais as ações empresariais dirigidas ao meio ambiente ainda são carecedoras de um melhor redimensionamento, devendo ser considerado com reservas.

Essas iniciativas, apesar de apresentarem resultados positivos, representam, na maioria das vezes, ações pontuais e desconectadas da missão, visão, planejamento estratégico e posicionamento da empresa e, conseqüentemente, não expressam um compromisso efetivo para o desenvolvimento sustentável. Em muitos casos, as empresas brasileiras acabaram por associar responsabilidade social à ação social, seja pela via do investimento social privado, seja pela via do estímulo ao voluntariado.<sup>44</sup>

O desenvolvimento de um conjunto de ações, pautadas pela relevância da tutela ambiental no contexto nacional, sofre os impactos da crise, desacelerando o ritmo do crescimento.

Esse viés de contribuição, embora relevante, quando tratado de maneira isolada, coloca o foco da ação fora da empresa e não tem alcance para influenciar a comunidade empresarial a um outro tipo de contribuição, extremamente importante para a sociedade: a gestão dos impactos ambientais, econômicos e sociais provocados por decisões estratégicas, práticas de negócio e processos operacionais.<sup>45</sup>

Na prática, percebe-se o significativo esmorecimento da economia, porque as pautas voltadas para a proteção do meio ambiente são substituídas por pautas emergenciais preocupadas com os recursos indispensáveis ao aquecimento do mercado. As atenções voltam-se para a manutenção do emprego, repita-se, adotando velhas formas conhecidas em tempo de crise, como redução de jornada de trabalho, redução de salários, concessão de férias coletivas. Neces-

---

43 O conceito de responsabilidade social empresarial traz, ainda, a questão da relação da empresa com seus diversos públicos de interesse, conforme expresso na definição do Instituto Ethos: “Responsabilidade social empresarial é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais”. Dito de outra maneira espera-se cada vez mais que as organizações sejam capazes de reconhecer seus impactos ambientais, econômicos e sociais e, a partir desse pano de fundo, construam relacionamentos de valor com os seus diferentes públicos de interesse, os chamados *stakeholders* – público interno, fornecedores, clientes, acionistas, comunidade, governo e sociedade, meio ambiente, entre outros. URSINI, Tarcila Reis; BRUNO, Giuliana Ortega. A Gestão para a Responsabilidade Social e o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: < [http://www.ethos.org.br/\\_Uniethos/Documents/RevistaFAT03\\_ethos.pdf](http://www.ethos.org.br/_Uniethos/Documents/RevistaFAT03_ethos.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2008.

44 Idem, ibidem.

45 Idem, ibidem.

sariamente, a proteção ao meio ambiente do trabalho se sobrepõe na esfera negocial, focando a relação trabalhista em detrimento do meio ambiente natural.

Inegavelmente a sustentabilidade negocial, presente em todos os contextos analisados, resta abalada para dar espaço e vez às considerações referentes às causas e conseqüências condutoras da economia globalizada, a mais insustentável de todas as condições negociais. Vale dizer, a inadimplência generalizada da iniciativa privada, especialmente aquela praticada nos países ricos, conduz ao avesso das buscas incansáveis para realizar o oposto das metas, lançando na vala infinita da insustentabilidade a economia, empresas, consumidores, trabalhadores e demais fatores contidos nas franjas de uma ordem econômica revirada em suas entranhas e, incrivelmente, fazendo com que os fortes sejam socorridos, enquanto os fracos vão sendo demitidos.

No caso brasileiro, em decorrência de uma política econômica intervencionista, orientada pelos preceitos constitucionais referentes à ordem econômica, a repercussão da crise pode ser considerada até o momento sob controle, mas, ainda assim, gerando desemprego nos setores que dependem de uma linha de crédito e financiamento maiores, como as montadoras e fabricantes de peças automotivas.

As políticas e ações referentes ao meio ambiente permanecem inalteradas em relação às propostas de desenvolvimento sustentável de par com a responsabilidade social, recepcionada, em passado recente, pelas empresas nacionais.

A economia brasileira desempenhou seus afazeres na perspectiva da macroeconomia de forma muito competente, apresentando superávit primário e um crescimento do PIB satisfatórios. Em relação à microeconomia será preciso mais empenho.

## SUSTENTABILIDADE NEGOCIAL: IMPACTO INTERNACIONAL E PROTECIONISMO

Com o agravamento da crise econômica e os fortes impactos internacionais, surge, como discussão própria de momentos que tais, a questão atinente ao protecionismo<sup>46</sup>. As pressões advindas da Zona do Euro indicam que a economia européia é, por tradição, mais protecionista. Bem por isto e diante da situação se deteriorando rapidamente apegam-se à possibilidade protecionista, visando resguardar, principalmente, empregos e salários.

O protecionismo é vantajoso, em tese, pelo fato de proteger a economia nacional da concorrência externa, garantir a criação de empregos e incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias no país. No entanto, essas políticas podem, em alguns casos,

---

<sup>46</sup> Protecionismo é uma doutrina, uma teoria que prega um conjunto de medidas a serem tomadas no sentido de favorecer as atividades econômicas internas, reduzindo e dificultando ao máximo, a importação de produtos externos e a concorrência estrangeira. Tal teoria é utilizada por praticamente todos os países, em maior ou menor grau. (DANTAS, Tiago. Protecionismo. Brasil Escola. Disponível em: < <http://www.brasilecola.com/economia/protecionismo.htm>>. Acesso em: 13. dez. 2008.

fazer com que o país perca espaço no mercado externo; provocar o atraso tecnológico e a acomodação por parte das empresas nacionais, já que essas medidas tendem a protegê-las; além de aumentar os preços internos. Além disso, vale ressaltar que a diminuição do comércio, consequência natural do protecionismo, enfraquece políticas de combate à fome e ao desenvolvimento de países pobres.<sup>47</sup>

O protecionismo, em uma sociedade globalizada, representa mais um obstáculo em relação à superação da crise, tanto é que os americanos insistiram, no início, em medidas desta natureza, recuando, posteriormente, para honrar todos os negócios e avenças comerciais celebrados com os países signatários de tratados internacionais.

Para os novos economistas a era da globalização encontra-se esgotada, porém uma análise mais atenta continua indicando os benefícios trazidos para todas as nações com ganhos agregados, podendo não ser para todos. As crises econômicas localizadas, como a do México, da Ásia, do Brasil, em que a globalização interferiu positivamente, as cadeias produtivas interligadas asseguram ganhos com a globalização, apesar dos riscos. De toda sorte, os riscos sempre fizeram parte do mercado.

A globalização é positiva quando considerada em redes e cadeias, como no caso da cadeia alimentar que fomenta a cadeia de consumo, aliás, motivadora da adaptação de uma expressão de origem filosófica, do “consumo, logo existo”. Na globalização, a própria revolução da informática reafirma a manutenção do modelo global, não sendo possível afirmar que a era da globalização está ultrapassada.

Assim, a globalização imposta pela liberalização do comércio e circulação da informação implica a liberdade individual, o que conduz a uma liberdade econômica. Este é um objetivo amplamente atingido nas economias de mercado livre, verificando-se aí um nível de bem-estar geral mais elevado e menor quantidade da população a viver em condições econômicas precárias.<sup>48</sup>

As maiores medidas protecionistas permanecem atreladas à luta dos trabalhadores e sindicatos que vêem seus empregos ameaçados causando os primeiros protestos de rua. Alemanha e França assumiram um compromisso público de não adotar medidas protecionistas e, sim, empregar todos os esforços no combate à crise com ações relativas à seguridade, aceitando um crescimento menor, disponibilizando recursos, intervindo na economia de maneira direta, evitando a insolvência e quebra de empresas e socorrendo, em específico, os bancos.

---

47 Idem, *ibidem*.

48 NUNES, Cristina Brandão. **A ética empresarial e os fundos socialmente responsáveis**. Porto: Vida Econômica, 2004, p. 19.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fundamentos da ordem econômica definidos pelos princípios-fins e princípios de funcionamento da atividade permitem estabelecer a correlação indissociável diante da sustentabilidade. Cabe observar que o Estado Democrático de Direito e Social destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista, tem seus fundamentos estabelecidos no Preâmbulo da Carta Magna.

O conjunto de valores e princípios assegura a harmonia em relação à ordem econômica fundada no rol de princípios, como estudado. A valorização dos direitos sociais, assegurada pela ordem econômica no trabalho humano e na busca do pleno emprego, mantém a defesa da liberdade, contextualizada na atividade econômica por meio da livre iniciativa. O desenvolvimento econômico representa o eixo das reflexões da ordem econômica, observando os princípios da propriedade privada, função social da propriedade, a livre concorrência bem como a defesa do consumidor e do meio ambiente.

A soberania nacional, eleita como primeiro dos princípios desta ordem, refere-se à concepção ideológica de soberania, distinta da concepção de soberania popular. Trata-se da soberania indispensável à regência do desenvolvimento econômico sustentável, devendo o Estado adequar as regras necessárias à regulação e supervisão de um sistema econômico que contemple todos os princípios regentes das atividades econômicas.

A crise econômica mundial expôs, de forma drástica, a sustentabilidade das diversas ordens econômicas consideradas em suas estruturas nacionais e nas correlações internacionais, aviltando, de início, a própria soberania nacional dos diversos Estados atingidos.

A reflexão possível aponta para uma queda livre fazendo estremecer os segmentos mais significativos da organização econômica, fortemente abalada pela crise dos mercados internacionais. Por esta condição, formou-se um círculo perverso de insustentabilidade como uma cadeia de efeito dominó, no qual, ao cair o primeiro, todos os demais cairão.

A insustentabilidade no universo das relações trabalhistas, por ser a mais próxima e vulnerável, foi a primeira, atingindo a estabilidade do emprego, impossibilitando assegurar o trabalho humano e o pleno emprego.

O estado de insolvência, criado pela crise, acarreta no mercado conseqüências expressivas para a propriedade privada, especialmente aquela destinada à moradia e à propriedade empresarial. Neste contorno de dificuldades, a perspectiva social da propriedade fica preterida diante dos interesses individuais. O consumidor sofre impacto direto, passando a consumir menos, limitando-se ao consumo indispensável à sobrevivência, tentando poupar para superar a crise.

Com o comprometimento da rede de trabalho e de consumo, há o agravamento da crise. A produção de bens e serviços sofre diminuições significativas, pois não há no mercado a possi-

bilidade de consumo. A retração do consumo gera a retração de empregos e, por consequência, causa desemprego, evidenciando a crise do sistema econômico.

A tutela do meio ambiente, absolutamente relevante, enfrenta, também, retração motivada pela crise econômica, devendo ser considerado que a prioridade deve ser voltada para o meio ambiente do trabalho. Os investimentos para o seguimento devem ser revistos tanto pelo setor público como pelo segmento privado.

O círculo perverso da insustentabilidade amplia seu espectro para zombar do livre exercício da atividade econômica, restando seqüestrado pela impossibilidade econômica de exercício. A livre concorrência permanece assegurada, porém, no mais das vezes, limitada a promover apenas redução de preços e realinhamento de produção, numa tentativa de sobreviver em um mercado em tempo de crise.

A cadeia estabelecida pelo livre mercado e designada pela ordem normativa de cada sistema, vivencia, perplexa, a experiência da insustentabilidade da ordem econômica mundial, até porque os grandes debates foram sempre travados em relação às dimensões das sustentabilidades plurais.

A grande crise econômica mundial é de um espectro tão avassalador que até mesmo os países mais ricos do planeta buscam, estarecidos, o caminho de saída, convictos de que os tempos próximos serão de grandes dificuldades.

Assiste-se a mais grave crise econômica dos últimos 70 anos, que supera até mesmo as crises pós-guerras mundiais. Desta feita, não houve guerras, a não ser aquela travada ironicamente em nome do livre mercado pelos gigantes da economia mundial, vale dizer, as potências trilhadrárias conseguiram arrastar a maior economia do planeta para a mais inimaginável insustentabilidade, causada pela exposição excessiva ao risco, pela ganância do lucro desmedido, pela irresponsabilidade empresarial, pela falta de responsabilidade social e, principalmente, pela ausência de uma competente política econômica intervencionista por parte dos Estados Unidos da América.

## REFERÊNCIAS

ALTENFELDER, João Paulo, ALMEIDA, Flávio. Função Social da Empresa e o desenvolvimento sustentável. Disponível em: < <http://4good.wordpress.com/>>. Acesso em: 13. dez. 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Liberdade indevida. Intromissão estatal indevida no domínio econômico *Apud* BARROSO, Luiz Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites a Atuação Estatal no Controle de Preços. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2008.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. *In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. n° 19, p. 11.

BRASIL. Código Civil (2002). **Código Civil Brasileiro**. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. Ed. Coimbra: Almedina, 1998.

**Constituição da União Européia**. Disponível em: <[http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Constituicao/Constituicao\\_pdf/index.html](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Constituicao/Constituicao_pdf/index.html)>. Acesso em: 15 dez. 2008.

DANTAS, Tiago. Protecionismo. **Brasil Escola**. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/economia/protecionismo.htm>>. Acesso em 13. dez. 2008.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira. Teoria Crítica do Negócio Jurídico. *In: **Diritto & Diritti – rivista giuridica on line***. Disponível em:<<http://www.diritto.it/all.php?file=27048.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Função Social e Função Ética da Empresa. *In: **Revista Jurídica da UNIFIL***. Ano II, nº 2. Londrina: UNIFIL, 2005, p. 67-85.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser, MAZETO, Cristiano de Souza. Constitucionalização do Negócio Jurídico e Ordem Econômica. *In: **Argumentum** - Revista de Direito da Faculdade de Direito da UNIMAR*. V. 5. Marília: UNIMAR, 2005, p. 86/87.

FILOMENO, José Brito. **Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 1996.

IRTI, Natalino *apud* SZTAJN, Rachel. SZTAJN, Rachel. **Teoria jurídica da empresa: atividade empresária e mercados**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 40.

JOHANNPETER, Jorge Gerdau. As empresas e a sustentabilidade, p. 7. *In: **Sustentável 2006** – Ciclo de Encontros sobre Sustentabilidade e Gestão Responsável*. Disponível em: <[http://www.sustentavel.org.br/arquivos/sustentavel\\_2006.pdf](http://www.sustentavel.org.br/arquivos/sustentavel_2006.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2008.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor: aspectos materiais**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 60.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Egon Bockmann. O Direito Administrativo Contemporâneo e a Intervenção do Estado na Ordem Econômica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, fevereiro, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-1-FEVEREIRO-2005-EGON%20BOCKMANN.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2008.

NUNES, Cristina Brandão. **A ética empresarial e os fundos socialmente responsáveis**. Porto: Vida Econômica, 2004, p. 19.

PASSOS, J. J. Calmon de. Função social do processo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3198>>. Acesso em: 14 dez. 2008.

SZTAJN, Rachel. **Teoria Jurídica da Empresa: atividade empresária e mercados**. São Paulo: Atlas, 2004.

TROSTER, Roberto Luis & MOCHÓN, Francisco. **Introdução à Economia**. São Paulo: Editora Makron Books, 1999.

URSINI, Tarcila Reis; BRUNO, Giuliana Ortega. A Gestão para a Responsabilidade Social e o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <[http://www.ethos.org.br/\\_Uniethos/Documents/RevistaFAT03\\_ethos.pdf](http://www.ethos.org.br/_Uniethos/Documents/RevistaFAT03_ethos.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2008.



## **PARTICIPAÇÃO DOS EMPREGADOS NA ADMINISTRAÇÃO EMPRESARIAL ENQUANTO CONDIÇÃO IMPLÍCITA DA MODERNA RELAÇÃO CONTRATUAL DE TRABALHO**

Lourival José de OLIVEIRA

No período chamado pré-industrial o conhecimento em relação ao trabalho ou às formas de se produzir pertencia às chamadas corporações de ofício (século XII), na Europa. Nessas corporações o conhecimento era manipulado e guardado por um grupo familiar ou um clã, com acesso restrito, e se transmitia de forma pessoal, em sistemas de dependências, podendo ser atribuída a esta forma de organização a característica marcante de sistema fechado.

Essas corporações, que em regra agregavam diversas pessoas, eram as responsáveis por determinar o preço das mercadorias, a maneira delas serem produzidas e vendidas, o controle de qualidade e, principalmente, quem poderia aprender o ofício. Ou seja, elas decidiam como e onde produzir determinada mercadoria.<sup>1</sup>

A relação entre os membros dessas corporações se dava por meio do contato pessoal restrito a tarefas determinadas e localizadas em uma área geograficamente delimitada.

Com o desenvolvimento das áreas urbanas, associado ao desenvolvimento do comércio, houve uma abertura nas variadas formas de produção, que aos poucos foram saindo do sistema artesanal, marcado pelas corporações e transmutaram-se para o “sistema” industrial, caracterizado pela utilização na produção de energias não humanas (a máquina) com a produção em massa (século XVIII), cujas energias utilizadas também foram sofrendo mudanças, iniciando-se pela tração animal e chegando até ao motor à combustão.

---

<sup>1</sup> FRANCO JR., Hilário. **A Idade Média**: nascimento do ocidente. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

Citando a Inglaterra como referência e o trabalho fabril enquanto o início da chamada Revolução Industrial (século XVIII) começou-se a falar do surgimento de um capital industrial produto da apropriação do valor do trabalho humano em um modo de produção que já começava a conceber o trabalho assalariado. Porém, este trabalho humano utilizado nas indústrias organizava-se seguindo uma lógica mecânica e não humana. O que isto significa?

Em parte explica-se pela homogeneidade no trato do trabalho, que consiste na repetição de movimentos em séries pelos trabalhadores, impondo numa seqüência fragmentada, composta por parcelas de produção ou de ações voltadas ao trabalho (mecânica repetitiva), em que o aumento da produtividade passa a ser o elemento principal de uma organização produtiva.

Neste sentido, existirá uma sincronia entre Adam Smith e Taylor, mais tarde, uma vez que a utilização da mão-de-obra humana passa por uma apreensão da economia e da engenharia com estruturas hierarquizadas e ao mesmo tempo integradas com o desenvolvimento de especializações, portanto fragmentada, sendo o retrato fiel de tudo isso a fábrica de automóveis da Ford (modelo "T").

Este sistema de organização do trabalho, compreendido a partir da máquina e não do homem, faz com que o trabalhador não possua a noção de conjunto, o que torna a autoridade máxima na empresa aquele que coordena todos os segmentos de uma fábrica possuidor de poderes infinitamente maiores para coordenar todo este fracionamento presente nas linhas de produção que, por sua vez, se reproduzem na sociedade criando também laços mecânicos.

Como se as máquinas pudessem determinar as relações sociais que se formavam naquela época próprias de um sistema econômico liberalizante e alienador do homem trabalhador foi retirada a capacidade de conhecer o seu próprio trabalho.

Observa-se que o conhecimento que antes, nas corporações de ofício, mantinha-se sob o domínio de um agrupamento, sob o controle do mestre, agora permanece também protegido pela autoridade industrial que irá coordenar o sincronismo dos trabalhadores isolados uns dos outros pela forma mecânica de desempenhar as suas tarefas. As organizações industriais passam a controlar e guardar o conhecimento sobre a forma de produzir, a que não tem acesso o trabalhador assalariado, salvo no tocante à forma como se dá a sua repetição de ações hierarquizada e não sistematizada por ele trabalhador.

De maneira geral, o trabalhador que saísse da fábrica não carregava consigo qualquer habilidade capaz de torná-lo dono da sua força de trabalho, no sentido de poder produzir autonomamente, porque possuía somente o domínio sobre um determinado fragmento da produção, incapaz de personalizar o trabalhador. Ele se constituía em uma continuação mecânica.

A partir do desenvolvimento dessas estruturas tem-se a geração daquilo que é conhecido como divisão do trabalho. A divisão do trabalho humano parte, então, de uma divisão mecânica, seguindo a lógica da máquina, quanto à forma que se deve produzir com a finalidade de ser atingido o máximo de produção.

Com o desenvolvimento da tecnologia e principalmente com as inovações no tocante aos meios de comunicação, a organização produtiva vai se transformando rapidamente. Novas técnicas de produção acabam, cada vez mais, substituindo a mão-de-obra humana despoitando a contar da segunda metade do século XX o chamado desemprego tecnológico.

Seja adotando as concepções marxistas ou mesmo seguindo Hobsbawm a segunda metade do século XX é marcada pelo fim do chamado campesinato e pela vocação de parte do mundo pelo capitalismo, no qual, de forma definitiva, o trabalhador vai possuir o mínimo controle sobre o processo de produção.

Considerando as transformações repetidas na forma de relacionamento entre o trabalhador e o capital, em que a produtividade vai se localizando cada vez mais não na habilidade daquele que trabalha e sim nos processos de automação e informatização implantados na organização produtiva, e, considerando que as decisões são tomadas pelas cúpulas empresariais, formadas geralmente por economistas e engenheiros de produção ou ligados à otimização da produção, como imaginar ser possível produzir um trabalho digno? Observa-se que a dignidade no trabalho pressupõe essencialmente a realização de um trabalho que valorize o homem incluindo-o como agente participativo da organização produtiva que pode ser inconciliável com uma forma mecânica de organização.

Desta maneira, como viabilizar a busca por esta dignidade no trabalho? Como desenhar uma estrutura organizacional que possa realocar a mão-de-obra humana de forma que o trabalhador seja efetivamente valorado? Como fazer com que o trabalhador deixe de constituir um apêndice da máquina? Em síntese, como atender os pressupostos necessários para que se tenha o alcance efetivo do contido no artigo 170 da Constituição Federal?

Não desconsiderando as diferenças no modo de produção, que são muitas, observa-se que o trabalhador nas corporações de ofício e o trabalhador do modo de produção capitalista não possuem o controle e o conhecimento do seu trabalho e daquilo que ele representa para a organização onde presta seus serviços.

## DAS TRANSFORMAÇÕES NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Segundo o contido no artigo 1º, inciso IV da Constituição Federal, a República Federativa do Brasil tem como fundamento os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Da mesma forma, no seu artigo 193, a ordem social tem como base o **primado do trabalho** e como objetivo o bem-estar e a justiça social (grifo nosso).

Constata-se que no primeiro dispositivo citado o trabalho é apresentado enquanto valor social e o fundamento no qual se sustenta a República Federativa do Brasil. No outro, a ordem social tem como base, como sustentáculo, o trabalho e por meio dele objetiva-se atingir o bem-estar e a justiça sociais. E, complementando a tríade volta-se para o artigo 170 também

da Constituição Federal em que a ordem econômica está fundada no trabalho (valor trabalho), só que no trabalho humano, enquanto fator para atingir os objetivos da República (artigo 3º), que consistem em proporcionar uma ordem social justa, que se perfaz por meio da conquista de uma vida digna.

Desta feita, o trabalho só se justifica e só é concebido constitucionalmente enquanto trabalho desde que capaz de gerar uma existência digna para aquele que trabalha. Isto quer dizer que o trabalhador que, prestando seus esforços, não adquire a condição necessária para uma vida digna é um trabalho inconstitucional.

Agora, como encarar o resultado da conjugação dos dispositivos aqui citados diante da forma como se organiza o trabalho no momento atual? Isto porque, sem falsas afirmativas, não há possibilidade de se atingirem as finalidades estabelecidas no texto constitucional sem que se modifique a forma como o trabalho está compreendido na organização empresarial capitalista. E, caso assim seja, estaria autorizada a intervenção do estado na organização empresarial, de forma a se efetivar esta valoração?

Caso as assertivas aqui tratadas sejam verdadeiras o Estado nacional atual possuirá meios de realizar esta intervenção?

É importante voltar à questão histórica em parte enfocada na introdução do presente artigo.

Já foi apresentado no item anterior que desde o início do que se chama de modo de produção capitalista, ou desde que referido modo de produção tornou-se dominante, vêm se operando na organização do trabalho constantes mudanças ou transformações com uma finalidade precisa: fazer com que a organização empresarial possa atingir altos índices de produtividade ou de lucro, tornando o homem trabalhador um apêndice da máquina.

Aquele que organiza o trabalho (que realiza a coordenação entre os fragmentos do trabalho produzido na organização), que é o que detém o capital, impõe a sua forma de gerenciamento, os seus métodos, a intensidade de trabalho a ser produzido, o produto que será resultado da transformação. Desta forma, é transferido ao detentor do capital o conhecimento integral sobre o trabalho ou sua forma de realização, nada ficando com o trabalhador, que a ele está subordinado a passar para a figura de um executor de determinações, justificado pela própria teoria contratual.

Variando de uma organização empresarial para outra acaba restando pouca autonomia para aquele que trabalha e esta é a essência do próprio contrato de trabalho, que é a transferência de parte da autonomia do trabalhador para o empregador, que assume os riscos do empreendimento, fundamentando assim o seu poder sobre o empregado (subordinação). Para a teoria contratual, imbuída de um privatismo quase absoluto, o empregado é um executor de ordens.

Na organização empresarial capitalista, em especial a que alcança altos índices de mecanização (automação), esta transferência de poder do empregado para o empregador acontece em grau altíssimo. O trabalhador fica por assim dizer subordinado ao seu empregador no mesmo ritmo que a máquina que opera. Com o crescimento dos processos de automação e informatização viabilizam-se as demissões em massa pela possibilidade da substituição por completo, em etapas determinadas da produção, do homem pela máquina.

Sendo assim, é possível afirmar que, no modelo fordista, um aperfeiçoamento do modelo taylorista, tem-se a necessidade de um mínimo de qualificação para o trabalhador retirando dele qualquer possibilidade de compreensão do seu trabalho e tornando o trabalhador substituível, quando for o caso, por conta que sobre ele recai um relacionamento em que o empregador se comporta como autoridade absoluta na realização do trabalho.

No modelo toyotista, ao trabalhador já são delegadas algumas responsabilidades, exigindo-se dele qualificação e envolvimento na organização empresarial. Contudo, este envolvimento circunscreve-se à busca do aumento da produtividade de acordo com a variação da demanda sendo que o detentor do capital continua determinando a intensidade, os processos de produção e o planejamento do ritmo do trabalho. Muito embora neste último modelo, devido a polivalência esperada do trabalhador, exija-se uma mão-de-obra mais qualificada, isto não significa que ele possa definir o seu método de trabalho.<sup>2</sup>

Nesse modelo o que se busca é a redução do número de trabalhadores explicando-se aí a necessidade da polivalência como requisito para viabilizar este enxugamento. A partir deste modelo intensifica-se a exclusão do trabalhador do mercado de trabalho por sua desqualificação podendo resultar em exclusão social e no incremento da informalidade no trabalho, principalmente nos grandes centros.

*Uma característica essencial do desenvolvimento capitalista é que ele não é para todos. Os consumidores, de modo geral, se beneficiam dele à medida que enseja a produção de novos bens e serviços que satisfazem suas necessidades (reais ou fictícias), além de baratear a maioria dos bens e serviços preexistentes, graças ao aumento da produtividade do trabalho. Mas o desenvolvimento capitalista é seletivo, tanto social como geograficamente. Parte dos trabalhadores perde suas qualificações e seus empregos e muitos deles são lançados à miséria. Além disso, o desenvolvimento se dá em certos países e não em outros, e dentro dos países, em certas áreas e não em outras. Os moradores das áreas que se desenvolvem são beneficiados, os que moram nas demais são prejudicados.*<sup>3</sup>

---

2 PALLOIX, C. O processo do trabalho: do fordismo ao neofordismo. In: **Processo de trabalho e estratégias de classe**. São Paulo: Zahar, 1982, p. 69-97.

3 SINGER, Poul. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200001). Acesso em: 24 jul.2008.

A questão que se coloca, partindo-se do desenvolvimento capitalista obtido na atualidade, em que sucessivas revoluções tecnológicas acontecem a todo instante, é como valorar o homem em meio a esta situação. Submeter este desenvolvimento a atender questões como a inclusão social, a preservação ambiental e outras, sem negar aquilo que é existente, ou seja, o desenvolvimento tecnológico posto.

A situação aqui colocada nada mais é do que dar efetividade ao contido principalmente no artigo 170 da Constituição Federal. Sendo assim, quais seriam as bases a partir das quais as decisões devem ser tomadas para que esta realidade se efetive? Por certo caberia a discussão de vários pressupostos ou requisitos que ultrapassariam os limites do presente trabalho. Porém, o principal deles, objeto central a ser estudado nesta pesquisa, refere-se à forma de gerir a empresa.

Em síntese, seria a devolução de parte do poder de coordenação empresarial àqueles que trabalham, dando a eles a compreensão e a apreensão do processo produtivo invertendo-se a situação que coloca o homem como o apêndice da máquina.

Em outras palavras, trata-se de pôr em prática e participação efetiva dos trabalhadores na gestão empresarial enquanto um dos requisitos principais para a valoração do trabalho na organização empresarial. Trata-se, em suma, da transparência ou descentralização do poder empresarial.

## NOVAS BASES PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Desenvolvimento econômico não pode ser apreendido como sinônimo de desenvolvimento social. De acordo com a compreensão do artigo 170 da Constituição Federal o desenvolvimento econômico possui como finalidade o desenvolvimento social. Um é o meio e o outro é o fim.

O desenvolvimento econômico que estabelece divisões sociais, precarização do trabalho, exclusão do homem das condições mínimas e satisfatórias de vida não pode ser compreendido como desenvolvimento, por conta de que não está servindo de meio para atingir o fim último que é a valoração do homem. Sendo assim, ele será qualquer outra coisa, menos desenvolvimento econômico, porque só é desenvolvimento econômico quando produz um resultado social. Não havendo resultado social nem mesmo é desenvolvimento.

Uma das maiores controvérsias hoje existentes trata-se de compreender a forma mecânica como estão organizadas as empresas voltadas ao aperfeiçoamento de seus processos de produção visando o lucro e a obrigação conjugada com a necessidade de serem alcançados valores sociais a com a mesma organização empresarial.

Em princípio, tudo indica ser uma “conta” que não fecha. A organização empresarial que foi criada e está voltada a finalidades capitalistas precisaria inverter o centro gravitacional de

suas atenções, os seus processos produtivos, com o início de perder a sua competitividade no mercado nacional e internacional, fato que poderia levá-la ao fechamento. Isto quer dizer que o modelo de organização empresarial capitalista dos dias atuais não se compatibiliza com as finalidades buscadas pelo desenvolvimento econômico não se tratando assim de desenvolvimento econômico e sim de busca desmedida e descabida pelo lucro?

A organização mecânica do trabalho, que resultou em suas inúmeras divisões, pode estar longe de propor, em termos de valores, o primado do trabalho como concepção de um novo mundo com exceção de um número pequeno de trabalhadores necessários para as pesquisas e evolução do conhecimento. O conhecimento a ser produzido dentro desta realidade estará voltado à competição empresarial capitalista e não ao desenvolvimento social, uma vez que o conhecimento criado nesta linha garante a exclusão cada vez maior do trabalho humano das organizações empresariais. Trata-se da produção do conhecimento voltado aos ideários capitalistas que podem não ser compatíveis com os objetivos sociais.

Não se pretende negar que o desenvolvimento do capitalismo não tenha trazido avanços no campo social, como por exemplo, descoberta de curas para determinadas doenças em razão do grande investimento que foram feitos em pesquisas científicas ou até mesmo o desenvolvimento de novos produtos, que de certa forma, facilitou a realização de tarefas rotineiras. O que se quer afirmar é que tudo isso esteve voltado para o desenvolvimento do capital, o que não quer dizer que os consumidores de referidos produtos não tenham sido beneficiados. Os benefícios se referem ao reflexo, às conseqüências resultantes do atendimento de um determinado mercado consumidor, tendo como objetivo principal o lucro.

Diante de toda esta discussão historicamente desenvolveram várias correntes de pensamentos que reagiram contra os resultados maléficos produzidos por este capitalismo crescente, utilizando algumas delas a própria organização empresarial capitalista e o desenvolvimento capitalista para criar uma nova hipótese de desenvolvimento. Uma dessas correntes passou a ser chamada de economia solidária, que se apóia sobre o conhecimento obtido em virtude do desenvolvimento do capitalismo, só que aplicado aos empreendimentos humanos fazendo uso de forma diferente das forças produtivas e passando pela democratização do conhecimento que não mais seria tido como propriedade privada protegido por legislações e sim disponível a toda sociedade. Criou-se um antagonismo à concepção de propriedade privada, no sentido de esta modalidade de conhecimento não ter dono, devendo estar voltado a produzir o desenvolvimento social sem, contudo, negar a existência desta mesma propriedade.

O paradoxo entre a economia solidária e a economia capitalista, na forma como ela se encontra constituída, se baseia na necessidade de uma nova organização da produção, que foge do conceito de propriedade privada, uma vez que está estabelecida no conceito de propriedade social dos meios de produção. Melhor explicando, mantém-se a propriedade privada, porém, repartem-se as responsabilidades, os prejuízos e os lucros com aqueles que dela participam.

Os mercados também continuam existindo. O que se altera é a sua racionalidade porque deixariam de ser agentes de exclusão e, de concentração de riquezas e conseqüentemente, de empobrecimento para uma grande quantidade de serem humanos e assumiriam a sua missão de reguladores e de provocadores de inclusões sociais, promovendo regras que valorizem a transferência de recursos para regiões e setores mais carentes de investimento.

É possível conjugar as bases do desenvolvimento econômico solidário em uma organização produtiva capitalista sem a necessidade de se criar novas empresas, aproveitando-se aquilo que já existe no mercado, fazendo surgir uma via alternativa que não precisa estar fundada necessariamente em organizações não governamentais ou cooperativas de trabalhadores, mantendo-se também o lucro como elemento importante ou finalidade a ser atingida pela organização.

Trata-se do desenvolvimento de fórmulas de compartilhamento de atividades gerenciais e de divisão dos lucros obtidos entre os que efetivamente trabalham na organização empresarial criando, por assim dizer, um espírito de cooperação entre os que trabalham na mesma empresa e entre empresas que participam das diversas etapas de produção, não importando se estão localizadas dentro ou fora das fronteiras do Estado nacional.

#### PARTICIPAÇÃO DOS EMPREGADOS NA GESTÃO EMPRESARIAL

O artigo 7º, inciso XI da Constituição Federal apresenta a seguinte redação: participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, *conforme definido em lei*. (grifo nosso)

No tocante à primeira parte do referido dispositivo constitucional, já ocorreu a sua regulamentação por meio da Lei n. 10.101, de 19 de dezembro de 2000, o mesmo não acontecendo em relação à segunda parte que diz respeito à participação dos trabalhadores na gestão da empresa.

Com isso têm-se criado várias discussões sobre a efetividade ou não do referido texto constitucional, sobre a necessidade ou não de sua regulamentação, considerando o condicionamento expresso que foi feito à necessidade de lei regulamentadora.

O próprio dispositivo constitucional, de forma expressa, remete para a necessidade de regulamentação, fazendo com que aparentemente esta dúvida seja resolvida. Contudo, estudando sistematicamente a constituição Federal, tal posição é acertada?

Segundo Lênio Streck há uma crise no Direito, no Estado e na dogmática, considerando que o modelo de Estado está fundado no paradigma liberal positivista que não mais se coaduna com os anseios da sociedade. O Estado deve obedecer e agir segundo os preceitos constitucionais não somente sujeitando-se às normas depositadas, mas, igualmente, por intermédio de seus órgãos de direção política e administrativa, deve desenvolver “atividades econômicas

conformadoras e transformadoras no domínio econômico, social e cultural, de modo a evoluir-se para uma sociedade democrática cada vez mais conforme aos objetivos da democracia social (...).”<sup>4</sup>

Isto quer dizer que o verdadeiro Estado de Direito pressupõe modificações de fundo, o que implica na adoção de uma nova postura em relação ao modelo capitalista existente, em que passa pela interferência do Estado e não pela sua abstenção, a partir do momento que o desenvolvimento econômico, na forma como está sendo praticado, não se constitui em meio capaz para alcançar os objetivos perseguidos (artigo 3º da Constituição Federal) pelo próprio Estado.

Na medida em que se concebem os princípios democráticos que devem ser aplicados também na administração empresarial, como corolário da proteção dos direitos sociais, juntando-se à necessidade de mudança da matriz que hoje se situa na prática o desenvolvimento econômico, evoluindo para a aplicação na empresa dos princípios que guarnecem a função social da propriedade, deixa de haver qualquer dúvida não somente quanto à desnecessidade de qualquer norma que venha a regulamentar a participação dos empregados na gestão empresarial, como também quanto à necessidade inafastável dessa participação como requisito necessário para alcançar a chamada justiça social, que somente se operará a partir do momento em que se efetive a valoração do trabalho humano.

Observa-se que a discussão aqui não se resume na necessidade ou não de regulamentação do artigo 7º, inciso XI, segunda parte, da Constituição Federal, mas comporta também na necessidade da sua efetivação imediata sem a qual não se operará o primado do trabalho (artigo 193 da C.F.), transformando-se, conseqüentemente, as bases do desenvolvimento econômico de tal maneira que ele possa atingir a finalidade perseguida pelo Estado (artigo 3º da C.F.).

Sendo assim, caso o referido dispositivo (artigo 7º, XI, segunda parte) não venha a ser regulamentado, não resta dúvida quanto à sua aplicação imediata, partindo da necessidade de fato de valorar o trabalho humano.

Para que se desenhe de forma mais completa o tema proposto, torna-se necessário um estudo, ainda que perfunctório, sobre a evolução histórica do Estado.

Iniciando-se pelo modelo de Estado absolutista, em que o poder do monarca era absoluto, sem limites, por ele ser considerado representante de Deus na terra, chega-se ao passo de se defender teses em que a necessidade de um soberano era a forma de criar condições para que o homem pudesse viver de forma pacífica em sociedade. Inclusive, o constitucionalismo veio no sentido de limitar o poder do soberano.

Com o crescimento da burguesia aparecem de fato as limitações a serem impostas ao soberano. O direito de propriedade acaba surgindo, com base em um nascente contratualismo,

---

<sup>4</sup> STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 20.

que proibia a intromissão na vida privada. Tratava-se do Estado mínimo, modelo que deveria contribuir para a harmonia entre o Estado e o que se pretendia em termos econômicos, com a própria limitação das tarefas a serem desempenhadas pelo próprio Estado.

Na seqüência, e seguindo um raciocínio lógico evolutivo, tem-se o início do surgimento do Estado social com um novo comportamento, considerando-se que a lógica do mercado (lei da oferta e procura) não fora suficiente para gerar uma condição de vida digna para a maioria dos membros que compunham a sociedade da época. Muito pelo contrário, teve-se o surgimento na Europa de uma desigualdade social nunca vista (século XVIII e XIX). No que diz respeito ao trabalhador, encontrava-se alijado das condições mínimas de sobrevivência, com desemprego crescente e o valor da mão-de-obra cada vez mais barata. Em parte, esta redução do Estado nacional fez nascer entes (sindicatos), que passaram a concentrar trabalhadores criando, por assim dizer, movimentos solidários (segunda parte do século XIX principalmente) que buscavam conseguir aumentar a intervenção do Estado no domínio econômico e consequentemente social.

Com as duas grandes guerras mundiais acentua-se a intervenção do Estado no domínio econômico (segunda metade do século XIX e primeira parte do século XX), no sentido de o Estado ter também o dever de direcionar as atividades produtivas. Da mesma forma, alguns autores chegaram a afirmar que seria uma necessidade do capitalismo, que houvesse uma maior intervenção do Estado no sentido de gerar uma estabilidade social, com melhores condições de consumo para a população.<sup>5</sup>

O que se coloca é que a intervenção do Estado passou a ser uma condição necessária daquele momento, que se expressava regulamentando as atividades econômicas, estabelecendo limites de concorrência, inserindo limitadores nas próprias constituições para o desenvolvimento do capitalismo criando, por assim dizer, um verdadeiro assistencialismo social.

Esta é uma questão importante a ser pensada. No assistencialismo, muitas vezes chamado também de Estado do bem-estar social, embora, de acordo com a localidade e a variação possam existir elementos marcantes que diferencie o assistencialismo do conceito de bem-estar social, o interessante é que o poder público passa a ser a mola propulsora da iniciativa privada, financiando a iniciativa privada.

Que motivos levaram a esta rápida expansão dos gastos sociais ou, de outra forma, ao franco desenvolvimento do Welfare State no último século? A literatura crítica existente aponta dois caminhos. Existem aqueles que justificam o crescimento das funções sociais do Estado, como resultante da incapacidade do setor privado em solucionar a questão social. Apresenta-se, assim, uma aparente contradição. O capital, ou os capitalistas enquanto classe necessita de determinadas condições de sanidade,

---

5 MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

aptidão e estabilidade da força de trabalho, para que a reprodução capitalista se dê em condições normais de eficiência e efetividade. Mas o capitalista individual não age como determinam suas necessidades de classe. A busca cega pelo lucro, a concorrência intercapitalista e as condições de reprodução de seu capital individual, no processo global de acumulação, fazem com que ele busque extrair o máximo de sobre-trabalho dos trabalhadores que emprega, fechando os olhos para as condições sociais concretas em que se realiza o processo de trabalho, para as conseqüências desse processo na saúde física e mental e no bem-estar social dos trabalhadores. A prática individual de cada capitalista quebra a coesão social dos capitalistas, enquanto classe. A continuidade desse processo, ao mesmo tempo em que depauperava a classe trabalhadora, acirra as contradições capital x trabalho, ameaçando a estabilidade política. Quando as contradições se acirram, o Estado é chamado como mediador atuando nas esferas normativa, fiscal e executiva. As soluções demandam que o Estado forneça o bem-estar da população trabalhadora, expresso através dos serviços de educação, saúde, saneamento, habitação, previdência e assistência social, financiando-os através de aumentos significativos dos patamares tributários. Isto, entretanto, só se torna possível na medida em que os ganhos, na produtividade e na tecnologia, permitem absorver o aumento continuado dos impostos e manter inalterados a massa de lucro e os níveis de investimento. Em resumo, o primeiro caminho aponta que o Estado é levado a expandir os gastos sociais com a criação de uma enorme rede de serviços assistenciais, em função da incapacidade de os capitais privados, responderem às demandas sociais por estes serviços; particularmente, nas populações carentes. Nesse sentido, o Estado, ao promover políticas sociais, estaria zelando pela sanidade e aptidão da força de trabalho, bem como pela estabilidade política e pela ordem.<sup>6</sup>

O conceito de Estado Social, aparentemente, parece afrontar o modelo de Estado liberal, como que contrariando as suas bases, na forma como foi constituído no final do século XIX. O que não aparece muitas vezes é o fato de servir ele de complemento no sentido de atender as necessidades existentes à época para o crescimento do capital.

Não resta dúvida que a sua invenção também contou com a colaboração dos protestos de trabalhadores, movimentos sociais exigindo uma nova postura do Estado, diante da miséria que se abatia sobre os trabalhadores (final século XIX), acumulando, como resultados, as vidas precárias que iam se formando. Porém, somente por estes movimentos o Estado do bem-estar não se teria intensificado. Cabe aqui concluir que se tratou de uma associação de fatores. Contou na sua criação, com as necessidades do capital e os movimentos sociais europeus, dentre outros de forma conjugada.

A época de ouro do “Welfare State”, que se inicia a partir do pós-guerra, foi marcada por um rápido crescimento da economia dos países desenvolvidos, conjuntamente com a expansão dos instrumentos estatais de regulação econômica, através das políti-

---

6 MEDICI, André César. A dinâmica internacional de financiamento das políticas sociais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, 1987 Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1987000400004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1987000400004) Acesso em: 29 jul.2008.

cas keynesianas de “stop and go”. O “Welfare State” funcionou, até meados dos anos setenta, como complemento da estrutura produtiva, contribuindo para a atenuação das desigualdades sociais, através de uma eficiente máquina de prestação de serviços previdenciários, assistenciais e sócio-culturais.

Porém, desde 1974 – ano que marca o primeiro choque internacional do aumento dos preços do petróleo – os países desenvolvidos vêm mergulhando, paulatinamente, numa crise econômica de grandes dimensões. A queda nos níveis de atividade econômica, a contração dos mercados nacionais e internacionais, a elevação das taxas de juro, o aumento do desemprego aberto e das atividades irregulares e a conseqüente redução dos patamares de arrecadação fiscal, colocam sérios entraves à continuidade das políticas sociais, nestes países, em função do estrangulamento orçamentário. Nestas horas, os baluartes do liberalismo passam a exigir cortes nos gastos sociais, como forma de equilibrar o orçamento público.<sup>7</sup>

Alguns marcos são citados, como a Constituição mexicana (1917) e a Constituição de Weimar (1919). No Brasil, vale citar a Constituição de 1934, apresentando pela primeira vez o texto “Ordem Econômica e Social”.

Este Estado Social começa a sua crise na Europa a contar dos anos 70, principalmente. O mercado econômico já se encontrava em escala planetária, os desenvolvimentos tecnológicos começavam a ganhar uma rapidez não esperada, as transações comerciais entre os Estados aumentavam sua velocidade e fluxo. Em outras palavras, tem-se o retorno aos preceitos liberais do século XVIII e XIX, mas, é claro, em um contexto antes não existente. Os processos de privatizações na Inglaterra são um marco indispensável para aqueles que se iludem em querer estabelecer o início do que ficou chamado de globalização. O Estado, que era social, sofre uma redução.

Ao mesmo tempo têm-se organizações supranacionais que agrupam Estados alterando, inclusive, o conceito de soberania e a criação de organismos internacionais com capital financeiro capaz de intervir em determinados Estados. O capital financeiro não tem mais como ser medido direcionado e ou interrompido pelo Estado nacional. Passa a existir a figura da empresa transnacional que irá fragmentar e particularizar a produção, que agora não se dará mais como era antes, somente dentro da fábrica, mas envolvendo vários territórios geograficamente falando e ou várias empresas, descentralizadas, mas ligadas por uma linha de produção. Esta talvez seja a grande marca do liberalismo pós-moderno.

A convergência dos fatores (globalização, por um lado, e fragmentação, por outro) põe à prova, necessariamente, as bases em que se ergue o Estado Nacional. Nas palavras de um observador lúcido e atento, “existência entre interdependência e globalização, de um lado e fracionamento político e social, de outro, lembra muito mais a constituição de um mosaico medieval de que uma nova ordem que ultrapasse as relações entre Estados soberanos” (citando Luiz Gonzaga Belluzzo). O fato é que

---

7 Idem.

– consoante demonstra Enrique Zuleta Puceiro – o processo de estabelecimento do poder político a partir de uma concertação de interesses, necessidades ou conveniências dos indivíduos isoladamente tomados cede lugar a uma nova rede de interesses. As grandes organizações econômicas, os sindicatos, os partidos e a burocracia seriam as novas partes do novo contrato social (citando agora Enrique Zuleta Puceiro). (...) Estes processos todos, é óbvio, vão abalar os pressupostos do Estado Moderno, o qual, como vimos, liga-se umbilicalmente à sua territorialidade nacional. Afinal – como nos ensina Lechner –, tal processo de globalização “caracteriza-se justamente por ultrapassar o âmbito do Estado Nacional. Diz o autor: “Atualmente, as instâncias internacionais (Banco Mundial, FMI etc.) restringem a autonomia estatal de tal modo que numerosos instrumentos (política monetária, gasto fiscal), que antes estavam à disposição do Estado, transformam-se em condições ou parâmetros externos, que definem o quadro da ação estatal”.<sup>8</sup>

Diante de toda esta situação o Estado brasileiro, na forma do artigo 170 da Constituição Federal, é marcado pelo modelo social, intervencionista e, ao mesmo tempo, liberal.

Mediante o estudo da função social da propriedade e conseqüentemente da empresa (artigo 170, inciso III da C.F.), tem-se que ela não deve existir unicamente em razão do lucro a ser obtido, mas também necessita cumprir com o dever de promover o desenvolvimento social de forma sustentável, incluindo-se as necessidades de construir parcerias com o Estado com vista ao alcance deste objetivo maior.

E, para que se dê na prática a realização da função social empresarial, somente um caminho pode ser seguido – da participação dos trabalhadores em sua gestão. Observa-se que mais um elemento une-se de forma a estabelecer uma ordem econômica autêntica, que nada mais é que uma ordem econômica que torne possível a concretização das finalidades da República Federativa do Brasil (artigo 3º), estabilizada sobre os pilares que sustentam esta república (artigo 1º), valendo citar para fins deste estudo “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” estando esta última representada através da empresa que cumpra com sua função social (artigo 170, III), cujos requisitos para este cumprimento insere-se a participação do trabalhador na sua gestão.

Observa-se a integração que deve existir para a compreensão do significado do contido no artigo 7, inciso XI do texto constitucional. Não se trata, principalmente, no que tange à sua segunda parte (participação dos empregados na gestão empresarial), de querer impor a condição de direito social para que se possa obter a sua aplicação imediata sem a necessidade de regulamentação. Na verdade, é algo muito maior. A participação dos empregados na gestão empresarial e a divisão do lucro empresarial como corolário, é uma das condições de existência da função social empresarial e, por conseqüência, de serem atingidas as finalidades da República Federativa do Brasil ou do próprio Estado Social Democrático de Direito.

---

8 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação estatal e interesse público**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 124-125.

Torna-se difícil poder observar a função social empresarial sem que os trabalhadores tomem para si parte da coordenação dos trabalhos no chão de fábrica, sem que tenham o conhecimento da organização da atividade empresarial desenvolvida, participem dos planejamentos, obtenham a divisão dos lucros conseguidos e também dos prejuízos ocorridos, e, com o processo de globalização possam, por meio de organismos supranacionais, interagirem de maneira a regular a exploração da mão-de-obra humana em limites que excedam o Estado nacional, considerando a sua redução por conta dos instrumentos tecnológicos que hoje se apresentam, de forma a promover a participação dos trabalhadores na gestão empresarial também em escala planetária.

## DEMOCRATIZAÇÃO DA GERÊNCIA EMPRESARIAL E O CONTRATO SOCIAL

Com a redução do Estado moderno acaba inaugurando-se um processo de devolução ou de emancipação dos membros da sociedade. Ocorre uma transferência do poder que antes se concentrava no Estado para os cidadãos. Cabe citar como exemplo os programas que nascem na própria sociedade, pela incapacidade do poder público de promover ações de combate à mortalidade infantil, manter um hospital privado no tratamento público gratuito e a criação de associações voltadas à capacitação de jovens e outros.

Ao cidadão é atribuído mais responsabilidade que antes no modelo de Estado social (antes de 1970 na Europa) e o exercício desse poder passa necessariamente pela empresa onde o membro desta sociedade trabalha pelas ações de seus órgãos representativos, mesmo que na condição de trabalhador autônomo, por meio de organismos de regulação construindo, por assim dizer, uma espécie de solidariedade empresarial, que se traduz na criação de marcos regulatórios sociais e não simplesmente econômicos (lucro).

Trata-se, na verdade, de um processo de reestruturação empresarial que se dá sobre uma matriz social permitindo a sobrevivência de empresas familiares, pequenas empresas e grandes empresas, em uma situação de cooperação com os seus empregados interagindo enquanto completam etapas da produção.

Não se desfaz a dicotomia empresário e trabalhador que continua existindo. Por meio da participação dos empregados no gerenciamento empresarial vai ocorrer a co-participação destes na atividade empresarial. O trabalhador, ainda que não detentor dos meios de produção, não pode dispor de sua força de trabalho de forma fragmentada ao ponto de alienar-se do seu próprio trabalho. Juntando-se a tudo isso, tem-se a função social da empresa, que não se perfaz sem a participação de todos os integrantes da empresa, em especial do trabalhador.

A relação contratual ou teoria contratualista, na sua forma pura, não consegue dar conta da necessidade da participação dos trabalhadores na gestão empresarial. A ela filiou-se o contrato de trabalho como forma de justificar a subordinação que recaia no empregado. Em con-

trpartida, foi retirado do empregado, em uma relação de emprego clássica, o chamado risco empresarial, ao mesmo tempo em que se criam princípios protetivos desta relação em razão da desigualdade fática existente entre empregado e empregador.

No entanto, mesmo que suavizado o pacto existente entre empregado e empregador, a venda da força de trabalho, contratualmente falando, continuava retirando do empregado o poder de conhecer o seu próprio trabalho, mesmo com os princípios de proteção.

Segundo o artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho: “O contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso correspondente à relação de emprego”. Observe que o elemento vontade é o elemento central para a formação e estabelecimento das bases desta relação, ressalvando-se, no caso do Brasil, que existem as proteções que advêm das normas de ordem pública, de forma que algumas cláusulas são inseridas no contrato por força da interferência estatal tornando-o um pouco diferente do contrato do direito civil. Porém, continua o pressuposto da subordinação que significa transferência de poder de decisão no caso daquele que trabalha para o que compra este trabalho.

A teoria contratual demonstra o simples “uso” da força de trabalho pelo empregador em um processo de compra quase não havendo margem de manifestação de vontade do trabalhador na relação de emprego, logo após ela ter sido constituída.

De origem francesa e italiana, surge uma outra corrente, que se diferencia da corrente contratualista. É a chamada teoria institucionalista que tem como ponto principal o fato de os empregados formarem com a empresa uma espécie de comunidade. Esta teoria peca porque nega a possibilidade de existência de conflitos entre empregados e empregadores a partir do momento em que formam juntos uma comunidade, uma instituição. Tem o seu ponto alto no fato que não é retirado do empregado o seu poder de manifestação não ocorrendo, por assim dizer, uma desapropriação da sua força de trabalho. A força de trabalho é exercida em comunhão com o capital empregado.

Embora a teoria chamada de institucionalista se aproxime muito da mudança da matriz da relação de trabalho não se quer aqui afastar da teoria contratual. O que se faz necessário é dar a ela um aperfeiçoamento ou uma atualização de acordo com os moldes contidos na Constituição Federal e no Código Civil Brasileiro, para que, de forma efetiva, se consiga no plano prático a equiparação entre empregado e empregador.

O trabalho a ser realizado pelo homem não se dá em um clima de espontaneidade. Isto quer dizer que no mundo capitalista, em regra, o elemento volitivo para trabalhar acaba sendo impulsionado por necessidades externas como a de sobrevivência. Sendo assim, esta primeira decisão é impulsionada e não tomada por livre escolha por parte daquele que irá trabalhar.

Conclui-se que esta liberdade contratual de fato não existe na relação de emprego ou na relação de trabalho contraindo-se o elemento marcante da teoria contratual que é justamente a liberdade de contratar que no plano do Direito Civil em um contrato simples de compra e

venda realmente pode existir. Não é possível, porém, radicalizar ao ponto de afirmar que a teoria contratual não serve para uma relação de trabalho.

Ainda que demonstrando esta incompatibilidade quando se pensa no contratualismo para a relação de trabalho não se pretende negar aqui os avanços obtidos pela teoria contratualista chamada de moderna teoria contratualista.

O artigo 421 do Código Civil Brasileiro trata da função social do contrato, que de certa forma impõe condutas restritivas quando da contratação, combinado com o artigo 422 do mesmo diploma, faz com que no mundo privado tenha-se um permear publicista, quando vincula a própria validade do contrato ao atendimento dos princípios de probidade e boa-fé.

O ponto alto deste avanço do público sobre o privado, em se tratando de teoria contratual, está inserido no artigo 157 do mesmo diploma, que apresenta a seguinte redação: “Ocorre a lesão quando uma pessoa, sob premente necessidade, ou por inexperiência, se obriga a prestação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta”.

Neste sentido, a teoria geral contratual moderna, que pode ser chamada de contrato social, estará atrelada ao atendimento das finalidades descritas pela ordem econômica, vale dizer a realização da justiça social (artigo 170 da C.F.).

Sendo assim, deixando a antiga concepção contratual para a relação de trabalho e adotando de forma correta, o contratualismo social, talvez seja possível, sem deixar a corrente contratualista, demonstrada a necessidade da participação dos empregados nos lucros empresariais em razão da própria concentração de capital do mundo pós-moderno defender o cumprimento desta condição enquanto requisito de validade do próprio contrato.

Embora existam as proteções próprias do Direito do Trabalho ao trabalhador em razão da desigualdade fática existente, o contratualismo antigo somente compreenderia a co-gestão desde que pautado em convenções privadas e ou coletivas que compreendessem a autorização expressa do empregador.

Foi a mesma coisa que ocorreu quando da regulamentação da participação dos empregados nos lucros da empresa, via Lei n. 10.101 de 19 de dezembro de 2000, que se fundou em bases contratuais. Os empregados somente participarão dos lucros empresariais caso o empregador aceite e a mesma coisa pretende que ocorra quanto à participação dos empregados na gestão empresarial.

Não é esse o foco a ser dado quando se compreende a participação do empregado como requisito básico para a realização, na prática, da função social empresarial significando uma mudança efetiva nas relações empresariais sob pena de não ser possível alcançar as finalidades perseguidas pelo Estado Social Democrático de Direito.

No moderno contratualismo ou contratualismo social o elemento vontade das partes cede lugar para o *interesse social* encontrando-se contida neste elemento a proteção dos mais fracos dentro de padrões econômicos estabelecidos constitucionalmente.

Dentro deste diapasão surge a proteção dos direitos do consumidor e dos trabalhadores. Em relação a estes últimos o interesse social se realizará por meio do incremento da sua participação na gestão empresarial e divisão dos lucros enquanto fazendo parte do seu contrato sem a necessidade de qualquer outra disposição de vontade por parte do empregador. Trata-se de uma cláusula implícita no próprio contrato de trabalho.

Observa-se que não se trata de reestruturar o Estado criando novos órgãos ou partindo para um processo de agigantamento. A concepção de prestação de trabalho, desde a sua forma e os objetivos a serem alcançados, deve, repetindo, mudar de matriz. Ou seja, deixar a forma mecanicista e adotar a forma social ou humana de integração do trabalho à empresa em um mundo capitalista devolvendo àquele que trabalha o gerenciamento da sua força de trabalho amparado pelas bases que sustentam a ordem econômica (artigo 170 da C.F.), estabelecendo-se um verdadeiro contrato social.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho prende-se ao estudo dos requisitos a serem cumpridos para que de fato seja possível concretizar uma ordem econômica capaz de fazer com que, por meio do trabalho, se produza a justiça social.

Em um primeiro momento, localizou-se a matriz mecanicista sobre a qual se assenta a ordem econômica capitalista atual, que prima pelo lucro desmedido, ceifando da maioria dos trabalhadores o conhecimento do seu próprio trabalho. Isto ocorre por conta da divisão que se propõe para o trabalho. Aquele que organiza o trabalho, que coordena e que por sua vez detém o capital é que também detém o conhecimento integral sobre o trabalho e o seu produto.

Para que seja possível o desenvolvimento do sistema capitalista de produção, de forma que se torne capaz de atender os princípios contidos no artigo 170 da Constituição Federal, faz-se necessário mudar a matriz ou a base sobre a qual estão fundados os processos de produção. E, para que isso ocorra, não basta somente o cumprimento dos princípios norteadores do Direito do Trabalho. Deve haver algo maior que seja capaz de mudar a matriz economicista.

Requer que ao trabalhador seja devolvida parte do poder de coordenação empresarial. Em outras palavras, permitir-se a democratização do gerenciamento empresarial ou a participação dos trabalhadores na gestão da empresa e divisão dos seus lucros e ou resultados.

Embora previsto constitucionalmente no artigo 7º, inciso XI, o referido dispositivo é autoaplicável muito embora a interpretação literal se incline para a necessidade de regulamentação para que se efetive. O que se quer aqui demonstrar é que a participação dos trabalhadores na gestão empresarial consiste em um pressuposto para a consecução dos princípios da própria República Federativa do Brasil (artigo 1º da Constituição Federal) de forma a fazer valer a verdadeira ordem

econômica capaz de valorar o trabalho humano e promover o desenvolvimento para a maioria dos trabalhadores e daqueles que deles dependam.

Para tanto, requer-se que o Estado, que está fundado no paradigma liberal positivista, mude em sua forma de agir e intervenha de maneira a transformar a atual ordem econômica, a fim de fazer cumprir aquilo que constitucionalmente a ele está determinado, com vista a perseguir os objetivos contidos no artigo 3º da Constituição Federal.

Em outras palavras, impor que na administração empresarial se realize a proteção das necessidades sociais de forma que a empresa eficazmente cumpra com sua função social. Todavia, sem que se efetive a participação dos trabalhadores na organização empresarial será muito difícil alcançar tal objetivo.

A participação dos trabalhadores na administração empresarial constitui-se em um pressuposto sem o qual dificilmente se efetivará a valorização da grande parte dos que contribuem com o trabalho. Esta nova gerência empresarial que pressupõe um processo de reestruturação empresarial sobre uma matriz social democratizando-a, fazendo realizar uma situação de cooperação requer-se, ao mesmo tempo, uma evolução na relação contratual, deixando-se a velha forma do “pacta sunt servanda” e estabelecendo-se no lugar da vontade das partes o interesse social, que já se encontra objetivado no Código Civil, de tal maneira que pode ser afirmado em uma relação contratual de emprego, está implícita a participação dos empregados na organização empresarial ou que ela se constitui em um pressuposto de sua própria validade jurídica.

O que hoje existe de proteção ao empregado em uma relação de trabalho não é suficiente para o colocá-lo em uma situação de igualdade com o seu empregador ou para que se implemente a redução das desigualdades sociais.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Cássio Mesquita. Democratização das relações de trabalho. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo: RT, Ano 27, n.103, julh/set. 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BENITES, Flávio Antonello. Autonomia coletiva e estado democrático de Direito. **Revista do Direito do Trabalho, São Paulo: RT**, Ano 28, n. 106, abr./jun., RT 2002.

FRANCO JR., Hilário. **A idade média: nascimento do ocidente**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

FREDIANI, Yone. A representação dos trabalhadores no local de trabalho e a reforma sindical. **Revista do Direito do Trabalho**, São Paulo: RT, Ano 31, n.119, jul./set. 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Participação dos empregados nos lucros das empresas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MEDICI, André César. A dinâmica internacional de financiamento das políticas sociais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol. 3, n.4, 1987, Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1987000400004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1987000400004). Acesso em: 29 jul. 2008.

PALLOUX, C. O processo do trabalho: do fordismo ao neofordismo. In: **Processo de trabalho e estratégias de classe**. São Paulo: Zahar, 1982.

RIBEIRO DA SILVA, Walküre Lopes. **Representação e participação dos trabalhadores na gestão da empresa**. São Paulo: Ltr, 1998.

SINGER, Poul. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. In: Estudos Avançados. Vol.18, n 51, São Paulo, 2004, Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200001) Acesso em: 24 jul. 2008.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2004.



## **A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS COMO INSTRUMENTOS ECONÔMICOS PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE TRIBUTÁRIA**

Maria de Fátima RIBEIRO

O princípio da igualdade se apresenta como direito e garantia fundamental disposto expressamente na Constituição Federal. É, portanto, um dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito, destaque este direcionado neste artigo para a concessão dos incentivos fiscais ambientais e o atendimento ao princípio da igualdade tributária. Desta forma, o papel do Estado é fundamental na elaboração de leis que atendam os princípios constitucionais tributários e os da ordem econômica.

Serão também analisadas disposições do Plano Diretor na condução da aprovação do orçamento municipal e a participação popular, com vistas ao atendimento das disposições do Estatuto da Cidade.

Na seqüência, é apresentado estudo sobre a competência tributária em matéria ambiental e, posteriormente, sobre as isenções e incentivos fiscais.

Em caso de concessão de benefícios fiscais, cabe ao legislador aprovar leis que atendam os princípios constitucionais tributários, especialmente o da igualdade e o da capacidade contributiva.

Conclui-se então que ao Poder Judiciário cabe a análise das situações tidas como excessivas ou fora do alcance da legislação e verificar se para as pessoas que se encontram nas mesmas situações que os que forem contemplados com tal benefício são dadas as mesmas prerrogativas ou se devem ser suspensos os efeitos da lei, não se aplicando a nenhum contribuinte.

## TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E SUA RELEVÂNCIA

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e ambientais, de gerações presentes e futuras.

Na Conferência da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi elaborada uma declaração final sobre o tema, no qual consta 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 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, quando se fala em tributação ambiental, podem-se destacar dois aspectos: um de natureza arrecadatória ou fiscal, e outro 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 existentes, nenhum prevê qualquer forma de tributação mais expressiva sobre atividades destruidoras do meio ambiente, ou ainda, agressivas aos recursos naturais não-renováveis.

Neste ponto, constata-se que alguns tributos têm incidências aleatórias sobre situações que podem ensejar o desenvolvimento de atividades econômicas com conseqüências 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 (5º, 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 criação de tributos ambientais no Brasil estão em discussão no Congresso Nacional relacionado à reforma constitucional tributária. Assim, vale destacar, a instituição do IVA – Imposto sobre o Valor Agregado seletivo, com vistas à implantação do MERCOSUL. Referido tributo tem sua aplicação relacionada ao nível de degradação do agente econômico e incidirá somente sobre bens e serviços.<sup>1</sup>

---

1 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

Há proposta de estabelecer a tributação ambiental por meio da cobrança de taxas que algumas vezes poderão conflitar com outros tributos, dado que as bases que se pretendem tributar são 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 propõe fatos geradores diferenciados em razão do grau de utilização ou degradação dos recursos ambientais ou da capacidade de assimilação por parte do meio ambiente.

A maioria dos projetos de criação de tributos ambientais está proporcionando a concentração desses tributos na competência tributária da União, que 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 a responsabilidade de todos os entes do governo e da sociedade quanto às questões ambientais.

Deve ser salientado que não há necessidade de criar novos tributos, mas de distribuir os recursos arrecadados previstos no Sistema Tributário Nacional vigente para que sejam 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.

Para arrematar, vale ressaltar os destaques apontados por Alfredo Augusto Becker, quando escreveu:

a principal finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio de despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada.<sup>2</sup>

Ao adotar o tributo como instrumento de intervenção na economia, o legislador atua por meio da extrafiscalidade com a aplicação dos incentivos fiscais.

## O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 225, dispõe de várias inovações para que se tenha uma efetiva proteção do Meio Ambiente, dando importância constitucional ao tema,

---

alcance ambiental significativa quando da sua incidência no consumo final, segundo pode ser observado na sistemática de incidência do referido tributo.

2 BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 536.

fazendo com que haja uma maior possibilidade de implementação de medidas de proteção nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal.

Mostra-se clara a necessidade de medidas de proteção nas três esferas acima indicadas, porque se trata de um interesse coletivo. A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de terceira geração e se constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo dentro do processo de afirmação dos direitos humanos.

Assim, a competência para legislar sobre o Meio Ambiente é concorrente, devendo a União traçar normas de caráter nacional e podendo os demais entes federados tratar daquilo que for de seu interesse, como, no caso de Município, tudo aquilo que versar sobre Meio Ambiente e for de interesse local.

Afirma Alexandre de Moraes<sup>3</sup> que, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberão aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados caberão às matérias de predominante interesse regional e aos municípios os assuntos de interesse local.

A Constituição brasileira prevê que a gestão ambiental é uma atribuição conjunta da União, dos Estados e dos Municípios (Art. 225). Além das disposições do capítulo destinado ao meio ambiente (desenvolvimento sustentável – Art. 225 da Constituição Federal), deve este ser interpretado em conjunto com o Art. 170 do mesmo diploma legal que trata da ordem econômica, ressaltando a intervenção do Estado nas atividades econômicas que podem gerar impactos ambientais. Tais princípios que informam a ordem econômica ambiental e o Direito Ambiental buscam compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e a adequação dos propósitos, meios e fins dos conteúdos jurídicos.

Destas considerações, pode-se verificar que continua sendo um grande desafio na ordem econômica a implementação do princípio do desenvolvimento sustentável, disposto 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 adaptar à realidade brasileira que a Política Nacional de Educação Ambiental estabelece, 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.<sup>4</sup>

Neste contexto, deve ser observada a obrigatoriedade do Poder Público, nos termos dos artigos 205 e 225 da Constituição Federal, de “definir políticas públicas que incorporem a

---

3 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 269.

4 Lei nº 9.795/99, Art. 5. , I.

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 segmentos 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.

Qualquer tributação que envolva o meio ambiente, bem como isenções ou outros benefícios fiscais devem adequar-se a Constituição Federal. Tal legislação instituidora deve-se dar no âmbito das competências das entidades tributantes, estabelecidas na Constituição Federal.

### PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NAS QUESTÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

A participação popular na administração pública é de relevante importância para o planejamento, especialmente no âmbito municipal.

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 pelo pagamento de tributos por parte dos contribuintes, salienta-se aqui a necessidade de a comunidade conhecer este orçamento e dele participar, tanto na sua elaboração quanto na efetiva aplicação do mesmo.

Por meio 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, é possível estabelecer 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 municípios demonstram o exercício de cidadania e atuação democrática quando exercem o direito garantido pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), de participar da vida social de seu município, por meio do orçamento participativo, das audiências públicas, entre outras manifestações inerentes. Mediante essa 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 prevista 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.<sup>5</sup>

A ênfase dada ao planejamento municipal pelo Estatuto da Cidade diz respeito ao equilíbrio ambiental. O inciso IV do Art. 2º do referido Estatuto<sup>6</sup>, 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 sustentável. O referido artigo demonstra a importância fundamental que o legislador deu à questão ambiental, a preocupação com a presente e as 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. De igual modo, terá conhecimento dos incentivos fiscais concedidos pelo município e suas peculiaridades.

Hely Lopes Meirelles 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.<sup>7</sup>

---

5 O Estatuto da Cidade (Lei 10.251/01) 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 (Lei 10.257/01).

6 Dispõe o artigo 2º do Estatuto da Cidade: 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.

7 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 5.ed. São Paulo: RT, 1981, p. 424.

Assim, a execução da política urbana determinada pelo Estatuto da Cidade deverá ser orientada em decorrência dos principais objetivos do direito ambiental constitucional, estabelecidos no Plano Diretor. Para tanto, é necessário que o município tenha seu plano diretor. E este, deve definir todos os aspectos dispostos no Estatuto da Cidade e nas atividades do desenvolvimento urbano estabelecidas na Constituição Federal.

Vale salientar, neste ponto, os escritos de Milaré<sup>8</sup> 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 segmento, o Estatuto da Cidade ressalta (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<sup>9</sup> 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 que essa adequação seja de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição pelos diferentes segmentos sociais, considerando as isenções e incentivos fiscais necessários à implantação de políticas públicas.<sup>10</sup>

O Plano Diretor aparece como o instrumento básico de adimplemento das políticas públicas idealizadas no Estatuto da Cidade. O referido Plano tem o condão de por em prática as previsões constantes do Art. 2º do Estatuto, estando aí inclusas as previsões quanto ao Meio Ambiente. Deve também delimitar as zonas industriais, comerciais, residenciais, criação de parques, praças, áreas de proteção ambiental dentro das cidades, além das demais áreas que deve mencionar.

Assim, podem ser tomadas medidas de modo que aquilo que for de interesse local no tocante ao Meio Ambiente seja resguardado para atender os anseios da população.

---

8 MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2. ed. São Paulo: RT, 2001, p. 223.

9 Lei 10.251/01 – Estatuto da Cidade.

10 KIRZNER, Vânia. **Plano diretor de desenvolvimento urbano**. Disponível em: [www.jus.com.br/doutrina](http://www.jus.com.br/doutrina).

Pela leitura dos artigos que versam sobre o Plano Diretor se pode notar que ele deverá integrar cidade e campo, ou seja, tem de atuar muito mais eficazmente englobando o Meio Ambiente em seus diversos aspectos, para atender, a área urbana e zona rural no todo.

Dessa forma, o Plano Diretor se mostra como o instrumento primordial para que se tenha, dentro do Município, uma efetiva proteção do Meio Ambiente, fazendo com que os preceitos mencionados no Estatuto da Cidade sejam postos em prática e, assim, ocorra realmente o alcance do previsto na Constituição Federal no tocante ao direito que todos têm ao Meio Ambiente sustentável, de forma equilibrada. Assim, deve o Município aprovar as isenções e incentivos fiscais, considerando as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, o desenvolvimento econômico e social, e o legislador deve considerar, em primeiro plano os princípios constitucionais tributários, especialmente o da igualdade entre os contribuintes que se encontram na mesma situação.

#### SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: COMPETÊNCIAS, ISENÇÕES E INCENTIVOS FISCAIS

Por meio da atividade financeira do Estado se obtém parte da receita pública para atender as necessidades coletivas. O dever de pagar tributos é, portanto, fundamental. O Direito Tributário afeta não só a relação entre o Estado e o contribuinte, mas também a relação entre cidadãos. No Estado de Direito, o sistema tributário deve ser justo e igualitário.

Com as novas funções econômicas do Estado intervencionista, alguns impostos ganham, cada vez mais, conteúdos de extrafiscalidade, regulando o mercado conforme as políticas monetárias, industriais, comerciais e redistributivas.

A Constituição Federal estabelece as competências tributárias da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios (Art. 153, 155 e 156). Os entes políticos que possuem competência para tributar podem conceder isenções.

O artigo 151 da Constituição Federal veda a instituição de tributo que não seja uniforme em todo território nacional, admitindo a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país.

De igual porte, tem-se que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos aos tributos somente poderá ser concedido por lei específica (Art. 150 - § 6º da CF). O Art. 175 do Código Tributário Nacional destaca que a isenção é uma forma de exclusão do crédito tributário juntamente com a anistia, entre outros itens.

Os incentivos estão no campo da extrafiscalidade. Por meio dos incentivos fiscais a pessoa política tributante estimula os contribuintes a fazerem algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno. Algumas vezes os incentivos fiscais se manifestam atra-

vés de imunidades ou sob a forma de isenções. Tais incentivos somente serão válidos se foram concedidos do exercício ou do não exercício da competência tributária da pessoa política que os concede.

A extrafiscalidade também se manifesta pelos desestímulos fiscais que estimulam contribuintes a não assumirem condutas que, embora lícitas, são havidas por impróprias sob o aspecto político, econômico e social.

## A IGUALDADE TRIBUTÁRIA E A VEDAÇÃO DE PRIVILÉGIOS

No âmbito do Direito Tributário se configura uma limitação constitucional ao poder de tributar.

O princípio da igualdade diz respeito a juízos valorativos sobre a realidade dos fatos. A máxima tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente na medida em que se desiguam – merece ser analisada pelo ângulo jurídico constitucional que passa pela relação complexa entre os Poderes Legislativo e Judiciário no que tange aos limites do controle da constitucionalidade das leis por ferimento ao princípio da igualdade.

A norma contida na Constituição Federal: todos são iguais perante a lei, ressalta que todos devem ser merecedores da mesma consideração e respeito. Não exige a Constituição tratamento igual, mas que todos sejam tratados como iguais. Tratar os indivíduos como iguais não implica necessariamente conceder-lhes o mesmo tratamento, muitas vezes implica conceder-lhes tratamento diferenciado, exatamente por reconhecer-lhes o mesmo valor.

Salienta Roque Carrazza:

O princípio da igualdade exige que a lei, tanto ao ser editada, quanto ao ser aplicada: a) não discrimine os contribuintes que se encontrem em situação jurídica equivalente; b) discrimine, na medida de suas desigualdades, os contribuintes que não se encontrem em situação jurídica equivalente.<sup>11</sup>

Uma questão que surge com frequência é saber se detectando-se um benefício fiscal que foi concedido de forma a afastar de sua abrangência contribuintes em uma mesma situação que os incluídos nos termos da lei deve-se estender judicialmente o benefício aos excluídos pela lei, ou simplesmente declarar inválido o benefício? Seria conveniente não considerar o benefício concedido de forma imperfeita pelo legislador?

O fundamental, nestes casos, é verificar os contornos materiais e a finalidade específica da política fiscal ou extrafiscal que fundamentou a concessão do benefício (isenção total ou parcial, redução da base de cálculo, atribuição de créditos presumidos etc.).

---

11 CARRAZZA, Roque Antonio. **CursodeDireitoConstitucionalTributário**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 57.

Se estivermos diante de um privilégio odioso, sem qualquer respaldo de interesse público, os favorecidos devem ter estas situações analisadas pelo Poder Judiciário. Se for verificado que a arbitrariedade está, não na própria existência do benefício fiscal, mas sim na vedação deste ser usufruído por outros contribuintes na mesma situação daqueles que foram contemplados pela lei, a solução mais razoável parece mesmo a de estender tal benefício. Não há que se falar, aqui, em atuação do legislador positivo, pois, então, estará em jogo o ferimento de um direito fundamental cuja reparação não pode ficar à mercê de considerações formais.

A tributação não pode impedir a concorrência. Alguns contribuintes podem conseguir uma liminar que os dispense do pagamento de um imposto ou de parte de um imposto por conta do tratamento desigual. Esta liminar pode vigorar durante anos. Ao mesmo tempo, outros contribuintes não obtêm uma liminar em se tratando de situação idêntica. Aqui deve ser observado que tributação não pode impedir a concorrência e a livre iniciativa.

As cargas tributárias, na prática, em razão de uns conseguirem a liminar e outros não, ficarão diferenciadas, possibilitando uma desigualdade, conseqüentemente provocando uma concorrência desleal.

Cabe ao legislador exonerar motivadamente, sob pena do Poder Judiciário, se provocado, retirar a eficácia à exoneração desmotivada, contra a Constituição Federal.

Para alguns juristas, a parte prejudicada pode pleitear em juízo a equiparação com aqueles que foram beneficiados pela liminar, em nome do princípio constitucional que veda a concorrência desleal.<sup>12</sup>

O juiz que negou a liminar pode continuar considerando que o comerciante não tem razão, e esta pode ser mesmo a solução final, mas em nome de uma tributação justa (princípio do não confisco) deve estender os benefícios conseguidos pelos outros àqueles que litigam no processo em que ele atua.

O critério discriminatório não pode ser arbitrariamente adotado pelo legislador. Ao excluir ou incluir alguém, de determinado grupo de pessoas às quais se dirige uma norma qualquer, o legislador deve adotar um critério que tenha relação lógica com a inclusão ou a exclusão. Há certas situações em que o legislador está autorizado a tratar desigualmente os iguais, sem ofensa ao princípio, tais são os casos de extrafiscalidade e do poder de polícia. A extrafiscalidade é a utilização dos tributos para fins outros que não os da simples arrecadação de meios para o Estado. Assim, o tributo atua como instrumento de políticas econômicas, sociais, culturais entre outros. O poder de polícia dá meios aos legisladores, inclusive fiscais, para limitarem direito,

---

12 Esta é a posição de VARGAS, Jorge de Oliveira. **Princípio de não-confisco como garantia constitucional da tributação justa**. Curitiba: Ed. Juruá, 2004, p. 161.

interesse ou liberdades em benefício da moral, do bem-estar da saúde. No entanto, não contraria o princípio da isonomia uma tributação excessiva caracterizada pelos consumos nocivos<sup>13</sup>.

O Princípio da Isonomia é abrangente, mas convive com o princípio da capacidade contributiva, da progressividade extrafiscal, de alíquotas diferenciadas de vários impostos (IPI, ITR, IPTU, IPVA, ISS etc.).

O que foi aprovado pelo legislador pode ser critério justo ou injusto para fins de isenção ou de incentivos fiscais. Por isso, a aplicação do princípio da isonomia ficará na dependência dos critérios da justiça, do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.

Outro aspecto é verificar se ainda estão em vigor as isenções concedidas pela União sobre os impostos dos Estados e Municípios (concedidas anteriormente à CF/88). As isenções heterônomas concedidas por prazo certo e condições prevaleceram até o final do prazo ou se desatenderam a condição 178 do CTN. Eis a questão: isenções que expressam os incentivos fiscais setoriais (Art. 41 do Ato das disposições transitórias) continuaram a vigorar por mais dois anos, salvo se houve manifestação expressa pela ordem de governo correspondente, mediante lei, antes dos dois anos. As demais isenções heterônomas, que não expressam incentivos fiscais setoriais sem prazo ou condição, foram derogadas pela atual Constituição. A Constituição Federal de 1988 fixou os casos de isenções heterônomas por lei complementar do Congresso Nacional.

O princípio da isonomia deve ser interpretado em conjunto com o artigo 152 da Constituição Federal que veda aos Estados, DF e aos municípios estabelecerem diferença tributária entre os bens e serviços de qualquer natureza em razão de sua procedência ou destino.

O Brasil apresenta desequilíbrios regionais expressivos, sendo portanto necessários instrumentos que viabilizem a correção desse cenário, por meio de mecanismos que promovam um novo equacionamento das vantagens comparativas para a realização de investimentos produtivos.

Tal medida é importante para o equilíbrio regional porque propicia também a eliminação da guerra fiscal, incentivando o investimento e estimulando o crescimento de zonas menos desenvolvidas do País.

O princípio da igualdade, estatuído no artigo 5º da Constituição como direito e garantia fundamental, configura limitação constitucional ao poder de tributar. A igualdade se coloca como um dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito. Sem a igualdade não há que se falar em democracia.

---

13 Tais como bebidas, fumo, cigarros etc.; imposto territorial para coibir latifúndios improdutivos; Imunidades e isenções, reduções e compensações para partear o desenvolvimento de regiões mais atrasadas; igualmente para incentivar as artes, educação, cultura, segurança entre outros.

No entanto, as desigualdades existem e decorrem da própria natureza. Devem, porém, ser minimizadas pelo Estado no desempenho de suas funções, sempre à luz da Constituição Federal.

Ao dispor da igualdade no âmbito tributário é necessário considerar outros aspectos tributários como o princípio da capacidade contributiva, as imunidades, isenções e benefícios fiscais, não-confisco entre outros.

Considera-se justa a tributação que atenda aos princípios constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva, da equidade, da distribuição da carga tributária, da generalidade, da progressividade e da não-confiscatoriedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

A Constituição Federal alberga dois princípios aparentemente conflitantes. O inciso II do artigo 3º determina que 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 e o 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.

Cabe ao Governo Municipal traçar as metas para um ordenamento do espaço físico da cidade de forma a que ela possa cumprir a sua função social, com vistas ao desenvolvimento econômico. O fundamental é que os tributos podem ser utilizados para mudar hábitos incompatíveis com a preservação do meio ambiente.

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.

A referida Constituição não estabeleceu nenhum tributo ambiental específico, embora possibilite no seu texto condições nas espécies tributárias já existentes para estabelecer meca-

nismos e instrumentos de tributação, enfocando o meio ambiente para efeito de preservação a ele dirigida.

Tem-se, também, que não há necessidade de criar-se novos tributos, mas sim, de distribuir adequadamente os recursos arrecadados previstos no Sistema Tributário Nacional vigente para atender finalidades ambientais. 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 por meio de uma tributação acentuada, mas 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 ser discutida em profundidade, analisando-se detalhadamente todos os aspectos econômicos e ambientais pertinentes, de forma que a tributação ambiental seja realmente eficiente e gere os benefícios sociais esperados.

Se estivermos diante de um privilégio odioso, sem qualquer respaldo de interesse público, os favorecidos devem ter estas situações analisadas pelo Poder Judiciário. Se for verificado que a arbitrariedade está não na própria existência do benefício fiscal, mas sim na vedação de este ser usufruído por outros contribuintes, na mesma situação daqueles, a solução mais razoável parece mesmo a de estender tal benefício.

## 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.

ALTAMIRANO, Alejandro C. El Derecho Constitucional a un Ambiente sano, derechos humanos y su vinculación com el Derecho Tributário. In: MARINS, James (coord.) **Tributação & meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2002. Livro 2.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. 2. edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Tributação ambiental e reforma tributária**. Meio Ambiente, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2003.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 1963.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 21. ed. 2005 (e de 1993).

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

- DOMINGUES, José Marcos (coord.). **Direito tributário e políticas públicas**. São Paulo: MP Editora, 2008.
- ELALI, André. **Tributação e regulação econômica**. São Paulo: MP, 2007.
- FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- KIRZNER, Vânia. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: [www.jus.com.br/doutrina](http://www.jus.com.br/doutrina)
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. Janeiro: Forense Universitária, 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 5. ed. São Paulo: RT, 1981.
- MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 2. ed. São Paulo: RT, 2001.
- MINICHIELLO, André Luiz Ortiz; RIBEIRO, Maria de Fátima. O Município Brasileiro e a Proteção ao Meio Ambiente no Desenvolvimento Econômico Sustentável à Luz do Estatuto da Cidade. In: PAULA, Alexandre Sturion de (Coord.). **Dimensões de direito público**. Campinas: Editora Russel, 2006, p. 43-77.
- MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**. A Função do Tributo no meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2003.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.
- PAULA, Jônatas Luiz Moreira de (coord.). **Direito ambiental e cidadania**. Leme: Mizuno, 2008.
- RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes (coord.) **Estudos de direito tributário**. Manaus: Caminha Consultoria, 2006.
- RIBEIRO, Maria de Fátima (coord.) . **Direito tributário e segurança Jurídica**. São Paulo: MP Editora, 2008.
- SEGUNDO, Rinaldo. O orçamento público, os tributos e o meio ambiente. Texto extraído do **Jus Navigandi**. Disponível em: [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br).
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.
- SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.
- TORRES, Heleno T. (coord.) **Direito tributário ambiental**. Reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento econômico sustentável. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.
- VARGAS, Jorge de Oliveira. **Princípio de não-confisco como garantia constitucional da tributação justa**. Curitiba: Juruá, 2004.

## INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO EM PROL DA SEGURANÇA HUMANA

Marlene Kempfer BASSOLI

### UM CONCEITO CONTEMPORÂNEO DE SEGURANÇA HUMANA

No ano de 2006, Juan Pablo Fernández Pereira apresenta à comunidade acadêmica o resultado de suas pesquisas para tese de doutoramento sobre o tema “La Seguridad Humana Un Derecho Emergente”<sup>1</sup>, concluída no ano de 2005 pela Universidade Autônoma de Barcelona.

A partir de importantes conclusões apresentadas, propõe-se, neste trabalho, desenvolver estudos dirigidos ao contexto jurídico-econômico brasileiro em vigor a partir da Constituição de 1988, com o objetivo de indicar parâmetros aos governos para cumprir suas atribuições constitucionais em favor da vivência conforme paradigma da segurança humana. Inclui construir políticas públicas de proteção e prevenção dos diversos riscos que atingem as vulnerabilidades humanas.

Dentre os importantes registros apresentados pelo pesquisador em sua obra<sup>2</sup> destacam-se aqueles que visam a construir um conceito contemporâneo de segurança humana e que serão considerados para estes estudos:

- i) a segurança humana é um fenômeno com múltiplas dimensões em face da atual sociedade tecnológica, de riscos, plural, interdependente, complexa e também denominada de sociedade de risco global;
- ii) por ser a segurança humana um processo fundamentalmente humano, é imprescindível o conhecimento reunido nas Ciências Sociais para compreendê-lo. Neste campo, tem-se a possibilidade de construir novos marcos teóricos para o conceito

---

1 PEREIRA, Juan Pablo Fernández. **La seguridad humana**: un derecho emergente. Barcelona: Ariel, 2006.

2 Idem.

que devem incluir questões sobre a sustentabilidade humana e ambiental em duas dimensões necessárias: a ética ou valores humanos universais básicos a preservar; e a normativa, que pretende instrumentalizar o direito à segurança humana. O objetivo a alcançar é orientar ações estratégicas para proteger, promover e prevenir a segurança, o que, em última análise, diz respeito ao sofrimento humano;

iii) os problemas contemporâneos transcendem aos limites dos Estados Nacionais e são visíveis à medida que se confronta o que seria a segurança desejável com a realidade vivenciada, permitindo apontar fontes de insegurança:

- segurança política *versus* abusos e violações de direitos humanos;
- segurança pessoal *versus* criminalidade, terrorismo, violência contra a mulher, jovens e idosos;
- segurança ambiental *versus* poluição e agressões ambientais em níveis irreversíveis;
- segurança alimentar *versus* escassez e má qualidade dos alimentos;
- segurança na saúde *versus* novas enfermidades, transmissões por processos de contaminação não conhecidos;
- segurança econômica *versus* degradação nas relações do trabalho;
- segurança industrial *versus* novos riscos tecnológicos e novas formas de trabalho.

iv) o conceito tradicional de segurança restrito ao foco estatocêntrico que considera apenas a proteção das ameaças ao Estado não é mais suficiente; é preciso ampliá-lo trazendo novos focos como o dos direitos humanos e o da sustentabilidade, ou seja, um foco humanocêntrico;

v) esta nova dimensão de segurança humana deve ser pensada sob três perspectivas: é de interesse de todas as pessoas e em qualquer lugar, o que leva a um conceito de cidadania universal; os focos de insegurança não se limitam às fronteiras nacionais e são interdependentes em face do processo de globalização; a segurança humana tem relação direta com os direitos humanos;

vi) para enfrentar as causas das inseguranças e promover ações para a segurança humana será preciso o envolvimento ainda maior do Estado, consolidando e ampliando políticas públicas centradas nos direitos humanos; o processo democrático participativo; o compartilhamento da soberania em face da nova cultura global de segurança humana;

vii) além desta responsabilidade estatal, a sociedade civil por meio das organizações não governamentais e as corporações ou empresas devem convergir de modo cooperativo por meio de suas atuações no sentido de atenuar os medos e sofrimentos humanos.

Feitas estas anotações, acrescente-se que o autor apresentou<sup>3</sup> um levantamento de definições de base sobre a segurança humana, selecionadas a partir de documentos da Organização das Nações Unidas, de alguns governos e de acadêmicos. Destaquem-se os informes da Organização das Nações Unidas para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que, no ano de 1994, utilizou-se da expressão segurança humana e marcou o início de reflexões mundiais sobre as novas dimensões do tema.

---

3 PEREIRA, 2006, p. 93-98.

Aponta<sup>4</sup> que o conceito de segurança humana deve conter sete componentes que foram indicados a partir de dois critérios:

- i) por serem os mais abordados a partir de uma perspectiva empírica;
- ii) por poderem ter influência para estabelecer políticas públicas.

Alerta<sup>5</sup> que, embora sejam distintas, estas sete dimensões compõem um fenômeno somente:

- **segurança econômica**, no sentido que haja trabalho produtivo, remunerado ou, como última alternativa, existência de sistema público de proteção ao desemprego;
- **segurança alimentar**, no sentido de que todos, em todos os momentos, tenham acesso a alimentos básicos;
- **segurança da saúde**, no sentido de que haja atendimento a todos em enfermidades que afetam tanto países em desenvolvimento (parasitoses, deficiências respiratórias agudas, diarreias, tuberculoses, desnutrição) quanto aos países industrializados (câncer, síndrome da imunodeficiência adquirida);
- **segurança ambiental**, no sentido de proteção e prevenção de danos ambientais que decorram do rápido crescimento populacional, industrialização intensiva, produção que sobrecarrega as terras, contaminação do ar, a falta de água, a salinização e desertificação e o aquecimento global;
- **segurança pessoal**, no sentido de proteção e prevenção contra a violência sob diversas formas: tortura física, guerra, tensão ética, violência doméstica, violência de gangues, delinquência de rua, maus tratos de crianças, prostituição infantil;
- **comunidade de segurança**, no sentido de que as pessoas se sintam seguras por pertencer a grupos, comunidades, organizações raciais ou éticas que lhes possibilite uma identidade cultural, fortalecendo-as diante das comunidades tradicionais onde possam ocorrer práticas opressivas e de exploração de mão-de-obra, além de tensões étnicas devido ao limitado acesso a oportunidades, aos serviços sociais públicos ou de emprego;
- **segurança política**, no sentido de respeito aos direitos humanos fundamentais com destaque para a proteção e prevenção contra: repressão política, tortura, desaparecimentos, restrição à liberdade de imprensa e prioridades à força militar.

Aponta o autor<sup>6</sup> que há diferentes debates sobre a segurança humana e, embora alguns defendam não ser necessária uma definição universal, é maior o número de argumentos em favor da importância de uma definição de base. Para fins desta pesquisa adotar-se-á a definição das Nações Unidas apontada no PNDU/1944<sup>7</sup> para o qual a segurança humana, em uma concepção contemporânea, deve estar centrada no ser humano e compreende todos os aspectos

---

4 Idem. p. 71

5 Idem. p. 72.

6 PEREIRA, 2006, p. 81.

7 Idem. p. 86.

ou dimensões acima referidas, por estarem presentes em todas as nações desenvolvidas ou sub-desenvolvidas.

## AS DIMENSÕES DA SEGURANÇA HUMANA E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

O estudo que segue leva em consideração as anotações acima apresentadas<sup>8</sup>, em especial as sete dimensões apontadas pelo PNDU/1944 para compor o conceito de segurança humana. Pretende-se verificar se elas estão presentes no ordenamento jurídico a partir da Constituição Federal de 1988:

i) para a dimensão da segurança humana considerando-se a **segurança econômica**, tem-se que o texto constitucional brasileiro aponta não somente valores, mas, também, normas jurídicas que impõem aos governos e aos agentes do mercado viabilizar um ambiente de segurança no nível das relações econômicas. Em relação ao aspecto das relações econômico-trabalhistas, existem vários dispositivos de ordem constitucional que protegem tanto o trabalho quanto o desemprego, entre eles:

### • **Proteção ao valor social do trabalho:**

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - *os valores sociais do trabalho* e da livre iniciativa;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na *valorização do trabalho humano* e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

### • **Direito à liberdade de profissão:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIII - *é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão*, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

(...)

### • **Enumeração de direito aos trabalhadores:**

Art. 7º *São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais*, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

---

8 PEREIRA, 2006.

**•Direito ao seguro-desemprego:**

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

II - *seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;*

(...)

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

(...)

III - *Proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;*

**•Direito à remuneração mínima:**

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - *Salário Mínimo*, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

(...)

VII - *Garantia de salário, nunca inferior ao mínimo*, para os que percebem remuneração variável;

(...)

**•Determinação de ações públicas e privadas para o pleno emprego:**

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VIII - *busca do pleno emprego;*

(...)

**•A exigência de respeito às relações do trabalho para qualificar a propriedade como propriedade com função social:**

Art. 186. *A função social é cumprida quando* a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

(...)

III - *Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;*

(...)

ii) a dimensão da segurança humana, considerando-se a **segurança alimentar** é, certamente, o aspecto mais relevante do tema, uma vez que o acesso e a qualidade dos alimentos básicos constituem condição de vida. Neste sentido, a saúde é um direito inalienável do ser humano. O texto constitucional brasileiro revela esta concepção:

**• Direito à remuneração pelo trabalho ou à assistência social em valor mínimo que possibilite o direito à alimentação:**

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - *Salário Mínimo*, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

(...)

**• Na seção que trata da saúde tem-se como dever dos membros federados de atuar em conjunto para viabilizar a qualidade alimentar:**

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

VI - *fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional*, bem como bebidas e águas para consumo humano;

(...)

**• Proteção prioritária à criança e ao adolescente, inclusive na área de segurança alimentar:**

Art. 227. *É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

(...)

iii) considerando-se a **segurança da saúde**, a dimensão da segurança humana envolve um conjunto de ações preventivas e curativas além das questões em torno da qualidade alimentar e ambiental que influenciam diretamente a saúde humana. Assim, o texto constitucional revela as inúmeras atribuições estatais diante deste direito:

**• A saúde como um direito social:**

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

• **A saúde como um dever do Estado tanto na prestação como na fiscalização e controle quando prestada pela iniciativa privada:**

Art. 196. *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

Art. 197. *São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.*

• **O atendimento integral e preventivo mediante um sistema único de responsabilidade de todos os membros federados:**

Art. 198. *As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:*

(...)

*II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;*

(...)

• **Ações estatais em favor do controle epidemiológico, do saneamento básico e de vigilância sanitária:**

Art. 200. *Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:*

(...)

*II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;*

(...)

*IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;*

(...)

iv) considerando-se a **segurança ambiental**, a dimensão da segurança humana é indispensável uma vez que se trata da qualidade e da existência da civilização humana em seu sentido mais amplo. O texto constitucional revela a preocupação com o bem ambiental, elevando-o ao nível de bem jurídico a ser protegido pelo Estado, agentes econômicos e a sociedade:

• **Integra o regime jurídico-econômico constitucional, reconhecendo-se que as atividades econômicas interferem no equilíbrio ambiental:**

Art. 170. *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

VI - *defesa do meio ambiente*, inclusive mediante *tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação*;

• **determina o texto constitucional que se faça uso adequado e racional dos recursos naturais:**

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - *aproveitamento racional e adequado*;

II - *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis* e preservação do meio ambiente;

(...)

• **impõe dever de proteção ao meio ambiente para qualidade da vida presente e futura:**

Art. 225. *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para o presente e futuras gerações.*

(...)

• **reconhece a preservação ambiental como integrante do direito a saúde:**

Art. 200. *Ao Sistema Único de Saúde compete*, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

v) considerando-se a **segurança pessoal**, a dimensão da segurança humana revela a necessidade urgente de diálogos e ações em favor da paz. A preocupação nesta dimensão não é somente a paz no sentido da ausência de guerras. É mais ampla. Tem-se em vista, especialmente, amenizar o medo permanente das pessoas diante de várias ameaças à integridade física e emocional. Neste sentido o texto constitucional apresenta:

• **o dever do estado na defesa da paz:**

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

VI - *defesa da paz*;

VII - *solução pacífica dos conflitos*;

(...)

• **a previsão de crimes inafiançáveis do crime de terrorismo e tortura:**

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

VIII - *repúdio ao terrorismo e ao racismo;*

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLIII - *a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;*

(...)

**• a proteção do Estado para coibir a violência no âmbito das relações familiares:**

Art. 226. *A família, base da sociedade tem especial proteção do Estado.*

(...)

§ 8º - *O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integra, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.*

vi) considerando-se a **comunidade de segurança**, a dimensão da segurança humana reconhece que o medo e a incerteza das pessoas são minimizados na medida em que sejam preservados os laços culturais, religiosos, de raça, de associações e as decisões soberanas dos povos. Todas estas manifestações expõem o sentido de unidade e também da diversidade humana. O ordenamento constitucional brasileiro dispõe:

**• o respeito à autodeterminação dos povos:**

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

III - *autodeterminação dos povos;*

(...)

**• garantia constitucional a direitos fundamentais a todos brasileiros ou estrangeiros:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, *garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

(...)

**• direito ao exercício da liberdade de crença:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabi-

lidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

VI - *é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;*

(...)

**• direito à organização social sob qualquer forma não militar:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XVII - *é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;*

XVIII - *a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;*

(...)

**• direito a não ser discriminado:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLI - *a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;*

(...)

**• repudia e considera crime o racismo:**

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

VIII - *repúdio ao terrorismo e ao racismo;*

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLII - *a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;*

(...)

**• não permite discriminação no trabalho:**

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos; (...)

**• eleva a bem jurídico de nível constitucional o exercício de direitos culturais:**

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

(...)

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

(...)

V - valorização da diversidade étnica e regional.

**• respeita o direito de não participar de atividades militares:**

Art. 143. O serviço militar é obrigatório nos termos da lei.

§ 1º - às Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar. (...)

**• reconhece e tutela a nação indígena:**

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (...)

vii) considerando-se a **segurança política**, a dimensão da segurança humana está dirigida especialmente para conter o abuso no exercício do poder político estatal, em suas diversas manifestações, diante dos cidadãos. Assim, o texto constitucional brasileiro contém inúmeras normas neste sentido:

**• impõe a observância aos direitos humanos enumerados expressamente no Art. 5º da Constituição e dos direitos pactuados por meio de tratados internacionais que também compõe a ordem jurídica no nível constitucional:**

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

II - *prevalência dos direitos humanos; (...)*

**• diante das relações internacionais impõe-se solução pacífica de conflitos. Permite concluir que os investimentos públicos para área militar devem ser estritamente aqueles necessários para preservar a soberania nacional em posição de defesa:**

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

VII - *solução pacífica dos conflitos; (...)*

**• é permitido o asilo político:**

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

X - *concessão de asilo político.*

(...)

**• é proibida a conduta de tortura:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

III - *ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; (...)*

**• assegura a liberdade de expressão e de comunicação social:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

IX - *é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; (...)*

Art. 220. *A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.*

(...)

§ 2º - *É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.*

(...)

**• assegura o direito à informação:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabi-

lidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIV - *é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;*

**• proíbe tribunal de exceção:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVII - *não haverá júízo ou tribunal de exceção;*

**• proíbe a extradição por crime político ou de opinião:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LII - *não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;*

**• obriga a comunicação da prisão de pessoas para não incorrer em desaparecimentos:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXII - *a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;*

**• assegura o exercício de direitos políticos:**

Art. 14. *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*

(...)

Art. 15. *É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:*

(...)

Diante do exposto é correto afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro contém entre os direitos e garantias de nível constitucional as sete dimensões que possibilitam construir um conceito de segurança humana nos termos propostos no PNDU/1944. O Estado brasileiro

está entre aqueles que estão prontos, em termos jurídicos, para construir as condições fáticas necessárias para viver em ambientes seguros.

Pode-se afirmar que estão presentes os aspectos éticos no sentido de valores humanos universais básicos a preservar, bem como o normativo, pois é possível instrumentalizar o direito à segurança humana. Ou seja, os valores e normas jurídicas, fundamentos de validade para o processo de positivação, estão presentes. Possibilita-se aos legisladores constitucionais e infra-constitucionais continuar a produção de normas jurídicas tendo por destinatários os governos, o domínio econômico, a sociedade civil e cidadão(s), sempre em busca de oportunizar a convivência com as dimensões que compõem a segurança humana também por meio do Direito.

### RESPONSABILIDADE ESTATAL, SOCIAL E EMPRESARIAL PARA A SEGURANÇA HUMANA

Contemporaneamente, não mais é suficiente o conceito tradicional de segurança humana restrito ao foco estatocêntrico. Deve-se buscar referências em paradigmas humanocêntricos que prestigiem a efetividade dos direitos fundamentais. Esta nova direção é necessária diante da complexidade das relações humanas que transformaram a sociedade em uma sociedade de risco. Assim, as ações exclusivamente estatais não mais são suficientes para conter os sofrimentos que se apresentam.

A responsabilidade pela qualidade da vida humana é de todos que com ela tem relação, ou seja, com o ser humano em suas múltiplas dimensões: familiar, cidadã, social, política, religiosa, econômica. Em todas estas vivências é possível identificar situações de insegurança, razão pela qual é preciso dividir as atribuições para possibilitar ambientes que gerem segurança ou sustentabilidade humana.

### RESPONSABILIDADE ESTATAL

No que diz respeito às atribuições do Estado, ressalta Lourival Vilanova<sup>9</sup> que as competências estatais são fatos jurídicos que deflagram relações jurídicas de direitos e deveres correlatos. Acrescenta que o desempenho das atribuições juridicamente imputável ao Estado se faz por intermédio de seus agentes titulares de funções ou por meio dos governos. Sendo assim é a partir do texto constitucional que será possível identificar o “quantum” de direitos e deveres que os membros da nação transferiram ao Estado, dimensionando a atuação dos governos, inclusive, quando se trata de delimitar as responsabilidades diante da segurança humana.

---

9 VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 184 e 187.

Ao tratar sobre relação jurídica no direito público, Vilanova<sup>10</sup> argumenta que o “quantum” de Estado na órbita social é uma variável histórica. Assim, é possível recorrer a este critério para diferenciar as diferentes formações dos Estados. Se ao Estado é permitido intervir nas relações privadas econômicas, para os referenciais do liberalismo, este “quantum” de Estado deve ser mínimo no sentido regulatório e enquanto agente econômico somente onde não há interesse dos particulares. Em Estados Sociais a atuação deve ser maior, especialmente, para viabilizar as inúmeras formas de acesso e de permanência no usufruto de direitos fundamentais. O neoliberalismo continua a advogar um Estado menor, mas aceita intervenção regulatória maior, tanto por meio de controles normativos, quanto de fiscalização, de incentivos, de planejamento e de outros.

Quanto ao Estado brasileiro, avaliando-se as atribuições constitucionais acima apresentadas, pode-se afirmar que deve atuar tanto por meio de ações concretas de forma a implementar políticas públicas para as inclusões referidas (Estado Social), quanto como agente regulador, fiscalizador, incentivador e planejador (Estado neoliberal).

Os argumentos que sustentam esta conclusão estão no texto constitucional brasileiro e, para exemplificar, destaque-se o Art. 196 a partir do qual é possível construir a seguinte norma jurídica: *dada atribuição do serviço de saúde, então, o Estado (União, Estado-membro ou Município) tem o direito subjetivo e o correlato dever jurídico de prestar tais serviços a toda e qualquer pessoa que dele necessite.* (grifos nossos).

A partir desta construção é dispensável enfatizar que diante de norma de nível constitucional não há opções para os governos em cumpri-la ou não. Da mesma forma, é possível construir inúmeras outras normas que expõem deveres jurídicos do Estado e, ao serem reunidas, permitem afirmar que é obrigatória a participação do Estado para viabilizar a segurança humana.

Quanto ao argumento da intervenção estatal nos termos da proposta neoliberal, é possível construir norma jurídica a partir do texto do Art. 174 da CF que garante competência para, por meio de normas jurídicas infraconstitucionais, regular ou incentivar ações da iniciativa privada que contribuam para a sustentabilidade humana. A questão que se analisará adiante é a avaliação se esta norma de competência tem a mesma natureza jurídica daquela apresentada no parágrafo anterior, ou seja, se os governos, diante do conceito de segurança humana, podem ou devem intervir por meio normativo ou de incentivo, tendo por destinatários o domínio econômico e a sociedade civil. De outra forma, diante do paradigma da segurança humana, a competência em análise é de exercício obrigatório ou facultativo?

---

10 Idem, p. 259.

## RESPONSABILIDADE DA SOCIEDADE CIVIL

A nova dimensão de segurança humana leva a um conceito de cidadania global, portanto, ultrapassa a dimensão nacional. Neste sentido, embora as pessoas estejam submetidas, nos diversos territórios, às diferentes ideologias políticas ou formas de dominação, têm em comum a realidade do sofrimento ou das inseguranças nos termos em que ora se trata. Este elo, esta interconexão, unifica a sociedade civil tanto nos limites da fronteira nacional quanto além delas.

As pessoas se organizam para enfrentar os riscos presentes na sociedade de risco globalizada. Muitas vezes são motivadas pelo desalento diante da inação ou insuficiência da atuação estatal, outras por terem compreendido que a solução talvez deva partir do próprio indivíduo que constrói sua história. Ao tomar atitudes nesse sentido, independentemente de qual seja a motivação, contribuem para construir uma consciência de que é necessário proporcionar oportunidades para se vivenciar valores universais que dão suporte axiológico para o conceito de segurança humana. Entre eles tem-se: solidariedade, lealdade, liberdade, fraternidade, honestidade, conhecimento, bem-estar, respeito, paz, justiça.

Esta atuação da sociedade civil organizada foi denominada<sup>11</sup> de Terceiro Setor. É tema afeto, também, às questões da modernização do Estado e tem por fundamento filosófico-político-econômico o neoliberalismo, apresentando proposta para os desafios das questões sociais, que são antigas, mas que exigem uma resposta à luz de uma sociedade da era da informação.

São instituições voluntaristas e sem fins lucrativos que prestam serviços não exclusivamente públicos, mas de interesse público. É também denominado de setor público-não estatal, organizado em torno de ações em áreas como a educação, saúde, assistência social, cultura, pesquisas científicas, ecologia, movimentos sociais em oposição a preconceitos e outras.

Neste setor, as relações estão submetidas a um regime jurídico que mescla normas do Direito Público e de Direito Privado. O regime jurídico privado prestigia as normas que positivam valores da racionalidade econômica: agilidade, qualidade, maior liberdade, menores custos, nem sempre presentes na atuação do Estado por intermédio de sua estrutura administrativa direta ou indireta. O regime jurídico de direito público se faz presente com as normas de controle, uma vez que os governos poderão, por meio de incentivos ou parcerias, empregar recursos públicos apoiando as ações sociais já referidas.

---

11 MARINS DE SOUZA, Leandro. **Tributação do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004, p. 66-67. Indica Leandro Marins de Souza os estudos de Simone Coelho para apontar a origem da expressão Terceiro Setor, no linguajar norte-americanos (*third sector*), pressupondo, portanto, Primeiro e Segundos Setores. O Primeiro Setor é reservado à atuação estatal, organizada sob forma da Administração Direta ou Indireta, para cumprir com as atribuições constitucionais e legais exclusivas e privativas. No Segundo Setor predominam as relações humanas econômicas e construído a partir da racionalidade econômica e enaltece valores como os da eficiência e lucro, regidas por normas de Direito Privado, destacando-se a autonomia da vontade e a mínima intervenção estatal.

Constata-se um forte crescimento do terceiro setor. Surge o questionamento: seria a publicização da sociedade civil? Ou, talvez, o início de um processo cujo foco seja a discussão sobre a despublicização de determinadas responsabilidades estatais? E, com isto, configurar-se-ia a possibilidade de concretização da ideologia político-econômica de um Estado menor, mas atuando como parceiro da iniciativa privada?

No Brasil o tema do terceiro setor foi incluído na reforma administrativa do Estado, denominada Reforma Gerencial. A inspiração veio da reforma do Estado do Reino Unido, conforme consta da Revista do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado.<sup>12</sup> Na verdade, positivou-se a previsão de nível constitucional em que algumas destas ações estão reunidas no tema da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) nos termos do Art. 194.

Pode-se afirmar que há previsão jurídico-constitucional que garante e tutela a participação da sociedade civil:

i) protegendo da tributação as organizações sem fins lucrativos por meio da imunidade tributária conforme Art. 150, VI, “c”;

ii) exigindo-se dos governos que envolvam estas organizações na formulação de políticas públicas para o setor de assistência social nos termos dos Arts. 203 e 204, II.

Os governos, ao cumprirem com o dever de convocar a sociedade civil para construir políticas públicas, darão importante passo em direção à sua qualidade. As pessoas que atuam no terceiro setor estão aptas a apontar as inseguranças humanas que mais lhes afligem. Certamente as soluções apontadas estarão lastreadas em ideologias político-sociais emancipatórias, como oportunizar os direitos fundamentais, que geram segurança humana, e não direitos político-assistencialistas que geram aprisionamento humano.

## RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL

A concepção tradicional ou privativista definia a empresa como organização de bens para a produção, voltada exclusivamente para fins lucrativos. Era vista como mera atividade exercida pelo empresário, ou seja, parte de seu patrimônio e dele dependente. Contemporaneamente, esta concepção mudou e a empresa é considerada como sujeito de direitos e obrigações na vida social:

A exemplo da função social do contrato (Art. 421 do Código Civil), a liberdade da empresa no exercício de suas atividades está condicionada ainda, pelos limites da função social, expressando, paradoxalmente, para o setor empresarial, possibilidades

---

12 MARTINS, Humberto Falcão. Rumo a uma nova gestão pública. **Reforma gerencial**. Brasília, n. 1. p. 24, maio 1998.

de novas ações, exigidas pelo mesmo mercado, acostumado ao melhor lucro, pelo menor custo.<sup>13</sup>

A contemporânea Teoria da Empresa concebe-a como um organismo que atua na sociedade, com personalidade reconhecida pelo Direito e partícipe importantíssima das ações que compõem a política econômica estatal. Sua atuação no domínio econômico possibilita realizar valores e normas jurídico-constitucionais. Dessa forma, a atividade econômica desempenhada pela empresa passa a ser preocupação do(s) seu(s) criador(es), do Estado e da sociedade. As relações empresariais não são reguladas somente por normas de natureza civil; passam a ser objeto, também, das normas constitucionais e econômicas. Todas estas normas e as demais que tratam das relações da empresa no domínio econômico e com o Estado, ao serem reunidas, compõem o ramo do Direito Empresarial.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu Art. 170 apresenta o regime jurídico-econômico que deve nortear todas as ações empresariais e também dos governos diante do domínio econômico. Os valores e normas que se extraem deste artigo expõem um regime jurídico que direciona a atuação dos agentes econômicos para objetivos muito além do tradicional e legítimo lucro. Ou seja, o poder econômico é reconhecido em nível constitucional como poder legítimo, mas condiciona o seu exercício ao seguinte conjunto de exigências: submeter-se à soberania nacional; usar a propriedade com função social; condutas que viabilizem a livre iniciativa e a concorrência; respeitar as relações de consumo; atuar conforme as normas que protegem o meio ambiente; participar da realização do objetivo do pleno emprego; observar as normas que tratam das relações do trabalho e, ainda, que os lucros auferidos não sejam arbitrários.

O respeito ao regime jurídico apresentado é dever de todos os agentes econômicos. Entre os valores e normas mencionadas tem especial destaque para o tema da seguridade humana relacionado imediatamente à atividade econômica e, para esta pesquisa, a segurança ambiental e a segurança econômica.

Quanto à dimensão ambiental, atualmente, as questões que envolvem a atividade econômica são sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento econômicos à vista desta sustentabilidade. Dos discursos ambientalistas extrai-se a insistência para que as questões ambientais sejam colocadas em pauta nos debates econômicos. Até mesmo os argumentos que se fundamentam na racionalidade econômica demonstram que os custos de não se tomar atitudes preventivas são mais altos que atitudes de prevenção. O custo da inação é maior que o custo da ação. Isto é constatável diante das profundas mudanças que ocorrem no meio ambiente e talvez a mais explícita seja a climática (aquecimento global), em face dos prejuízos que têm causado a todos.

---

13 FERREIRA, Jussara S. A. B. N. Função social e função ética da empresa. In: **Argumentum**. Revista de Direito da Universidade de Marília. v. 4. p. 44-45, 2004,.

Na há como ignorar que a atividade econômica teve grande participação para a atual degradação e riscos ambientais. Graves são as repercussões planetárias desta realidade e, portanto, justificam ações imediatas em favor da segurança ambiental. Entre estas ações, possivelmente, de bons resultados, estão aquelas que criam órgãos nos organogramas empresariais com atribuição de implementar políticas aptas para os desafios ambientais, tanto no ambiente interno quanto para os efeitos externos da atividade empresarial. Gerir responsavelmente as externalidades positivas e negativas dos riscos ambientais é um imperativo ético.

Quanto à dimensão da segurança econômica e sob a perspectiva da sustentabilidade no trabalho, é importante que a empresa respeite as normas que tratam das relações do trabalho, mas, deve ir além. O trabalho humano e o capital são dependentes. Portanto, é necessária uma relação de respeito e equilíbrio. Para este objetivo, deve-se construir uma mentalidade empresarial que busque um sentido humanocêntrico para as atividades empresariais. Este sentido está ligado à realização de valores, mas, não somente aqueles que compõem a tábua de valores econômicos (eficiência, organização, resultados) e a partir dos quais se constrói toda a racionalidade econômica. Deve-se considerar, inclusive, a tábua que contém a solidariedade, o bem-estar, a segurança, a confiança, a liberdade.

Adela Cortina<sup>14</sup>, ao analisar a ética nas relações econômicas, aponta que são possíveis atitudes dos gestores diante dos seus empregados, que tenham por fundamento os valores acima referidos: delegação de poderes, desburocratização, diálogo, benefícios, formação profissional e outras. Assim agindo, os empresários contribuem para uma mentalidade empresarial que absorveu as necessidades coletivas (todos aqueles afetados pela atividade da empresa) e compreendeu o papel social da empresa, diante de uma sociedade que já despertou para avaliar atitudes de responsabilidade social.

A interação das empresas com a sociedade civil que atua no terceiro setor é, também, uma possibilidade importante para agilizar a inclusão e os acessos a direitos fundamentais. Mesmo que tais iniciativas não sejam voluntárias, ou seja, ocorram exclusivamente porque houve a intervenção do Estado por meio de incentivos para os países em desenvolvimento, são aceitáveis. Isto porque o nível de exclusão é de tal ordem que, muitas vezes, não é possível esperar que os empresários tomem consciência de que a verdadeira eficiência econômica, atualmente, deve ser considerada com base no conceito de desenvolvimento econômico (Estado Social) e não mais de crescimento econômico (Estado Liberal). Há importante diferença entre estas duas ideologias, conforme alerta Lourival Vilanova<sup>15</sup> ao escrever sobre “Proteção jurisdicional dos direitos numa sociedade em desenvolvimento”:

---

14 CORTINA, Adela. **Ética aplicada y democracia radical**. Madrid: Tecnos, 2001, p. 276.

15 VILANOVA, Lourival. Proteção Jurisdicional dos Direitos numa Sociedade em Desenvolvimento. In: **Escritos Jurídicos e Filosóficos**. Vol. 2, São Paulo: AXIS MVNDI-IBET, 2003, p 485.

A ideologia do desenvolvimento – o desenvolvimento como idéia-força e como gramática do Poder, a política do desenvolvimento – diferentemente da ideologia do progresso (que é liberal), é incompatível no esquema do Estado-de-direito liberal. É a ideologia do Estado social de direito. Os direitos individuais perdem a preminência que desfrutavam.

Quando as empresas enveredarem por estes caminhos estarão participando, efetivamente, para a vivência das dimensões que compõem a segurança humana.

#### A SEGURANÇA HUMANA: PARADIGMA PARA A INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO

A segurança humana deve ser uma preocupação não mais somente dos Estados, mas sim da sociedade civil e dos agentes econômicos. Ela deve orientar as ações humanas em todas as oportunidades e locais, uma vez que é uma exigência ética participar de processos que eliminem ou diminuam o sofrimento humano. No entanto, é preciso indicar caminhos e, para tanto, faz-se necessário, inicialmente, reconhecer a inter ou multidisciplinariedade do tema. O conhecimento das ciências sociais, das ciências da natureza e das ciências exatas deve ser reunido para que os avanços não tardem. Embora possa parecer uma tarefa muito difícil, organismos internacionais de há muito se engajaram e têm produzidos documentos com compromissos importantes<sup>16</sup>.

Mas questões complexas em torno da defesa da soberania nacional em seu conceito tradicional, a ausência de diálogos sob o pretexto da segurança nacional, a pretensão de hegemonia cultural, interesses privados defendidos à luz do modelo antigo do progresso econômico, inviabilizam ou retardam a efetividade dos direitos humanos universais que são essenciais para a segurança humana.

Um caminho mais curto para vivenciar as dimensões da segurança humana pode ser instrumentalizado pelo Direito por meio do fenômeno da positivação e da interpretação sistemática. O Direito é uma das importantes criações humanas. Ao ser avaliado, pode-se afirmar que proporcionou mais avanços do que retrocessos diante das relações sociais e, por isto, deve continuar a ser considerado como um instrumento para estabilizar e provocar mudanças no nível das relações humanas intersubjetivas.

A partir destas considerações, do conceito de segurança humana e trazendo à frente o ordenamento jurídico brasileiro inaugurado a partir de 1988, é possível concluir que o Estado Brasileiro tem os pré-requisitos jurídicos para possibilitar a efetividade das sete dimensões.

---

16 Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (1966); Convenção internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); Convenção Contra a Tortura e outros Tratos e Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984); Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e muitos outros documentos jurídicos em busca de envolver a comunidade internacional na defesa de direitos fundamentais.

Significa afirmar que os fundamentos para deflagrar o processo de positivação que transforma aquelas dimensões em normas jurídicas estão presentes. A Nação brasileira elevou ao nível constitucional as dimensões econômicas, alimentar, da saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política. Portanto, não há possibilidade de discricionariedade aos destinatários dos valores e das normas constitucionais em desconsiderá-las. Mas quem são estes destinatários? São os governos, os órgãos titulares do poder político (Executivo, Legislativo e Judiciário), a sociedade civil, os agentes econômicos, enfim, todos que estejam sob a jurisdição deste ordenamento, do Estado Brasileiro.

Por meio da positivação é possível identificar quem são os sujeitos de direito que têm atribuição de promover as dimensões em análise. Para expor melhor este argumento é importante lembrar que: i) positivar será aqui considerado como aquele fenômeno jurídico de produção de normas jurídicas com base nos valores e normas jurídicas de nível constitucional; ii) a produção das normas jurídicas novas (inaugurais) ocorre por iniciativa do órgão Legislativo, das normas regulamentares (secundárias) por iniciativa do órgão Executivo e das normas concretas e individuais (secundárias) para resolver conflito de interesses por iniciativa do órgão Judiciário; iii) as normas jurídicas trazem direitos e deveres jurídicos (normas de direito material) bem como indicam as antijuridicidades e as sanções (norma de direito processual); iv) com a existência da norma de direito material e a ocorrência no mundo das vivências/convivências do fato nela previsto é que se instala uma relação jurídica que permite apontar os direitos subjetivos e os deveres jurídicos; v) diante da norma de direito processual e da constatação no mundo das vivências/convivências de que os deveres jurídicos não foram cumpridos, o Estado deverá ser chamado e, na atribuição do exercício da tutela jurisdicional, em um processo, impor a sanção prevista.

Diante do texto constitucional que atribui ao Estado intervir sobre o domínio econômico por meio da produção de normas para proteção ambiental (Art. 170, VI), o Estado terá direito e dever de produzi-las. Não cumprir tal dever (antijuridicidade) determina a norma constitucional, a sanção de inconstitucionalidade por omissão (Art. 103, § 2º). Por meio deste exemplo pretendeu-se apenas fazer um exercício para demonstrar que é possível construir inúmeras normas de nível constitucional com base nos artigos que tratam das dimensões da segurança humana. Sendo possível construir normas, a positivação direitos subjetivos/deveres jurídicos é exposta e a conclusão possível é de que há um “dever ser” constitucional, muitas vezes, à espera de ser exercido ou cumprido, respectivamente.

A dinâmica própria do processo de positivação é deflagrada pela ação humana daqueles que têm direitos subjetivos desrespeitados, bem como daqueles que têm direito e dever de produzir normas. Sendo assim, a questão que precisa ser enfrentada é a efetividade do sistema jurídico diante do mundo fenomênico, ou seja, se o plano normativo consegue estabilizar ou provocar mudanças de conduta e implementar o “dever ser jurídico”. Buscar esta efetividade é atribuição daqueles que têm dever jurídico de construir normas jurídicas de direito material,

direito processual e normas de execução da norma processual quando esta não é observada. Para tanto há o prévio e indispensável processo da interpretação jurídica dos textos constitucionais ou legais, momento em que os conhecimentos hermenêuticos são muito importantes, especialmente porque enfocam o desafio maior para os estudiosos do Direito: a efetividade do ordenamento jurídico!

Quanto às questões da efetividade duas importantes correntes doutrinárias do campo da hermenêutica jurídica se destacam: a hermenêutica clássica e a moderna. Bonavides<sup>17</sup> apresenta os pontos distintivos:

Na velha hermenêutica, regida por um positivismo lógico-formal, há subsunção; em a Nova Hermenêutica, inspirada por uma teoria material de valores, o que há é a concretização; ali, a norma legal, aqui, a norma constitucional; uma interpretada, a outra concretizada.

A partir dos fundamentos da Hermenêutica moderna, a efetividade dos direitos que compõem a segurança humana deveria poder ser constatada de imediato, ou seja, independentemente da continuidade do processo de positivação, pois, sendo essencialmente direitos fundamentais, estão contidos em normas jurídicas construídas com base no texto constitucional. É neste sentido o texto do Art. 5º, § 1º da Constituição Federal de 1988.

Considerando-se, neste momento, as sete dimensões da segurança humana diante das relações no domínio econômico, bem como o regime jurídico-econômico constitucional brasileiro expresso especialmente no Art. 170 CF/88, os governos têm o dever jurídico de, ao intervir sobre este plano, impor a tais relações a direção de oportunizá-las.

As possibilidades de intervenção do Estado sobre o domínio econômico estão elencadas no Art. 174 da CF:

- por meio **normativo** com a atuação do órgão Legislativo introduzindo normas inaugurais que disciplinarão as relações econômicas de modo a garantir o direito à livre iniciativa, mas compatibilizando-o com os direitos que possibilitem a segurança humana. Ao Estado compete legislar para que o regime jurídico-econômico constitucional previsto no Art 170 CF/88 alcance o mundo das convivências sociais. Significa intervir sobre o domínio econômico para, por exemplo, definir direitos que valorizem o trabalho humano; impor deveres de preservação ambiental; equilibrar as relações jurídicas de consumo com normas de ordem pública; assegurar um mercado concorrencial saudável para universalizar oportunidades emancipatórias;
- por meio da **fiscalização** em que o órgão Executivo atua para que as normas interventivas sejam cumpridas. A efetividade da intervenção sobre o domínio econômico depende, também, dos sistemas fiscalizatórios. Enquanto não

---

17 BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 591.

houver o engajamento voluntário dos agentes econômicos em vivenciar a ética que está embutida no regime jurídico-econômico constitucional de 1988, os governos precisam investir em tecnologias para que se façam presente de modo eficiente e impor o cumprimento das normas jurídicas, dos pré-requisitos para incentivos e dos planos de caráter vinculatório cujos destinatários estão no domínio econômico;

- por meio de normas que **incentivem** iniciativas empresariais em favor da efetividade do regime econômico-constitucional. Estes incentivos podem ser tributários (regime jurídico da extrafiscalidade), de créditos ou de outra natureza, desde que a finalidade seja contribuir para a segurança humana, por exemplo: estimular as empresas a se instalarem nas regiões com menor desenvolvimento sócio-econômico e assim gerar empregos, renda, produção, moradias, agilizando o fluxo da economia; incentivar que novas micro e pequenas empresas sejam criadas para gerar novas oportunidades de ocupação econômica e fortalecer a concorrência; construir políticas públicas que estimulem as empresas a gerar e manter empregos para se aproximar dos índices econômicos que indicam quando uma economia está nos limites do pleno emprego; incentivar condutas empresariais que cumpram função social e, preferencialmente, aqueles que voluntariamente se dediquem a atitudes de responsabilidade social;

- por meio de **planejamento**, quando estabelece diretrizes que deverão nortear políticas públicas entre elas, políticas econômicas, que, em regra, têm forte influência na definição das políticas empresariais. Organização, eficiência, resultados, são valores que necessariamente direcionam as decisões empresariais e eles são os fundamentos axiológicos do planejar. Assim, quando os governos demonstram por meio do planejar quais políticas pretendem, os agentes econômicos podem ser tocados e para este rumo enveredar. No entanto, para que tais políticas sejam constitucionais, devem priorizar aquelas que efetivamente gerem a segurança humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa de Juan Pablo Fernández Pereira sobre **La Seguridad Humana**. Un Derecho Emergente, concluída no ano de 2005 pela Universidade Autônoma de Barcelona e publicada em novembro de 2006 pela editora Ariel S.A, foi o ponto de partida para desenvolver este trabalho. Algumas importantes conclusões e apontamentos do autor, entre elas as dimensões que compõem o conceito de segurança humana foram cotejadas com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, para verificar se foram incorporadas ao texto constitucional. Constatou-se que sim, ou seja, o ordenamento nacional prevê ora como direito individual, ora como atribuição do Estado, da sociedade e dos agentes econômicos o dever de possibilitar a segurança humana por meio da segurança econômica, alimentar, saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política.

Vivenciar estas dimensões depende da ação dos governos, da sociedade civil (terceiro setor) e das empresas. Os governos têm o poder político e jurídico para oportunizar a segurança humana, por ações como a de legislar e assim explicitar ou criar tais direitos; a de fiscalizar em nível administrativo o cumprimento de tais deveres jurídicos; a de impor, por meio do Judiciário, o cumprimento destes deveres jurídicos; a de implementar políticas públicas nesta direção; intervir no domínio econômico para compelir ou incentivar os agentes econômicos para que cumpram com a responsabilidade que lhes cabe.

A atribuição de intervenção no nível das relações econômicas para possibilitar as dimensões citadas é dever jurídico dos governos. Esta ética lastreia o regime jurídico-econômico constitucional. Portanto, intervir nos termos do Art. 174 da CF/88 por meio normativo, fiscalizador, do incentivo e do planejamento são os instrumentos jurídicos à disposição, mas de exercício obrigatório. A sanção é a inconstitucionalidade por omissão ou por ação em desconformidade com as diretrizes da segurança humana que estão na Constituição.

Diante do exposto, pode-se concluir que o Estado Brasileiro está entre aqueles que têm todos os requisitos jurídicos para viabilizar todas as dimensões da segurança humana e contribuir para diminuir o sofrimento da humanidade. É preciso aprimorar a interpretação jurídica que possibilite a efetividade destes direitos e esta responsabilidade está, primordialmente, nas mãos do Legislativo, do Executivo e do Judiciário brasileiros, nesta ordem.

## REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CORTINA, Adela. **Ética aplicada y democracia radical**. Madrid: Tecnos, 2001.
- FERREIRA, Jussara S. A. B. N. Função social e função ética da empresa. In: **Argumentum**. Revista de Direito da Universidade de Marília. v.4. Marília: UNIMAR, 2004, p. 35-52.
- MARINS DE SOUZA, Leandro. **Tributação do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004,
- MARTINS, Humberto Falcão. Rumo a uma nova gestão pública. **Reforma gerencial**. Brasília, maio/1998, nº. 1. pp. 22-26.
- PEREIRA, Juan Pablo Fernández. **La seguridad humana: un Derecho Emergente**. Barcelona: Ariel, 2006.
- VILANOVA, Lourival. **Causalidade e Relação no Direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Causalidade e Relação no Direito**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- \_\_\_\_\_. Lourival. Proteção Jurisdicional dos Direitos numa Sociedade em Desenvolvimento. In: **Escritos Jurídicos e Filosóficos**, São Paulo: AXIS MVNDI-IBET, v. 2, p 463-498, 2003.

## RESÍDUOS SÓLIDOS INDUSTRIAIS: PASSIVO E RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

Paulo Roberto Pereira de SOUZA

### CRESCIMENTO ECONÔMICO, PROGRESSO E QUALIDADE DE VIDA

Vive-se dias de apreensão e desafios, resultantes do modelo econômico fortemente baseado no uso de recursos naturais. Nas últimas décadas o crescimento econômico provocou impactos de magnitude ainda não totalmente conhecida em decorrência de freqüentes e sérias agressões à natureza. Estima-se que o Planeta Terra tenha 4,2 bilhões de anos<sup>1</sup>, no entanto só muito recentemente o ser humano se deu conta da gravidade de suas agressões ao meio ambiente.

As transformações econômicas ocorridas no século passado resultaram em grande ampliação da produção, crescimento da população da Terra, surgimento de grandes conglomerados humanos, enfim nasceu a sociedade de massa.

A sociedade de massa passou a exigir uma produção de massa, para atender ao consumo de massa, resultando na geração de resíduos de igual magnitude em quase todas as atividades humanas.

A nova realidade social, econômica e política, é claro, exigiu uma resposta jurídica. Foi exatamente com base em novas e complexas demandas da sociedade que o jurista conseguiu seu mais notável feito, que foi o isolamento da categoria *direitos difusos*. A partir desse momento

---

<sup>1</sup> Foram descobertas no nordeste do Canadá as mais antigas rochas conhecidas da Terra, com idade estimada em 4,28 bilhões de anos. In: Blog Ciência. Disponível em: <<http://blog-ciencia.blogspot.com/2008/09/descobertas-rochas-mais-antigas-do.html>> Acesso em: 12 nov. 2008.

foi criado um direito de massa para dar respostas às novas e complexas demandas da sociedade de massa.

Tal fato se inicia no final da década de 60 com a publicação do estudo pioneiro do Clube de Roma sobre a ameaça ecológica. A repercussão de tal estudo foi tão grande que acabou resultando na edição da lei ambiental norte-americana, o *national policy act*.

Diante da magnitude do problema, a Organização das Nações Unidas - ONU criou um grupo de estudos para preparar o documento básico da conferência que realizaria em 1972 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.<sup>2</sup> Tal grupo foi comandado pela Primeira Ministra da Noruega, a médica Gro Harlem Bruntrland, que apresentou ao mundo o conceito de *desenvolvimento sustentável*, entendido como aquele tipo de desenvolvimento capaz de atender às demandas das gerações atuais sem comprometer a vida das gerações futuras.

Este princípio foi aprovado com o seguinte enunciado:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e o desfrute de condições de vida adequadas em um meio de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e ter a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Diante da adesão maciça dos mais de 100 países participantes da Conferência de Estocolmo, o mundo começou a formular indicadores de sustentabilidade.

Profissionais das mais diversas áreas se uniram para possibilitar o atendimento de todas as demandas humanas que exigiam cada vez mais, maior produção da indústria, comércio e agricultura, de maneira a atender tais necessidades, no entanto dentro de parâmetros capazes de eliminar ou minimizar os impactos ambientais.

Os profissionais das ciências naturais desde muito tempo dominam o conhecimento de técnicos para convivência harmônica com a natureza. O grande problema consistia no fato de que os indicadores formulados por tais profissionais tinham apenas o caráter de *recomendação técnica*, sem qualquer força obrigatória para as atividades empresariais.

É exatamente aí que profissionais das ciências sociais foram chamados para reformular conceitos da economia e do direito, incorporando a variável ambiental entre os fatores de produção e os deveres jurídicos.

A economia passa a internalizar os custos ambientais por meio de uma revisão de preços que os torne reais, de forma que o capital da natureza seja considerado e seu custo compartilhado por todos. Por outro lado, o Direito passa a transformar indicadores de sustentabilidade em *deveres jurídicos* por meio da criação do microsistema do Direito Ambiental, capaz de tornar

---

2 A Conferência de Estocolmo reuniu 110 países, os quais aprovaram um plano de ação contendo 26 princípios e 109 recomendações aos governos e às organizações internacionais, além de propor a criação de um fundo mundial para a defesa do meio ambiente.

obrigatórias as regras até então ditadas pelos profissionais das ciências sociais como recomendações<sup>3</sup>.

O Brasil evoluiu bastante nos últimos anos por ter criado um sistema de proteção ambiental em que a destinação, mitigação e reparação de danos provocados por resíduos sólidos mereceram um tratamento especial por parte do sistema jurídico.

Por outro lado, como vem acontecendo em boa parte do mundo, as empresas brasileiras começaram a assumir a questão ambiental como responsabilidade social da empresa.

## A INTRODUÇÃO DA VARIÁVEL AMBIENTAL NO COTIDIANO DAS EMPRESAS

O século passado foi marcado, entre outros fatores, por grandes mudanças, especialmente no que se refere às questões ambientais.

O crescimento econômico resultou na geração de grandes quantidades de resíduos industriais e domésticos, em degradação do solo, queda de sua produtividade e perda da biodiversidade, tudo aliado às mudanças climáticas, o que passou a exigir uma nova postura de todos: setor público e coletividade.

Diante do quadro alarmante, vários movimentos surgiram em todo o mundo, resultando em iniciativas legais e mudanças no sistema de gestão com o objetivo de construir a sociedade sustentável.

A convivência com o risco passa a ser uma constante na vida do homem contemporâneo, exigindo dele a formatação de novos valores capazes de permitir o enfrentamento da crise ambiental.

No Direito vimos a construção da tutela coletiva com a criação do macrobem ambiental e o isolamento da categoria direitos difusos, além da responsabilidade coletiva e da equidade intergeracional na tutela do meio ambiente.

Na economia o conceito de sustentabilidade passa a fazer parte das preocupações de dirigentes empresariais que começam a debater e a formular novos padrões éticos no exercício de suas atividades.

Assim, surge o conceito de responsabilidade social da empresa, merecendo destaque a construção da ética ambiental.

Em um primeiro momento pode-se afirmar que o mercado impulsionou o setor empresarial para a adoção de padrões de produção ambientalmente corretos. Na seqüência, a questão é incorporada por boa parte do empresariado brasileiro que começa a se preocupar com a preservação do meio ambiente.

---

3 Princípio 16 – As autoridades locais devem promover a internalização de custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em consideração que o poluidor deve arcar com os custos da poluição.

O empresariado constata que a proteção ambiental não é incompatível com o exercício da atividade econômica e que é possível manter suas atividades sem comprometer o ameaçar a vida das gerações futuras.

A produção sustentável se dá por meio da incorporação de indicadores de qualidade ambiental no sistema produtivo. Tais indicadores, formulados por profissionais das ciências naturais, mostram como produzir sem agredir o meio ambiente.

Alguém já disse que *onde começa a economia termina a ética*. Pode-se dizer, sem dúvida alguma, que esta afirmação não tem que ser verdadeira para que a atividade econômica se dê com lucro e eficiência.

A nova economia, denominada de *economia ecológica* ou *economia ambiental*, pressupõe a incorporação dos custos ambientais nos fatores de produção.

Não pode existir um conflito entre a preservação dos recursos naturais e a economia.

O principal criador da denominada *Economia Ecológica*, Robert Constanza, considera que a visão básica da economia convencional é a de que os consumidores humanos individuais são figuras centrais. Seus gostos, preferências e desejos são forças determinantes para os fatores de produção. E mais: a base dos recursos naturais é tomada como essencialmente inesgotável devido ao progresso técnico e infinita substituídidade<sup>4</sup>.

O pensamento tradicional crê na abundância dos recursos naturais e no fato de que o progresso tecnológico poderá substituir qualquer bem natural.

Não existe o conceito de capital da natureza, sendo os bens naturais considerados apenas como parte dos fatores de produção, sem qualquer preocupação com os serviços ambientais prestados por eles.

Por outro lado Robert Constanza<sup>5</sup> considera que:

a Economia Ecológica adota uma visão mais holística na qual os seres humanos são só um componente (ainda que importante) do sistema total. As preferências, o entendimento, a tecnologia e a organização cultural humanas, evoluem conjuntamente para refletir as oportunidades e as limitações ecológicas em sentido amplo. Os seres humanos ocupam um lugar especial no sistema porque têm a responsabilidade de entender o papel que eles mesmos desempenham dentro do sistema geral e de manejá-lo de forma que se mantenha sua sustentabilidade.

A nova economia pressupõe o respeito aos recursos naturais para efetivamente chegar à idéia de sustentabilidade. É necessário distinguir crescimento de desenvolvimento. Por crescimento pode-se entender uma mudança quantitativa, um aumento na escala de produção

---

<sup>4</sup> CONSTANZA, Robert. La economía ecológica de la sostenibilidad. Invertir em capital natural. In: GOOGLAND, Robert; SALAH EL SERAFY, Herman Daly; DROSTE Von Bernd. (coord.) **Medio ambiente Y desarrollo sostenible**: Más Allá Del informe Brundtland, 1992, p. 104.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 105.

de um fábrica, no número de habitantes de uma cidade, sem qualquer preocupação com as conseqüências ou impactos das atividades. O que se toma em conta é o número final sem se preocupar com os resíduos gerados, a quantidade de energia consumida, a água ou o ar contaminados.

O desenvolvimento pressupõe crescimento com melhoria da qualidade de vida das pessoas, medidas por meio de indicadores como saúde, educação, renda, diminuição da pobreza. O crescimento considera apenas o PIB, ou seja, o aumento real do produto interno bruto de uma nação.

O Brasil sempre esteve situado entre as 15 maiores economias do mundo, quando tal condição era medida pelo tamanho do PIB. Quando a Organização das Nações Unidas – ONU passou a medir o índice de desenvolvimento humano – IDH, o Brasil passou para a 70ª posição<sup>6</sup>. Para determinar o desenvolvimento de um país o IDH considera fatores como educação, saúde, renda, pobreza, longevidade, expectativa de vida. A situação brasileira melhorou muito e nos deixa à frente de inúmeras nações do mundo; no entanto, a comparação mostra as diferenças entre crescimento puro e simples e o desenvolvimento humano, na qual se mede qualidade de vida. Essa iniciativa do PNUD permitiu uma análise mais realística da realidade sócio-econômica mundial, ficando claro que muito mais importante que crescimento é o desenvolvimento.

O ser humano não é mais o centro de todas as atenções no Planeta Terra. O ser humano deve ser considerado um subsistema dentro de um sistema ecológico maior. Dessa forma as atividades humanas se submetem a limites que levam em conta a capacidade de assimilação ou absorção pelo Planeta Terra dos resíduos gerados pela atividade humana.

Robert Constanza<sup>7</sup>, sintetiza o problema nos seguintes termos:

Temos que reconhecer o sistema humano é um subsistema dentro do sistema ecológico geral. Isto não implica somente em uma relação de interdependência, mas em última instância em uma relação de dependência do subsistema em relação com o sistema geral ao qual deve sua origem. As primeiras perguntas que se faz em relação com um subsistema são: Quais são as suas dimensões em relação ao sistema total? A que dimensões pode chegar a ter? Que dimensões deveriam ter?

As limitações do crescimento surgiram como uma necessidade de manter a atividade econômica nos limites da capacidade de suporte do Planeta Terra. Dessa forma, indicadores de sustentabilidade foram criados e os parâmetros técnicos transformados em deveres jurídicos por meio de marcos regulatórios estabelecidos no âmbito do microsistema do Direito Ambiental.

---

6 Conforme Relatório publicado em 2007 pelo PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/IDH>> Acesso em: 08 out. 2008.

7 CONSTANZA, Robert, Op. cit., p. 105.

## MARCO LEGAL DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO DIREITO BRASILEIRO

Os resíduos sólidos são padronizados, normalizados e normatizados por meio de normas técnicas, normas de padronização e normas do Direito Ambiental. A Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT estabeleceu os padrões e normas para classificação e disposição de resíduos sólidos no Brasil. É também a ABNT que, por meio de uma de suas normas técnicas a NBR 10004/04, que conceitua resíduos sólidos.

Segundo a NBR 10004 (ABNT, 2004):

Os resíduos sólidos são definidos como: resíduos nos estado sólido e semi-sólido, que resultam de atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos, nesta definição, os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível.

A norma que hoje regula os resíduos sólidos é de 1987, alterada em 2004, e foi baseada no Regulamento Técnico Federal dos Estados Unidos, denominado *Code of Federal Regulation* (CFR, proteção do meio ambiente, parte 260-265).

A norma da ABNT classifica os resíduos quanto à sua periculosidade e conforme sua composição classifica seus riscos ao meio ambiente e à saúde pública, tendo por objetivo sua adequada gestão e destinação.

A norma em exame classifica os resíduos em: *Classe I - Perigosos, Classe II – Não Perigosos, Classe II A – Não inertes e, Classe II B – Inertes.*

Igualmente conceitua os resíduos perigosos, ou CLASSE I, como aqueles que:

[...] em função de suas propriedades físicas, químicas ou infecto-contagiosas, podem:  
apresentar risco à saúde pública, provocando mortalidade, incidência de doenças ou acentuando seus índices;  
apresentar riscos ao ambiente, quando o resíduo for gerenciado de forma inadequada;  
apresentar, uma das características, pelo menos:  
inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade ou patogenicidade; ou constar nos Anexos A ou B da NBR 10004:2004.

Já os resíduos da CLASSE II – Não perigosos são conceituados pela mencionada Norma NBR 10004, como de menor risco. A norma ainda os subdivide em *inertes e não inertes*. Os resíduos Classe II A – Não inertes são classificados como os possuidores de propriedades como

combustibilidade, biodegradabilidade ou solubilidade em água. Já os resíduos de Classe II B – inertes, são aqueles que não se enquadram nas classificações de resíduos Classe I – Perigosos ou de Classe II B – Inertes, nos termos desta Norma. Os resíduos II A – Não Inertes podem ter propriedades, como: biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água. Submetidos a testes, não alteram suas propriedades e seus componentes não são incompatíveis com a potabilidade da água, recebendo um tratamento diferente do sistema jurídico.

Os resíduos Classe II – Inertes são aqueles que, submetidos a contatos com água destilada ou deionizada, não sofrem alterações de seus elementos solubilizados a concentrações superiores aos padrões de potabilidade da água. As alterações apenas poderão ocorrer nos aspectos de turbidez, dureza e sabor, conforme descrito na NBR 1007, em seu anexo G.

A NBR 12235 trata do armazenamento de resíduos sólidos perigosos de maneira que não venham a pôr em risco a saúde pública e o meio ambiente. Os procedimentos indicados na norma devem ser adotados no armazenamento de todos os resíduos perigosos Classe I<sup>8</sup>. A armazenagem poderá ocorrer por diferentes formas como: bacias de contenção de resíduos, contêiner de resíduos, diques, e o armazenamento em si que deverá ser feito de maneira a não permitir a alteração da quantidade e da qualidade dos resíduos, tendo caráter temporário no caso de resíduos perigosos.

A Lei n. 6.938/81 conferiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA poderes para estabelecer os padrões ambientais brasileiros. Diante da relevância do tema resíduos sólidos várias resoluções foram editadas por aquele órgão, iniciando pela Resolução n. 006/88 que estabeleceu pioneiramente diretrizes nacionais visando o controle dos resíduos perigosos, mediante a realização de um inventário dos resíduos industriais gerados ou existentes no País.

Realizado o trabalho pioneiro de inventário dos resíduos sólidos perigosos no País, o CONAMA editou a Resolução n. 313/2002 que institui no País, em caráter obrigatório, o inventário nacional de resíduos sólidos industriais.

A referida resolução em seu artigo 2º, inciso I, classifica *resíduo sólido industrial* como:

todo o resíduo que resulte de atividades industriais e que se encontre nos estados sólido, semi-sólido, gasoso – quando contido, e líquido – cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgoto ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água e aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição.

*E inventário nacional de resíduos sólidos industriais* como:

---

8 Conforme definido na NBR 10004.

O conjunto de informações sobre a geração, características, armazenamento, transporte, tratamento, reutilização, reciclagem, recuperação e disposição final dos resíduos sólidos gerados pelas indústrias do país.

Nos termos da Resolução referida estão obrigadas a apresentar informações sobre geração, características, armazenamento, transporte e destinação dos resíduos sólidos, as indústrias das tipologias previstas na Classificação Nacional de Atividades Econômicas do IBGE.<sup>9</sup>

Os resíduos sólidos gerados por atividade empresarial de qualquer natureza em estado sólido e semi-sólido, capazes de causar poluição ambiental, deverão ser adequadamente acondicionados, transportados por empresa licenciada para tal e dispostos em aterros industriais licenciados e adequados para recebê-los.

São considerados como resíduos que exigem destinação especial os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, ou outros resultantes de equipamentos de controle de poluição e, mais, os líquidos cujas características não permitam o lançamento diretamente em corpos d'água.

O gerador do resíduo de qualquer natureza capaz de poluir ou contaminar o meio ambiente é responsável por seu acondicionamento, transporte e destinação. Trata-se de aplicação do consagrado princípio internacional do poluidor-pagador.

Inúmeras normas já dispõem a respeito da responsabilidade pelo recolhimento de embalagens e produtos inservíveis colocados no mercado. É o caso, por exemplo, da Resolução CONAMA n. 258/99<sup>10</sup>, que dispõe sobre obrigação das empresas fabricantes e importadoras de pneumáticos a coletar e dar destinação final, ambientalmente adequada, aos pneus inservíveis, existentes no território nacional. Referida resolução determinou o cumprimento de um cronograma que teve início em janeiro de 2002, estabelecendo que: para cada quatro pneus novos fabricados no País ou pneus importados, inclusive os que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível. Seguiu-se o cronograma até que, a partir de 1º de janeiro de 2005, para cada quatro pneus novos ou importados, as empresas deveriam dar destinação final a cinco pneus inservíveis<sup>11, 12, 13</sup>.

---

9 As tipologias referidas são as seguintes: I - preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados (Divisão 19); II - fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool (Divisão 23); III - fabricação de produtos químicos (Divisão 24); IV - metalurgia básica (Divisão 27); V - fabricação de produtos de metal, exclusive máquinas e equipamentos (Divisão 28); VI - fabricação de máquinas e equipamentos (Divisão 29); VII - fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática (Divisão 30); VIII - fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias (Divisão 34); e IX - fabricação de outros equipamentos de transporte (Divisão 35).

10 Artigo 3º, da Resolução CONAMA n.258, de 26/08/1999.

11 A Resolução n. 257, de 30 de junho de 1999, dispõe sobre a reciclagem e destinação de pinhas e baterias.

12 Lei Federal n. 9.974 de 06/06/00 e Decreto n. 3.550 de 27/07/00 disciplinam a destinação de embalagens vazias de agrotóxicos.

13 O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em ação de iniciativa do Ministério Público Estadual em decisão da 8ª Câmara Cível, relatada pelo DES. Ivan Bortoleto condenou um fabricante de refrigerantes a dar destinação

Diante da tríplice tutela do ambiente, administrativa, civil e penal, aquele que lançar matéria, substância ou energia em desacordo com os padrões ambientais estará sujeito a uma sanção administrativa<sup>14</sup>, multa simples ou diária, civil, reparação integral do dano causado, e penal.<sup>15</sup>

A destinação do resíduo deve ser feita de maneira segura em aterro industrial licenciado para tal fim e que atenda às normas técnicas da ABNT e do licenciamento ambiental, de modo a não colocar em risco o meio ambiente.

A responsabilidade do gerador do resíduo continuará co-responsável em caso de insolvência ou quebra da empresa que explora a atividade mesmo após destiná-lo em local licenciado.

## RESPONSABILIDADE CIVIL POR PASSIVOS AMBIENTAIS

O Direito Ambiental considera *passivo ambiental* qualquer desconformidade administrativa no exercício de uma atividade utilizadora de recursos naturais ou capaz de, por qualquer modo, provocar alterações nas qualidades do meio ambiente.

O conceito de passivo ambiental passa a considerar não apenas obrigações de entrega de mercadorias ou pagamento de valores, como passivos das empresas, mas também suas obrigações exigíveis no futuro.

Conceituando o termo, Maisa de Souza Ribeiro<sup>16</sup> explicita que:

[...] o termo *Passivo Ambiental* quer se referir aos benefícios econômicos ou aos resultados que serão sacrificados em razão da necessidade de preservar, proteger e recuperar o meio ambiente, de modo a permitir a compatibilidade entre este e o desen-

---

às garrafas *pets*, que colocou no mercado. O DES ressaltou a responsabilidade da empresa. O magistrado defendeu que o “avanço tecnológico que levou à utilização de embalagens *pet* proporcionou aumento dos lucros e redução dos custos, mas transferiu a responsabilidade sobre a destinação do lixo ao governo”.

14 Decreto n. 6.514, DE 22 DE julho DE 2008. Art. 61. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Parágrafo único. As multas e demais penalidades de que trata o caput serão aplicadas após laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente, identificando a dimensão do dano decorrente da infração e em conformidade com a gradação do impacto.

15 Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos a saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa. § 1. Se o crime e culposo: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa. § 2. Se o crime: I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana; II - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos a saúde da população; III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade; IV - dificultar ou impedir o uso público das praias; V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos: Pena - reclusão, de um a cinco anos. § 3. Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

16 RIBEIRO, Maisa de Souza. **Contabilidade Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 75.

volvimento econômico, ou em decorrência de uma conduta inadequada em relação a estas questões. (grifou-se)

E arremata:

Passivo ambiental corresponde às obrigações relacionadas aos gastos ambientais incorridos pela empresa e que satisfaçam aos critérios para reconhecimento como exigibilidade. Quando há incertezas quanto a prazos ou valores, em alguns países, é utilizada a expressão Provisão para Obrigações Ambientais.<sup>17</sup>

Tradicionalmente as empresas tinham preocupação com os problemas relacionados à prevenção, mitigação e solução dos passivos contábil, trabalhista ou tributário. Hoje, ao lado desses, há a preocupação com o passivo ambiental.

Os resíduos sólidos, por sua natureza, composição, classificação e grau de risco ou perigo, constituem potenciais problemas de passivo ambiental para as empresas.

A Constituição criou a figura do macro-bem ambiental, tornando-o prevalente sobre qualquer outro direito capaz de ameaçar o equilíbrio ecológico.

Desde 1981 com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Lei n. 6938, foram estabelecidos alguns conceitos básicos e prevista a responsabilidade do poluidor por danos ambientais, independentemente de culpa de seu causador.

O poluidor, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responderá por danos causados ao meio ambiente ou a terceiros afetados por sua atividade.

A responsabilidade independe de culpa e não é mitigada nem pelo fortuito, nem pela força maior. É o que se depreende da leitura do § 1º da mencionada Lei n. 6.938, que não faz qualquer ressalva à circunstâncias dirimentes ou excludentes da responsabilidade.

Para caracterizar a obrigação de reparar o dano basta a demonstração do nexo de causalidade entre a ação do agente e o dano.

De acordo com o princípio básico de hermenêutica não cabe ao intérprete distinguir onde o legislador não distinguiu. Se verificar a responsabilidade objetiva no Código Civil, conclui-se que ela é mitigada diante da ocorrência do caso fortuito ou da força maior.

Não tendo o legislador distinguido no que se refere à exclusão da responsabilidade por fortuito ou força maior, conclui-se pela responsabilização do causador do dano em tais hipóteses.

Trata-se da *Teoria do Risco Proveito no exercício da Atividade Econômica*, onde o *gerador de risco* é responsável pelas consequências de sua atividade.

José Rubens Morato Leite<sup>18</sup>, analisando a matéria, conclui que:

---

17 Ibidem, p. 78-79.

18 LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental:** do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2. ed., rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 207.

A tendência doutrinária prevaiente é a de não se aceitar caso fortuito e de força maior como excludentes de responsabilidade, em se tratando de interesses difusos e meio ambiente, pois estes fogem da concepção clássica do direito intersubjetivo.

A única razão da ocorrência do dano é a existência da atividade. Dessa forma, não se pode, em nome de eventual imprevisibilidade, buscar a socialização do risco e do prejuízo, individualizando-se o benefício econômico resultante da atividade. O gerador do risco, enquanto beneficiário econômico do risco gerado, responde, integralmente, pelas conseqüências de sua atividade. Neste sentido, diz a doutrina dominante no País<sup>19</sup>.

Esclarece o doutrinador Nelson Nery Júnior<sup>20</sup>:

A adoção, pela lei, da teoria do risco da atividade ou da empresa, da qual decorre a responsabilidade objetiva, traz como conseqüências principais: a) a prescindibilidade da culpa e do dolo para que haja o dever de reparar o dano; b) a irrelevância da ilicitude da conduta do causador do dano para que haja o dever de indenizar; c) a inaplicação, em seu sistema, das causas de exclusão da responsabilidade civil (cláusula de não-indenizar, caso fortuito e força-maior).

Até mesmo a hipótese de um dano decorrente de uma conduta lícita levará à responsabilização do causador. O direito tradicional exige a ilicitude como condição da reparação do dano. No microsistema do Direito Ambiental, diante da natureza do bem jurídico protegido, ocorrendo um dano em decorrência de uma determinada atividade, haverá a correspondente obrigação de indenizar.

Tratando da matéria, o jurista Paulo Affonso Leme Machado<sup>21</sup> ensina que:

A licença ambiental não libera o empreendedor licenciado de seu dever de reparar o dano ambiental. Essa licença, se integralmente regular, retira o caráter de ilicitude administrativa do ato, mas não afasta a responsabilidade civil de reparar.

A gestão dos resíduos sólidos vai se tornar importante na empresa diante das amplas possibilidades de riscos com a identificação, quantificação, mitigação e disposição do passivo ambiental. Por tais circunstâncias, muitas empresas hoje mantêm programas de

---

19 Estudo feito por José Rubens Morato Leite, in op. e loc. cit., mostra entendimento dominante da doutrina brasileira, no sentido da responsabilização mesmo em caso de fortuito ou força maior, listando, entre outros, José Afonso da Silva, Direito Ambiental Constitucional, Nelson Nery Júnior e Rosa Nery, Sérgio Ferraz e Rodolfo Camargo Mancuso.

20 NERY JÚNIOR, Nelson; ANDRADRE NERY, Rosa Maria de. Responsabilidade civil, meio ambiente e ação coletiva. In: BENJAMIN, Antônio Hermam V. (coord.) **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: RT, 1993, p. 280.

21 MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**, 16. ed.. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 363.

prevenção de passivos ambientais buscando identificá-los e dar-lhes o destino adequado, de modo a não gerar problemas ambientais para o futuro.

Os problemas decorrentes de passivos ambientais se agravam na medida em que o dano ambiental é imprescritível diante da natureza de direito fundamental que caracteriza o direito ao meio ambiente equilibrado, conforme previsto na Constituição Federal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O empresariado brasileiro constata a importância da introdução da variável ambiental na gestão da empresa.

O isolamento da categoria direitos difusos, com a transformação de indicadores de qualidade ambiental em deveres jurídicos, foi um dos mais notáveis feitos da Ciência Jurídica no século passado.

O gerador de um resíduo é responsável por sua destinação. Os resíduos industriais deverão ser acondicionados, transportados e dispensados em locais adequados e devidamente licenciados para sua recepção.

A destinação dos resíduos a um aterro licenciado para tal não retira a responsabilidade do gerador em caso de quebra ou insolvência do operador da instalação receptora.

O não cumprimento da legislação ambiental com contaminação do meio ambiente gera um passivo ambiental de responsabilidade da empresa.

A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, lastreada na teoria do risco proveito e não é mitigada nem pelo fortuito nem pela força maior.

Para caracterizar a obrigação de reparar o dano basta a demonstração do nexo causal entre a ação do agente e o resultado.

O causador do dano ficará obrigado à reparação integral devendo repor o *statu quo ante*, ficando, também, responsável pelos danos causados a eventuais vítimas do desastre ambiental.

A responsabilidade civil ambiental admite o acesso à Justiça para obtenção de tutela condenatória por danos causados ou acautelatória diante da possibilidade de dano provável.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Declaração sobre o meio ambiente e desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992, (Princípio 16).

CONSTANZA, Robert. La economía ecológica de la sostenibilidad. Invertir em capital natural. In: GOOGLAND, Robert; SALAH EL SERAFY, Herman Daly; DROSTE Von Bernd (coord.) **Medio ambiente Y desarrollo sostenible: Más Allá Del informe Brundtland**, 1992.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial**. 2. ed. rev., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso. **Direito ambiental brasileiro**, 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NERY JÚNIOR, Nelson; ANDRADRE NERY, Rosa Maria de. Responsabilidade civil, meio ambiente e ação coletiva. In: BENJAMIN, Antônio Hermam V. (coord.) **Dano ambiental**: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: RT, 1993, p. 280.

**PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO**. Relatório publicado em 2007 pelo PNUD Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/IDH>> Acesso em: 08 out. 2008

RIBEIRO, Maisa de Souza. **Contabilidade Ambiental**, São Paulo: Saraiva, 2005.



## **O PRECEITO CONSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL E A NECESSIDADE DE UM DEBATE SOCIAL AMPLO E DECISIVO**

Ruy de Jesus Marçal CARNEIRO

No momento em que se inicia um escrito, tenha o conteúdo que tiver, mesmo de caráter acadêmico, uma grande angústia assoma o espírito de quem o escreve. Claro, é o primeiro contato do autor com quem o lê; se diz respeito a um romance, busca o acumplicamento do seu leitor; se se trata, como no presente caso, de um ensaio, o que se quer, além de suscitar o debate, é demonstrar algo singular, defender uma idéia, uma proposta.

Assim, este é o ponto; é o que se quer, portanto.

O tema é acicatante, pois tratar-se-á da figura do Município, como novo ente da Federação brasileira, das novas prerrogativas que conquistou mercê do Texto Constitucional de 1988, bem como de assunto que encerra uma grande relevância: **o planejamento municipal**, enquanto preceito constitucional fundamental, no seu âmbito e a implantação de empresas no seu território.

Como acontece, o instituto do planejamento nem sempre é bem recebido pela população brasileira. Isto por uma razão bem simples, de traço comportamental, próprio da característica do homem desta terra que tem, via de regra, tendência para a improvisação e aversão para o planejado. A este propósito, Alceu Amoroso Lima, citado por Enjolras José de Castro Camargo<sup>1</sup>, já dizia que as “grandes tônicas psicossociais da personalidade brasileira”, refletindo-se fortemente no dia-a-dia dos habitantes deste País, caracterizam-se no “primado do sentimento sobre a razão”, “do teórico sobre o prático”, “do geral sobre o particular”, “do talento sobre o

---

1 In: **Estudo de problemas brasileiros**, 4. ed. São Paulo: Atlas, 1980, p. 27.

estudo”, “do amadorismo sobre o profissionalismo” e, finalmente, que se amolda à visão que se quer aqui trazer: **do improvisado sobre o planejado**.

A última característica anteriormente alinhavada – “do improvisado sobre o planejado” – é, igualmente, reiterada por Hilário Torloni<sup>2</sup>, que enfatiza que é “o poder de improvisação, fruto de desejo de resultados imediatos, sem a monotonia dos longos e pacientes trabalhos, mas decorrente também da capacidade criadora, do espírito de iniciativa, da audácia intelectual, do otimismo, da confiança em si próprio”, ou como se conhece amiúde, traduzida na expressão popular: “dar um jeito”. O caminho é tortuoso em busca do “planejamento municipal”, muito embora se compreenda a sua larga e importante dimensão como dicção constitucional, inclusive por se tratar de um preceito fundamental.

Outro ponto que aparentemente pode traduzir-se em dificuldade para o atingimento do comentado objetivo, ou seja, da implantação e implementação do “planejamento municipal”, é a realização desta por meio de um processo de cooperação. Isto é, a participação comunitária em torno de assuntos comuns no âmbito local. Este é o preceito que a Constituição Federal contempla: “a cooperação das associações representativas”, a teor do que determina o Art. 29, XII.

Outra característica que marca o homem brasileiro é o seu profundo individualismo. O autor<sup>3</sup>, anteriormente citado, traça mais este perfil, “o personalismo, o individualismo, a frouxidão dos laços sociais (afora os de parentesco), fruto, em grande parcela, do isolamento dentro da imensidão geográfica e da herança portuguesa do culto às virtudes pessoais”.

Como fazer, então?

Este é o desafio que se buscará atacar nas próximas linhas, demonstrando, ao longo deste estudo, que hoje existe outra realidade muito mais palpável e viva; de que há uma forte determinação, que pode debelar tais mazelas, pois a Constituição Federal, nascida do anseio de toda a população brasileira, pode mudar o quadro pintado com tais tintas. É um trabalho hercúleo, pois, por mais que se busque, verifica-se que, passado mais de duas dezenas de anos, nada ou quase nada foi feito nesta linha.

É um trabalho da sociedade como um todo; porém as linhas diretivas encontram-se à disposição dela e, por certo, numa atividade participativa de cada um e de todos, o objetivo haverá de ser alcançado. A crença é a de que não há mais tempo para tergiversações, para omissões ou para ausência das populações locais que permeiam mais de cinco mil Municípios brasileiros.

O espírito deste estudo não é outro senão motivar, incentivar, debater, apontar caminhos para que os homens municipais saiam do seu casulo, assumindo a grande tarefa de pensar em grupo, de deixar à margem a improvisação e, sobretudo, de estar presente às grandes discussões de sua vida comunitária não só planejando, mas, a final, pedindo prestação de contas daqui-

---

2 **Estudo de Problemas Brasileiros**, 19. ed., São Paulo: Pioneira, 1987, p. 33.

3 TORLONI, Hilário, Op. cit. p. 33.

lo que foi discutido e aprovado no âmbito da cooperação entre todos os interessados, pois o poder é coletivo e não de alguns poucos escolhidos. Há que se ter cidadania e coragem para enfrentar o tema, não só aqui, pois este é apenas um norte que se está a apontar, caminho este de bom chão, pois as suas pegadas estruturam-se a partir das linhas mestras do Texto Maior do País voltado para a vida de todos. É o repto que fica, desde logo, lançado a todos os homens municipais.

Sabe-se que, anteriormente à edição da atual Constituição Federal, o Município brasileiro não gozava da plenitude que atualmente ostenta, porque não era, na sua inteireza, uma instituição político-jurídica. Anteriormente à atual Lei Fundamental, na precisa expressão de Regina Maria Macedo Nery Ferrari, o Município tinha tão só uma tênue autonomia, tendo esta nascido de forma espontânea ou, como afirma Pedro Calmon, na transcrição da referida autora: “[...] o Município é uma instituição mais social do que política, mais histórica do que constitucional, mais cultural do que jurídica.”<sup>4</sup>

Hoje, todavia, a compostura constitucional que alcança a figura do Município é diferente, não mais uma “instituição mais social do que política”. Além de alçá-lo à condição de ente federativo, nos termos dos Arts. 1º, “caput”<sup>5</sup> e 18, “caput”<sup>6</sup>, enriquece-o com novos contornos. Agora, deve ser regido por uma Lei Orgânica, na dicção impositiva do Art. 29, “caput”<sup>7</sup>, dispositivo que lembra também preceitos importantes a serem respeitados e cumpridos.

Fica demarcada, por conseguinte e firmemente, a sua existência real diante dos demais componentes da estrutura político-jurídica brasileira, com o seu plexo de competências e a autonomia<sup>8</sup> de gestão dos seus caminhos, sem os óbices que possam ser impostos pelos demais entes que compõem a Federação deste País, sobretudo os Estados-Federados, onde estejam situados os Municípios, que não podem sofrer qualquer interferência em questões dos seus interesses locais.

Entretanto, para maximização dos seus meios, deve o Município submeter-se a planejamentos estabelecidos na Constituição Federal, que nela aparecem de forma vinculante, seja aquilo que está dicionado no Art. 29, XII<sup>9</sup>, este mais precisamente, ou aqueles prescritos nos

---

4 **Elementos de Direito Municipal**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 63-64.

5 “Art. 1º - **A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal**, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”. Destacou-se.

6 “Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.” Destacou-se.

7 “Art. 29 - **O Município rege-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)”

8 “Assim, podemos apontar que autonomia das unidades federadas é um dos principais característicos da Federação”, no dizer de Luiz Alberto David Araújo, “Característicos comuns do Federalismo”, p. 40, na obra **Por uma nova Federação**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

9 Art. 29 - O Município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios

Arts. 165, I, II e III<sup>10</sup> e 182, § 1º<sup>11</sup>, os quais serão o ponto de apoio para as premissas que se quer defender no presente escrito.

Assim, portanto, na vida municipal: o “planejamento municipal”, enquanto gênero<sup>12</sup>, além de ser uma exigência contida na Constituição Federal, possui força vinculante sobre os agentes públicos municipais.

Neste pólo, não há de ser esquecida a presença da sociedade, a qual está obrigada a participar dos destinos municipais, como demonstração vinculativa da própria Constituição Federal, cujos meandros conhecer-se-ão ao longo do que aqui se trará. Por oportuno, esta assertiva toma assento no próprio Texto Constitucional, quando fica irretorquivelmente demonstrado que “**todo o poder emana do povo**”, a teor do parágrafo único, do seu Art. 1º. Vê-se, neste registro, que tal poder não é um poder qualquer, vazio, anêmico, insípido, somente retórico, mas um poder definitivo, individualizado, singularizado, onde o próprio substantivo (**poder**) sofre uma influência absoluta do artigo definido (**o**) que o antecede e o anima, reforçando a tese de que o poder do Estado brasileiro só tem um titular: **o povo**.

Em assim sendo, o povo, no que aqui toca, deve estar à frente de todo o processo da vida municipal, exercitando por todos os meios a plenitude da cidadania, esta, inclusive, que se consubstancia como um dos “fundamentos” da República Federativa do Brasil. Deve ser ressaltado que as decisões tomadas pelo Poder Público<sup>13</sup> municipal no exercício de suas atribuições orgânicas, sem a participação da sociedade local, estarão fadadas à invalidade. A este propósito, Tércio Sampaio Ferraz Junior tratou do assunto enfocando-o na sua assertiva de uma visão cidadã:

Nestes termos deve ser entendido o artigo (sic) 1º: a República (Federativa do Brasil) **constitui-se** em Estado Democrático de Direito. Ela **não é constituída pelo Estado** (ainda que Democrático de Direito), mas **se constitui em Estado**. E o faz pela afirmação da cidadania, que é um dos seus fundamentos, junto com a dignidade da pessoa humana, a soberania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político (Art. 1º, I até V). Este conjunto que, nos termos de uma análise legitimante, se resume num conceito abrangente de cidadania, dá sentido político de esfera pública ao parágrafo único do Art. 1º: “Todo o poder emana do povo.” Note-se que o texto diz: todo **o** poder e não **todo poder**. Trata-se de um só poder, o poder de cidadania enquanto agir conjunto, que a todos inclui e a ninguém absorve.

---

estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

10 Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

11 Art. 182, § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

12 Sendo as suas espécies o “plano plurianual”, a “lei de diretrizes orçamentárias”, “o orçamento anual” e o “plano diretor da cidade”,

13 “Poder emanado do povo diretamente ou por meio de seus representantes por ele eleitos mediante sufrágio direto, universal, periódico e secreto.” (Cf. DINIZ, Maria Helena, **Dicionário Jurídico**, v. 2(J-P), p. 620).

Por isso, soberano e pluralista, respeitador dos limites da sociedade civil, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Estas são as bases principais, os fundamentos (normativos, prescritos, não descritivos, empíricos) da **ordem** republicana.” (Grifos do autor citado)<sup>14</sup>

Se a “ordem republicana” deve ser sempre o objetivo de qualquer sociedade submissa ao império da lei, posto que ela “tem um sentido muito próximo do significado de Democracia, uma vez que indica a possibilidade de participação do povo no governo<sup>15</sup>”, aqui no sentido amplo da expressão, sempre é bom recordar o escrito de Geraldo Ataliba, em “República e Constituição”<sup>16</sup>, quando lavrou para bem semear<sup>17</sup>, exaltando a figura do Município e dos seus municípios:

Realiza-se, no Município brasileiro, com notável extensão, o ideal republicano de representatividade política, com singular grau de intensidade. Aí, a liberdade de informação, a eficácia da fiscalização sobre o governo, o amplo debate das decisões políticas, o controle próximo dos mandatários pelos eleitores dão eficácia plena a todas as exigências do princípio republicano representativo.

E continua:

O regime constitucional brasileiro dá vida, destarte, à postulação de Montesquieu, que, tratando precisamente das instituições republicanas escreveu: *O povo, que goza do poder soberano, deve fazer por si mesmo tudo o que pode; e o que materialmente não possa fazer, por si mesmo, e bem feito, é mister que o faça por delegação em seus ministros.*

Esta, pois, é a linha que se desenvolverá daqui para frente, analisando tal “planejamento municipal”, da forma como é prescrito pelo Texto Constitucional, os seus objetivos determinantes, os agentes públicos e, sobretudo, os agentes sociais, e aqui está **o povo**, que com ele se envolverá. Por fim, verificar-se-á a força incisiva do mesmo sobre a vida do Município brasileiro, como pessoa jurídica de direito público interno e integrante pleno da Federação deste País e implantador e estimulador da atividade econômica nas suas três realidades clássicas.

Por outro polo, é importante que se façam considerações sobre o relevante tema da Federação, em particular da Federação brasileira, e a participação dos Municípios no seu seio, sempre no âmbito do Texto Constitucional, que, no seu Art. 1º, prescreve que a República

---

14 Constituição de 1988 – Legitimidade, Vigência e Eficácia e Supremacia, São Paulo: Atlas, 1989, p. 37.

15 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado** 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 192. 16 RT, São Paulo, 1985, p. 18.

17 Obra que é o “... marco na formação do Estado de Democrático de Direito”, na afirmação do Professor Osiris de Azevedo Lopes Filho (**Folha de S. Paulo**, 17/11/95, Opinião, p. 1-4), opinião que foi endossada e repetida pelo Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, do Supremo Tribunal Federal (**Folha de S. Paulo**, 19/11/95, Opinião, p. 1-3).

Federativa do Brasil está formada pela “união indissolúvel” dos Estados-membros e Municípios e do Distrito Federal, valendo dizer que esta indissolubilidade é que sustenta a República e o próprio Estado brasileiro, além do que o Texto Maior para reforçar esta dicção não permite que emenda tendente a abolir a Federação seja “objeto de deliberação”, a teor do que determina o § 4º, do seu Art. 60<sup>18</sup>, por se tratar de cláusula imodificável e intransponível em qualquer tempo da vida brasileira.

Em face, pois, deste dispositivo, percebe-se que a Federação brasileira só existe realmente como um todo, se respeitada a existência do Município, inclusive resguardada a sua preservação perene, por ser uma de suas partes integrantes, e que ele nunca pode ser desgarrado do conjunto federativo, sob pena de, em isto ocorrendo, estiolar a vida federativa, com todas as repercussões negativas daí decorrentes, deitando ao chão a própria Constituição Federal.

Vem a talho transcrever o pensamento de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>19</sup>, sobre a ordem do império do Texto Constitucional, a rigidez deste e a vontade do legislador constituinte sobre a do legislador ordinário, tal como segue:

Portanto, no sistema das Constituições rígidas<sup>20</sup>, a Constituição é a autoridade mais alta, e derivante de um poder superior à legislatura, o qual é o único poder competente para alterá-la. O poder legislativo, como os outros poderes, lhe são subalternos, tendo as suas fronteiras demarcados por ele, e, por isso, não podem agir senão dentro dessas normas.

Entretanto, frise-se, o que se está a tratar é mais transcendente do que a simples alteração constitucional por parte do legislador ordinário<sup>21</sup>, quando este está investido das prerrogativas voltadas para a reforma do Texto Constitucional, seja este rígido ou não. O que se quer deixar firme é a imutabilidade do princípio da Federação, o qual, repita-se, nem mesmo pode ser “... **objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Es-**

---

18 **Art. 60** - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.” Destacou-se.

19 **A Teoria das Constituições Rígidas**, José Bushatsky (Editor) 2. ed. São Paulo, 1980, p. 48.

20 E a Constituição Federal demonstra a sua rigidez na prescrição do seu Art. 60, § 2º: “A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.” Em outras palavras: no Senado Federal 49 votos e na Câmara dos Deputados 308 votos, em dois turnos de votação em cada uma destas Casas do Congresso Nacional.

21 Componentes, como afirmam muitos, do “poder constituinte derivado”, expressão que sofre sérias críticas de MELLO, Celso Antônio Bandeira de, que registra em seu **Curso de Direito Administrativo**, 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 212: “69. Disto decorre ser infeliz a terminologia ‘poder constituinte originário’ e ‘poder constituinte derivado’, por induzir a equívocos, provocando a suposição de que são poderes da mesma natureza, isto é espécie do mesmo gênero, o que, já se viu, não é verdade. Deveras, todo poder constituinte é, *por definição, originário*. Assim, não há o poder constituinte derivado, pois o que se rotula por tal nome, é o poder de produzir Emendas, com base em autorização constitucional e nos limites dela. Logo, coisa diversa, da força inaugural e incontrastável, características indissociáveis do poder constituinte.”

**tado;** (...)”, por conta do que determina o inciso I, do § 4º, do Art. 60 da atual Constituição Federal, como anteriormente restou registrado.

Ou no dizer, ainda, do doutrinador atrás nominado<sup>22</sup>, raciocinando, agora, no âmbito do respeito que deve ser devotado às constituições democraticamente postas à sociedade, onde se

restringe a atividade dos representantes, não os autorizando a tocar nas disposições constitucionais e subordinando-os a elas, exigindo, para as revisões das Constituições, formalidades especiais e maiorias tão amplas<sup>23</sup> que impossibilitem exprimir situações efêmeras, sem assento nos princípios da moralidade nacional e nas conquistas sociais da humanidade.

E quem pode fazer em contrário, à luz do que se dissertou, isto é, quem pode abolir a Federação?

A resposta não enseja qualquer dúvida: somente o povo pode fazê-lo, mas com as agruras inerentes à quebra do Estado do Direito, ou então sem a força do Direito, porém com o “direito” da força, patologia que todos devem lutar para afastar e que, em ocorrendo, seria lastimável para a nacionalidade.

Nesta linha, portanto, o que se infere é que a Federação há de permanecer incólume na vida constitucional brasileira pelas reservas apontadas na sua Lei Maior, havendo de se entender, por conseqüência, que o mesmo há de ser tutelado aos Municípios. E, assim, fica assente que nestes reflete-se este mesmo valor, posto que são parte de um todo mais amplo, garantindo-lhes que possam organizar, sem amarras, os seus espaços político-geográfico-administrativo-negociais.

Em apoio ao ponto, como já realçado, a própria Lei Maior apresenta o ferramental jurídico para que tais unidades federadas (os Municípios) possam exercer a autonomia e as competências que a si foram atribuídas, dentre as quais avulta a figura do planejamento, numa visão macro e, neste, os planos político-administrativos a serem implementados, que é do que se tratará adiante, sobretudo no que tange aos relacionamentos da unidade federada com os particulares envolvidos na livre iniciativa.

Destarte, é importante que se ressalte que o capital particular, pelos riscos a que está submetido, por todas as variáveis que envolvem as decisões dos proprietários de tais recursos, jamais atirar-se-ia em aventuras quixotescas, antes, pelo contrário, com o cuidado do bom empreendedor, somente aportariam os seus negócios em locais seguros e após análise cuidadosa e bem avaliada, razão por que cabe, igualmente e *pari-passu*, ao Poder Público local ajustar a sua

---

22 MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de, Op. cit., p. 48.

23 E agora, inclusive, com impedimentos e muros intransponíveis para determinados princípios, um dos quais o da Federação.

vida administrativa às perspectivas de parceria sadia com os investidores que ali se interessem em investir para bem servir.

Nesta linha de raciocínio, pois, a figura do “planejamento municipal”, inserta no Texto Constitucional brasileiro, porém ainda não desenvolvida como preconizado pelo legislador constituinte, carece de ser devidamente concretizada, a fim de que, a partir daí, possa ser uma nova ferramenta de grande utilidade para o desenvolvimento da vida municipal.

Desnecessário será apontar que os titulares de cargos no âmbito do Executivo Municipal, via de regra, não têm, ainda, esta importante visão, posto que não se tem conhecimento de que no Brasil exista um caminho neste sentido, pois o preceito constitucional (Art. 29, XII) da “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” permanece como um simples recado, sem a concretude importante e necessária à vida comunitária, posto que, aqui, é que reside toda a riqueza do País.

Não há, infelizmente, por parte da cidadania a necessária percepção para tão importante prescrição. Não só ela, frise-se, mas também o empresariado, como um todo, peca pela omissão, ou por interesses outros, que não os realmente voltados para as suas comunidades.

Claro está que os “discursos de palanque” avultam de forma avassaladora, sobretudo quando dos pleitos municipais. Promessas de novas indústrias, novos empregos, atração de investimentos particulares, tudo isto sobra às mancheias. Entretanto, nada se vê que possa compatibilizar a vontade constitucional e a realidade existente.

Evidentemente que a inação social é uma verdade realmente posta; a sociedade esconde-se, não participando, tampouco conhecendo os ditames da Lei Maior; o empresariado busca, tão só, os seus interesses, esquecendo-se da função social que deve imperar nos seus negócios; o governante de plantão busca, sempre, a moeda de troca para a permanência dos seus fundilhos na curul governamental. Esta é, pois, a triste realidade brasileira, no mais importante dos entes da Federação brasileira: o Município.

Por outro veio, note-se que não seria necessária a busca de informações num texto que, para muitos, é inacessível, no caso o manuseio da Constituição da República. A realidade aqui tratada está bem próxima, isto é, na própria Lei Orgânica Municipal, que é, noutros termos, a Lei dos próprios quintais, isto é a “Constituição” de cada um dos mais de cinco mil recantos brasileiros: os Municípios. Pois bem, viceja a ignorância e o desinteresse. É a vida nacional que merece uma verdadeira revolução, ou seja, no sentido mais importante da expressão: o ato de revolver, de remexer, de sacudir, de buscar novas formas de viver e de participar.

É, para isto, mister que se estimule a cidadania (CF/88, Art. 1º, II) a fim de que ela tome tento na sua alta responsabilidade de sujeito do processo e não tão só como objeto do mesmo.

A democracia, fundamentada em princípio que domina todas as formas de convivência política, traduz-se na convicção mais sedimentada, hoje aceita, que todo homem é

titular do direito fundamental de participar politicamente de sua cidade. Mais ainda, do direito de ter uma participação efetiva e operosa em benefício de si mesmo e do outro em qualquer parte do Planeta, em qualquer cidade, onde haja homens a lutarem pelos seus direitos.<sup>24</sup>

Nesta linha de raciocínio, Márcia Pompermeyer já deixou assentado que:

Da condição de homem republicano desdobram-se dois caracteres indissociáveis: a cidadania é direito fundamental, na medida em que outorga ao cidadão a possibilidade de fruir igualmente da *res publica*; mas é dever porque compromete, impõe a participação no exercício do poder outorgado e na Administração Pública. A cidadania do homem republicano pressupõe a participação política nos negócios públicos, o comprometimento com a gestão daquilo que é tanto de cada um como de toda a sociedade.

Bendito seja o homem republicano. Homem em sua cidade. Cidade que é do homem, que é o próprio homem em sua ambientação construída, ou talvez fosse melhor dizer, frutificada. Pois a cidade é fruto do homem, de sua mão, de seu desejo, de seus sentidos e sentimentos de vida. A cidade não é apenas retrato do homem. É, antes, o homem mesmo visto de sua janela, homem que se constrói além de sua janela. Por isso o homem da cidade e na cidade é Cidadão! Comprometido e responsável por tudo quanto de sua vida fale, inclusive e, talvez, principalmente, da sua vida com os outros o homem realiza o prodígio de viver a vida do outro e de todos sem perder a sua individualidade na experiência partilhada socialmente, transcendendo o seu espaço social sempre menor que sua alma.<sup>25</sup>

Verifica-se, assim, neste diapasão, que o cidadão, na expressão plena de membro da sociedade política local, tem o dever de participar, não só votando ou pedindo votos, mas, além disto, de ser partícipe decidido nas causas do ambiente onde se localiza, ajudando a gestão pública, independentemente de sua participação no exercício de cargos públicos de carreira ou eventual, a fim de que possa buscar o caminho para os objetivos da sua e da cidadania dos seus semelhantes, sobretudo com os olhos voltados para a conquista do bem de todos os seres sociais aos quais se encontra anelado, zelando, por fim, para aquilo que a todos pertence, ou seja, para a *res publica*.

Ainda, no ensinamento da autora citada, Márcia Pompermeyer<sup>26</sup>:

Cidadania não pode então ser um conceito excludente; quanto mais ampla for a cidadania, mais democrática será a sociedade. Relacionado às idéias de igualdade e de liberdade, preza a pessoa humana, sem rótulos ou títulos. Com este matiz, e dimensionada sem fronteiras, a cidadania lança o homem ao comprometimento uni-

---

24 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da Organização Política Brasileira. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1997, p. 115.

25 Dissertação de Mestrado defendida na Instituição Toledo de Ensino – ITE, em Bauru (SP), sob o título: Do direito à participação cidadã e à associação como pressupostos democráticos do planejamento municipal à luz do Texto Constitucional de 1988, 2002, p. 47.

26 Op. cit. p. 48.

versal, posto que a paz que é mundial é de todo o homem, e o conflito de um grupo, aflige o mundo todo. O cidadão nesta concepção é universal, responsável pela paz mundial, mas sua primeira atribuição cidadã é a da cidade, célula-mãe de seu desenvolvimento político. A partir da consciência cívica da titularidade da *res publica* e da convicção da igualdade fundamental entre todos os cidadãos, há o direito de participação política, e há também o compromisso de seu titular consigo mesmo e com seus pares, formando um vínculo de confiança que determina o dever de zelo com o que é de todos.

Após isto, a mesma autora, de forma incisiva e no mesmo local do escrito, louva-se em Cármen Lúcia Antunes Rocha para asseverar:

A cidadania é, assim, o exercício da liberdade responsável do homem em sua projeção, além de si mesmo, no seu encontro com os que partilham a experiência de vida em comum em determinada sociedade política. O exercício dos direitos inerentes à cidadania é a manifestação republicana e democrática da solidariedade humana em sua experimentação mais amadurecida e racional do homem; é o sentimento da sociabilidade política vivida em sua condicionante jurídica legitimamente aprovada.

Se isto tudo é verdade, e sabe-se que o é, por que razão, então, neste País, não se buscou ainda dar concretude a um dispositivo constitucional, como o preconizado pelo Art. 29, XII? A omissão é, por conta disto, prejudicial à vida em sociedade, sobretudo no chamado ambiente local, onde, quase sempre, os ombros largos do administrador de plantão é que terão de suportar a carga imposta pela inação de tantos outros. Nesta esteira, quem perde, e sempre, é a célula municipal que se não recebe, de forma participativa, um planejamento efetivo, vê chancelado o pior, pois igualmente não tem a fiscalização, tornando-se esta omissão, como já dito, em ação prejudicial ao interesse de todos os viventes da vida municipal.

O desprezo às causas públicas, como foi afirmado, tem repercussões grandiosas e abissais, pois é fator determinante para o empobrecimento deste ente da Federação, além do que, pela ausência de uma fiscalização mais intensa por parte da sociedade mesma, esta se desfigura, trazendo ao tecido social um esgarçamento poderoso, tal como se comprova nas mais diferentes comunidades deste País. E nem se fale, como diz o Texto Constitucional, que se conta em cada município brasileiro com as chamadas fiscalizações interna e externa; isto só não basta, carecendo, além de um planejamento municipal, o envolvimento de “associações representativas”, de forma que a cidadania plena se corporifique e haja o acompanhamento diuturno das tarefas determinadas aos agentes públicos municipais, aqui envolvidos Legislativo e Executivo, posto que as decisões emanaram dos verdadeiros titulares das funções do Estado: **o povo**.

Nesta senda, pois, em se tratando de preceito, que pela sua importância deve ser tido como **fundamental**, posto que se volte, inclusive, para “**a dignidade da pessoa humana**” (CF/88, Art. 1º. III), que consta incisivamente na Constituição da República e, por conse-

qüência, que deve constar, também, em cada uma das Leis Orgânicas Municipais – são mais de cinco mil, e é bom que seja registrado – não diz respeito a um mero recado a cada um dos seus concidadãos, mas, muito mais que isto, é um caminho a ser definitivamente trilhado em busca de um objetivo maior: o **bem-comum**. Nesta trilha, por conseguinte, em manuseando o Texto Constitucional, verifica-se que, além da dicção determinante havida no já comentado Art. 29, XII, ele mesmo, noutra passagem, Art. 102, § 1º, preconiza que o Supremo Tribunal Federal apreciará, na forma da lei, “a argüição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente” do seu Texto.

A par do que se colocou a Lei Nacional nº. 9.882, de 03 de dezembro de 1999, que “Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do Art. 102 da Constituição Federal”, traz a necessária integração para que a prescrição constitucional se faça presente, forte e firme, desde que, havida a manifestação popular no tocante a existência de um “planejamento municipal” participativo, o Poder Público, por uma ou outra razão, não o respeite, tampouco o transforme em realidade. Verifique-se, por final, que o Supremo Tribunal Federal cuidará de assunto do interesse local, muito embora não se o possa provocar quando se tratar de inconstitucionalidade de lei municipal.

Realmente, para concluir, é matéria que todos devem conhecer e sobre qual devem refletir, cabendo ao estudioso suscitar tão importante debate. Este foi, assim, o propósito do presente ensaio, que espera merecer outras tintas, a fim de que se mude o *establishment* atualmente existente na vida municipal, o que é lamentável para toda a brasilidade, pois a toda população nacional isto interessa, e de forma superlativa, devendo tal estado ser revertido definitivamente. É o que se espera. *Alea jacta est.*

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES Jr. Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- \_\_\_\_\_. Característicos comuns do Federalismo. In: BASTOS, Celso (coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 40.
- ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. São Paulo: RT, 1985.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- CAMARGO, Enjolras José de Castro. **Estudo de problemas brasileiros**, 4. ed. São Paulo: Atlas, 1980.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.
- CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1983. V. 2(J-P).

FERRAZ Junior, Tércio Sampaio et al. **Constituição de 1988** – Legitimidade, vigência e eficácia e supremacia. São Paulo: Editora Atlas, 1989.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Ivone Castilho Benedeti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **A teoria das constituições rígidas**. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1980.

POMPERMEYER, Márcia. **Do direito à participação cidadã e à associação como pressupostos democráticos do planejamento municipal à luz do Texto Constitucional de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito) Instituição Toledo de Ensino – ITE, em Bauru (SP), 2002.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**, Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

\_\_\_\_\_. **República e federação no Brasil**: traços Constitucionais da Organização Política Brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

## A INFLUÊNCIA DE ARGUMENTOS ECONÔMICOS NA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NO PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE<sup>1</sup>

Soraya Gasparetto LUNARDI

O presente estudo investiga a influência de considerações econômicas na modulação de efeitos das decisões de controle de constitucionalidade abstrato no Brasil. As referências aos motivos e fundamentos legais e fáticos utilizados pelo STF não podem permanecer como afirmações de “possíveis critérios”. É necessário analisar as razões-motivações que levam o Tribunal a modular no tempo os efeitos das decisões de controle de constitucionalidade. Para tanto são necessários estudos empíricos que podem contribuir para um melhor conhecimento do processo objetivo.

### MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA

A questão da eficácia temporal de decisão de inconstitucionalidade de uma norma é um problema de teoria do direito. Depende fundamentalmente do entendimento que se adota sobre o vício da inconstitucionalidade. A lei inconstitucional é nula ou anulável?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Estudo desenvolvido no âmbito do Núcleo de pesquisa “Controle de constitucionalidade, políticas públicas e inclusão social” do Mestrado em Direito da Unimar, apresentado no Congresso Internacional de Estudos Constitucionais organizado pelo Instituto brasileiro de estudos constitucionais, São Paulo, outubro 2008. Agradeço a colaboração do colega Dimitri Dimoulis pela leitura crítica, pelas sugestões sobre o conteúdo e pelas valiosas observações sem as quais não seria possível a conclusão deste trabalho.

<sup>2</sup> Cf. As análises e amplas indicações bibliográficas em FERRARI, 2004, p. 268-354; MEYER, 2008, p. 83-132; FERRAZ Jr., 2009, p. 2-32.

A doutrina nacional majoritária adota, desde Ruy Barbosa, o modelo estadunidense, considerando a decisão sobre a inconstitucionalidade de natureza declaratória.<sup>3</sup> Se a norma é nula e o tribunal declara nulo aquilo que ocorreu no momento de sua criação (e, em casos de inconstitucionalidade superveniente, desde determinado momento do passado), todos os efeitos gerados por essa norma devem ser declarados extintos e efetivamente desconsiderados, pois ela não tinha a força jurídica necessária para gerá-los.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup> seguiu tradicionalmente essa concepção.

Atos inconstitucionais são, por isso mesmo, nulos e destituídos em consequência de qualquer carga de eficácia jurídica. A declaração de inconstitucionalidade de uma lei alcança, inclusive, os atos pretéritos com base nela praticados.<sup>5</sup>

Esse modelo de declaração de inconstitucionalidade que gera efeitos *ex tunc* foi adotado inicialmente nos Estados Unidos da América e com o desenvolvimento do controle de constitucionalidade adotado também em outros países.<sup>6</sup>

Entretanto encontra-se um modelo diferente, segundo o qual a norma sofre de vício que a torna anulável, logo, produzirá efeitos jurídicos de maneira válida e definitiva até ser declarada inconstitucional<sup>7</sup>, sendo a decisão constitutiva com efeitos *ex nunc*.

Esse modelo de decisão constitutiva foi adotado inicialmente na Áustria desde a criação do sistema de controle de constitucionalidade. Por esse sistema só havia a possibilidade de anulação da lei inconstitucional, não sendo possível a retroatividade da decisão. Após a reforma constitucional de 1975, o novo Art. 140, da Constituição austríaca confirmou a regra de que a declaração de inconstitucionalidade não tem efeitos retroativos, mas, quando se trata de pedido de controle apresentado por tribunal, a inconstitucionalidade repercute no caso *sub judice*. Além disso, o referido artigo permite que a Corte atribua efeitos retroativos à decisão mediante previsão explícita<sup>8</sup>. Logo o Tribunal Constitucional Austríaco, que adotava somente o modelo

---

3 Indicações bibliográficas em FERRARI, 2004, p. 276-280; MEYER, 2008, p. 110-111; CLÈVE, 2000, p. 244; BARROSO, 2009, p. 18, 198.

4 Cf. as decisões elencadas em FERRARI, 2004, p. 282-283, 291-295; cf. MEYER, 2008, p. 111-115.

5 ADIN 652 QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento 2-4-1992; ver também ADIN 1.434-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 29-8-1996, DJ 22-11-1996.

6 Como por exemplo, na Alemanha, Itália, Argentina entre outros, sendo o modelo que predomina, havendo, via de regra, a possibilidade de modulação em todos eles, conforme Lunardi, 2009, no prelo.

7 KELSEN, 2003, p. 140.

8 Art. 140, 7. "Ist ein Gesetz wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben worden oder hat der Verfassungsgerichtshof gemäß Abs. 4 ausgesprochen, daß ein Gesetz verfassungswidrig war, so sind alle Gerichte und Verwaltungsbehörden an den Spruch des Verfassungsgerichtshofes gebunden. Auf die vor der Aufhebung verwirklichten Tatbestände mit Ausnahme des Anlaßfalles ist jedoch das Gesetz weiterhin anzuwenden, sofern der Verfassungsgerichtshof nicht in seinem aufhebenden Erkenntnis anderes ausspricht. Hat der Verfassungsgerichtshof in seinem aufhebenden Erkenntnis eine Frist gemäß Abs. 5 gesetzt, so ist das Gesetz auf alle bis zum Ablauf dieser Frist verwirklichten Tatbestände mit Ausnahme des Anlaßfalles anzuwenden". Disponível em: <<http://www.verfassungen.de/at/index29.htm>>.

constitutivo de anulabilidade, passou a adotar o modelo misto respeitando a prevalência da decisão que gera efeitos *ex nunc*, sendo exceção a declaração de nulidade que gera efeitos *ex tunc*.

É interessante observar que também nos Estados Unidos, apesar da adoção do modelo de nulidade, passou-se a admitir nas últimas décadas a necessidade de flexibilizar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade<sup>9</sup>, tendo sido uma das primeiras decisões que admitiu a flexibilização a do caso *Linkletter v. Walker* de 1965.<sup>10</sup>

Observa-se, assim, a tendência de convergência entre os modelos da nulidade e da anulabilidade, surgindo um terceiro modelo: a possibilidade de modulação dos efeitos conforme decisão dos julgadores. Nesse modelo, a liberdade do julgador pode ser maior ou menor, dependendo da existência ou não de critérios legais para a modulação.

Esse modelo aproxima o formato do americano do austríaco, visando evitar que a declaração de inconstitucionalidade cause danos maiores que os benefícios esperados pelo afastamento da norma incompatível com a Constituição.

Efetivamente, a regra rígida da nulidade acarreta problemas quando a lei vigorou de fato por longo período. Sendo declarada a inconstitucionalidade de leis tributárias, previdenciárias ou trabalhistas após longo período de aplicação surgem sérios problemas de cunho financeiro. O mesmo problema se apresenta quando se tem situações consolidadas. Como declarar “nula” a criação de um município que funcionou por décadas, tendo estrutura administrativa, produção normativa e aplicação de políticas públicas?<sup>11</sup>

O modelo da modulação permite que os Tribunais Constitucionais decidam sobre a inconstitucionalidade sem se sentirem “pressionados” pelos inconvenientes do efeito retroativo quando se trata de situações consolidadas.

## A MODULAÇÃO DE EFEITOS NO DIREITO BRASILEIRO

No Brasil, o Art. 27 da Lei n. 9.868/99 sobre a Ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) e a Ação de declaratória de constitucionalidade (ADECON) adotara o modelo conciliatório da modulação, prevendo, porém, que a retroatividade das decisões de controle de constitucionalidade abstrato permanece como regra:

Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

---

9 TRIBE, 2000, p. 216-235.

10 TRIBE, 2000, p. 218; cf. SARMENTO, 2001, p. 112-114; MEYER, 2008, p. 86-90.

11 Cf. As situações elencadas em BARROSO, 2009, p. 21-22; FERRAZ JR., 2009, p. 27-28.

Assim sendo, o Supremo Tribunal Federal, quando declara a inconstitucionalidade de uma norma em processo objetivo, atribui, via de regra, efeitos *ex tunc*. Verificando-se situações peculiares, indicadas com a cláusula abstrata “razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social”, o Tribunal tem a possibilidade de atribuir efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade, tanto a partir do trânsito em julgado (efeito *ex nunc*) ou a partir de outro momento. Esse momento pode ser tanto posterior ao trânsito em julgado (estipulação de prazo para o início de produção de efeitos – efeito *pro futuro*), como anterior à decisão (mas sempre posterior à entrada em vigor da norma inconstitucional). Em razão do caráter excepcional da modulação dos efeitos, a lei exige, além da manifestação expressa, quorum de decisão qualificado de  $\frac{3}{4}$  dos ministros, o que equivale a oito membros da Corte.

A análise desses dispositivos mostra o papel determinante atribuído ao STF. Inicialmente, cabe ao STF concretizar as cláusulas abstratas “segurança jurídica” e “interesse social”.<sup>12</sup>

É importante observar que, bem antes da entrada em vigor das referidas leis de 1999, a decisão na ADIN 1.108 discutiu, em 1995, a modulação dos efeitos, deixando claros os problemas do modelo da nulidade:

Ementa: 1. O inciso I do Art. 22 da Lei n. 8.212, de 25.07.91, derogou o inciso I do Art. 3. da Lei n. 7.787, de 30.06.89, porque regulou inteiramente a mesma matéria (Art. 2., Par. 1., da Lei de Introdução ao Cod. Civil). Malgrado esta revogação, o Senado Federal suspendeu a execução das expressões “avulsos, autônomos e administradores” contidas no inc. I do Art. 3. da Lei n. 7.787, pela Resolução n. 15, de 19.04.95 (DOU 28.04.95), tendo em vista a decisão desta Corte no RE n. 177.296-4.

2. A contribuição previdenciária incidente sobre a “folha de salários” (CF, Art. 195, I) não alcança os “autônomos” e “administradores”, sem vínculo empregatício; entretanto, poderiam ser alcançados por contribuição criada por lei complementar (CF, arts 195, par. 4, e 154, I). Precedentes.

3. Ressalva do Relator que, invocando política judicial de conveniência, concedia efeito prospectivo ou “ex-nunc” a decisão, a partir da concessão da liminar.

4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões “autônomos” e “administradores” contidas no inciso I do Art. 22 da Lei n. 8.212, de 25.07.91.<sup>13</sup>

O dispositivo da decisão não atribui efeito *ex tunc* e a formulação da Ementa acima transcrita deixa dúvidas sobre sua adoção. Mas é interessante observar que todos os Ministros que se referiram ao tema em seus votos admitiram a possibilidade de o STF adotar o efeito *ex tunc* em casos excepcionais, afastando-se do modelo estadunidense. Isso indica que a modulação foi

---

12 Para uma tentativa doutrinária de interpretação desses conceitos que acaba indicando seu caráter indeterminado cf. FERRARI, 2004, p. 304-316.

13 ADIN 1.108, relator Min. Maurício Corrêa, julgamento em 5-10-1995.

um dos casos de autocriação processual do Supremo Tribunal Federal, independentemente de previsão legal.<sup>14</sup>

O caráter autocriativo da modulação torna-se nítido sabendo que alguns anos atrás o STF havia rejeitado a possibilidade de modulação na ADIN 513, publicada em 30-10-92, quando ficou decidido que:

Não existe ameaça iminente à solvência do tesouro, à continuidade dos serviços públicos ou a algum bem política ou socialmente relevante, que justifique a supressão *in casu*, do efeito próprio no Brasil, do juízo de inconstitucionalidade da norma, que é a sua nulidade.<sup>15</sup>

Essa orientação indica o outro lado da moeda. A modulação tem o inconveniente de estimular a inconstitucionalidade, validando benefícios obtidos por particulares ou pelo Estado com base na violação da Constituição. Tributos indevidamente cobrados e benefícios salariais indevidamente recebidos podem permanecer inquestionáveis, em uma espécie de proteção de direitos adquiridos pela inconstitucionalidade<sup>16</sup>. Seja como for, interessa entender por quais motivos o STF abandona a regra da nulidade, realizando modulações.

#### OBSERVAÇÕES METODOLÓGICAS

O presente estudo analisa decisões em processos de controle abstrato de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal sobre a conveniência de modular os efeitos da sentença no tempo, buscando regularidades e tendências que permitam responder com embasamento empírico as perguntas:

1. O processo objetivo considera fatos e argumentos consequencialistas?
2. Considerações econômicas são determinantes para essas decisões?
3. A fundamentação é de tipo teórico?

Para tanto foi feita uma pesquisa documental, utilizando dados disponíveis no site do STF e também consultando o inteiro teor de decisões. Realizou-se as seguintes buscas.

---

14 Sobre o fenômeno da autocriação processual, cf. LUNARDI, 2009; DIMOULIS/LUNARDI, 2007.

15 ADIN 513, relator Min. Célio Borja, julgamento em 14-6-1991.

16 Nesse sentido alerta Sepúlveda Pertence: “Lembro ter dito – este decreto não passa por nenhum juiz de plantão: a inconstitucionalidade é bradante. A resposta foi mais ou menos assim: Quem somos nós Dr. Procurador, para discutir questão de inconstitucionalidade com V. Exa.? Mas veja V. Exa. O que está ocorrendo com a questão constitucional: há quatro anos, a União não teve sequer uma sentença, de qualquer instância, a seu favor; no entanto dizia-me o técnico – a arrecadação real está por volta de 85% do previsto, por que a grande maioria não vai a juízo. Sobre tudo com os pequenos tributos é o que sucede” (voto na ADIN 1.108, relator Min. Maurício Corrêa, julgamento em 5-10-1995).

a) Identificação de decisões indicadas no link “Legislação anotada” do site do STF junto a normas que tratam da modulação. Encontrou-se as seguintes decisões de controle abstrato<sup>17</sup>:

ADIN 3.660, ADIN 3.756, ADIN 3.489, ADIN 3.316, ADIN 3.689, ADIN 3.615, ADIN 3.022, ADIN 3.819, ADIN 2.215, ADIN-ED 2.994, ADIN 2.501, ADIN-ED 2.758, ADIN 2.949, ADIN 2.240, ADIN 2.996, ADIN 1.040-ED, ADIN 1.434, ADIN 652 QO.

b) Utilização da ferramenta “Pesquisa livre” na pesquisa de jurisprudência, utilizando os seguintes termos:

– “modulação efeitos ADI”<sup>18</sup>, tendo encontrado 16 decisões, das quais foram selecionadas apenas as de controle abstrato: ADIN 3.660, ADIN 980, ADIN 3.458, ADIN 3.819, ADIN 3.689, ADIN 2.240, ADIN 3.489.

– “efeitos *ex nunc*”<sup>19</sup>, limitando-se a decisões de Plenário. Foram encontradas 19 ocorrências das quais selecionamos as decisões de controle abstrato:<sup>20</sup> ADIN 2.907, ADIN 2.135, ADIN 3.615, ADIN-ED 1.040, ADIN-MC 3.306, ADIN-MC 3.344, ADIN-MC 2.424, ADIN-MC 2.328, ADC-MC 8, ADIN-MC 1.782, ADIN-MC 1.602, ADIN-MC 736, ADIN-MC 661 ADIN-MC 596.

Da pesquisa foram excluídas as decisões referentes a medidas cautelares, pois estas normalmente têm efeitos *ex nunc*, conforme regra construída pelo STF, ainda que com exceções.<sup>21</sup>

Desde 1999, tem-se a previsão legal de que a decisão cautelar em ADIN que declara a inconstitucionalidade terá efeito *ex nunc*, salvo se o STF entender o contrário (Art. 11 § 2º Lei 9.868/99). Assim sendo, na liminar tem-se a inversão da regra da nulidade, sendo comum o efeito prospectivo e não a retroatividade. Em razão disso não há espaço para se perguntar por quais motivos (excepcionais) o STF concede efeito *ex nunc*, pois isso é regra nas liminares.

Excluiu-se também, as decisões do STF em sede de controle concreto. Apesar de ser praticada pelo STF, nesse âmbito, declaração de inconstitucionalidade com efeitos *ex nunc*, levou-se em consideração o fato de que foram propostos mais de 1.000.000 de processos entre 1998 e 2007,<sup>22</sup> o que acarreta a impossibilidade de uma pesquisa completa. Por outro lado, a heterogeneidade desses processos e a existência de grande número de processos substancialmente

17 Foram encontradas ainda as seguintes decisões de controle difuso: RE 273.074-AgR; RE 364.304-AgR; RE 442.283; RE 392.139-AgR; RE 353.657; RE 543.085; RE 407.813; RE 197.917-MC; RE 395.902; RE 438.025; AC 189-MC-QO; AI 666.455; AI 474.708-AgR; AI 457.766; AI 631.533; AI 636.023; AI 472.768-AgR; AI 463.026; AI 589.281-ED; AI 417.014; AI 467.843-AgR; AI 651.214-AgR; AI 410.653-AgR; AI 584.908-AgR; Pet. 2.858-MC; Pet. 2.859-MC.

18 Buscamos decisões que incluíssem os três termos.

19 Buscamos decisões que incluíssem a expressão exata.

20 Foram encontradas, ainda, as seguintes decisões de controle difuso: RE 559.943; RE 556.664; RE 560626; Recl. 2.256; Recl. AgR 1.594; AIAgR-ED 421.354; RE AgR 353.508; AI-AgR 582.280; AI-AgR 589.789; AI-AgR 589.281; REAgR 395.902; AIgR 453.071.

21 Cf. as decisões indicadas em: MEYER, 2008, p. 114 (confirmação da regra dos efeitos *ex nunc* na ADIN 430-MC; efeitos *ex tunc* atribuídos na ADIN 1.801-MC).

22 www.stf.jus.br, item Estatísticas.

idênticos em certos temas e do número reduzido de processos em outros temas tornam pouco confiáveis a pesquisa randômica.

## RESULTADOS DA PESQUISA

Após análise dos processos selecionados, identificou-se as ADINs que estabeleciam modulação dos efeitos da decisão, havendo 12 decisões de mérito nas quais se aplicou o Art. 27 da Lei 9.868/99.<sup>23</sup> Em todas as decisões analisadas, o fator *econômico* demonstrou-se preponderante de maneira direta ou indireta para a modulação dos efeitos da sentença.

Das 12 decisões com modulação duas se referiam a questões de investidura em cargo público e uma se referia a delimitação de atribuições e horários na carreira pública.<sup>24</sup> Em um caso, a declaração de inconstitucionalidade não foi retroativa, considerando injustificado ordenar a devolução de benefícios salariais pagos a funcionários que atuaram por anos, apesar de eles terem assumido seus cargos de maneira irregular.<sup>25</sup> Aqui a influência de considerações econômicas foi direta (evitar prejuízo financeiro de funcionário que recebia seus vencimentos de boa-fé). Nos demais casos, o STF decidiu preservar a validade de atos praticados por funcionários públicos, no exercício de atribuição imprópria ou em horários estabelecidos em ato com vício formal, para não causar danos a terceiros.<sup>26</sup> Aqui as considerações econômicas tiveram influência indireta, tratando-se de evitar prejuízos aos particulares beneficiados e, eventualmente, ações de responsabilização civil do Estado.

Questões orçamentárias e relativas à destinação de verbas públicas estiveram presentes em três decisões.<sup>27</sup> Trata-se de considerações sobre a repercussão econômica da declaração de inconstitucionalidade, conforme indicação explícita nas decisões:

Vou me servir de uma metáfora do Ministro Gilmar Mendes: não há como fazer o moinho orçamentário retroceder, ou seja, não há como fazer refluir essa água orçamentária porque a verdade é que durante os 07 (sete) anos de existência da lei esse percentual extrapolante foi praticado. Dito de outro modo, é impossível negar que, no plano dos fatos, a obrigação do poder legislativo do Distrito Federal começa a fluir da decisão do STF.<sup>28</sup>

---

23 ADINs selecionadas: 2.240, 2.501, 2.907, 3.022, 3.316, 3.458, 3.489, 3.615, 3.660, 3.689, 3.756, 3.819.

24 ADINs 3.022, 3.819, 2.907.

25 ADIN 3.819.

26 ADIN 3.022.

27 ADINs 3.458, 3.660; Embargos de declaração na ADIN 3.756.

28 Embargos de declaração na ADIN 3.756, voto do relator Min. Ayres Brito. Incluímos o caso na presente pesquisa, apesar de se tratar de decisão que concluiu pela constitucionalidade da lei, julgando a ADIN improcedente. Contudo, o STF considerou que a declaração da constitucionalidade só vinculava a Câmara Legislativa a partir do trânsito em julgado da ADIN, pois anteriormente a lei tinha sido considerada inconstitucional com embasamento em decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Além das ADINs em que fatores econômicos foram invocados diretamente como razão para a modulação dos efeitos da sentença, houve ainda cinco casos relativos à criação de municípios de maneira inconstitucional.<sup>29</sup> Nesse grupo as considerações econômicas foram indiretamente fundamento para a modulação. Nas decisões encontrou-se ponderações mais gerais sobre as conseqüências negativas da declaração de nulidade de todos os atos praticados pelas autoridades de um município que funcionou por anos. Mas o aspecto econômico é evidente, sendo freqüentes as referências dos ministros ao problema de cobrança de IPTU e outros tributos municipais, assim como ao repasse de verbas federais e estaduais aos municípios que de fato funcionaram.<sup>30</sup>

Finalmente houve um caso relativo à delimitação de competências legislativas entre o Estado e a União. Foram declarados inconstitucionais dispositivos estaduais sobre instituições de ensino privado, tendo ocorrido a atribuição de efeito *ex nunc* para não prejudicar a validade dos diplomas expedidos conforme as normas com vício formal.<sup>31</sup> Nesse caso também os reflexos econômicos são indiretos, visando preservar interesses dos particulares.

Logo temos os seguintes dados classificados em quatro grupos:

- A** – Municípios (criação/desmembramento) – 5 (41,65%)
- B** – Funcionalismo público (investidura em cargo ou delimitação de função) – 3 (24,99%)
- C** – Questão orçamentária / destinação de verbas públicas – 3 (24,99%)
- D** – Delimitação de competências na Federação – 1 (8,33%)

Do ponto de vista da influência do fator econômico, em oito casos houve influência indireta e em quatro casos direta. Isso mostra que o STF interpreta a modulação como instrumento que permite evitar modificações retroativas tanto de cunho econômico como de cunho social-institucional com reflexo econômico indireto.

- A** – Influência direta do fator econômico – 4 (33,32%)
- B** – Influência indireta do fator econômico – 8 (66,64%)

Em relação ao tipo de modulação aplicado, tem-se o seguinte quadro. Em quatro decisões foi atribuído efeito *ex nunc*.<sup>32</sup> Sete decisões estipularam efeito *pro futuro*, sendo a declaração de inconstitucionalidade eficaz após 24 meses em 4 casos<sup>33</sup> e em prazo igual ou inferior a seis me-

---

29 ADIN 2.240, 3.316, 3.489, 3.615, 3.689.

30 Cf., por exemplo, o voto do Min. Eros Grau na ADIN 2.240, julgamento em 9-5-2007.

31 ADIN 2.501.

32 ADINs 2.501, 2.907, 3.615, 3.756.

33 ADINs 2.240, 3.316, 3.489, 3.689.

ses em três casos.<sup>34</sup> Por último houve uma decisão, que alegando razões de segurança jurídica, aplicou efeito retroativo a partir de momento posterior à entrada em vigor da lei (a lei era de 1995 e houve modulação, vigorando a inconstitucionalidade a partir de entrada em vigor da Emenda constitucional n. 45 de 2004, apesar de o STF ter considerado que a lei era inconstitucional desde o início).<sup>35</sup>

- A – efeito *ex nunc* – 4 (33,32%)
- B – efeito *pro futuro* – 7 (58,31%)
- C – efeito retroativo modulado – 1 (8,33%)

Isso permite formular duas conclusões. Primeiro, o STF, apesar do número limitado dos casos com previsão de modulação, fez uso completo da técnica, fixando tanto efeitos retroativos modulados, como efeitos *ex nunc* e *pro futuro*. Segundo, na maioria dos casos, o Tribunal considera oportuno conceder à administração pública e ao poder legislativo prazo para ajustar sua conduta e produção normativa ao pronunciamento judicial.

Uma última classificação pode ser feita com base no critério dos atores que se beneficiam ou devem suportar o ônus da modulação. Um temor expresso em vários votos e na doutrina<sup>36</sup> seria a utilização do mecanismo da modulação como ferramenta para permitir que o estado se beneficiasse indevidamente, em particular não devolvendo aos particulares tributos e contribuições recebidas. Esse temor não se verificou, não havendo nenhuma decisão em sede de ADIN modulando os efeitos, beneficiando indevidamente o Estado.

Entre os casos pesquisados, houve oito nos quais os benefícios/prejuízos da modulação foram difusos, não sendo possível encontrar um ator beneficiário ou prejudicado<sup>37</sup>; em um caso foi constatada irregularidade na distribuição de ônus financeiro entre entes públicos<sup>38</sup>; dois casos comportaram prejuízo financeiro do Estado em favor de particulares<sup>39</sup> houve, por último, um caso de prejuízo difuso de particulares favorecendo entidades privadas.<sup>40</sup>

- A – Prejuízo difuso – 8 (66,44%)
- B – Estado – 3 (24,99%)
- C – Particulares – 1 (8,33%)

---

34 ADINs 3.022, 3.458, 3.819.

35 ADIN 3.660.

36 BARROSO, 2009, p. 24.

37 ADIN 2.240, 2.501, 2.907, 3.316, 3.489, 3.615, 3.689, 3.022, 3.458.

38 ADIN 3.756.

39 ADIN 3.819.

40 ADIN 3.660.

Observe-se, finalmente, que o STF, diante da regra dos efeitos *ex tunc*, considera majoritariamente como pressuposto da modulação o requerimento expresso dos interessados, não admitindo que, em sede de embargos de declaração, o requerente tente sanar a omissão. Isso ocorreu na ADIN 2.791. Em embargos de declaração ainda pendentes de julgamento definitivo, quatro ministros votaram pela improcedência da modulação por falta de requerimento expresso. Em voto divergente, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou a importância da questão fática econômica que impõe a modulação apesar da falta de pedido:

Considerando que, no caso, o sistema de seguridade funcional do Estado do Paraná foi instituído pela Lei estadual 12.398/98, que estava em vigor há mais de 8 anos, e que, nesse ínterim, situações jurídicas foram consolidadas, reputou evidente que o princípio da segurança jurídica teria um peso incontestável, capaz de afetar o próprio princípio da nulidade absoluta da lei inconstitucional.<sup>41</sup>

Esse posicionamento parece consoante com a natureza objetiva do processo constitucional – não sendo razoável atribuir a um descuido ou falta de preocupação do requerente consequências adversas para o Estado ou a população.

#### ARGUMENTOS ECONÔMICOS NA FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES DE MODULAÇÃO

Nas decisões analisadas encontrou-se muitos argumentos relacionados a fatos consumados e a projeções sobre as consequências da declaração de inconstitucionalidade, predominando a preocupação com o impacto social da declaração de inconstitucionalidade com efeito retroativo.

Nos primeiros anos, após a entrada em vigor da Constituição de 1988, prevalecia a idéia de que o Supremo Tribunal Federal não deveria se ater a questões de fato no controle abstrato, em razão da natureza do processo objetivo que, supostamente, não teria partes, nem litígio, nem interesses subjetivos em jogo.<sup>42</sup> No tema da modulação essa visão se fortalece pela adoção do modelo da nulidade da norma inconstitucional, independentemente das consequências que teria sua declaração.<sup>43</sup>

Em decisões mais recentes, é clara a preocupação com a repercussão social-econômica da inconstitucionalidade, especialmente em razão do efeito vinculante das decisões de controle concreto:

---

41 <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo499.htm>.

42 LUNARDI, 2009.

43 Cf., por exemplo, o voto do Min. Celso de Mello na ADIN 652 citado no item 1.

Em relação aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade dessas normas, verifico que a gravidade dos prejuízos eventuais decorrentes da nulidade *ex tunc* da norma é imprevisível, mas avaliável. Basta notar que, com base nas normas ora impugnadas, já foi efetuada a defesa de servidores estaduais.<sup>44</sup>

Como constatou-se, as normas legais que permitem a modulação autorizam considerações de fato e projeções de conseqüências para fixar os efeitos da inconstitucionalidade, referindo-se à “segurança jurídica” e ao “excepcional interesse social”, tornando esses fatores determinantes. O fator econômico não é mencionado nessas leis, mas se torna de fato determinante, pois é difícil pensar em situações de reversão dos efeitos de uma lei sem repercussão econômica.

Quando a modulação de efeitos se dá em razão da demora na prestação jurisdicional, encontrou-se também considerações conseqüencialistas. É paradigmático o caso no qual o STF não suspendeu liminarmente as normas que criaram um município, tendo sido sua criação declarada inconstitucional na decisão definitiva, sete anos depois.

Em boa-fé, os cidadãos domiciliados no município supõem seja juridicamente regular a sua autonomia política. Em boa-fé nutrida inclusive por este Tribunal, visto que a lei estadual é de 30 de março de 2000 e a Corte poderia em julho do mesmo ano, quatro meses após, ter determinado a suspensão dos seus efeitos. Não o tendo feito permitiu a consolidação da situação de exceção que a existência concreta do município caracteriza.<sup>45</sup>

O mesmo ocorreu em caso de questionamento tardio da constitucionalidade. Na ADIN 3.615, foi impugnada norma que modificava a divisa entre municípios 16 anos após a sua promulgação. A Ministra Ellen Gracie observou que a vigência de norma por tanto tempo permitiu a consolidação de situações de fato, fundamentando a necessidade de modulação dos efeitos da decisão nos seguintes termos:

Assim, o tempo necessário para o surgimento da decisão pela inconstitucionalidade do Diploma dificilmente é desarrazoado, possibilitando a regular aplicação dos efeitos *ex tunc*. Nas ações diretas mais antigas, por sua vez, era praxe do Tribunal a quase imediata suspensão cautelar do ato normativo atacado. Assim, mesmo que o julgamento definitivo demorasse a acontecer, a aplicação dos efeitos *ex tunc* não gerava maiores problemas, pois a norma permanecera durante todo o tempo com sua vigência suspensa. Aqui, a situação é diferente. Contesta-se, em novembro de 2005, norma promulgada em outubro de 1989. Durante esses dezesseis anos, foram consolidadas diversas situações jurídicas, principalmente no campo financeiro, tributário e administrativo, que não podem, sob pena de ofensa à segurança jurídica, ser descons-

---

44 ADIN 3.022, voto do Min. Joaquim Barbosa, DJ de 4-3-2005, em decisão que declarou a inconstitucionalidade da expressão “bem como assistir, judicialmente, aos servidores estaduais processados por ato praticado em razão do exercício de suas atribuições funcionais”, já que não é essa a função do Procurador do Estado.

45 Voto do Min. Eros Grau na ADIN 2.240, julgamento em 9/5/2007.

tituídas desde a sua origem. Por essa razão, considero presente legítima hipótese de aplicação de efeitos *ex nunc* da declaração de inconstitucionalidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, dedicou-se uma série de trabalhos à observação do processo objetivo no Brasil, analisando seus mecanismos de funcionamento que, muitas vezes, contrastam com o discurso doutrinário sobre o tema. No centro desses estudos encontra-se o conceito de *autocriação* de regras processuais pelos tribunais constitucionais.<sup>46</sup> A utilização da modulação também foi objeto de autocriação, sendo posteriormente regulamentado por lei que convalidou a autocriação do STF.

A nossa pesquisa mostra, em primeiro lugar, que a modulação é excepcional no controle abstrato. Num universo de 2.735 ADINs com decisão definitiva entre 1988 e 2008<sup>47</sup>, houve apenas 12 casos de modulação, isto é, a porcentagem ínfima de 0,44%.

A segunda conclusão é que preocupações econômicas estão presentes nos fundamentos das decisões de maneira direta ou indireta.

Em terceiro lugar, a leitura das decisões que realizaram modulação mostra que a modulação está ligada a fatos (“situações consolidadas”) e a conseqüências problemáticas da declaração de inconstitucionalidade com efeito retroativo.

Isso indica uma mudança na argumentação do STF. A argumentação relacionada à teoria do direito (nulidade ou anulabilidade) foi substituída por considerações de fato que permitem a modulação de acordo com considerações pragmáticas. Assim sendo, o processo objetivo torna-se conseqüencialista, dependendo o resultado concreto da situação fática e não de considerações apriorísticas sobre o fenômeno da inconstitucionalidade.

O poder de modulação dos efeitos da sentença é uma válvula de escape de particular relevância para o sistema de controle de constitucionalidade, pois permite minimizar prejuízos decorrentes da declaração de inconstitucionalidade anos após a entrada em vigor da norma. Por outro lado, o poder de modulação aumenta a discricionariedade dos julgadores. Mas, até hoje, o STF fez demonstração de autocontenção, modulando os efeitos em casos extremos e estatisticamente insignificantes. Em razão disso, mesmo autores que inicialmente se opunham à modulação observam que seu uso é parcimonioso e ponderado.<sup>48</sup>

Mas mesmo sendo um fenômeno excepcional, a previsão de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade introduz oficialmente o conseqüencialismo na justiça cons-

---

46 LUNARDI, 2009; Dimoulis/Lunardi, 2007 e 2009; Lunardi/Dimoulis, 2008.

47 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=adi>.

48 BARROSO, 2009, p. 24-25.

titucional, fazendo depender os efeitos da decisão não de opções teóricas de princípio, mas de considerações de conveniência econômica.

## REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: RT, 2000.
- DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Construção do processo constitucional objetivo. **Revista da Escola da Magistratura TRT 2ª. Região**, n. 2, p. 147-165, 2007.
- DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Definição da pauta no Supremo Tribunal Federal e (auto)criação do “processo objetivo”. **Revista dos Tribunais**, 2009 (no prelo).
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Efeitos da declaração de inconstitucionalidade**. São Paulo: RT, 2004.
- FERRAZ JR., Tercio Sampaio. Irretroatividade e jurisprudência judicial. In FERRAZ JR., Tercio Sampaio et al. **Efeito ex nunc nas decisões do STJ**. Barueri: Manole, 2009, p. 1-34.
- KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- LUNARDI, Soraya Gasparetto. **Direito processual constitucional**. São Paulo: Método, 2009 (no prelo).
- LUNARDI, Soraya Gasparetto; DIMOULIS, Dimitri. Efeito transcendente, mutação, constitucional e reconfiguração do controle de constitucionalidade no Brasil. **Revista brasileira de estudos constitucionais**, 5, 2008, p. 217-236.
- MEYER, Emílio Peluso Neder. **A decisão no controle de constitucionalidade**. São Paulo: Método, 2008.
- SARMENTO, Daniel. A eficácia temporal das decisões no controle de constitucionalidade. In SARMENTO, Daniel (org.). **O controle de constitucionalidade e a lei 9.868/99**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 101-138.
- TRIBE, Lawrence. **American constitutional law**. New York: Foundation Press, 2001.



## **A CRISE FINANCEIRA E A NOVA REALIDADE CRIADA PELA DINÂMICA DO MERCADO MUNDIAL**

Walkiria Martinez Heinrich FERRER  
Laércio Rodrigues de OLIVEIRA

Com o surgimento de uma nova crise financeira, que ameaça ser duradoura e atingir as atividades da economia real, envolvendo todo mundo capitalista, pergunta-se se a Teoria Neoliberal é a mais indicada para o momento.

Ao longo da história do capitalismo várias teorias econômicas foram colocadas em prática. Dentre as teorias desenvolvidas pelos cientistas econômicos podem-se destacar as teorias clássica, neoclássica, marxista, keynesiana e a mais recente, que domina o pensamento da economia na atualidade denominada de neoliberal.

A Teoria Clássica, desenvolvida por Adam Smith no início do desenvolvimento do pensamento econômico-científico, tem suas bases nas ações do mercado. Os pressupostos desta teoria refere-se ao Estado mínimo, com atividades ligadas apenas à defesa da nação e à oferta de bens e serviços públicos. Na seqüência do desenvolvimento do pensamento científico surge a Teoria Neoclássica cujo marco teórico confirma os pressupostos da Teoria Clássica com as teorias de mercado e Estado mínimo. A Teoria Marxista surge como uma alternativa a estas idéias propondo um Estado totalitário e o abandono das teorias de mercado. Com o surgimento da crise econômica dos anos 30 do Século XX uma nova teoria econômica surge com uma proposta diferente. Naquela oportunidade John Maynard Keynes propôs, com muito sucesso, a convivência entre o Estado e a iniciativa privada como solução das variações dos ciclos econômicos. Passada a crise econômica e estando a economia mundial em franco desenvolvimento as teorias keynesianas foram abandonadas dando origem a Teoria Neoliberal. Esta teoria tem

como fundamento o ideário das Teorias Clássicas e Neoclássicas, isto é, considera que a participação do setor público nas atividades econômicas deveria ser reduzida, deixando-as para a iniciativa privada e com mínimo de regulação.

Busca-se, com esta pesquisa, fazer uma breve análise da evolução da crise financeira e econômica atual e de suas relações com as teorias econômicas. Inicialmente apresenta-se uma análise das Teorias Econômicas, em seguida comenta-se a evolução da crise financeira mundial e de suas ligações com a Teoria Keynesiana.

## PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS DO NEOLIBERALISMO

Segundo o teórico alemão Karl Marx, a história da humanidade originou-se por meio de um jogo de forças entre a base material, o plano físico, palpável e a base ideológica, ou seja, o conjunto de idéias e as instituições políticas, econômicas ou sociais. Marx afirma que todas as transformações ocorridas em termos de desenvolvimento político-econômico partiram de determinadas necessidades da realidade (infraestrutura), alterando o plano ideológico (superestrutura) para, posteriormente, retornar e transformar a realidade:

Na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; estas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina a realidade; ao contrário, é a realidade social que determina sua consciência. Em certa fase de seu desenvolvimento, as forças produtivas da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade, no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas, que eram, essas relações convertem-se em seus entraves. Abre-se, então, uma era de revolução social. A transformação que se produziu na base econômica transtorna mais ou menos lenta ou rapidamente toda a colossal superestrutura.<sup>1</sup>

Com base na interpretação materialista da História pode-se analisar a origem e a evolução da instituição Estado, desde a Antiguidade Clássica, com os “tempos homéricos” da civilização grega, a evolução das cidades-estado até a civilização romana com as “civitas”. São períodos determinados por novas exigências do plano físico acarretando alterações nas formas de Estado.

Seguindo a ordem evolutiva da instituição Estado observa-se que esta instituição toma novas formas na medida em que se faz necessárias transformações em nível ideológico, como

---

1 MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Ática, 1987, p. 82. (Coleção Grandes Cientistas sociais)

ocorre com o Estado na Idade Média, período polêmico quanto à denominação “Estado medieval”, conforme retrata Dallari:

Muita coisa já foi escrita sobre a Idade Média, classificada por alguns como a *noite negra* da Humanidade e glorificada por outros como um extraordinário período de criação, que preparou os instrumentos e abriu os caminhos para que o mundo atingisse a verdadeira noção do universal. No plano de Estado não há dúvida de que se trata de um dos períodos mais difíceis, tremendamente instável e heterogêneo, não sendo tarefa das mais simples a busca de características de um Estado Medieval. Não obstante, é possível estabelecer a configuração e os princípios informativos das sociedades políticas que, integrando novos fatores, quebraram a rígida e bem definida organização romana, revelando novas possibilidades e novas aspirações, culminando no Estado Moderno.<sup>2</sup> (grifo do autor)

O sistema de suserania e vassalagem, e a conseqüente concessão de feudos, presentes durante o período medieval, provocou uma descentralização e uma disputa pelo poder político entre o monarca, senhores feudais e a Igreja. Período marcado pela instabilidade política, econômica e social, gerou uma necessidade de ordem e autoridade, ou seja, deficiências ou necessidades do plano físico acarretaram transformação em nível ideológico, a criação do Estado Moderno e a centralização do poder político no monarca absoluto.

As deficiências da sociedade política medieval determinaram as características fundamentais do Estado Moderno. O sistema feudal, compreendendo uma estrutura econômica e social de pequenos produtores individuais, constituída de unidades familiares voltadas para a produção de subsistência, ampliou o número de proprietários, tanto dos latifundiários quanto dos que adquiriram o domínio de áreas menores. Os senhores feudais já não toleraram as exigências dos monarcas que impunham uma tributação indiscriminada e mantinham um estado de guerra constante, que só causavam prejuízo à vida econômica e social. Isso tudo foi despertando a consciência para a busca da unidade, que afinal se concretizaria com a afirmação de um poder soberano, no sentido de supremo, reconhecido como o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação territorial.<sup>3</sup>

Sendo uma característica do Estado Moderno, neste momento surge o conceito de soberania, como forma de distinguir o poder do Estado dos demais poderes. O conceito de soberania, visto como monopólio do poder político foi empregado no século XVI pelo francês Jean Bodin visando garantir o fortalecimento do poder real.

Com o conceito político de soberania, Jean Bodin sobrepõe o poder do monarca a qualquer outro existente, pois o poder das leis o coloca acima das leis precedentes, assim como o monarca não pode estar submetido às suas próprias leis, pois não irá formular mecanismos que limitem seu poder soberano. Somente ao monarca soberano cabe o poder de criar e eliminar

---

2 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 66.

3 Op. cit. p. 70.

leis, a nenhum outro indivíduo ou conjunto de indivíduos, nem mesmo aos funcionários do Estado cabe a formulação das leis, pois o poder soberano deve ser absoluto e, para tal, não pode haver poder similar.

## O UNITARISMO DO PODER POLÍTICO

Com o final do período medieval e o surgimento do Estado Moderno, e conseqüente centralização do poder político, a humanidade vivenciou uma outra forma de organização do poder, ou seja, o Estado centralista ou unitário.

Segundo Paulo Bonavides, o unitarismo do poder constitui a forma mais simples e lógica de organização do poder, pois todos os poderes derivam de um único centro decisório e as determinações que partem dos centros periféricos são apenas delegações do poder central. O Estado unitário constitui uma unidade orgânica com uma ordem jurídica, política e administrativa extensiva a um só povo, um só território e um só titular do poder público:

(...) Foi assim quando se deu a aparição do Estado Moderno, cujo aspecto centralizador e tendência unitarista ressalta desde logo em presença da vontade política soberana, que é a vontade do Estado, congregando, fundindo ou subordinando os ordenamentos sociais concorrentes, doravante convertidos em ordenamentos inferiores e secundários.

Corresponde este momento centralizador à plena afirmação do Estado como organização do poder. Todo um sistema de autoridade manifestamente absoluta assinala essa fase inicial e preparatória cujo unitarismo se define mercê de um centro de direção histórica, posto no poder da realeza absoluta, tendo por sustentáculo legitimador a doutrina coerente da soberania.<sup>4</sup>

Do contexto unitário podem ser observadas algumas “vantagens” ou aspectos positivos como a existência de um corpo burocrático único, responsável por uma economia de recursos públicos e racionalização dos serviços prestados, tendo ainda como conseqüência uma possível impessoalidade e imparcialidade dos agentes que exercem o poder. Mas, certamente, as “desvantagens” são ainda mais visíveis, como o distanciamento entre o indivíduo e o Estado, restrições à liberdade humana e uma sobrecarga de responsabilidades de pouca importância ao núcleo decisório, que poderiam ser resolvidas de forma mais rápida por esferas locais autônomas, beneficiando, desta forma, os interesses coletivos.<sup>5</sup>

A centralidade excessiva do poder político gerou novamente um clima de instabilidade política, econômica e social. Política, em razão da própria natureza e inviabilidade administrativa do poder absoluto, econômica, em decorrência do entrave ao desenvolvimento econômico

---

4 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 49-50.

5 BONAVIDES, Paulo. Op. cit., 2005, p. 50-51.

gerado pelos “desmandos” do monarca. Em termos sociais, não havia receptividade das camadas populares ao poder abusivo de uma monarquia ostensiva de riquezas, em detrimento de uma maioria desprovida de uma efetiva prestação de serviços públicos. Nesse contexto soma-se a atuação da incipiente classe burguesa, de certa forma detentora de poder econômico, em razão do desenvolvimento do comércio, e de alguns expoentes da classe literária em sua luta contra o absolutismo, como John Locke, que se destaca posteriormente como um dos grandes nomes do liberalismo.

## O ESTADO LIBERAL

Conforme citado anteriormente, segundo a concepção marxista ou, da mesma forma, a teoria materialista da história, deficiências ou necessidades da realidade material acarretam transformação no nível das idéias, onde estão situadas as instituições políticas, dentre elas o próprio Estado. Novamente se faz necessária a reestruturação do poder político, ou seja, a forma de Estado unitário estava apresentando sinais de saturação:

O Estado centralizador cede e decai historicamente quando prepara as modalidades descentralizadoras e até mesmo federativas; quando as concepções mais democráticas e menos autoritárias do poder, fundadas nos postulados do consentimento, de algumas doutrinas contratuais (não todas, porquanto Hobbes constitui aqui exceção das mais conhecidas) abalam todo o eixo do autoritarismo estatal, contrapõem a supremacia individual à hegemonia do ordenamento político, fazem o Estado meio e não fim, rebaixam-lhe a valorização social, democratizam a concepção do poder, nas suas origens, no seu exercício e nos seus titulares, separam o Estado da pessoa do soberano. Graças a essa transpersonalização do princípio político, ou com mais propriedade, mediante essa exteriorização institucional – ou constitucional, segundo linguagem cara ao liberalismo –, acaba o estado por objetivar-se socialmente como produto do consenso das vontades individuais.<sup>6</sup>

Durante a decadência do Estado absolutista, a influência da burguesia foi imprescindível para a instituição de outra forma histórica de Estado: o Estado Liberal. Fortalecida economicamente e inicialmente apoiada pelo recém-constituído proletariado, a chamada “burguesia revolucionária” alterou a estrutura política do Estado ainda impregnado pelos resquícios feudais. Embora tendo início na monarquia absolutista, a burguesia aprofundou a separação entre o público e o privado, extremamente necessária para sua consolidação na esfera política.

O liberalismo econômico instituído neste período retrata as razões da burguesia revolucionária em minimizar a influência do Estado na área econômica, noções presentes na obra de Adam Smith intitulada **A riqueza das Nações**, em que este expoente autor do liberalismo desenvolveu a teoria da “mão invisível”, afirmando existir uma lógica interna por trás da aparente

---

<sup>6</sup> Op. cit. p. 50.

complexidade e desorganização do processo de produção de mercadorias, ou seja, a economia de mercado se auto-regula sem a interferência estatal. Segundo os postulados liberais, somente o indivíduo tem o poder natural de maximizar benefícios em seu proveito, porque o Estado, de natureza burocrática, não tem este dom natural e, portanto, sua interferência prejudica o desenvolvimento comercial e afeta o bem-estar dos indivíduos envolvidos no processo.

De maneira geral, ao contrário do que acontecia sob o Estado absolutista mercantilista, no liberalismo econômico o consumidor responderia pelas questões centrais do processo produtivo: o que produzir, como produzir, onde e como produzir. Em outras palavras, o mercado de compra e venda de mercadorias regularia a atividade produtiva, ou seja, determinada mercadoria seria produzida somente se necessária. Da mesma forma que Adam Smith, John Locke exerceu papel de destaque ao expor a teoria do Estado “vigia” ou “guarda-noturno”, enaltecendo o papel da sociedade civil na regulação da atividade econômica, enquanto que a instituição política permaneceria como um ente protetor que apenas supervisiona o funcionamento do então denominado “livre-comércio”.

Neste contexto, a noção do contrato social foi fortalecida, com exceção do contrato absolutista proposto por Thomas Hobbes, pois a racionalidade da revolução burguesa, pautada nos postulados liberais, previa uma organização baseada no sistema de leis, o qual, uma vez instituída, facilitaria até mesmo a tarefa do Estado pois ele poderia apenas verificar sua aplicabilidade.

## O ESTADO LIBERAL-DEMOCRÁTICO

O contexto liberal, desde sua implantação, caminhou ao lado do contexto democrático, Tanto, que dificilmente seria possível uma separação temporal entre ambos. No Estado liberal, ou ainda, no Estado liberal-democrático, a humanidade presenciou significativos avanços em termos de direitos e garantias individuais. Os direitos inalienáveis do homem deveriam ser preservados e poderiam estar expressos na garantia à propriedade, entendida por Locke como a liberdade, a vida e os bens materiais. Estas conquistas poderiam ser exemplificadas pelo surgimento dos partidos políticos, a partir do século XIX, e pelo mecanismo e para representação da sociedade civil, o sufrágio universal.

Mas a revolução burguesa e o liberalismo democrático, apesar das conquistas da sociedade civil, não atingiram as expectativas em termos de emancipação humana, pois, tendo em vista o caráter excludente do sistema capitalista agravado pelas conseqüências da livre-concorrência, ou seja, a disputa desenfreada e a acumulação desigual do capital, eles provocaram um aprofundamento das desigualdades sócias. Como conseqüência, o foco político desloca-se para a implementação de algumas medidas de caráter popular, ou de bem-estar-social, o que denominou o período do Estado de Bem-Estar Social.

Essa nova estrutura de Estado foi delineando-se na medida em que as crises se acirram, pois, segundo a concepção marxista da história do sistema capitalista, as crises econômicas são geradas em seu próprio seio, ou seja, o sistema produz suas crises ou seus “grilhões”. A livre-concorrência, instituída pela política liberal, provocou a eliminação daqueles que não sobreviveram a uma espécie de “seleção natural” das indústrias, no qual houve o fechamento de pequenas empresas que não se adequaram ao jogo de forças do livre mercado, inaugurando a fase monopolista do capitalismo. Tendo em vista o crescente desemprego, os trabalhadores das indústrias, o que a teoria marxista denomina como proletários, passam a organizar-se em sindicatos, que acabam fortalecendo-se por meio de algumas conquistas trabalhistas, como a redução da jornada de trabalho, descanso semanal e férias anuais remunerados, além de outras conquistas obtidas por sucessivos embates entre a classe burguesa e a classe trabalhadora.

Dentre outras determinações de cunho social, a chamada política protecionista do Estado de Bem-Estar Social visava o resgate do emprego para a significativa massa de trabalhadores que permaneciam à margem do mercado de trabalho. Para tanto o poder público absorveu parte desta mão-de-obra nas empresas estatais, além de oferecer subsídios às empresas para garantir a empregabilidade.

Contrariando os postulados da política-econômica liberal essa postura do poder público se fortalece nas primeiras décadas do século XX pela teoria do inglês John Maynard Keynes, que prevê uma interferência direta do Estado na política econômica, tanto no mercado econômico quanto na esfera social. A política financeira do Estado “social” acarretou severas críticas ao custo desta orientação política, pois a manutenção da máquina administrativa, ampliada para atender às novas determinações do Estado provedor, advinha basicamente da cobrança de impostos da classe burguesa e de alguns segmentos de posição financeira privilegiada.

Apesar das críticas quanto ao custo final da manutenção do Estado de Bem-Estar-Social, ou seja, agravamento dos déficits públicos e conseqüente elevação das taxas inflacionárias, essa orientação política econômica esteve presente por quase todo o século XX, principalmente nos países centrais, fortalecida pelo crescimento do sistema capitalista nas décadas de 1940 a meados da década de 1970, quando o chamado processo de globalização destaca-se no cenário internacional, juntamente com sua expressão política: o programa neoliberal.

### O FENÔMENO “GLOBALIZAÇÃO”

Termos como “globalização”, “mundialização do capital”, “internacionalização da economia” e “sociedade global” podem ser utilizados para denominar este processo constantemente citado pela mídia, autoridades governamentais e estudiosos, principalmente nas décadas finais do século passado. Esse fenômeno foi caracterizado por polêmicas desde sua origem e con-

ceituação até a viabilidade econômica, política e, principalmente, social do referido mercado mundial.

Alguns justificam este clima de incertezas em que o processo de globalização está inserido pela novidade que representa. Outros argumentam que a internacionalização do capital, obviamente não nas dimensões atuais, já é um processo bastante conhecido. Segundo esta concepção, a busca pelo caminho das Índias pode ser considerada um indício da internacionalização do capital. O comércio desenvolvido entre a metrópole portuguesa e a recém-descoberta colônia do Brasil configurava relações comerciais além território. Os tratados de comércio entre Inglaterra e Portugal, da mesma forma, representavam a internacionalização da economia.

Karl Marx, ao escrever “O Manifesto Comunista”, em 1848, já apontava sinais de uma internacionalização do capital, com o avanço do capitalismo em diversas partes do globo:

Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos reacionários, ela roubou da indústria sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas diariamente (...) No lugar do antigo isolamento de regiões e nações auto-suficientes, desenvolvem-se um intercâmbio universal e uma universal interdependência das nações. E isto se refere tanto à produção material como à produção intelectual. As criações intelectuais de uma nação tornaram-se patrimônio comum (...) das numerosas literaturas nacionais e locais nasce uma literatura universal.<sup>7</sup>

Mas o que presenciamos atualmente, desde o início da década de 1970, é a mundialização do capital financeiro. A lógica do capital se manifesta de uma forma distinta daquela observada após a Revolução Industrial, onde havia a reprodução dos meios materiais de produção. A mundialização do capital se desenvolve por meio da reprodução do capital financeiro, do capital rentista. Neste novo contexto, há uma maior movimentação de capitais no mercado financeiro em detrimento do investimento produtivo, razão pela qual se discute ainda o “fim do trabalho” ou da “sociedade do trabalho”:

O mais brutal resultado dessas transformações é a expansão, sem precedentes na era moderna, do *desemprego estrutural*, que atinge o mundo em escala global. Pode-se dizer, de maneira sintética, que há uma *processualidade contraditória* que, de um lado, reduz o operariado industrial e fabril; de outro, aumenta o subproletariado, o trabalho precário e o assalariamento no setor de serviços (...) Há, portanto, um processo de maior *heterogeneização, fragmentação e complexificação* da classe trabalhadora.<sup>8</sup> (grifos do autor).

---

7 COGLIOLA, Osvaldo (org.). **O Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998, p. 43.

8 ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1999, p. 41-42.

Alguns estudiosos ressaltam a inevitabilidade da chamada globalização. Segundo esta concepção, não há como permanecer alheio aos efeitos desse processo, pois são decorrentes de uma determinada etapa de transformações do capitalismo:

O mundo mudou muito ao longo do século XX. Não é mais apenas uma coleção de países agrários ou industrializados, pobres ou ricos, colônias ou metrópoles, dependentes ou dominantes, arcaicos ou modernos. A partir da Segunda Guerra Mundial, desenvolveu-se um amplo processo de mundialização de relações, processos e estruturas de dominação e apropriação, antagonismo e integração. Aos poucos, todas as esferas da vida social, coletiva e individual são alcançadas pelos problemas e dilemas da globalização. (IANNI, 1997, p. 35-6)

De acordo com esta concepção, as nações tornaram-se interdependentes, não há como as sociedades nacionais desenvolverem projetos econômicos desvinculados do sistema mundial e esta situação não se manifesta apenas no âmbito econômico, mas também em nível político, social e cultural.

A intensificação do processo de mundialização do capital pode ser visualizada no início da década de 70, período em que o sistema capitalista começa a apresentar sinais de saturação. Os primeiros sinais deste período de recessão econômica puderam ser observados inicialmente nas grandes potências, particularmente Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental. As economias destes países sentiam os efeitos de um capitalismo instável, com elevações entre crescimento e recessão na economia. Esta instabilidade econômica se caracterizava por um capitalismo não sustentado, em que a lógica do capital não se realizava de maneira completa.

Neste contexto, as grandes potências econômicas passaram a adotar medidas de contenção de custos na produção, visando um aumento na margem de lucro no produto final. O resultado manifestou-se por um acirramento na concorrência entre as grandes empresas, que procuravam expandir seus investimentos em outras partes do Globo, principalmente em regiões onde os custos de produção seriam minimizados com uma maior disponibilidade de matéria-prima, isenções fiscais e facilidades, por parte dos governos nacionais, na instalação de novas indústrias e pela exploração de mão-de-obra barata. As chamadas **transnacionais** tinham como objetivo a recuperação da estabilidade do crescimento econômico, criando as condições favoráveis para ampliação dos níveis de acumulação de capital anteriores à crise.

Além das reformas de cunho econômico, voltadas à reestruturação do capital, nas últimas décadas importantes acontecimentos mudaram o cenário político e econômico mundial, com conseqüências favoráveis ao avanço do comumente chamado processo de globalização: a queda do Muro de Berlim, em 1989, com a unificação da Alemanha, a crise do socialismo no Leste

Europeu, que desembocou na expansão da economia de mercado em localidades até então submetidas às premissas do socialismo, e o fim da **Guerra Fria** iniciada em 1946.

Com a “Revolução Européia de 1989”, a história sofreu grandes alterações e tomou um novo rumo dando início a um período em que se estabelecem novas correlações de forças. No período da **Guerra Fria** havia blocos antagônicos e consolidados: o capitalismo e o socialismo. Duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, detinham um grande poderio militar e nuclear. Representavam dois blocos de poder com sistemas econômicos e políticos opostos.

As reformas efetuadas pelo governo Mikhail Gorbachev foram o início de profundas alterações que refletiram diretamente no avanço do processo de globalização, com a introdução paulatina dos mecanismos de mercado, em substituição aos mecanismos de uma economia centralmente planificada. Da mesma forma, a queda do Muro de Berlim, em 1989, e conseqüente reunificação da Alemanha possibilitaram o desenvolvimento do capitalismo nos países socialistas do leste europeu.

Países cujo poder político estava centralizado no Estado-Nação, que detinha total controle sobre as esferas política, econômica e social, cederam à nova ordem mundial. Economias fechadas, voltadas à proteção das indústrias nacionais, com reservas de mercado para determinados produtos, se submeteram à dinâmica do mercado internacional, abrindo suas fronteiras para a entrada de um grande número de produtos estrangeiros.

Desta forma, o processo aqui denominado **mundialização do capital** pode ser definido como uma reestruturação do capitalismo em novas bases econômicas, como um meio de recuperar as taxas de acumulação das décadas anteriores. Esta reestruturação não se manteve apenas na base econômica, mas se estendeu às esferas políticas e sociais das sociedades envolvidas pelo processo de mundialização do capital. Tendo em vista a viabilização das medidas adotadas para a reestruturação capitalista, foram necessárias determinadas políticas que possibilitassem o pleno desenvolvimento do processo.

Integradas nesse contexto surgem denominações como privatizações, desregulamentação das economias, aberturas de mercado, desterritorialização, Estado mínimo e exclusão social, viabilizadas por um programa de governo específico, o neoliberalismo. O programa neoliberal possibilita a implantação de reformas necessárias ao desenvolvimento e reprodução do capitalismo financeiro, podendo ser caracterizado como a **expressão política** da mundialização do capital, especificamente, como foi salientada, do capital financeiro.

## A EXPRESSÃO POLÍTICA DO PROCESSO: O NEOLIBERALISMO

A partir da década de 1970 um movimento ideológico vem conquistando espaço em nível mundial, o neo-liberalismo. Este modelo de orientação política e econômica, que constitui a expressão política da globalização, se caracteriza por uma oposição ao Estado intervencionista

e de Bem-estar social, tendo como consequência natural um elevado crescimento do modelo econômico capitalista. Inicialmente implementado pelo governo de Margaret Thatcher (1979) e, posteriormente, por Ronald Reagan (1981), o projeto neoliberal de governo adquiriu âmbito mundial, tornando-se atualmente, parte integrante do processo de mundialização do capital.

O neoliberalismo foi desenvolvido inicialmente por Friedrich Hayek, em 1944. Pouco depois, foi formada uma corrente neoliberal que contou com a participação de Milton Friedman, Karl Popper, Walter Lipman, entre outros. Na Suíça foi fundada a Sociedade de Mont Pèlerin, com o objetivo de: “(...) combater o keinesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro”.<sup>9</sup> Esta orientação ideológica não foi bem recebida de imediato, pois, seguindo orientação keynesiana, de forte intervenção estatal na economia, o capitalismo demonstrou grande fase de crescimento durante as décadas de 50 e 60. Por esta razão, os postulados neoliberais não representavam uma orientação que pudesse trazer resultados ainda melhores.

No início da década de 1970 o modelo econômico capitalista começa a apresentar sinais de instabilidade econômica e um acelerado processo inflacionário. Estes fatores propiciaram a ascensão do modelo teórico neoliberal pois, segundo sua concepção, as origens da crise estavam no controle excessivo do Estado na economia.

De acordo com os postulados liberais, o homem é um ser dotado de elementos naturais que induzem e regulam suas ações no plano da realidade, seja no plano econômico, político ou cultural. Também é naturalmente utilitarista e racional dotado de razão suficiente para tomar decisões que visem a maximização de seu bem-estar social. O Estado, por ser uma instituição, não tem os atributos naturais capazes de maximizar benefícios, pois interfere nas manifestações naturais dos agentes econômicos. O mercado seria o responsável pela interação entre os diversos interesses individuais tendo como resultado não um caos na sociedade, mas uma harmonia entre os interesses opostos.<sup>10</sup>

O todo social harmônico da teoria Durkheimiana, com relação à divisão social do trabalho, possibilita certa analogia com o ideário neoliberal. Segundo Durkheim, a divisão social do trabalho origina solidariedade se o todo permanecer em harmonia, se houver interferência de fatores externos haverá uma divisão anômica do trabalho. Portanto, o problema não é a divisão social do trabalho em si, mas o que possa prejudicar sua harmonia.

Com relação ao neoliberalismo, se o livre mercado regular a economia, haverá um “todo econômico harmônico”: havendo interferência externa, no caso a regulação por parte do Estado, a interação entre os diferentes interesses particulares não se realiza e com isso teremos

---

9 ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 09.

10 CARCANHOLO, R.A. A globalização, o neoliberalismo e a síndrome da imunidade auto-atribuída. In: BERMAN, Marshall. **Neoliberalismo: a tragédia de nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 1988, p. 18.

uma sociedade anômica. Segundo a concepção funcionalista, as elevadas e crescentes taxas de desemprego e a exclusão social são ainda partes “doentes” de um organismo saudável, que poderia ser visualizada política neoliberal. Portanto, um dos principais componentes do ideário neoliberal é a desestatização da economia, pois sem a regulamentação do poder estatal o mercado mantém a *ordem natural* do sistema.

Esta determinação de desregulamentação não se manifesta apenas no plano econômico, pois também consta no programa político neoliberal a *flexibilização* das relações trabalhistas, o que significa uma oposição ao protecionismo estatal no mundo do trabalho. A livre negociação entre patrões e empregadores traria benefícios não somente aos trabalhadores, pois teriam maior liberdade de *escolha*, mas, principalmente, ao processo de reprodução e acumulação do capital, que teria maior liberdade nas relações contratuais. Estudiosos apontam possíveis consequências da flexibilização trabalhista: desmonte do mundo do trabalho, perda de garantias trabalhistas até então consolidadas, precarização e informalidade do trabalho.

A adoção destas medidas integra uma *estratégia global de modernização liberal*, que procura seguir as regras estabelecidas pelo “Consenso de Washington”. No final de 1989, membros dos organismos de financiamento internacional (Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID e Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos se reuniram para avaliar as reformas econômicas implementadas na América Latina. Desta reunião surgiram conclusões e recomendações que acabaram funcionando como um “manual” da política neoliberal conhecido como “Consenso de Washington”.

As recomendações propostas pelo “Consenso de Washington” abrangem as seguintes áreas:

**Disciplina fiscal.** Altos e contínuos déficits fiscais contribuem para a inflação e fugas de capital.

**Reforma tributária.** A base de arrecadação tributária deve ser ampla (...)

**Taxas de juros.** Os mercados financeiros domésticos devem determinar as taxas de juros de um país. Taxas de juros reais e positivas desfavorecem fugas de capitais e aumentam a poupança local.

**Taxas de câmbio.** Países em desenvolvimento devem adotar uma taxa de câmbio competitiva que favoreça as exportações, tornando-as mais baratas que no exterior.

**Abertura comercial.** As tarifas devem ser minimizadas e não devem incidir sobre bens intermediários utilizados como insumos para as exportações.

**Investimento direto estrangeiro.** Investimentos diretos estrangeiros podem introduzir o capital e as tecnologias que faltam no país, devendo, portanto, ser incentivados.

**Privatização.** As indústrias privadas operam com mais eficiência porque os executivos possuem um ‘interesse pessoal’ direto nos ganhos de uma empresa ou respondem ‘àqueles que têm’. As estatais devem ser privatizadas.

**Desregulação.** A regulação excessiva deve promover a corrupção e a discriminação contra empresas menores com pouco acesso aos maiores escalões da burocracia. Os governos precisam desregular a economia.

**Direito de propriedade.** Os direitos de propriedade devem ser aplicados. Sistemas judiciários pobres e leis fracas reduzem os incentivos para poupar e acumular riquezas.<sup>11</sup> (grifos do autor)

Em linhas gerais, o ideário neoliberal consiste em políticas voltadas à desestatização da economia, com a minimização da interferência do Estado, abertura dos mercados para desobstrução do comércio internacional, com o objetivo de estimular a concorrência com os produtos nacionais e propiciar o a modernização e desenvolvimento da estrutura produtiva; estabilização monetária, a fim de atrair investimentos estrangeiros e um amplo processo de privatização.

Feita estas considerações sobre as várias teorias econômicas desenvolvidas ao longo da história econômica mundial, buscar-se-á, a seguir, fazer uma análise da expansão e difusão do capitalismo neste início de milênio e suas influências no sistema produtivo.

### CRESCIMENTO DO CAPITAL FINANCEIRO E SUA GLOBALIZAÇÃO.

No final do ano de 2008 o mundo foi surpreendido com a notícia de uma grave crise econômica. Inicialmente a notícia passou despercebida até que os primeiros bancos começaram a fechar suas portas e os primeiros investidores começaram a ter prejuízos. A partir de então, a luz amarela acendeu, o mundo econômico passou a preocupar-se e os governos começaram a agir.

O crescimento e a difusão do capital no mundo não é um fenômeno novo, porém ganhou novos aliados a partir da evolução das formas de comunicação e armazenamento de dados e avanço como nunca antes havia ocorrido. A informática, aliada aos sistemas de transmissão de dados via satélite permitiu a reformulação e mudança nas formas de alocação do capital financeiro, simultaneamente e em tempo real, em várias partes do mundo.

Segundo Kregel<sup>12</sup>, esta forma de investimento vem crescendo acentuadamente em razão de que o capital produtivo, constituído principalmente pelas fábricas, cria certa ineficiência por não poder ser deslocado de um local para outro sem custo elevado. A dificuldade apresentada pela imobilidade no espaço físico e no temporal é uma das desvantagens do capital produtivo em relação ao capital financeiro. No entanto pode-se afirmar que o aumento na distribuição do sistema de produção global com a evolução das grandes empresas transnacionais, principalmente através das *networks*,<sup>13</sup> favoreceu as mudanças globais nas taxas de juros e do câmbio,

---

11 ANDRADE, Paulo Roberto Siqueira de. **Economia política para o curso de Direito**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005, p. 29-30.

12 KREGER, Jan A. Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. In: FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. de **Globalização financeira: Ensaio de macroeconomia aberta**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, p.37-38.

13 NETWORKS ou redes de produção são formas de produção fragmentada onde partes de um produto são produzidas em vários países, montadas em um outro e comercializadas nos demais.

uma vez que esta forma de produção, fragmentada se beneficia da alocação internacional de recursos de produção, visando a redução de custos<sup>14</sup>.

A produção transnacional não tem padrão de distribuição espacial muito definida. A localização de uma planta industrial depende, em muitos casos, de fatores localizados nos países-alvos, que influenciam as decisões dos investidores. Estes fatores podem estar fundamentados na estabilidade política regional, na legislação ou no grau de regulação sobre o sistema produtivo, que de certa forma, venha interferir nos custos relativos ou na incerteza de remessas de lucros aos acionistas. Na produção fragmentada, utilizada principalmente em produtos com alta tecnologia, é comum a existência de empresa especializada em um único componente que será fornecido para o mundo todo. Estes produtos que geralmente têm fortes inovações tecnológicas, normalmente são apresentados ao consumidor em três fases. A primeira fase do lançamento do produto é denominada de inovação e é destinada para determinada classe social, denominada classe A, dos países avançados, que possuem alto poder aquisitivo, apreciam novidades e têm tendência ao consumo. A segunda fase do ciclo de vida destes produtos ocorre com a maturação, isto é, uma vez aprovados na primeira fase, os produtos são aperfeiçoados e produzidos, em uma escala maior, para a classe B dos países ricos e à classe A dos países emergentes. A terceira fase é a de produção em massa que neste caso a produção em grande escala reduzirá os custos e proporcionará a redução nos preços e o produto está consolidado e será acessível para as demais classes sociais. Atualmente com a queda das barreiras tarifárias e não tarifárias entres os países que estão transformando o mundo em um só mercado, favorecem-se o aparecimento de novos bens que são ofertados constantemente aos mercados consumidores provocando o que Schumpeter<sup>15</sup> denominou de “destruição criadora” e impulsionando, ainda mais, a competição e a concorrência entre as empresas.

Por outro lado, o crescimento da produtividade em consequência da difusão tecnológica, da diversificação das plantas de produção e da globalização dos mercados, favoreceu o aumento na liquidez das empresas, tornando-as capitalizadas financeiramente para agir rapidamente às condições de mercado. Desta forma, a empresa poderá ter um portfólio diversificado, adaptando-se às variações de mercado que proporcione maior rentabilidade.

Segundo Coutinho e Belluzzo<sup>16</sup>, a partir dos anos 1990 generalizou-se a consciência a respeito do peso e da influência dos ativos financeiros nas economias modernas. O crescimento dos ativos financeiros na composição da riqueza social privada teve avanços velozes em pouco mais de uma década. Nas economias capitalistas, principalmente nos países desenvolvidos, a

---

14 Sobre o assunto ver Gilberto Dupas. **Economia global e exclusão social**. São Paulo: Paz e Terra. 1999.

15 SCHUMPETER. Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Trad. Maria Sílvia Possas. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural 1988, p.50

16 COUTINHO. Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “Financeirização” da riqueza, inflação de ativos e decisão de gastos em economias abertas. In FERRARI FILHO, F., PAULA, L. F.de. **Globalização financeira**: Ensaio de macroeconomia aberta. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, p.59.

classe média passou a deter importantes carteiras de ações ou títulos, tanto diretamente quanto por meio dos fundos de investimentos e de capitalização. Este processo de acumulação de ativos financeiros tornou-se em muitos casos, fonte permanente de geração da riqueza capitalista. Nos Estados Unidos, principalmente, tornou-se tradição nas famílias de classe média a compra de ações visando acumular poupança para formação dos filhos e aposentadorias.

O que vem ocorrendo com as pessoas físicas em todo o mundo, ocorrem também com as empresas, em razão da existência de superávit de ativos financeiros, o qual ainda que por tempo limitado e pela facilidade de sua mobilização para investimentos no mercado financeiro, torna-se um atrativo para estas aplicações. Vários produtos são ofertados pelo mercado financeiro para os excedentes monetários contidos na liquidez global. As bolsas de valores<sup>17</sup>, em razão do fuso horário global, funcionam 24 horas por dia: quando uma fecha, a outra está abrindo com ofertas de ações e ganhos de curto, médio e longo prazo. Há também as bolsas de mercadorias e mercado futuro que comercializam as safras de *commodities* e os contratos de opções. Estes procedimentos de comercialização das safras, que são realizados várias vezes antes de sua efetiva entrega, tiveram sua origem, na Europa, no segundo milênio desta era, quando os mercadores adquiriam o direito internacional de livre transito de suas mercadorias. Nesta época surgiram os agentes dispostos a absorver riscos de preço através de operações a termo. A consolidação destes procedimentos veio ocorrer no Japão com os recibos de arroz depositados em Ozaka e Edo e foram sendo desenvolvidos ao logo tempo chegando aos nossos dias. O mesmo ocorre com os contratos de opção. Atualmente na BM&F, no Brasil, existem contratos futuros para ouro, dólar comercial, dólar flutuante, depósitos interfinanceiros, títulos da dívida externa, café, boi, algodão, milho, açúcar e soja.

Um outro instrumento de acumulação financeira, que surgiu após a crise mundial iniciada nos Estados Unidos nos anos 30 do Século XX e que se alastrou pelo mundo levando à condição de miséria grande parte dos trabalhadores desempregados, são os fundos de capitalização de previdência privada. Os *mutual funds*, ou fundos mútuos, foram criados no embalo das idéias keynesianas e do *welfare states*<sup>18</sup>, visando dar aos trabalhadores e a seus dependentes condições de obter aposentadoria e/ou pensão. Estes fundos, em razão de seus objetivos, ou seja, de fornecer mensalmente aposentadoria e pensão aos seus participantes e dependentes, mantêm grande parte de seus ativos em moeda, aumentando ainda mais a liquidez mundial de ativos financeiros.

Este processo de financeirização não ficou restrito às fronteiras nacionais. Embora uma grande parcela dos ativos financeiros pertença aos residentes, com a liberação dos mercados de

---

17 Sobre este assunto ver Francisco Silva Cavalcante Filho. **Mercado de Capitais**. CNBV, 1998.

18 *Welfare States* o estado do bem estar social foi proposto por John Mainardes Keynes como forma de amenizar a crise econômica que atingiu os países capitalistas na década de 30 do Século XX.

cambio e desregulação dos controles sobre os fluxos de capitais cresceu a participação investidora estrangeiros.

Com a liberação dos mercados e a rapidez de retorno do capital investido, muito embora os investimentos estrangeiros diretos tenham alcançados, a partir dos anos 70 do Século XX, altos volumes nos países emergentes, o capital financeiro de curto prazo tem tido aplicações muito mais altas. Baumann<sup>19</sup> alerta que estes movimentos provocam temores de que estas mobilidades crescentes possam alimentar movimentos especulativos em grande escala, aumentando os riscos para as diversas economias envolvidas.

Em relação aos investimentos no setor produtivo no caso do Brasil, por exemplo, segundo dados da SOBEET, Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais<sup>20</sup>, os ingressos recentes de Investimentos Estrangeiros Diretos (IDE)<sup>21</sup> atingiram o valor de US\$ 34,6 bilhões em 2007, tendo sido o maior valor já registrado em toda a série histórica do Banco Central do Brasil, iniciada em 1947, superando os períodos das privatizações, ocorridas entre 1998 e 2000, quando o ingresso de capital estrangeiro atingiu 32,8 bilhões de dólares. Estes valores colocam o Brasil entre os países que mais foram beneficiados por estes investimentos, ficando abaixo apenas da China, incluído Hong Kong, México e Cingapura. Dados da OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, estimam que os investimentos diretos estrangeiros no mundo foram de 1,8 trilhões de dólares em 2007. Embora estes números sejam significativos, representam muito pouco em relação ao capital financeiro que circula diariamente em todas as bolsas de valores do mundo. Somente durante a crise financeira americana ocorrida recentemente, que colocou o sistema financeiro mundial no olho do furacão, perdeu-se cerca de US\$ 17 trilhões de dólares, isto é o equivalente a 13 vezes o PIB brasileiro e quase 10 vezes o total de investimentos estrangeiros que circularam no mundo em 2007.

Ainda segundo Kregel<sup>22</sup>, a engenharia financeira tem inovado os mercados financeiros, construindo novos conceitos dos vencimentos de investimentos de curto ou longo prazo. Segundo ele, os títulos de vencimento de 30 anos eram considerados de longo prazo pelos investidores, uma vez que permaneciam, até seus vencimentos, de posse dos mesmos. Atualmente estes mesmos títulos são transformados em, no mínimo, 61 títulos derivativos com taxa de juros zero e vencimentos variando de 6 meses a 30 anos. Nestas circunstâncias estes derivativos podem ser comercializados e repassados para qualquer parte do mundo através das várias formas de investimentos que são ofertados pelos bancos múltiplos. Um outro mecanismo que permite ao investidor de capital financeiro a garantia de redução de risco ao retorno de seu capital são *hedging*, um tipo de seguro cambial que reduz as possibilidades de perdas. Foram estes derivativos que deram

---

19 BAUMANN, Renato (org). **O Brasil e a Economia Global**. Rio de Janeiro: Campus SOBEET, 1996, p.34

20 Dados apresentados no **Boletim da SOBEET**, ano VII, n. 52, 28/01/2008.

21 Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) são capitais destinados ao setor produtivo.

22 Op. cit. p. 40.

origem à atual crise financeira americana que afetou sistema financeiro de vários países, dentre eles Estados Unidos, Japão e China. Os principais interessados nestes tipos de investimentos de curto prazo que oferecem de ganhos fáceis são os capitais líquidos que compõem o portfólio das empresas supervitárias, das pessoas físicas e dos fundos mútuos espalhados pelo mundo.

Mas, se o investimento for em IDE tornam-se mais interessantes para o país receptor, pois, diferentemente do capital que tomado como empréstimo, estes tipos de investimentos não afetam a dívida externa e não são afetados pela taxa de juro e a variação cambial. Os IDE também são geradores de emprego e promovem a distribuição de renda, uma vez que são investimentos em capital produtivos fixos que não podem ser removidos com facilidade de um país para outro.

Todavia o crescimento dos investimentos tipo IDE depende do grau de risco que o país hospedeiro oferece, ou seja, quanto maior for a dificuldade apresentada para o retorno do capital a ser investido, menor será o portfólio das empresas. A regulação dos mercados com barreiras tarifárias e não tarifárias, as instabilidades políticas e as inseguranças jurídicas são alguns dos fatores que podem elevar os riscos de Investimentos Estrangeiros Diretos (IDE). Cria-se, então, um impasse entre os interesses dos países emergentes que tem poupança insuficiente para alavancar seu crescimento e, portanto, necessitam de IDE e os países detentores de capital e tecnologia. Se o receptor de IDE impõe políticas restritivas para contrabalançar a crise do balanço de pagamento, os investimentos estrangeiros poderão embora.

#### A CRISE DO CAPITAL FINANCEIRO NO MUNDO GLOBALIZADO

O veloz desenvolvimento das inovações financeiras nos últimos anos, principalmente pela técnica de *hedge* por meio dos derivativos, técnicas de alavancagem, modelos matemáticos para gestão de riscos associadas à intensa informatização dos mercados permitiu um avanço espantoso o volume das transações financeiras de curto prazo, simultaneamente, em todos os mercados. Atualmente os mercados estão interligados 24 horas por dia na maioria das grandes instituições financeiras que atuam no sistema. Estima-se que, em meados de 2008, circulavam cerca de 190 trilhões de dólares em ativos financeiros no mundo<sup>23</sup>. Destes ativos cerca de 61 trilhões de dólares estão nos mercados acionários e circulam pelas bolsas de valores: os demais ativos são derivativos originários de títulos com vencimentos de longo prazo que são fracionados em valores menores e comercializados em todo mundo.

Com a globalização e facilidade das comunicações as blindagens e os isolamentos de mercados tornaram-se impossíveis de serem realizadas. Atualmente, a maioria das economias

---

23 Dados publicados na **Revista Época** n. 542, p. 43, de 06/10/2008.

dinâmicas está interligada, principalmente, por meio dos sistemas de créditos e dos mercados acionários.

Desta forma, os excedentes financeiros das empresas, dos fundos mútuos e das pessoas físicas vão ser transformados em “papéis” oriundo de ativos como ações e derivativos, que rendem juros e dividendos para seus detentores.

O comércio exterior, através dos ACC – adiantamento de contratos de câmbio –, também é um dos grandes usuários do sistema internacional de créditos. As empresas exportadoras são grandes usuárias deste mecanismo em razão do intervalo dos fluxos financeiros que ocorre entre a fase de venda, produção, entrega e recebimento nas comercializações. Dependendo do produto o intervalo entre a venda e o recebimento pode ser de meses e até de anos. Estes ativos financeiros são fornecidos pelos grandes bancos internacionais, uma vez que as empresas compradoras já possuem seus órgãos financiadores e, em muitos casos como o Brasil, o país não possui bancos com capital suficiente para financiar a produção.

Todavia, toda esta engenharia financeira pode ter parte em sua estrutura fincada em bases não muito sólidas e poderá comprometer todo o sistema, gerando uma crise que poderá afetar toda economia. O sistema capitalista, historicamente, possui ciclos de crescimento que são interrompidos por crises. Estes “ciclos econômicos” foram estudados inicialmente por Lord Overstone, em 1857, e por centenas de economistas do Século XIX e XX, mas os estudos de maior destaque foram os de Joseph Schumpeter, de 1939, (ciclos de 3 a 4 anos), Simon Kuznet, em 1930, (ciclos de 15 a 20 anos) e Nicolai Kondrantieff<sup>24</sup> (ciclos de 40 a 60 anos). Por definição, um ciclo é uma variação periódica para cima e para baixo nas variáveis econômicas: produção, emprego, consumo, investimento etc. O ciclo é característica inerente de mercados livres capitalistas, mas alguns autores marxistas e mesmo liberais enquadram a teoria dos ciclos também nas economias planificadas.<sup>25</sup>

Certos autores abordam a questão de influências exógenas e endógenas no comportamento dos ciclos, como aspectos culturais, sociais e institucionais entre outros. Um ciclo econômico poderia ser simplesmente expansão, crescimento, contração, retração, recessão, ou depressão com diversas causas, mas é óbvio que a teoria dos ciclos econômicos poderá ser confirmada sempre com a máxima de que toda expansão será fatalmente seguida de uma retração e vice-versa, como se fosse uma lógica gravitacional.

Na década de 30 foram aplicados modelos econométricos e estatísticos, mas ainda assim existem os céticos que bradam o empirismo, a falta de elementos e dados confiáveis para confirmação das teorias e seu movimento cíclico.

---

24 Nicolai Kondrantieff, economista russo fundador da teoria do investimento de capital publicado no site [www.cibergeo.org](http://www.cibergeo.org) acesso em 02/01/2009.

25 Economias planificadas são economias socialistas ou comunistas que tiveram grande destaque até 1989 e atualmente estão em uso apenas na Ilha de Cuba.

Os ciclos longos de Kondratiéff são os mais aceitos academicamente e, por isso mesmo, ele é o mais citado e famoso entre os economistas que estudaram os ciclos econômicos.

A pergunta entre os economistas é se o momento econômico que estamos vivendo seria uma fase de um ciclo econômico?

Um economista canadense chamado Ian Gordon, em 2007, criou uma forma de interpretar os ciclos econômicos de Kondratiéff introduzindo o conceito de estações do ano. Segundo ele o momento que estamos vivendo seria o inverno. A Primavera teve início com o fim da segunda guerra mundial, nos anos 50 do século passado, que teve um “boom” econômico. O Verão ocorreu na década de 60 com a euforia dos mercados, a criação e expansão de formas de crédito e prosperidade total e a interação de novos mecanismos tecnológicos. Pela teoria de Kondratiéff, existe uma recessão no meio de um ciclo, neste estudo é atribuída à inflação dos anos 70 e 80 do Século XX e um ajuste na prosperidade dos anos anteriores.

Continuando a interpretação conforme as estações do ano, o Outono ocorreu na década de 90 com a explosão da internet, a confirmação da globalização, a apreciação<sup>26</sup> dos ativos diversos e uma prosperidade nunca vista, principalmente nos países emergentes com a China e Índia, adicionando combustíveis, na fogueira econômica mundial. Um exemplo desta apreciação foi a explosão dos preços e demanda pelas commodities, como ocorreu com o petróleo que chegou a US\$ 120 o barril.

O Inverno, que seria a recessão e, segundo Kondratiéff, uma depressão, foi iniciado por volta de 2000 com o excesso de liquidez e a riqueza gerada, alavancada pelos juros baixos e desregulamentação do mercado financeiro. Como consequência, ocorreu o estouro da “bolha” financeira com quebra de grandes empresas e bancos.

Joseph Alois Shumpeter<sup>27</sup>, um dos grandes economistas da escola austríaca, em sua teoria sobre a “destruição criativa”, criou uma nomenclatura para um ciclo, chamando as fases de boom, recessão, depressão e recuperação, que também explica o momento que estamos vivendo.

Na verdade, desde o século XVII, todas as crises financeiras são precedidas por bolhas. No momento atual a bolha de crédito começou a formar-se no início do século XXI, isto é, em 2001, logo após a crise das empresas de internet. Naquela oportunidade, o Federal Reserve, banco central americano sob o comando de Alan Greenspan, com objetivo de estimular a economia, reduziu a taxa de juro americana de 6% ao ano para 1% ao ano, durante dois anos seguidos. O dinheiro fácil pelo crédito barato e em grande quantidade, dobrou o valor das moradias nos Estados, estimulou os empréstimos sem critérios e garantias com base nos novos mecanismos de mercado. As bolsas de valores, lideradas pela Bolsa de Nova York, aprenderam

---

26 Apreciação refere-se a elevação dos preços dos ativos financeiros a um patamar muito alto, denominado de “bolhas”.

27 Op. cit., p. 141.

a empacotar hipotecas imobiliárias e outros débitos dos consumidores em papéis vendidos no mercado financeiros como títulos rentáveis e com garantia de resgate. Essa ficção financeira, liderada pelos derivativos, movimentou cerca de U\$ 1,5 trilhão ajudando os bancos de investimentos a movimentar um volume de dinheiro que na realidade não poderiam. Estes derivativos foram repassados para inúmeros bancos de diversos países em todo mundo. Quando os preços das casas hipotecadas começaram a cair e os endividados deixaram de pagar as prestações dos imóveis, o processo todo começou a não dar certo. As instituições financeiras que estavam de posse dos títulos e não conseguiram recebê-los deixaram de cumprir seus compromissos, provocando quebra-geral e a crise de desconfiança em todo o sistema financeiro.

A avaliação dos economistas é de que a perda global no mercado acionário foi em torno de 17 trilhões de dólares, isto é, maior que o PIB dos Estados Unidos e 13 vezes o que produziu a economia brasileira o ano passado.<sup>28</sup> As conseqüências foram o fechamento de vários bancos de investimentos e prejuízos para varias empresas, principalmente as automobilísticas, que são altamente globalizadas. Empresas como a Ford, GM, Toyota e Honda tiveram quedas de aproximadamente 50% em suas vendas nos Estados Unidos, outras empresas como a General Electric e a Microsoft não estão conseguindo rolar suas dívidas em razão da falta de crédito no mercado. A crise chegou a Europa afetando a “zona do euro”, obrigando os seus líderes a implementarem programas de urgência, em socorro do sistema financeiros para evitar a falta de liquidez.

Segundo Lopes<sup>29</sup>, a recessão americana se propaga internacionalmente através dos seguintes mecanismos: a) contração do crédito produzida pela redução da alavancagem no sistema financeiro global e a fragilização dos bancos; b) destruição de riqueza em razão da queda dos preços dos ativos (imóveis, ações etc.); c) deterioração das expectativas sobre a evolução futura da economia afetando as decisões das empresas; d) redução do crescimento das exportações mundiais.

A contração do crédito deve afetar os países de maneira geral, principalmente os países emergentes, que têm sua economia alavancada nas exportações e baixa poupança interna, como é caso dos BRICs: Brasil, Rússia, Índia, China e outros países como a Argentina e Chile.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise atual, até o momento, parece não ser tão grave quanto a crise de 1929 que abalou a economia Norte Americana e que acabou atingido todo o mundo. Na ocasião, os governantes demoraram a agir e, como conseqüência, aconteceu o fechamento de grandes quantidades de bancos e a redução do crescimento econômico e aumento do desemprego. Além dos Estados

---

28 **Revista Exame** edição 927, p. 22

29 LOPES, Francisco. Dimensão da crise. Rio de Janeiro, IEPE. 2008. Disponível em [www.iedecdg.com](http://www.iedecdg.com)

Unidos, a Europa e o Brasil também foram atingidos, havendo desemprego e desequilíbrio no balanço de pagamentos. Na ocasião, o mundo capitalista utilizava-se da Teoria Clássica e Neoclássica segundo o qual o mercado ditava as normas de condução da economia sem a intervenção do governo.

A solução para a crise veio, conforme já citado no presente artigo, graças às idéias de John Maynard Keynes, cuja tese central está na interferência do setor público na economia. A adoção do ideário keynesiano levou o Estado a intervir no setor econômico não apenas como regulador como também na produção direta de bens e serviços. Com o fim da crise econômica e a volta do crescimento mundial, as idéias de Keynes foram abandonadas e a teoria de mercado voltou com toda força através de uma nova ideologia conhecida como neoliberalismo. As idéias centrais desta nova ideologia consistem na redução do setor público na economia e a volta às leis de mercado.

Diante das ações dos governos dos países atingidos pela atual crise, que injetam grandes recursos financeiros no setor bancário, facilitam por meio da legislação, as fusões de bancos, adquirem ações e títulos em poder do setor privado, não seria necessária uma volta às teorias keynesianas e o abandono das teorias de mercado? Como exemplo de intervenção do setor público, observe-se que o governo dos Estados Unidos apresentou inicialmente um socorro de 700 bilhões de dólares aos bancos e comprou “títulos podres”, oriundos dos financiamentos imobiliários não pagos. Em 2009, nos Estados Unidos, já sob a administração do Presidente Barack Obama, um novo programa de salvamento está sendo proposto no valor de 819 bilhões de dólares, que também interfere nos salários dos altos dirigentes bancários e cria barreiras tarifárias ao comércio internacional. Os países europeus localizados na “zona do euro” também agiram rapidamente, com o Banco Central financiando os bancos que estavam com dificuldade de liquidez. No caso brasileiro, o governo federal reduziu os depósitos compulsórios dos bancos junto ao Banco Central como forma de aumentar a liquidez, liberou parte das reservas cambiais para empresas exportadoras para reduzir a falta de crédito provocado pela redução dos adiantamentos de contratos de câmbio (ACC) e colocou recursos do BNDES à disposição das empresas para novos investimentos.

A questão da viabilidade deste modelo de condução política e econômica, como também suas conseqüências, tem gerado muita polêmica. Estudiosos favoráveis ao programa neoliberal de governo e à inserção das economias ao mercado mundial salientam a inevitabilidade do chamado processo de globalização e sua expressão política, sob o risco de perder “o bonde da história”, com um atraso irrecuperável no desenvolvimento das forças produtivas. Aqueles que adotam uma posição contrária argumentam que globalização é sinônimo de “entreguismo”, com a conseqüente acentuação da dependência econômica e agravamento dos problemas sociais, retratado nas altas taxas de desemprego e aprofundamento das desigualdades sociais.

Segundo a concepção teórica marxista, exposta inicialmente, necessidades geradas na infra-estrutura (realidade material) acarretam transformações na superestrutura (base ideológica), exatamente onde estão as instituições políticas. Após quatro décadas de expansão dos postulados neoliberais e do chamado processo de globalização e, principalmente, diante das questões sociais geradas durante seu curso, talvez a “sociedade global” aguarde uma nova transformação da orientação política econômica, exatamente em atendimento à nova realidade criada pela dinâmica do mercado mundial.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- ANDRADE, Paulo Roberto Siqueira de. **Economia política para o curso de Direito**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1999.
- BAUMANN, Renato(org). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus SOBEET, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CAVALCANTE FILHO, Francisco Silva. Mercado de Capitais. CNBV. 1998. **Boletim da SOBEET**, ano VII, edição 52, de janeiro de 2008.
- CARCANHOLO, R.A. A globalização, o neoliberalismo e a síndrome da imunidade auto-atribuída. In: FERRARI FILHO, F., DE PAULA, L. F. **Neoliberalismo: a tragédia de nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 1988.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias**. Rio de Janeiro: AGIR, 2001.
- COGLIOLA, Osvaldo (org.). **O Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.
- COUTINHO, Luciano; BELLUZZO. Luiz Gonzaga. “Financeirização” da riqueza, inflação de ativos e decisão de gastos em economias abertas. In: **Globalização financeira: ensaios de macroeconomia aberta**. Petrópolis: Editora Vozes. 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- KREGER, Jan A. Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. In: **Globalização financeira: ensaios de macroeconomia aberta**. Editora Vozes, 2004.
- LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LOPES, Francisco. **Dimensão da crise**. Rio de Janeiro: IEPE, 2008. Disponível em [www.iedecdg.com](http://www.iedecdg.com)
- MARX, Karl. Contribuição à crítica da economia política. In: **Coleção Grandes Cientistas Sociais**. São Paulo: Ática, 1987.

REVISTA ÉPOCA, Rio de Janeiro: Editora Globo, Edição 542 de outubro de 2008.

REVISTA EXAME, São Paulo: Editora Abril S/A, Edição 927 de setembro de 2008.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Trad. Maria Silvia Possas. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

Site [www.cibergeo.org](http://www.cibergeo.org) . Acesso em: 02 jan.2009.



## EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS NA ZONA FRANCA DE MANAUS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA

Carlos Alberto de Moraes RAMOS FILHO

Desde a revolução industrial vem aumentando a concentração de dióxido de carbono na atmosfera, resultante da utilização de combustíveis fósseis. Como consequência tem-se o crescimento do chamado “efeito estufa” que pode ser percebido nas variações climáticas e nos fenômenos da natureza, verificados em várias partes do planeta.

A resolução de tais problemas, como bem observa Fritjof Capra, depende de uma mudança radical em nossas percepções, pensamentos e valores, sendo que as únicas soluções viáveis são as soluções *sustentáveis*.<sup>1</sup>

Nesse contexto, o presente trabalho procura demonstrar a importância do modelo Zona Franca de Manaus (ZFM) para o desenvolvimento sustentável da Região na qual se localiza a Floresta Amazônica brasileira, considerada patrimônio nacional (Art. 225, § 4º, CF/1988).

### DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

No decorrer do século XXI, dois fenômenos específicos terão um efeito decisivo sobre o futuro da humanidade: a) a ascensão do capitalismo global (*economia global*); b) a criação de comunidades sustentáveis baseadas na alfabetização ecológica e na prática do *projeto ecológico*.<sup>2</sup>

1 CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 1996, p. 23-24.

2 CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002, p. 147-156 e 167. A “alfabetização ecológica”, segundo o autor citado, é a nossa capacidade para entender os princípios da ecologia (dentre os quais, o da *sustentabilidade*) e viver em conformidade com eles (CAPRA, Fritjof. Op. cit., p. 235).

A meta da economia global é a de elevar ao máximo a riqueza e o poder de suas elites, ao passo que a do projeto ecológico é de elevar ao máximo a sustentabilidade da vida.<sup>3</sup>

Atualmente, esses dois movimentos (o da economia global e o do projeto ecológico) encontram-se em rota de colisão: enquanto cada um dos elementos de um sistema vivo contribui para a sustentabilidade do todo, o capitalismo global defende que “ganhar dinheiro” deve ter precedência sobre todos os outros valores.

Com isso, é gerado um ambiente econômico, social e cultural que não valoriza a vida, mas, ao contrário, a degrada, social e ecologicamente. Do exposto, conclui-se que o grande desafio que se apresenta ao século XXI é justamente o de promover a mudança do sistema de valores que atualmente determina a economia global e chegar-se a um sistema compatível com as exigências da dignidade humana e da sustentabilidade ecológica.

Tal mudança de valores é preconizada expressamente na Constituição Brasileira de 1988 – uma das mais avançadas do planeta em matéria ambiental –, que, além de qualificar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Art. 225, *caput*).<sup>4</sup>

Confirmando que as normas de direito ambiental possuem nítido caráter econômico, a defesa do meio ambiente é qualificada pelo Texto Constitucional como um dos princípios da ordem econômica (Art. 170, VI). Isto porque, como destaca José Renato Nalini, só existe economia porque a ecologia lhe dá suporte: “A *ecologia* permite o desenvolvimento da *economia*. A exaustão da primeira reverterá em desaparecimento da segunda” (grifos no original).<sup>5</sup>

É da conjugação do econômico e do ambiental que surge a noção do que se tem entendido por *desenvolvimento econômico sustentável*, traduzido na exigência de que a exploração econômica seja realizada “dentro dos limites de capacidade dos ecossistemas, ou seja, resguardando-se a possibilidade de renovação dos recursos renováveis e explorando de forma não predatória os recursos não renováveis, sempre no intuito de preservar direitos dos que ainda estão por vir”.<sup>6</sup> De forma mais sintética, pode-se definir desenvolvimento sustentável como a “criação de riquezas sem destruir os suportes dessa criação”.<sup>7</sup>

---

3 CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. cit. p. 237-241.

4 A CF/1988, no *caput* do Art. 225, incorporou os dois primeiros princípios jurídicos básicos recomendados pela comissão de peritos a serviço da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD) para orientar a tutela legal do meio ambiente: a) o de que todos humanos têm o direito fundamental a um meio ambiente adequado à sua saúde e bem-estar; b) o de que os Estados devem conservar o meio ambiente não apenas para a presente, mas também para as futuras gerações.

5 NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 2. ed. Campinas: Millenium, 2003, p. 149.

6 PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica**: o significado e o alcance do Art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005, p. 243.

7 NALINI, José Renato. **Ética ambiental**, cit. p. 143.

O desenvolvimento sustentável consagra a idéia de que a presente geração pode satisfazer suas aspirações e suas necessidades sem diminuir as chances das gerações futuras<sup>8</sup>, apresentando-se, destarte, como um compromisso do presente para com o futuro da humanidade.<sup>9</sup>

A noção de desenvolvimento econômico sustentável surge da compreensão de que todos os seres humanos partilham um destino comum e que nossa vida está ligada à vida do planeta.<sup>10</sup> A presente e as futuras gerações devem tomar consciência de sua (nossa) relação de *simbiose* com o planeta e deixar sua condição de mero parasita (a nossa situação atual), que condena à morte aquele em que habita sem ter consciência de que, a prazo, condena-se a si mesmo ao desaparecimento.<sup>11</sup>

O desenvolvimento sustentável, consoante bem observa Gustavo Assed Ferreira, “não é mais um caminho possível para a humanidade trilhar nas próximas décadas, pois é, em verdade, o único caminho a ser seguido”.<sup>12</sup>

O direito à vida – ínsito à idéia de preservação ambiental –, como observa José Afonso da Silva, há de estar acima de quaisquer considerações, como a de desenvolvimento, que também é garantido no texto constitucional (arts. 3º, III, e 21, IX), mas que não pode prevalecer sobre o direito fundamental à vida, “que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade da vida humana*” (grifos no original).<sup>13</sup>

Desenvolvimento econômico e preservação da natureza são, assim, valores *apenas aparentemente* inconciliáveis.<sup>14</sup> Em verdade, como bem observa Lafayete Josué Petter, a idéia de sustentabilidade é ínsita ao processo de desenvolvimento, entendido este “como um aumento da qualidade de vida dos integrantes da sociedade”.<sup>15</sup>

---

8 CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. cit. p. 231.

9 LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002, p. 88. Como observa Gustavo Assed Ferreira, as “gerações futuras são os verdadeiros destinatários do movimento ambiental e do desenvolvimento sustentável” (Desenvolvimento sustentável. In: BARRAL, Welber (org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005, p. 89).

10 MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. Trad. Paulo Azevedo Neves da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002, p. 151-161 e 178.

11 SERRES, Michel. **O contrato natural**. Lisboa: Instituto Piaget, s.d, p. 65-66.

12 FERREIRA, Gustavo Assed. **Desenvolvimento sustentável**. cit. p. 93.

13 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 818.

14 KISHI, Sandra Akemi Shimada. Política Nacional do Meio Ambiente e o desenvolvimento sustentado, a intervenção obrigatória do Estado e o acesso ao bem ambiental. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coord.). **Política nacional de meio ambiente**: 25 anos da Lei n. 6.938/81. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 50.

15 PETTER, Lafayete Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica**: o significado e o alcance do Art. 170 da Constituição Federal. cit. p. 243. Discordamos, contudo, do autor citado quando vislumbra na expressão “desenvolvimento sustentável” uma *contradictio in terminis* (ob. cit. p. 243). Com efeito, justamente pelo fato de não haver conflito entre os ideais de sustentabilidade e de desenvolvimento, é que não há contradição na expressão anteriormente referida, mas, em nosso entender, mera *redundância*.

É justamente por compreender que progresso econômico e preservação ambiental não são ideais incompatíveis<sup>16</sup> que o Texto Constitucional, ao lado de consagrar a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica (Art. 170, *caput*<sup>17</sup>), impõe a defesa do meio ambiente como valor a nortear a atuação empresarial no País (Art. 170, VI).

A Constituição, ao elevar a defesa do meio ambiente ao nível de princípio da ordem econômica, possibilitou ao Poder Público intervir, se necessário, para que a exploração econômica preserve a ecologia<sup>18</sup>. A busca do desenvolvimento sustentável, destarte, não pode ser deixada por conta do livre funcionamento dos mercados, devendo o Estado adotar políticas no sentido de promover a exploração não predatória dos recursos naturais.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Na definição de Cristiane Derani, *políticas* “são atos oriundos das relações de força na sociedade”, sendo chamadas de *públicas* “quando estas ações são comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações sociais existentes”.<sup>19</sup>

Com efeito, como bem observam Liszt Vieira e Celso Bredariol, a primeira idéia que se tem de uma política pública “é a de um conjunto de ações de organismos estatais com o objetivo de equacionar ou resolver problemas da coletividade”.<sup>20</sup>

Analisando o tema, Maria Paula Dallari Bucci apresenta o seguinte conceito: “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.<sup>21</sup>

Segundo Eros Roberto Grau, a expressão *políticas públicas* “designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”.<sup>22</sup>

É importante ressaltar que as políticas públicas não se reduzem à categoria das *políticas econômicas*, mas englobam, de modo mais amplo, todo o conjunto de atuações estatais no campo social (*políticas sociais*).<sup>23</sup>

---

16 Ressalte-se que um dos principais objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente é, justamente, a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (Art. 4º, I, Lei n. 6.938, de 31.08.1981).

17 A livre iniciativa, diga-se de passagem, é fundamento não apenas da ordem econômica (Art. 170, *caput*), mas da própria República Federativa do Brasil (Art. 1º, IV, CF/1988).

18 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 770.

19 DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 239.

20 VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998, p. 77.

21 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

22 GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 22.

23 GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. cit. p. 22.

Assim, de modo mais preciso, pode-se definir *política econômica* – categoria na qual se inserem as políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável<sup>24</sup> – como “o conjunto de medidas postas em prática para atender a objetivos econômicos”<sup>25</sup>, abrangendo, pois, todas as modalidades de *intervenção estatal no domínio econômico*.

A Constituição Federal de 1988, do mesmo modo que as Constituições de 1946 e de 1967 (esta última, tanto em sua redação original como naquela determinada pela EC 1/1969), não classificou as modalidades interventivas admitidas, tendo preferido dispor sobre cada modalidade sem quaisquer preocupações classificatórias.

Considerando a diversidade de classificações existentes na doutrina – que diverge quanto ao número das modalidades interventivas e à identificação de tais modalidades<sup>26</sup> –, divide-se, no presente estudo, a intervenção do Estado na economia em *direta* e *indireta*<sup>27</sup>, sendo a primeira desdobrada em intervenção *por participação* e *por absorção* e a segunda, em intervenção *por direção* e *por indução*.

Na intervenção direta o Estado assume o papel de agente da atividade econômica, isto é, de empresário. A intervenção estatal, nesse caso, materializa-se com o desempenho pelo Estado (através de entidades administrativas) de atividades econômicas em concorrência com a iniciativa privada ou em caráter monopolizador de determinadas atividades econômicas. No primeiro caso, tem-se a chamada intervenção *por participação* e, no segundo, a denominada intervenção *por absorção*.

Em qualquer dos casos de intervenção direta, a exploração estatal de atividade econômica tem de sujeitar-se ao princípio do desenvolvimento sustentável. Com efeito, se é dever do Poder Público defender e preservar o meio ambiente (Art. 225, *caput*, CF/88), impõe-se que também ele, ao explorar determinada atividade econômica, abstenha-se de práticas empresariais predatórias do meio ambiente. Trata-se de um princípio de abstenção do Estado, correspondendo ao dever de não agir de modo a pôr em risco o meio ambiente.<sup>28</sup>

---

24 As intervenções estatais para promoção do desenvolvimento sustentável, além de medidas de política econômica, apresentam-se como manifestação de política ambiental.

25 ASSUMPTÃO, Bruno Gomes de. Alguns aspectos da intervenção do Estado no domínio econômico. **Revista do Curso de Direito** (da Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal – AEUDF; Instituto de Ciências Sociais – ICS). v. 2, n. 1, jan.-jun./2001, Brasília: AEUDF, p. 113.

26 Ressalte-se que a variedade de classificações doutrinárias para as modalidades de intervenção estatal na economia decorre de discordâncias terminológicas entre os autores – também acontecendo de, por vezes, estes mesmo doutrinadores englobarem em uma única categoria aspectos que em outros autores encontram-se desdobrados.

27 Há quem empregue o vocábulo “intervenção” em sentido estrito, para designar apenas a atuação estatal *indireta* na economia. É o caso, por exemplo, de José Afonso da Silva, que reconhece duas formas de ingerência do Estado na ordem econômica: a) *participação*, quando o Estado se reveste da condição de agente econômico; e b) *intervenção*, quando o Estado atua como agente disciplinador (normativo e regulador) da economia (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 778 e 781).

28 KISHI, Sandra Akemi Shimada. Política nacional do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, a intervenção obrigatória do Estado e o acesso ao bem ambiental. p. 52.

A intervenção indireta, por sua vez, ocorre quando o Estado adota medidas de caráter fiscalizador ou de estímulo/desestímulo relativamente às atividades desenvolvidas pelas empresas privadas ou mesmo públicas, visando orientar o comportamento de tais agentes econômicos em direções socialmente desejáveis.<sup>29</sup> A intervenção estatal, nesse caso, não se dá como agente econômico, mas como agente normativo e regulador da atividade econômica, impondo regras de conduta à vida econômica.

A intervenção indireta do Estado no domínio econômico divide-se em intervenção *por direção* ou *por indução*, conforme haja ou não coercibilidade nas regras de conduta impostas pelo Estado.

A intervenção indireta por direção ocorre quando o Estado passa a exercer pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica. Caracteriza-se, portanto, a referida modalidade interventiva pela imposição de *normas cogentes* para os agentes econômicos. Nesse caso, o descumprimento das normas impostas pelo Estado acarretará uma sanção jurídica.<sup>30</sup>

Tal intervenção estatal, quando voltada à orientar o comportamento dos agentes econômicos em direção ao desenvolvimento sustentável, encontra-se disciplinada na Lei n. 9.605, de 12/02/1998, que tipifica os comportamentos qualificados como infrações penais contra o meio ambiente (crimes ambientais) e indica as sanções administrativas aplicáveis às infrações administrativas ambientais.<sup>31</sup>

A intervenção indireta por indução materializa-se quando o Estado edita normas *destituídas de compulsoriedade* através das quais impulsiona medidas de *fomento* ou de *dissuasão*, estimulando (incentivando) determinadas atividades econômicas ou desestimulando (coibindo) outras.<sup>32</sup> Ao destinatário das normas indutoras resta aberta a alternativa de não se deixar por elas seduzir, deixando de aderir às prescrições nelas veiculadas.<sup>33</sup>

O aspecto *voluntário* é, pois, a nota peculiar da intervenção por indução, que a distingue da intervenção por direção: enquanto esta caracteriza-se pela restrição coercitiva da liberdade individual, aquela deixa os indivíduos livres para aderir ou não aos propósitos estatais, independentemente de qualquer ação coercitiva.<sup>34</sup> Por ser destituída de caráter coativo, não há, na

---

29 ORTIZ, Gaspar Ariño. **Principios de derecho público económico**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 295.

30 SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade civil do Estado intervencionista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 106.

31 Com o fim de regulamentar a referida lei federal, na parte relativa à responsabilização administrativa, editou-se o Decreto n. 3.179, de 21.09.1999.

32 FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito económico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 242.

33 RAMIM, Áurea Regina Sócio de Queiroz. **Direito económico**. Brasília: Fortium, 2005, p. 144.

34 MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 29 e 43.

intervenção por indução, sanção jurídica pela não adoção do comportamento pretendido pelo Estado.<sup>35</sup>

A intervenção por indução materializa-se, basicamente, na utilização extrafiscal dos tributos. Discorre-se, no item seguinte, sobre o emprego do tributo visando orientar o comportamento dos agentes econômicos em direção ao desenvolvimento sustentável.

## A TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Importante instrumento de intervenção estatal na economia é o uso extrafiscal da tributação, ou seja, a utilização dos tributos sem o fim precípua de obter recursos para seu erário, mas com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais.<sup>36</sup> A extrafiscalidade, no dizer de Geraldo Ataliba, é o emprego deliberado dos instrumentos tributários com objetivos não fiscais, mas ordinatórios, isto é, regulatórios “de comportamento sociais, em matéria econômica, social e política”.<sup>37</sup>

Como se vê, o interesse que se manifesta com a extrafiscalidade é o da correção de situações sociais e econômicas anômalas, mediante a realização de outros valores (sociais, políticos ou econômicos) constitucionalmente assegurados, que prevalecem sobre finalidades meramente arrecadatórias de recursos monetários<sup>38</sup>, as quais ficam relegadas a um plano secundário.

---

35 SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade civil do Estado intervencionista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 107. Quando se afirma que, na intervenção por indução não há sanção jurídica, o que se pretende dizer é que inexistente, em tal modalidade interventiva, a chamada *sanção punitiva*, porquanto a denominada *sanção premial* não apenas está presente, como é um dos principais instrumentos da citada modalidade interventiva, consoante leciona Rogério Emílio de Andrade: “As intervenções indiretas assumem na atualidade crescente importância, principalmente com a utilização de técnicas de *sanções premiaias*, em que o direito é utilizado não apenas para limitar o poder político ou regulamentar as liberdades individuais, mas sim como instrumento de políticas públicas, conformando a realidade ao induzir comportamentos. (...) Em lugar de um direito que prescreve, temos um direito que confere competências, subsídios, prêmios, poderes, fazendo com que o particular voluntariamente se submeta aos planos governamentais. (...) Por meio de *sanções premiaias*, que induzem determinados comportamentos premiados por isso, consegue-se, em grande parte, orientar as condutas necessárias à consecução dos objetivos políticos, ao mesmo tempo em que se afasta o risco de macular a intangibilidade das garantias e liberdades individuais” (grifamos) (ANDRADE, Rogério Emílio de. Tipologia da intervenção pública na economia. **Revista de Doutrina e Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas**. n. 2. Manaus: Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, 1º semestre/2003, p. 82).

36 MARTUL-ORTEGA, Perfecto Yebra. Los fines extrafiscales del impuesto. In: AMATUCCI, Andrea (coord.). **Tratado de derecho tributario**. t. 1: el derecho tributario y sus fuentes. Bogotá: Temis, 2001, p. 356.

37 ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968, p. 150-151. Segundo Diogo Leite de Campos e Mônica Horta Neves Leite de Campos, as normas, denominadas tributárias, que não têm em vista a obtenção de receitas, mas sim a prossecução de fins extrafiscais, são *normas materialmente não-tributárias* (ou *normas tributárias impropriamente ditas*), pertinentes antes ao Direito Econômico, da segurança social etc. (**Direito tributário**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 39-40). Em sentido contrário é o entender de Luís Eduardo Schoueri, que, procurando justificar o emprego da denominação “normas tributárias indutoras”, esclarece que tal designação “tem o firme propósito de não deixar escapar a evidência de, conquanto se tratando de instrumentos a serviço do Estado na intervenção por indução, *não perderem tais normas a característica de serem elas, ao mesmo tempo, relativas a tributos e portanto sujeitas a princípios e regras próprias do campo tributário*” (grifamos) (**Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005).

38 CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 153.

Assim, enquanto os tributos com caráter fiscal são um instrumento indireto (ou de segundo grau) em relação aos fins do Estado (pois se apresentam apenas como meio de obtenção de receitas para cobrir os gastos públicos e estes, por sua vez, é que satisfazem às necessidades públicas), os tributos com caráter extrafiscal servem, *eles próprios*, para atingir a finalidade imediata do Estado, aparecendo, pois, como um instrumento direto (ou de primeiro grau) para a consecução dos fins públicos.<sup>39</sup>

É o caso, por exemplo, da majoração do Imposto de Importação (I.I.) pelo Poder Executivo (Art. 153, § 1º, CF/1988) com o fim de desencorajar a aquisição, por residentes no país, de bens importados – que visa satisfazer diretamente o interesse público de proteção à indústria nacional – ou da cobrança progressiva do IPTU com o fim de desestimular a manutenção de propriedades urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas (Art. 182, § 4º, II, CF/1988) – que, a exemplo do ITR (Art. 153, § 4º, I, CF/1988)<sup>40</sup>, visa satisfazer diretamente o interesse público de que a propriedade atenda a sua função social (Art. 5º, XXIII, CF/1988).

Como instrumento de preservação ambiental, o emprego extrafiscal da tributação encontra fundamento expresso no inciso VI do Art. 170 da CF/1988, que, com a redação determinada pela Emenda Constitucional n. 42/2003, consagra como um dos princípios da ordem econômica a “defesa do meio ambiente, *inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação*” (grifamos).

Dentre as modalidades do manejo dos tributos com fins extrafiscais destacam-se, pela importância que revestem, os chamados “incentivos fiscais”, que, em seu variado espectro (isenções, subvenções etc.), são instrumentos adotados pelo Estado com a finalidade de criar melhores condições para o desenvolvimento de determinados setores (segmentos) da atividade econômica ou de certas regiões geográficas que não se desenvolveriam se não houvesse sua concessão. Tais incentivos podem ser classificados em *tributários* e *financeiros*.

Os incentivos tributários (ou fiscais “*stricto sensu*”) são os que, *antes do pagamento do tributo*, numa relação *tributária* entre o contribuinte e o fisco – sendo, pois, matéria de interesse do Direito Tributário –, implicam na não-prestação do tributo, no todo ou em parte, isto é, acarretam supressão ou redução da exação. Seria o caso, por exemplo, da isenção (Art. 175, I, CTN), que implica inexistência do dever de pagar o tributo – seja porque não houve a incidência da norma impositiva (teoria moderna), seja porque houve, após aquela, a incidência de uma norma isentante (teoria clássica).

---

39 GRIZIOTTI, Benvenuto. **Principios de ciencia de las finanzas**. Trad. de Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 6; VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 8. ed. Buenos Aires: Astrea, 2003, p. 15.

40 Inciso I acrescentado ao § 4º do Art. 153 da CF/1988 pela Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003. Ressalte-se, contudo, que relativamente ao ITR a CF/1988 não admitiu expressamente, como o fez com o IPTU, o emprego da progressividade.

Por outro lado, se o incentivo concedido pelo Estado não visa o tributo, mas a receita tributária terá como objeto uma relação jurídica instaurada após a extinção da relação tributária, dado que alcança receita pública já realizada, sendo qualificado como um incentivo financeiro.<sup>41</sup> Os incentivos financeiros, portanto, podem ser definidos como aqueles que, numa relação *financeira* entre o contribuinte e o fisco, implicam saída de dinheiro dos cofres públicos, operando, pois, na vertente da *despesa*<sup>42</sup>, e que, por isso mesmo, interessam ao Direito Financeiro.<sup>43</sup>

Em matéria ambiental, exemplo de incentivo financeiro seria o caso do Art. 177, § 4º, II, *b*, da CF/1988 que vincula os recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis, dentre outras destinações, ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás.

Como exemplos de incentivos tributários podem ser citados os benefícios que integram a Zona Franca de Manaus, adotados pelo Estado brasileiro com a finalidade de criar melhores condições para o desenvolvimento de região geográfica que não se desenvolveria se não houvesse sua concessão.

## OS EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS NA ZONA FRANCA DE MANAUS

A primeira tentativa visando especificamente ao desenvolvimento da Amazônia Ocidental, embora infrutífera, ocorreu com a criação da Zona Franca de Manaus pela Lei n. 3173, de 06/06/1957 (regulamentada pelo Decreto n. 47.757, de 02/12/1960).

Na forma em que foi concebida originalmente (isto é, como Porto Livre), a Zona Franca de Manaus tornou-se inoperante por falta de uma infra-estrutura somente possível com vultosos investimentos do Governo Federal, e, assim, não chegou efetivamente a funcionar.

A reestruturação da ZFM, com o objetivo de torná-la atuante, veio a ocorrer dez anos após sua criação, quando o Governo Federal, por meio do Decreto-lei n. 288, de 28/02/1967 (regulamentado pelo Decreto n. 61.244, de 28/08/1967), alterou as disposições da Lei n. 3.173/57, estabelecendo a concessão de incentivos fiscais por 30 anos com o objetivo de criar no interior da Amazônia um centro industrial comercial e agropecuário, dotado de condições econômicas que permitissem seu desenvolvimento em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

---

41 BORGES, José Souto Maior. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua inaplicabilidade a incentivos financeiros estaduais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 63, São Paulo: Dialética, dezembro/2000, p. 85.

42 TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 201.

43 Nesse sentido é a lição de Sacha Calmon Navarro Coêlho, que, traçando um paralelo entre a remissão e a devolução de tributo pago, expõe: “Sob o aspecto jurídico formal, a remissão encontra regulação no campo do Direito Tributário (receita derivada) enquanto a devolução de tributo pago é regida pelo Direito Financeiro (que se ocupa das demais receitas, da *despesa*, do *orçamento* e do *crédito público*)” (grifos no original). **Teoria geral do tributo e da exoneração tributária**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 231.

Em 1988, com o advento da atual Constituição da República, a manutenção da ZFM foi assegurada até o ano de 2013 (Art. 40, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), tendo sido acrescentados mais 10 anos ao referido prazo, por força do disposto no Art. 92 do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional n. 42/2003.

Além dos referidos dispositivos, a ZFM encontra respaldo constitucional no inciso I do Art. 151 da CF/88, que, embora proíba tratamento tributário não-uniforme em todo o território nacional, permite, em sua parte final, a concessão de incentivos fiscais destinados a reduzir as desigualdades regionais, que é um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, consoante o disposto no inciso III do Art. 3º da Carta de 1988.<sup>44</sup>

O modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil na criação da Zona Franca de Manaus está alicerçado na política de incentivos fiscais às indústrias que ali se instalam.

Dentre tais incentivos, destacam-se os seguintes:

a) isenção do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e do imposto de importação (I.I.) aos produtos estrangeiros destinados a consumo ou industrialização na ZFM (Art. 3º, Decreto-lei 288/67)<sup>45</sup>;

b) isenção do IPI aos produtos fabricados na ZFM destinados ao seu consumo interno ou à comercialização em qualquer ponto do País (Art. 9º, Decreto-lei 288/67)<sup>46</sup>;

c) redução do I.I. incidente sobre as matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagens e outros insumos de origem estrangeira empregados nos produtos industrializados na ZFM, quando o produto seja remetido para qualquer ponto do território nacional (Art. 7º, Decreto-lei 288/67)<sup>47</sup>;

---

44 Nesse sentido: GRECO, Marco Aurélio. Reedição de medidas provisórias e abuso do poder de legislar – Incentivos à informática e ZFM (Parecer). **Revista Dialética de Direito tributário**, n. 66, São Paulo: Dialética, mar.2001, p. 135. O interesse em reduzir as desigualdades regionais é reafirmado pela CF/88 nos diversos campos por ela regulados: ao tratar das regiões (Art. 43, § 2º), ao impor funções aos orçamentos públicos (Art. 165, § 7º) e ao definir os princípios da ordem econômica (Art. 170, VII).

45 Decreto-lei n. 288/67, Art. 3º: “A entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e a estocagem para reexportação, será *isenta* dos impostos de importação e sobre produtos industrializados” (grifamos). O Art. 3º do Decreto n. 61.244/67, regulamentando o Art. 3º do DL 288/67, disciplinou a matéria de maneira ligeiramente diversa: “Far-se-á com *suspensão* dos impostos de importação e sobre produtos industrializados a entrada, na Zona Franca de Manaus, de mercadorias procedentes do estrangeiro e destinadas: I - a seu consumo interno; II - a industrialização de outros produtos, no seu Território; III - à pesca e à agropecuária; IV - à instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza; V - à estocagem para reexportação; VI - à estocagem para comercialização ou emprego em outros pontos do território nacional. (...) § 4º As obrigações tributárias suspensas, nos termos deste artigo: I - se resolvem, efetivando-se a *isenção* integral nos casos dos incisos I, III, IV e V, com o emprego da mercadoria nas finalidades previstas nos mesmos incisos; II - se resolvem, quanto à parte percentual reduzida do imposto, nos casos do inciso II, quando atendido o disposto no inciso II, do artigo 7º; III - tornam-se exigíveis, nos casos do inciso VI, quando as mercadorias forem remetidas para outro ponto do território nacional” (grifamos). Como se vê, nos casos dos incisos I, III, IV e V, do Art. 3º do Decreto n. 61.244/67, uma vez empregadas as mercadorias nas finalidades neles previstas, a suspensão das obrigações *transforma-se em isenção*.

46 Com a redação dada pela Lei n. 8.387, de 30/12/1991. No mesmo sentido é o disposto no Art. 11 do Decreto n. 61.244/67.

47 A Lei n. 8.387, de 30/12/1991, alterando a redação do Art. 7º do Decreto-lei 288/67, excluiu os chamados “bens de informática” do âmbito de aplicação dos incentivos daquela região. Ocorre que redação do Art. 40 do ADCT (“É

d) a chamada “equivalência à exportação” (Art. 4º, Decreto-lei 288/67): como as exportações para o exterior não estão sujeitas à incidência do ICMS (Art. 155, § 2º, X, a, CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 42/2003), a remessa de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na ZFM ou reexportação para o estrangeiro é isenta do referido imposto estadual, pois é, para todos os efeitos fiscais, equivalente a uma exportação para o exterior;<sup>48</sup>

e) crédito fiscal presumido de ICMS<sup>49</sup> às mercadorias, na forma de produtos industrializados, entradas na ZFM, desde que se destinem à comercialização, industrialização ou reexportação para o exterior (Art. 49, I, Decreto-lei 288/67). Tal crédito corresponde ao montante que teria sido pago na origem em outras unidades da Federação se a remessa de mercadorias para a ZFM não fosse equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro (Art. 4º, DL 288/67) e, portanto, não fosse isenta do pagamento ICMS (vide letra “d” supra).

Além dos citados incentivos, previstos na legislação federal, o Estado do Amazonas, amparado pelo Art. 15 da Lei Complementar n. 24, de 07/01/1975<sup>50</sup>, concede outros incentivos relativos ao ICMS para as indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na ZFM, a saber (Art. 2º, *caput*, Lei n. 2.826, de 29/09/2003)<sup>51</sup>:

- a) crédito estímulo;
- b) diferimento;
- c) isenção;<sup>52</sup>

---

mantida a Zona Franca de Manaus...” evidencia a intenção do Constituinte em fazer perdurar a zona privilegiada com as características já existentes, sendo relevante atentar que à época da promulgação da *Carta Magna* a sistemática legal que regia esta zona de exceção não excluía de seu âmbito de incidência os bens de informática. Inconstitucional é, portanto, a Lei federal n. 8.387, de 30/12/1991, por violação aos arts. 40 e 92 do ADCT.

48 Apesar da citada isenção do ICMS decorrer do disposto no Art. 4º do Decreto-lei 288/67, o referido dispositivo repercute noutros tributos. Com efeito, em razão de equiparar-se a uma operação de exportação, a remessa de mercadorias para a ZFM está isenta do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – ARFMM, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (*RDA 138*: 75).

49 Na seara dos tributos não-cumulativos (como o IPI e o ICMS), ocorre, na apuração do tributo a pagar, a dedução do montante devido nas operações anteriores (arts. 153, § 3º, II, e 155, § 2º, I, ambos da CF/1988). Os créditos fiscais (dedutíveis) são, pois, concedidos para ajustar a tributação à técnica da não-cumulatividade. Crédito fiscal *presumido* (ou *simbólico*), ao contrário, é aquele que, não representando montante do imposto cobrado em operação anterior, configura modalidade de incentivo fiscal (Art. 150, § 6º, CF/1988). A autorização genérica para a concessão de créditos presumidos de ICMS encontra-se no Art. 155, § 2º, II, *a*, da CF/1988, segundo o qual a isenção e a não-incidência não implicam crédito, “salvo determinação em contrário da legislação”.

50 A Lei Complementar n. 24/1975, recepcionada que foi pela Constituição vigente, regulamenta o disposto no Art. 155, § 2º, XII, g, da CF/1988, disciplinando, assim, a realização dos convênios interestaduais em matéria de ICMS. O Art. 15 da referida lei complementar dispõe: “O disposto nesta Lei não se aplica às indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, sendo vedado às demais Unidades da federação determinar a exclusão de incentivos fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas” (grifamos).

51 A Lei n. 2.826/03 (regulamentada pelo Decreto n. 23.994, de 29/12/2003) é que define o sistema de incentivos fiscais e extrafiscais do Estado do Amazonas.

52 São isentas do ICMS, por força do disposto no Art. 17 da Lei n. 2.826/03, as operações: I - de saídas internas de insumos produzidos no Estado ou importados do exterior, realizadas sob o amparo do Programa Especial de Exportação da Amazônia Ocidental – PEXPAM, da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA (obser-

- d) redução de base de cálculo;
- e) crédito fiscal presumido de regionalização.

Com tais incentivos, engendra-se uma espécie de compensação que viabilize a atividade econômica na Amazônia, região esta que, por si só, apresenta-se como de pouco interesse mercadológico. É uma forma, pois, de intervenção do Estado no domínio econômico, pela qual ele procura preencher os claros de povoamento e desenvolvimento econômico existentes no seu território. Paga um preço por isso, que é exatamente o sacrifício que se impõe em termos de renúncia fiscal, mas que é “pago” por uma contraprestação de outra espécie, exatamente aquela decorrente do desenvolvimento industrial, como o povoamento da região, a urbanização etc.<sup>53</sup>

Além da redução das desigualdades regionais, merece especial atenção – em razão do temário específico da presente obra coletiva – outro aspecto positivo que o modelo Zona Franca de Manaus tem propiciado à Região Amazônica: a preservação do meio ambiente.

#### A ZONA FRANCA DE MANAUS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA

Apesar de concebida originariamente com o intuito de reduzir as desigualdades entre a Região Amazônica e o restante do País, a Zona Franca de Manaus tem se mostrado igualmente eficaz como instrumento de preservação ambiental e, pois, de desenvolvimento sustentável.

Uma das razões de tal desempenho é a preocupação da legislação federal da ZFM em conciliar o ideal de progresso econômico com a idéia de preservação da natureza, consoante se infere nas normas a seguir elencadas.

A Portaria SUFRAMA n. 296/97<sup>54</sup>, em seu Art. 5º, obrigou que, a partir de 1º de janeiro de 1998, para fins de regularização cadastral junto à SUFRAMA, as empresas industriais em operação na ZFM deveriam apresentar, na primeira habilitação de cada exercício, certificado válido relativo à Licença de Operação, de forma a comprovar sua regular situação perante o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM).

Já a Resolução n. 200, de 11/12/1998, do Conselho de Administração da SUFRAMA (CAS)<sup>55</sup>, dispõe que a fruição de incentivos fiscais para os produtos constantes dos projetos industriais aprovados pelo CAS será condicionada a observância de várias condições, dentre

---

vadas as formas e condições estabelecidas em regulamento); II - de entrada que destinem máquinas ou equipamentos ao ativo permanente de estabelecimento industrial para utilização direta e exclusiva no seu processo produtivo, de procedência nacional ou estrangeira, bem como suas partes e peças.

53 BASTOS, Celso Ribeiro. “Zonas francas” como propostas de viabilidade econômica de áreas subdesenvolvidas: o caso brasileiro. In: BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. **As tendências do direito público no limiar de um novo milênio**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 146.

54 Publicada no D.O.U. de 12/09/1997.

55 A Resolução n. 200, de 11/12/1998, do CAS, dispõe sobre a sistemática de apresentação, análise e acompanhamento de projetos industriais e dá outras providências.

as quais se destaca a indicada no inciso VIII do Art. 15, cuja redação é a seguinte: “a empresa titular do projeto deverá, quando cabível, observar as Normas Técnicas para Uso e Ocupação do Solo do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus, bem como se obrigará a executar todas as práticas de ordenamento urbano, paisagístico e de conservação do meio-ambiente, de acordo com as normas baixadas pelo Poder Público em níveis Municipal, Estadual e Federal” (grifamos).

Ainda de acordo com a Resolução 200/98 do CAS, após concluída a implantação, total ou parcial, de suas instalações industriais, a empresa titular do projeto deverá requerer à SUFRAMA a emissão do Laudo de Operação – LO (Art. 17).<sup>56</sup> Tal requerimento deve ser instruído com cópia da Licença de Operação emitida pelo IPAAM (Art. 18, *d*).

A promoção do desenvolvimento sustentável pelo modelo Zona Franca de Manaus também decorre da política estadual de incentivos fiscais e extrafiscais do Estado do Amazonas.

Com efeito, a Lei estadual n. 2.826, de 29/09/2003, estabelece que a concessão dos incentivos fiscais caberá unicamente aos produtos resultantes de atividades consideradas de fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado (Art. 4º, *caput*), assim consideradas aquelas que satisfaçam pelo menos 3 (três) das condições enumeradas nos incisos do § 1º do Art. 4º da mesma lei, dentre as quais destaca-se a do inciso VII, exigindo que as empresas “concorram para a *utilização racional e sustentável* de matéria-prima florestal e de princípios ativos da biodiversidade amazônica, bem como dos respectivos insumos resultantes de sua exploração” (grifamos).<sup>57</sup>

A Lei 2.826/03 estabelece, ainda, que a empresa interessada em usufruir os referidos benefícios requererá os mesmos ao Governo do Estado por intermédio da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLAN), devendo seu pleito estar fundamentado em projeto técnico-econômico que demonstre a viabilidade do empreendimento e sua adequação a esta Lei, na forma e condições estabelecidas em regulamento (Art. 5º, *caput*).

No entanto, o projeto técnico-econômico não é suficiente para a concessão dos incentivos estaduais, sendo necessário, ainda, preencher o requisito exigido pelo § 1º do Art. 5º da Lei 2.826/03, assim redigido: “É condição para a SEPLAN apreciar o projeto técnico econômico que a empresa interessada tenha obtido licença prévia expedida pelo órgão responsável pela política estadual da prevenção e controle da poluição, melhoria e recuperação do meio ambiente e da proteção aos recursos naturais, *tendo em vista a observância dos aspectos relativos à conservação ambiental*” (grifamos).

---

56 O Laudo de Operação – LO é o documento comprobatório da adequação das instalações industriais, máquinas e equipamentos necessários à operacionalização do projeto técnico-econômico aprovado.

57 Ressalte-se, contudo, que na cumulatividade de condições exigida para que uma empresa seja considerada de fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado, a condição prevista no inciso VII do § 1º do Art. 4º da Lei 2.826/03 não é de satisfação obrigatória, somente se apresentando como tal a condição prevista no inciso IX, a saber: que a empresa gere empregos diretos e/ou indiretos no Estado.

Como se vê, a legislação de incentivos fiscais do Estado do Amazonas não se descuidou da observância do princípio do desenvolvimento sustentável<sup>58</sup>, o que pode ser confirmado na leitura do inciso VIII do Art. 8º da Lei 2.826/03, que dispõe: “Excluem-se dos incentivos de que trata esta Lei as seguintes atividades: (...) VIII – fabricação de bens que *através de seu processo produtivo* causem, de forma mediata ou imediata, *impactos nocivos ao meio ambiente;*” (grifamos).

Reforçando a política do Estado do Amazonas de promover a exploração não predatória dos recursos naturais, temos, ainda, o disposto no inciso IV do Art. 19 da Lei 2.826/03, *verbis*: “As empresas beneficiadas com incentivos fiscais deverão cumprir as seguintes exigências: (...) IV - manter programas de gestão de qualidade, *meio ambiente* e de segurança e saúde ocupacional;” (grifamos).

Nos termos da legislação estadual de incentivos, o descumprimento da exigência do inciso IV do Art. 19 da Lei 2.826/03 sujeitará a empresa à multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Por seu turno, a empresa que for responsável por ato ou ocorrência grave que implique prejuízo, risco, ônus social, comprometimento ou degradação do meio ambiente terá seus incentivos suspensos até a regularização do problema (Art. 45, II, *b*, Lei 2.826/03<sup>59</sup>).<sup>60</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas décadas de 1960 e 1970, duas políticas de desenvolvimento foram implementadas na Amazônia Brasileira. A primeira, que envolveu vários estados da região, baseava-se no apoio à expansão da agropecuária com fortes investimentos na abertura de novas estradas. A segunda foi direcionada para a implantação de um pólo de indústrias de alta tecnologia na capital do estado do Amazonas, apoiado por uma política de incentivos fiscais: a Zona Franca de Manaus. Passados quarenta anos, tem-se dois resultados opostos. O primeiro modelo gerou uma ocupação desordenada, com acelerado desmatamento, conflitos fundiários e violência. O segundo modelo, o da ZFM, resultou numa rara combinação de desenvolvimento econômico com conservação ambiental.

Com efeito, o Estado do Amazonas apresentou um crescimento acumulado de 502,4% na indústria de transformação, no período de 1985 a 2002, o que garantiu ao estado a maior

---

58 Nesse sentido: GUSMÃO, Omara Oliveira de. Zona Franca de Manaus: extrafiscalidade, desenvolvimento regional e preservação ambiental. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **Tributação na Zona Franca de Manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP, 2008, p. 171.

59 Lei 2.826/03: “Art. 45. O descumprimento das obrigações previstas nesta Lei sujeitará a empresa às seguintes penalidades: (...) II - suspensão dos incentivos, até a sua regularização, a empresa que: (...) b) for responsável por ato ou ocorrência grave que implique prejuízo, risco, ônus social, comprometimento ou degradação do meio ambiente”.

60 A Constituição do Estado do Amazonas assim dispõe, em seu Art. 154: “Resultarão na suspensão automática, definitiva, irrecorrível e irreversível do incentivo concedido pelo Estado ou pelos Municípios para o empreendimento ou pessoa jurídica beneficiada com essa condição, as seguintes situações: (...) II - ato ou ocorrência grave de responsabilidade jurídica da empresa beneficiária que implicar *prejuízo, risco, ônus social, comprometimento ou degradação do meio ambiente;*” (grifamos).

taxa de crescimento do Brasil, em 2004, com 13,9% ao ano. Por outro lado, o Amazonas possui apenas 2% de desmatamento, mantendo 98% de sua floresta em pé, com uma diminuição de 21% do desmatamento entre 2002 e 2003.

O modelo Zona Franca de Manaus concilia, assim, a conservação da natureza com a promoção do desenvolvimento econômico, num exitoso processo de sustentabilidade numa das regiões mais preciosas e cobiçadas do Planeta.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rogério Emílio de. Tipologia da intervenção pública na economia. **Revista de Doutrina e Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas**. n. 2. Manaus: Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, 1º semestre/2003, p. 79-91.

ASSUMPCÃO, Bruno Gomes de. Alguns aspectos da intervenção do Estado no domínio econômico. **Revista do Curso de Direito** (Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal – AEUDF; Instituto de Ciências Sociais – ICS). v. 2, n. 1, jan.-jun./2001, Brasília: AEUDF, p. 111-114.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968.

BASTOS, Celso Ribeiro. “Zonas francas” como propostas de viabilidade econômica de áreas sub-desenvolvidas: o caso brasileiro. In: BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. **As tendências do direito público no limiar de um novo milênio**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 142-156.

BORGES, José Souto Maior. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua inaplicabilidade a incentivos financeiros estaduais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 63, São Paulo: Dialética, dez. 2000, p. 81-99.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, Diogo Leite de; CAMPOS, Mônica Horta Neves Leite de. **Direito tributário**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002.

\_\_\_\_\_. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Trad. Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Teoria geral do tributo e da exoneração tributária**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FERREIRA, Gustavo Assed. Desenvolvimento sustentável. In: BARRAL, Welber (org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005, p. 73-94.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

- GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- GRECO, Marco Aurélio. Reedição de medidas provisórias e abuso do poder de legislar – Incentivos à informática e ZFM (Parecer). In: **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 66, São Paulo: Dialética, mar./2001, p. 130-156.
- GRIZIOTTI, Benvenuto. **Principios de ciencia de las finanzas**. Trad. Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1949.
- GUSMÃO, Omara Oliveira de. Zona Franca de Manaus: extrafiscalidade, desenvolvimento regional e preservação ambiental. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **Tributação na Zona Franca de Manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP, 2008, p. 159-175.
- KISHI, Sandra Akemi Shimada. Política Nacional do Meio Ambiente e o desenvolvimento sustentado, a intervenção obrigatória do Estado e o acesso ao bem ambiental. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coord.). **Política nacional de meio ambiente**: 25 anos da Lei n. 6.938/81. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 39-63.
- LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.
- MARTUL-ORTEGA, Perfecto Yebra. Los fines extrafiscales del impuesto. In: AMATUCCI, Andrea (coord.). **Tratado de derecho tributario**. Bogotá: Temis, 2001, p. 355-387.( t. 1: el derecho tributario y sus fuentes)
- MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. Trad. Paulo Azevedo Neves da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002.
- NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 2. ed. Campinas: Millenium, 2003.
- ORTIZ, Gaspar Ariño. **Principios de derecho público económico**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica**: o significado e o alcance do Art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.
- RAMIM, Áurea Regina Sócio de Queiroz. **Direito econômico**. Brasília: Fortium, 2005.
- SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade civil do Estado intervencionista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SERRES, Michel. **O contrato natural**. Lisboa: Instituto Piaget, s.d.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 8. ed. Buenos Aires: Astrea, 2003.

## **TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE**

Vânia Senegalia Morete SPAGOLLA

Nas últimas décadas, a população tem sentido os efeitos da degradação ambiental gerada pelo desenvolvimento desenfreado e pelo uso inadequado dos recursos naturais. A visão antropocêntrica ainda dominante, que coloca o ser humano como o elemento central e a natureza a serviço exclusivo de suas necessidades, tem acarretado prejuízos imensuráveis ao meio ambiente e, via de consequência, à sociedade mundial.

Embora existam leis e programas de conscientização ambiental, o que se percebe é que apenas o poder público não consegue estancar os efeitos da degradação e implementar políticas públicas de prevenção e recuperação ambiental. É necessário que toda a sociedade esteja envolvida nas ações em prol do meio ambiente, possibilitando uma vida saudável para a presente e as futuras gerações.

Neste diapasão, um forte aliado para o poder público em busca da proteção ambiental é o setor empresarial, o qual figura como um dos maiores poluidores em razão da alta produtividade e dos processos de industrialização. Contudo, faltam incentivos e benefícios para que os agentes econômicos deixem de usar os recursos naturais de forma predatória, optando pela sustentabilidade.

É justamente neste momento que surge o Direito Tributário como forma de orientação da conduta da sociedade em geral. A criação de incentivos fiscais para os empreendimentos que utilizam a política de uso sustentável dos recursos naturais nos seus processos de produção estimula os empresários a adotarem a postura de defesa ambiental como forma de economia na carga tributária a ser suportada e de adequação às necessidades mundiais de preservação e mercadológicas.

A utilização destes benefícios fiscais em relação às espécies tributárias já existentes pode ainda ser reforçada pela captação de recursos que financiem as ações de prevenção e restabelecimento do ambiente degradado.

O objetivo deste artigo é demonstrar que a utilização do Sistema Tributário Nacional como forma de efetivar os valores constitucionais ambientais torna-se altamente positiva, levando-se em consideração as infinitas possibilidades de se adaptarem os tributos já previstos à finalidade de defesa do meio ambiente e a contemplação a princípios de proteção ambiental.

A elaboração do presente fundamenta-se na doutrina e jurisprudência do ordenamento jurídico pátrio, com o intuito de estruturar a pesquisa em bases sólidas e adequadas à importância do assunto tratado. A metodologia empregada para o seu desenvolvimento será dedutiva e histórica, partindo-se de conceitos já estruturados e pacificados para se chegar à essência da tributação ambientalmente orientada.

#### ECONOMIA E MEIO AMBIENTE: RELAÇÃO ENTRE OS ARTIGOS 170 E 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Para que se possa averiguar com maior profundidade a relação entre a economia e o meio ambiente, é preciso que se analise a previsão constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como uma garantia fundamental do indivíduo, realizada no artigo 225 da Constituição Federal.

A sociedade atual convive com a insegurança da imprevisibilidade das questões ecológicas decorrente das ameaças causadas pelo desenvolvimento a qualquer custo, sem qualquer respeito à esgotabilidade dos recursos naturais. Trata-se da sociedade de risco em que a produção de riquezas acarreta a produção de perigos cuja dimensão ainda é desconhecida por todos.

Vive-se, hodiernamente, um estado de crise ambiental caracterizado pela exaustão dos modelos de desenvolvimento econômico e industrial levados a efeito que não se pautaram pelo compromisso de proporcionar bem-estar a toda coletividade. Apesar dos benefícios trazidos pelos avanços tecnológicos, este progresso provocou, paralelamente, uma exacerbada e irreversível destruição da natureza.<sup>1</sup>

É exatamente em virtude da proporção da crise ambiental estabelecida que os países, cada qual atendendo às expectativas e anseios de sua realidade, passaram a tornar mais rigorosas as previsões legislativas acerca da proteção do meio ambiente e da utilização de seus recursos para a geração de riquezas como condição essencial para a manutenção do bem estar da população.

Nesta toada, o legislador pátrio, ao elaborar a Constituição Federal de 1988, acertadamente amplia a tutela aos recursos ambientais mediante previsões de posturas e condutas de caráter preventivo e reparatório, sempre com vistas à defesa dos direitos fundamentais da so-

---

1 SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental**: extrafiscalidade e função promocional do direito. Curitiba: Juruá, 2007, p. 178.

cidade e ao seu livre desenvolvimento. O referido diploma legal inova ao trazer um capítulo específico para a proteção do meio ambiente, qual seja o capítulo VI, dada a relevância do bem jurídico tutelado e a preocupação mundial em torno do assunto.

Sobre esta constitucionalização do meio ambiente, salienta Antonio Herman Benjamim:

Firma-se também uma nova postura (=nova ética), através da qual a fria avaliação econômica dos recursos ambientais perde sua primazia exclusivista e individualista, uma vez que precisa ser, sempre, contrabalançada com a saúde dos cidadãos, as expectativas das futuras gerações, a manutenção das funções ecológicas, os efeitos a longo prazo da exploração. Muitos países, entre eles o Brasil, já ambientalizaram suas constituições. A nossa constituição, em matéria de meio ambiente, situa-se em posição pioneira, dotada que está de um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo.<sup>2</sup>

O artigo inaugural da proteção ambiental prevista pela Constituição Federal, qual seja o 225, em sua primeira parte, prevê o meio ambiente como um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Isto significa que a titularidade do bem ambiental pertence à sociedade como um todo e que, apesar de não estar previsto no título referente aos direitos individuais e coletivos, não deixa de possuir o conteúdo de um direito fundamental, inerente à existência digna dos cidadãos.

O fato de se prescrever o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um patrimônio coletivo conduz à conclusão de que a sua manutenção é essencial ao desenvolvimento de cada pessoa, na sua extrema individualidade, bem como à realização da sociedade como comunidade, voltada à consecução de um único objetivo: o bem estar comum.

Coroando este entendimento, José Rubens Morato Leite considera o bem ambiental “[...] essencial à sadia qualidade de vida e, portanto, um bem pertencente à coletividade. Nestes termos, conclui-se que o bem ambiental é um bem de interesse público, afeto à coletividade, entretanto, a título autônomo e como disciplina autônoma.”<sup>3</sup>

A determinação legal ora estudada ainda prevê que é dever do poder público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente para a presente e as futuras gerações. Percebe-se claramente o sentido de cooperação que o legislador constituinte pretende estabelecer, de forma que as normas criadas para a proteção ambiental e as políticas públicas implementadas viabilizem a colaboração e a participação direta da sociedade nas decisões.

É também nesta segunda parte do artigo que se percebe o caráter intergeracional do direito ambiental na medida em que não se pretende apenas proteger o direito fundamental da geração presente, mas também de uma geração que ainda está por vir. A idéia central é preservar

---

2 BENJAMIM, Antonio Herman. **Meio Ambiente e Constituição**: uma primeira abordagem. In:\_\_\_\_\_. 10 Anos da Eco-92: o direito e o desenvolvimento sustentável. São Paulo: IMESP, 2002, p. 101.

3 LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 83-84.

o patrimônio natural hoje, principalmente levando-se em conta a sua esgotabilidade, para que as gerações futuras possam ter o devido acesso a ele.

Esta intergeracionalidade, inédita até então, requer uma atitude intervencionista do Estado capaz de gerar, além de medidas que busquem resultados imediatos, voltadas para o presente e que envolvam o uso racional e adequado dos recursos naturais, um planejamento de atividades realizado com o intuito de garantir os interesses e o bem-estar das gerações seguintes.

Fernando Magalhães Modé afirma que:

O tratamento das questões ambientais transcende a análise das necessidades individuais. Num contexto em que se compreende o desenvolvimento sustentável, tal transcendência ocorre também não apenas entre indivíduo e coletividade, mas entre coletividades. (...) está-se colocando como impositiva a equivalência entre as capacidades de desenvolvimento da geração presente, e das gerações futuras, que, por serem futuras, não se encontram presentes (dado o distanciamento temporal) para discutir suas necessidades e torná-las efetivas, tornando indispensável a presença do Estado como mediador desse processo.<sup>4</sup>

Em um terceiro momento, o artigo mencionado prescreve normas impositivas de conduta, que são destinadas a assegurar a efetividade do direito previsto e ressaltam o dever de o Estado desenvolver políticas públicas voltadas à compatibilização do desenvolvimento econômico e do equilíbrio ambiental. Nos parágrafos e incisos do artigo 225 são prescritas ações específicas a serem desenvolvidas pelo poder público, sempre em busca da melhoria da qualidade de vida da população.

Estas obrigações imputadas ao poder público compreendem, basicamente, a proteção e manutenção dos ecossistemas mediante a adoção de programas governamentais de suporte e restauração, visando à garantia de sua integridade, ao uso sustentável dos recursos naturais a ser alcançado pelo ajuste de medidas que organizem a necessária exploração com o aumento da produção econômica e da riqueza social, à fixação de medidas preventivas e compensatórias, além da responsabilização daqueles que causarem qualquer tipo de degradação.

Visto o conteúdo do artigo 225, permite-se constatar que o artigo 170 da Constituição Federal, principalmente no que se refere aos fundamentos, aos objetivos e aos princípios da ordem econômica e financeira, está diretamente relacionado à política ambiental prevista na Constituição Federal.

A ordem econômica não pode estar desvinculada dos preceitos de proteção ao meio ambiente em razão do fator inerente a qualquer atividade produtiva: o fator natureza. A relação é simples: não há atividade econômica sem influência no meio ambiente e a manutenção dos recursos naturais é essencial à continuidade da atividade econômica e à qualidade de vida da sociedade.

---

<sup>4</sup> MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2004, p. 46.

Não se pode negar que a natureza atua como um recurso, ou melhor, como um elemento de produção, como um objeto de apropriação humana, quando se considera a inevitável necessidade de expansão produtiva da atividade econômica. É justamente neste sentido que opera a economia ambiental: observando a natureza como fonte de reprodução econômica e focalizando seu papel ora como fornecedora de matéria prima, ora como receptora de materiais danosos.<sup>5</sup>

Neste contexto, torna-se difícil conquistar uma política econômica de sucesso sem que se promova a proteção dos recursos naturais. A idéia de desenvolvimento econômico apresenta como objetivo o bem-estar da sociedade, intuito que somente pode ser atingido em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, onde os recursos naturais, indispensáveis como fator de produção da economia, sejam tratados de forma racional.

Sobre o assunto ora comentado esclarece Fábio Nusdeo:

A economia parte da dominação e transformação da natureza e é por isto que depende da disponibilidade dos recursos naturais. Esta dominação/transformação está direcionada à obtenção de valor, que se materializa em forma de dinheiro, riqueza criada. Como equilibrar riqueza coletiva existente e esgotável com riqueza individual e criável é a grande questão para a conciliação entre economia e ecologia. Não há verdadeiro progresso com deterioração da qualidade de vida, e será ilusório qualquer desenvolvimento à custa da degradação ecológica.<sup>6</sup>

Esta relação estreita entre a economia e o meio ambiente é mais bem visualizada quando o legislador constituinte elenca a existência digna como finalidade da ordem econômica e financeira, quando estabelece que a proteção ambiental deve ser observada como um dos princípios basilares para que essa finalidade seja alcançada e, ainda, quando vincula o meio ambiente saudável à qualidade de vida da população.

Partindo-se desses conceitos, é inviável considerar uma vida com dignidade e com qualidade em um ambiente totalmente degradado, sem qualquer condição de sustentabilidade, assim como é inimaginável a busca por desenvolvimento econômico à custa do sacrifício dos recursos naturais e de direitos previstos como fundamentais a toda a sociedade.

Diante disso, conclui-se que a finalidade do direito econômico e do direito ambiental é a mesma: qualidade de vida, sendo esta conquistada conforme os parâmetros de existência com dignidade. Com base nestas previsões, contidas nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal, a Lei Maior integra a ordem econômica e a ambiental, atribuindo a estas as mesmas preocupações.

Sobre o objetivo comum acima relacionado, Cristiane Derani argumenta:

Qualidade de vida, proposta na finalidade do direito econômico, deve ser coincidente com a qualidade de vida almejada nas normas de direito ambiental. Tal implica que

---

5 DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2007, p. 75.

6 NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento e ecologia**. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 94.

nem pode ser entendida como apenas o conjunto de bens e comodidades materiais, nem como a tradução do ideal da volta à natureza, expressando uma reação e indiscriminado desprezo a toda elaboração técnica e espiritual. Portanto, qualidade de vida no ordenamento jurídico brasileiro apresenta estes dois aspectos concomitantemente: o do nível de vida material e o do bem-estar físico e espiritual.<sup>7</sup>

Este objetivo comum, qual seja a qualidade de vida, que une o processo econômico e a política ambiental, afasta a visão incorreta e simplista de que as normas de proteção ao meio ambiente operam como verdadeiros obstáculos, cujo intuito é obstruir os avanços da economia. Segundo esta ótica tais normas buscam a compatibilidade dos procedimentos econômicos e da crescente exigência de proteção dos recursos naturais como condição essencial para que se continuem os processos produtivos.

A qualidade de vida almejada pela ordem econômica e pela ordem ambiental é a mesma, só que vista de ângulos diversos, que se complementam e não se contradizem. A primeira estabelece como pressuposto para o bem-estar coletivo a satisfação das necessidades ilimitadas do ser humano baseada em recursos escassos; enquanto a segunda busca preservar esses recursos para que a presente e as futuras gerações possam gozar de um meio ambiente saudável.

Considera-se, portanto, a existência de uma economia ambiental, resultado da interpretação sistêmica das normas constitucionais, cuja preocupação central é analisar o uso de recursos esgotáveis como fontes de produção econômica e os efeitos negativos que podem surgir da interferência humana na natureza e na economia. Em busca da qualidade de vida da população, pretende-se equacionar o problema da escassez dos recursos naturais e da manutenção dos processos produtivos.

A internalização dos custos ambientais apresenta-se também como objetivo desta economia ambiental, uma vez que as externalidades negativas geradas pela conduta dos agentes econômicos não podem ser convertidas em prejuízos e custos sociais a serem suportados por toda a coletividade. Devem estas ser consideradas ônus de responsabilidade dos próprios empreendedores.

Vale ressaltar que se pode verificar dois enfoques da economia ambiental: um instrumental e outro estrutural. Sob a ótica instrumental, tem-se uma composição de normas que apontam para a indústria da proteção ambiental, com uso de tecnologias limpas e que causem a menor agressão possível aos recursos naturais; sob o ponto de vista estrutural, tem-se a determinação de políticas ambientais necessárias à manutenção dos recursos para a continuidade da atividade produtiva.<sup>8</sup>

Seja por meio da implementação de políticas públicas, seja por meio da imposição de normas coercitivas, a atuação estatal representa importante papel na efetivação da economia

---

7 DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2007, p. 81.

8 DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2007, p. 89.

ambiental, devendo buscar orientar uma produção econômica comprometida com o bem-estar geral, em que é vital a previsão de medidas de proteção ambiental. Por outro lado, deve a sociedade criar uma consciência ecológica e de cooperação, já que todas essas ações refletirão na sua qualidade de vida.

Dessa forma, para que os objetivos concretos da economia ambiental sejam efetivados, são necessárias algumas atitudes que implicam ação social e estatal. Em primeiro lugar, é necessário que as práticas econômicas levem em consideração a integridade do meio ambiente de onde são retirados seus fatores de produção, de forma que os eventuais danos sejam sempre passíveis de restauração, ou seja, deve restar atestada a possibilidade de recuperação do meio ambiente afetado.

Além disso, é indispensável que seja realizada uma avaliação levando-se em consideração o sistema capitalista dos custos e impactos ambientais e dos benefícios sociais que determinada atividade pode gerar. É óbvio que a lucratividade da empresa não pode ser obstada por questões ecológicas, mas, por outro lado, não se pode admitir que o sucesso de um empreendimento seja alcançado à custa da degradação ambiental e, conseqüentemente, do desrespeito a direitos fundamentais.

A economia ambiental pretende, portanto, analisar e tutelar as relações do homem com a natureza e do homem com os processos produtivos. Para tanto, são necessárias políticas públicas que unam o direito ambiental e o econômico, assim como o fez o legislador constitucional ao traçar o objetivo comum da qualidade de vida à população, considerando um desenvolvimento econômico com base no uso adequado dos recursos naturais.

Essas políticas públicas ambientais são consideradas como um conjunto de instrumentos à disposição do Estado para reduzir o consumo de bens e serviços causadores de degradação ao meio ambiente, incentivando condutas que contemplem uma economia ambientalmente correta.

Dessa forma, após a análise dos fatores econômicos previstos constitucionalmente e da relação destes com a questão ambiental, cumpre observar qual é o princípio fundamental apto a nortear a aplicabilidade prática e conjunta destes dois setores.

#### PRINCÍPIO NORTEADOR DA PROTEÇÃO AMBIENTAL VIA SISTEMA ECONÔMICO E TRIBUTÁRIO: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As normas jurídicas podem ser formadas por princípios e regras. As regras são comandos normativos objetivos que prevêm uma situação fática e juridicamente possível que controlam e determinam o agir de uma sociedade. Elas são de aplicabilidade imediata e seus mandamentos são exigidos como forma de se estabelecer o que a ordem jurídica considera adequada.

Tarefa mais difícil é a conceituação de princípios, já que esses possuem um determinado grau de subjetividade e abstração, pois envolvem valores que variam conforme a época e a evolução da sociedade na qual se pretende sua inserção. Os princípios possuem conteúdo aberto e a sua concretização depende do trabalho dos aplicadores do direito. A real dimensão e o alcance deles só são plenamente possíveis de ser determinados ao ser invocado sua aplicação num determinado contexto.

Os princípios buscam a adequação do real sentido da norma ao fato concreto, ressaltando os valores intrínsecos que estão presentes nos mandamentos e que melhor se amoldam àquela realidade. As regras, por serem portadoras de comandos impositivos, proibitivos ou permisivos, não possuem essa margem de interpretação axiológica, cabendo ao intérprete apenas a verificação de sua violação ou não.

Nesse sentido, assevera José Joaquim Gomes Canotilho:

Os princípios são normas jurídicas impositivas de otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoantes os condicionalismos fácticos e jurídicos; as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proibem) que é ou não cumprida (...) <sup>9</sup>

Dessa forma, princípios são núcleos informadores e orientadores das regras, as quais irão positivizar e consagrar conteúdos axiológicos considerados fundamentais para o desenvolvimento social e econômico da sociedade e o bem-estar comum.

Analisada a diferença entre regras e princípios, ambos como espécies do gênero norma, passa-se agora à análise do princípio do desenvolvimento sustentável propriamente dito, o qual fundamenta a proteção ambiental via sistema econômico e tributário e apresenta-se como essencial às políticas públicas efetivadoras do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Existem vários outros princípios ambientais como o poluidor-pagador, prevenção, precaução, direito humano fundamental, ubiquidade. No entanto, ao tratar-se de empreendimentos econômicos e da possibilidade de se tornar a idéia de defesa do meio ambiente mais atrativa aos agentes econômicos, a sustentabilidade figura como instrumento principal.

A existência do ser humano depende do meio ambiente e do que ele lhe oferece, o que permite concluir que a defesa deste é a defesa da própria sobrevivência da sociedade, enquanto parte integrante da natureza. No entanto, a harmonia que deve existir na relação entre o homem e a natureza tem sido colocada em cheque em razão do desenvolvimento econômico desenfreado e da busca incessante e descontrolada pelo lucro, sem que se respeite a esgotabilidade dos recursos naturais.

---

<sup>9</sup> CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 1146.

Para melhor explicar o desvirtuamento da relação homem-natureza, convém ressaltar que a percepção humana constata a natureza em um duplo sentido: como fator de produção econômica; e como fator apto a propiciar uma melhoria na qualidade de vida da população. Atualmente, a utilização da natureza como fonte de produção da atividade econômica é colocada em conflito direto com a apreensão da natureza para a obtenção do bem-estar. Esta situação instala um debate que coloca a proteção ambiental e a economia como idéias opostas e contraditórias, impossíveis de coexistência.

Foi justamente em busca do ajuste desta relação, ou seja, em busca de um ponto de equilíbrio e de uma forma de compatibilização permanente entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente, que se implementou a idéia de desenvolvimento sustentável.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1972, surgiu o referido princípio como resposta à degradação ambiental causada pelos processos de crescimento econômico à custa da progressiva escassez dos recursos ambientais.

A partir de então, considera-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias ao fato de que os recursos naturais não são inesgotáveis e que deles depende a vida humana. O conteúdo do princípio reflete exatamente a manutenção das bases vitais da produção do homem e da satisfação das suas necessidades, sem que isso represente a exploração predatória da natureza, garantindo uma relação de coerência e respeito.

A Constituição Federal, no artigo 170, também prevê o desenvolvimento sustentável na medida em que consagra o princípio de defesa do meio ambiente como ponto de orientação da ordem econômica e financeira. Com esta previsão, tem-se que o desenvolvimento econômico, fundado na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, não é legítimo, caso ignore a proteção ambiental.

O principal objetivo do desenvolvimento sustentável é superar a falácia de que o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental estão em pólos diversos, de forma que um se torne empecilho para a realização do outro. A defesa do meio ambiente e a exploração dos recursos naturais podem e devem coexistir, porque, afinal, é destes recursos que o homem retira toda a sua sobrevivência.

Sobre a necessária coexistência harmônica entre a economia e o meio ambiente como objetivo precípua do desenvolvimento sustentável, saliente Cristiane Derani:

Quando se usa a expressão desenvolvimento sustentável, tem-se em mente a expansão da atividade econômica vinculada a uma sustentabilidade tanto econômica quanto ecológica (...) Desenvolvimento sustentável implica, então, no ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia que devem ser ajustadas numa correlação de valores onde o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico.<sup>10</sup>

---

10 DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2007, p. 132.

Dessa forma, é impossível considerar que existe uma antinomia entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente. Ao contrário, são eles complementares, uma vez que não existe desenvolvimento se os recursos naturais não estiverem preservados e à disposição do ser humano como fator de produção de riquezas; e o meio ambiente equilibrado é um dos pressupostos para que a qualidade de vida seja alcançada.

O princípio do desenvolvimento sustentável aponta, ainda, para outro aspecto importante: deve-se assegurar a satisfação das necessidades da presente geração sem que se comprometa a capacidade das gerações futuras de acesso aos recursos naturais. A presente geração tem o dever de deixar para as futuras gerações um meio ambiente de igual ou de melhor qualidade do que aquele que herdou da geração anterior.<sup>11</sup>

Não se pretende estancar ou anular o desenvolvimento e a satisfação das necessidades das gerações presentes, mas fazer com que estes ocorram sem que as gerações futuras tenham prejudicado o direito de acesso ao principal fator de produção da economia. O caráter intergeracional do direito ambiental não permite que se explorem os recursos naturais de forma desenfreada e sem qualquer respeito à sua capacidade de impactação. Deve-se levar em consideração o direito ao desfrute de um meio ambiente sadio das gerações que ainda estão por vir.

A propósito, ressalta José Carlos Barbieri:

Considerando que o conceito de desenvolvimento sustentável sugere um legado permanente de uma geração a outra, para que todas possam prover suas necessidades, a sustentabilidade, ou seja, a qualidade daquilo que é sustentável, passa a incorporar o significado de manutenção e conservação *ad eternum* dos recursos naturais. Isso exige avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, bem como novos conceitos de necessidades humanas para avaliar a pressão da sociedade sobre eles.<sup>12</sup>

O desenvolvimento sustentável consiste em criar um modelo econômico capaz de gerar riqueza e bem-estar enquanto promove a coesão social e impede a destruição do meio ambiente. Esse modelo deve buscar satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Em outras palavras: sustentabilidade é utilizar recursos naturais sem comprometer sua produção, fazer proveito da natureza sem devastá-la e buscar a melhoria da qualidade de vida.

Insta, ainda, salientar que o princípio do desenvolvimento sustentável estimula a utilização de medidas voltadas à efetivação da proteção ambiental. Estas providências abarcam as responsabilizações previstas em legislação e, principalmente, as intervenções do Estado na

---

11 AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 33.

12 BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21**. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 31.

ordem econômica como forma de estimular as condutas que prezam pela causa ambientalista e de rechaçar as poluidoras, além de objetivar a captação de recursos para custear projetos que compatibilizem o desenvolvimento com a preservação do meio ambiente.

A forma de intervenção do Estado que mais se ajusta à contemplação do desenvolvimento sustentável é aquela realizada por meio da implementação de políticas públicas ambientais que impliquem na concessão de incentivos. Dessa forma, o Estado consegue induzir o comportamento dos agentes econômicos, por meio das vantagens concedidas, à prática de ações que contribuam para o crescimento econômico sem que isso signifique degradação dos recursos naturais.

Ao se mencionar a necessidade latente de políticas públicas que orientem a sociedade a repensar uma forma de desenvolvimento que concilie interesses econômicos e ambientais, não se pode deixar de ressaltar a utilização do Sistema Tributário Nacional. O direcionamento e o uso das espécies tributárias com finalidades de proteção ambiental desempenham um importante papel já que são concedidos benefícios fiscais para aqueles que prezam, no exercício de suas atividades econômicas, pelo uso sustentável e racional da natureza.

É exatamente neste contexto que se apresentam, no item a seguir, o conceito e os objetivos da denominada tributação ambiental. Influenciada pela sustentabilidade, a utilização do Sistema Tributário Nacional para persuadir os agentes econômicos a preservarem o meio ambiente é visualizada como um dos principais meios de se promover a defesa da causa ambientalista.

## TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL: CONCEITO E OBJETIVOS

Como instrumento para a arrecadação de recursos e de orientação de conduta, o Direito Tributário pode e deve, principalmente através da extrafiscalidade, influir no comportamento dos particulares e dos agentes econômicos incentivando condutas positivas e rechaçando as que são nocivas ao bem comum. São estes parâmetros que justificam a sua utilização enquanto elemento apto a promover a proteção ambiental em todos os seus níveis.

Portanto, pode-se afirmar que os tributos atuam como instrumentos da intervenção estatal na economia, assumindo uma postura ambiental quando manipulados para incitar os poluidores a procurar por meios que reduzem a degradação e promovem a adequação de sua conduta a padrões ambientalmente corretos, além de gerar receitas que permitam financiar medidas de política ambiental.

Indubitavelmente, entre os meios de prevenção e combate aos prejuízos causados aos recursos naturais, os tributos surgem como instrumentos eficientes para a promoção da defesa do meio ambiente: oneram-se as atividades poluentes por meio do aumento da carga tributária; concedem-se benefícios fiscais a título de premiação e incentivo àquelas que assumam posturas de preservação e proteção ambiental.

É nesta seara que surge a idéia de tributação ambiental no ordenamento brasileiro, conceituada como o emprego dos instrumentos tributários existentes para gerar recursos necessários à prestação de serviços públicos ambientais, bem como para direcionar os contribuintes à preservação do ambiente que se mostra essencial à qualidade de vida.

Tributar ambientalmente consiste em desestimular condutas que causem danos ao meio ambiente e em encorajar atitudes que promovam ações preservacionistas por meio da concessão de benefícios fiscais, fixação de alíquotas progressivas e seletivas e ainda da redução das bases de cálculo de determinado tributo. Neste sentido, esclarece José Marcos Domingues de Oliveira:

Sem dúvida, entre os meios de prevenção e combate à poluição, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação fiscal), como fundamentalmente para estimular condutas não poluidoras e desestimular as poluidoras (tributação extrafiscal) (...) assim, o Estado reconhece o esforço do cidadão em cumprir a lei, e não apenas castiga o recalcitrante; tributa-se menos – a título de prêmio – quem não polui ou polui relativamente pouco.<sup>13</sup>

Entretanto, a conceituação de tributação ambiental não se apresenta na doutrina como assunto tão pacífico. Existem muitas divergências acerca de sua definição, já que alguns entendem que é a hipótese de incidência que atribui o caráter ambiental do tributo, outros acreditam que é a finalidade da espécie tributária, e outros ainda defendem que esta seria apenas uma definição terminológica.

Aqueles que definem os tributos ambientais em razão de sua hipótese de incidência acreditam que seu fato gerador está relacionado com a proteção do meio ambiente.<sup>14</sup> Com todo respeito a esta parcela da doutrina, deve-se mencionar que vários tributos que não tenham essencialmente como mola propulsora para sua cobrança a utilização do meio ambiente, podem, de maneira indireta e muitas vezes até mais eficaz, proteger o meio ambiente.

Existe ainda a teoria de que é a finalidade do tributo que determina seu conteúdo ambiental. Neste sentido, quando o objetivo da espécie tributária é a proteção do meio ambiente, pode ela ser classificada como ambiental.<sup>15</sup> Também se fazem críticas a este entendimento, uma vez que muitos tributos são criados para determinados fins que não são efetivamente perseguidos e nem de longe alcançados. Muitas vezes, atribui-se a um tributo uma roupagem que lhe dê maior aceitação social, mas que em seu conteúdo busca por interesses diversos do que aquele que foi declarado.

---

13 OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e Meio Ambiente** – proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 38-39.

14 ROSEMBUJ, Túlio apud AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 204.

15 VASCO, Domingo Carbajo apud AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 204.

Logo, permite-se afirmar que não é a hipótese de incidência ou a finalidade que identifica a natureza ambiental de um tributo, mas sim a destinação de sua receita para a proteção do meio ambiente ou a estruturação de seus elementos que contribui de alguma forma para esta tutela, como por exemplo, o emprego dos recursos obtidos para prevenir ou reparar danos; estímulo a serviços e produtos não prejudiciais; alíquotas seletivas e progressivas em razão do seu viés ambiental.<sup>16</sup>

A tributação ambiental significa o direcionamento das espécies tributárias existentes para a proteção do meio ambiente. Por meio de estímulos e benefícios fiscais pode-se tornar a conduta ambientalmente correta mais vantajosa ao contribuinte, estimulando-o a adotar meios de produção que não sejam prejudiciais, ou que prejudiquem menos os recursos ambientais. Além do mais, pode-se orientar a receita obtida, utilizando a arrecadação como forma de patrocínio à prestação de serviços públicos ambientais.

Esta preocupação com a questão da implementação de uma política de tributação ambiental, no contexto mundial, restou demonstrada durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - ECO-92, momento em que, ao término dos trabalhos, elaborou-se uma declaração segundo a qual um eficiente tributo ambiental deve obedecer a quatro critérios:

a) eficiência ambiental: a imposição tributária deve conduzir a resultados positivos do ponto de vista ambiental, seja através da instituição de tributo assim orientado ou imprimindo-se a tributo já existente este caráter;

b) eficiência econômica: o tributo deve possuir baixo impacto econômico, embora promova a geração de recursos ambientais e/ou a orientação do comportamento do contribuinte para a adoção de uma conduta ecologicamente correta;

c) administração barata e simples: a exigência do tributo não deve onerar a máquina administrativa, sob pena de se criar mais gastos para o poder público ao invés da captação de recursos e maiores dificuldades na fiscalização destes;

d) ausência de efeitos nocivos ao comércio e à competitividade internacionais: os tributos não podem repercutir negativamente sobre a economia, prejudicando a livre iniciativa e a livre concorrência, tanto no âmbito nacional, quanto internacional.<sup>17</sup>

Também a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, cujo objetivo primordial é auxiliar o desenvolvimento econômico e social no mundo estimu-

---

16 AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 204.

17 COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil. In: TORRES, Heleno Taveira (coord.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 315-316.

lando investimentos nos países em desenvolvimento, tem se manifestado positivamente acerca da implementação da tributação ambiental, a qual já é largamente aplicada nos Estados que a compõe.

Considera a OCDE que direcionar o Sistema Tributário para a preservação ambiental é perfeitamente possível e adequado. Pode-se, assim, induzir mais vigorosamente a inovação tecnológica antipoluição, porque se incitam os poluidores a procurar meios para reduzir a degradação além do que exige a legislação em vigor; e, por outro lado, os tributos podem gerar receitas que permitam o financiamento das medidas de política ambiental ou de outras despesas públicas.

Ainda segundo a OCDE, a tributação ambiental deve estar assentada em dois fundamentos: primeiramente, os tributos devem ser empregados como forma de correção das externalidades negativas, agregando ao custo da atividade econômica os danos gerados no processo produtivo; em segundo lugar, devem induzir comportamentos no sujeito passivo que sejam menos prejudiciais ao meio ambiente, de forma que este busque formas ecologicamente adequadas para o desenvolvimento de suas atividades.

Sem sombra de dúvida, os fundamentos citados vão ao encontro com o que tem sido abordado até o presente momento, de forma que a tributação ambiental deve pautar-se pelo restabelecimento dos efeitos negativos ao meio ambiente gerados pelo exercício das atividades econômicas e injustamente imputados a todos, além de tornar as ações ambientalmente sadias mais atrativas aos empreendedores.

Várias são, portanto, as vantagens que podem ser listadas e que são a seguir analisadas quando se utiliza a tributação ambiental. Entre elas pode-se citar a flexibilidade, o incentivo permanente, a aplicação dos princípios ambientais e a socialização da responsabilidade sobre a preservação do meio ambiente a um menor custo para a sociedade.<sup>18</sup>

Trata-se a flexibilidade como uma vantagem já que os agentes poluidores permanecem livres para se adaptarem da maneira que melhor lhes convier ao padrão definido pelo poder público, podendo diminuir os impactos causados pelas suas atividades por meio do comportamento que lhe parecer mais conveniente. O caminho para que a poluição seja minimizada é escolhido pelo agente econômico, sempre incentivado pela política tributária.

Sendo assim, alcançando o resultado considerado adequado pela política estatal, tem o agente acesso aos benefícios fiscais previstos, seja porque este reduziu a produção de resíduos, seja porque incrementou tecnologicamente sua produção, adotando substâncias menos contaminadora, seja porque aplica a sustentabilidade na transformação de sua matéria prima, entre outros comportamentos capazes de promover a tutela ambiental.

---

18 MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2004, p. 96.

Além da flexibilidade, tais estímulos fiscais funcionam como incentivos permanentes para a redução da degradação aos níveis aceitados pela legislação. Isto porque permitem um planejamento do empreendedor na conquista de novas técnicas e métodos de produção que lhe permitam uma redução na carga tributária suportada.

Esta tributação também efetiva princípios ambientais, principalmente o da sustentabilidade, uma vez que por meio desta intervenção o poder público estimula os agentes econômicos a adotarem o uso adequado dos recursos naturais como base de sua atividade, compatibilizando desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Nesse contexto, os empreendedores são incentivados a utilizar a natureza de acordo com sua capacidade de impactação, assumindo posturas ambientalmente corretas. As ações não devem ocorrer à custa da escassez dos recursos naturais, mas sim com o intuito de contemplar a sua manutenção para que as gerações futuras também possam se valer destes.

Além do desenvolvimento sustentável, a idéia de prevenção também é contemplada, vez que orientam os contribuintes a manterem comportamentos que sejam compatíveis com o equilíbrio do meio ambiente. Se os sujeitos passivos se abstiverem da prática de atos danosos conduzidos por uma política tributária incentivadora, estar-se-á evitando a ocorrência de prejuízos ambientais e/ou minimizando suas conseqüências.

Outro princípio que ganha aplicabilidade em face da tributação ambiental é o do poluidor pagador. Adota-se aqui a idéia de internalização dos custos ambientais, já que se estipula uma maior carga tributária sobre os agentes econômicos que mais contribuem para o desequilíbrio ambiental. Permite-se uma distribuição mais justa dos encargos ambientais decorrentes do exercício da atividade, atenuando ou até eliminando o impacto das externalidades negativas produzidas e gerando receita ao Estado.

Nesta toada, assevera Fernando Magalhães Modé:

O poluidor deverá suportar integralmente os custos de sua atuação ambientalmente indesejada. Ao Estado é dada a função de garantir que tal processo seja realizado. O Estado, para dar cumprimento a tal tarefa, vale-se de um instrumento de intervenção na economia denominado tributo (...). A tributação ambiental, por intermédio da internalização dos custos ambientais, busca a correção das distorções de mercado, que, pela dinâmica exposta pelas externalidades negativas, proporciona ao agente econômico poluidor uma subvenção de toda sociedade aos custos por ele gerados.<sup>19</sup>

Ao lado das vantagens geradas pela tributação ambiental e diante de tudo que foi exposto, pode-se ainda determinar claramente seus objetivos: minimizar os danos ambientais; influenciar a conduta dos sujeitos passivos, de modo a reduzir suas atividades poluidoras por meio da criação de incentivos; financiar o custo ambiental gerado mediante a arrecadação procedida.

---

19 MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2004, p. 115.

Vale ressaltar, que não implica, necessariamente, nesta tributação ambiental a criação de novos tributos. Pode-se simplesmente adaptar os tributos já existentes à finalidade preservacionista, em que o poluidor é levado a não poluir, ou poluir menos, para não ser tributado ou ter sua carga tributária majorada (progressividade e diferenciação de alíquotas), e o não poluidor é beneficiado com incentivos fiscais (isenções e deduções). Trata-se do poder dissuasório da tributação em face das atividades indesejáveis e do poder de estímulo às condutas que contemplem o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como já foi mencionado, os tributos atualmente vigentes no ordenamento podem funcionar como meio de orientação da conduta dos contribuintes, de modo que suas ações se realizem sempre de maneira menos custosa ao meio ambiente. Não prevê aos agentes uma alternativa entre a atitude legal e ilegal, mas a escolha entre a que lhe parece mais ou menos vantajosa. Resta ao sujeito passivo, entre as possibilidades que se lhe apresentam, optar por aquela que seja a economicamente menos onerosa.

Dessa forma, considera-se a tributação ambiental como um dos instrumentos mais adequados ao objetivo da proteção ambiental, induzindo os agentes econômicos à adoção de comportamentos ecologicamente mais benéficos.

## TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E O SEU CARÁTER NÃO SANCIONATÓRIO

Uma das maiores críticas apresentadas em relação à utilização dos tributos com a finalidade de promover a defesa do meio ambiente consiste na suposta relação estabelecida entre a imposição tributária e o caráter sancionatório que esta poderia representar, já que a conduta poluidora é algo repellido pelas normas ambientais.

Em um primeiro momento, a aplicação de um tributo sobre uma conduta poluidora ou sobre um processo produtivo que gera a degradação ambiental pode remeter à idéia de sanção, o que levaria à descaracterização completa do Sistema Tributário Nacional enquanto instrumento de implementação dos valores ambientais previstos na Constituição Federal.

Isto porque o artigo 3º do Código Tributário Nacional menciona que o tributo não pode constituir sanção pela prática de atos ilícitos. Paulo de Barros Carvalho traduz este caráter não sancionatório dos tributos ao explicar que o diploma legal,

Ao explicitar que a prestação pecuniária não pode constituir sanção de ato ilícito, deixa transparecer, com hialina clareza, que haverá de surgir de um evento lícito e, por via oblíqua, faz alusão ao fato concreto, acontecido segundo o modelo da hipótese.<sup>20</sup>

---

20 CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 24.

Todavia, em que pese as críticas tecidas por aqueles que não vêem na tributação ambiental um processo legítimo, o pretense sentido sancionatório, na realidade, não ocorre. Efetivamente, uma prestação pecuniária compulsória que se constitua como punição pela prática de um ato contrário ao ordenamento é multa, e não tributo. E, vale dizer, na tributação ambiental não ocorre a aplicação de multas, e sim o direcionamento das espécies tributárias já existentes para a defesa do meio ambiente, seja por meio da fiscalidade ou da extrafiscalidade.

Para a proteção do meio ambiente, o Poder Público tem à sua disposição uma série de elementos que permitem a repressão de ações ilícitas e a orientação da sociedade em busca de comportamentos que não venham a causar impacto ambiental, ou o reduzam ao menor nível possível. Entre os primeiros instrumentos usualmente empregados encontram-se as regras de comando e o poder de polícia.

No entanto, somente as leis impositivas não têm sido suficientes para promoverem a conscientização da sociedade no sentido de defender o meio em que se vive. Por esta razão, paralelamente a este sistema cogente de determinações permissivas e proibitivas, o Direito Tributário apresenta-se como elemento de intervenção do Estado no domínio econômico, possibilitando, mediante políticas de incentivo e de desestímulo, induzir os agentes a comportarem-se de maneira ambientalmente desejável.

Diante disso, verifica-se que a tributação ambiental não se estrutura como mecanismo de comando, estabelecendo condutas permitidas e proibidas acompanhadas das conseqüentes penalidades àquele que agir em desacordo com os ditames da referida disposição cogente. A tributação ambiental, ao contrário, parte do pressuposto de que todas as atividades econômicas aptas a comporem a hipótese de incidência de um tributo ecológico são lícitas e necessárias ao desenvolvimento da sociedade.

Daí a afirmação de que se tributa a poluição permitida pelo ordenamento jurídico e decorrente de empreendimentos indispensáveis à população, incidindo sobre aquilo que realmente é apresentado à sociedade como imprescindível ao seu bem-estar e à sua qualidade de vida. As ações poluidoras ilícitas, diferentemente, são disciplinadas pelas normas de conteúdo proibitivo, estas sim acompanhadas das competentes sanções. Neste sentido, salienta Fernando Magalhães Modé:

Demonstra-se com isso que a razão motivadora da tributação ambiental não é a mesma sobre as quais se fundam as sanções. A aplicação da tributação ambiental não tem por objetivo punir o descumprimento de um comando normativo (proibitivo); ao contrário, a partir do reconhecimento de que uma atividade econômica é necessária à sociedade (seja por fornecer produtos indispensáveis à vida social, seja por garantir empregos e renda a determinada comunidade, ou por outra razão qualquer) busca ajustá-la a uma de realização mais adequada do ponto de vista ambiental, desincentivando (pelo reflexo econômico negativo que impõe) que o comportamento de um

determinado agente econômico ou conjunto de agentes se modifique para o que se tenha por ambientalmente correto.<sup>21</sup>

Portanto, o ponto fundamental da tributação ambientalmente orientada é que ela ocorre, necessariamente, no campo dos empreendimentos econômicos lícitos: aqueles que, embora causem danos ao meio ambiente, são admitidos pela legislação em virtude dos outros pontos positivos que deles derivam e que os tornam essenciais à sociedade. Este argumento, por si só, elimina qualquer hipótese de atribuir à tributação ambiental o caráter de sancionatória.

Corroborando com o entendimento exposto, Roberto Ferraz também afirma que a tributação ambiental não representa punição, uma vez que incide somente sobre atividades lícitas. Confira-se:

Portanto, o tributo, característico da democracia, sinal de cidadania e exercício de liberdade, somente se aplica ao âmbito das atividades lícitas, não podendo em nenhum momento ser concebido como sanção de atividade ilícita, como encargo a ser lançado contra atividades econômicas como punição. (...) Seria, portanto, totalmente impróprio e errado pretender sancionar atividades poluidoras com tributos mais pesados. Quando o objetivo seja sancionar, o instrumento próprio será a proibição sancionada com multa ou outra pena que o sistema jurídico possa indicar, mas nunca o tributo. Isto não significa que não se possa tributar diferenciada e mais pesadamente uma atividade nociva ao meio ambiente, mas não como sanção. (...) uma primeira característica fundamental da tributação ambientalmente orientada é que ela deverá ocorrer, necessariamente, no âmbito das atividades lícitas, como orientadora destas atividades (...).<sup>22</sup>

O autor citado ainda fundamenta sua posição exemplificando que, se uma fábrica de fertilizantes polui um rio, a tributação ambiental deve acrescentar um custo ao produto, correspondente ao custo que o Estado terá para promover a correção do dano causado, tornando interno um custo que antes era externo. A tendência é incentivar a substituição da atividade poluente por outra economicamente mais interessante, isto é, por outra que não tenha o respectivo custo embutido.<sup>23</sup>

Não se trata, portanto, de punir a empresa cuja atividade é amparada pelo ordenamento jurídico, mas de, admitindo-se sua necessidade ao desenvolvimento socioeconômico, buscar compor o custo ambiental gerado pela atividade com a obtenção de receita destinada a corrigir a agressão ocasionada, ao mesmo tempo em que se induz uma mudança de comportamento em razão do aspecto econômico mais favorável.

---

21 MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2004, p. 83.

22 FERRAZ, Roberto. Tributação Ambientalmente Orientada e as Espécies Tributárias no Brasil. In: TORRES, Heleno Taveira (coord.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 340-341.

23 Idem, p. 342.

Tanto o poder público, através da tributação ambiental, não tem a intenção de estabelecer proibições ou comandos impositivos acompanhados de sanções, que a flexibilidade apresentasse como uma de suas mais expressivas vantagens, como se observou ao se analisar os conceitos desta modalidade de tributação, seus aspectos positivos e seus principais objetivos.

Tal flexibilidade consiste no fato de que o empreendedor é livre para optar por exercer sua atividade da forma que melhor lhe convém, não sendo ele obrigado a se submeter ao conteúdo ambiental das espécies tributárias. O que a tributação ambiental tenciona é estimulá-lo, e não coagi-lo a assumir a postura ambientalmente correta, fazendo com que esta lhe pareça mais vantajosa em decorrência dos benefícios que lhe são concedidos. Assim, estar-se-á estimulando a redução da poluição esperada do exercício daquela determinada atividade.

Por assim dizer, enquanto a tributação ambiental garante ao agente econômico uma margem de manobra para a adequação de seu empreendimento às normas de proteção do meio ambiente, quando então estará apto a receber os incentivos decorrentes de sua postura, a regra de comando proibitiva lhe impossibilita qualquer ajuste, revelando seu aspecto de inflexibilidade e rigidez. Quanto às normas impositivas, ou o empreendedor as cumpre, ou estará sujeito às penalizações previstas em seu bojo.

Outro traço distintivo que se impõe entre a tributação ambiental e as sanções de atos ilícitos é que aquela ocorre em decorrência das finalidades elencadas pelos princípios de proteção do meio ambiente, entre eles o do desenvolvimento sustentável, do poluidor pagador e da prevenção.

Isto significa dizer que a tributação ambiental ocorre antes da realização do ato danoso ao meio ambiente, ou de forma a permitir a redução dos prejuízos esperados pela prática de tais ações, mediante o caráter extrafiscal incentivador que lhe é atribuído. Já as sanções ocorrem sempre posteriormente à prática do ato ilícito, tendo pouca ou nenhuma atuação preventiva.<sup>24</sup>

Cumprida ainda destacar que a tributação ambiental também se diferencia da sanção por não constituir, sob pena de invalidade absoluta, no confisco de resultado econômico auferido pelo agente através da conduta que causou a degradação ambiental. Jamais o tributo pode representar confisco dos bens do contribuinte, ao contrário, deve respeitar o mínimo vital, a capacidade econômica do cidadão, além de outros direitos e garantias fundamentais.

Na aplicação da sanção, diferentemente, o conjunto das penas deve eliminar o resultado positivo almejado e conquistado pelo infrator, pouco importando se isso implica confisco dos bens obtidos com a conduta ilícita. Permitir que o resultado da conduta criminosa permaneça em poder do agente é transmitir a falsa idéia de que o crime compensa.

Percebe-se que o conteúdo da tributação ambiental, por todos os motivos expostos, não configura sanção de atos ilícitos praticados pelo contribuinte, mas sim forma de orientação da

---

24 MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2004, p. 84.

sociedade para que esta assuma posturas que contemplem os valores ambientais previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, ou ainda a captação de recursos que financiem programas de reabilitação e prevenção de danos causados ao meio ambiente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme determinação do artigo 225 da Constituição Federal, o meio ambiente é considerado como uma garantia fundamental do indivíduo, essencial à sua qualidade de vida. Dada a importância e a transindividualidade do bem ambiental, deve ele ser preservado por ações do poder público e da sociedade para que a presente e as futuras gerações possam ter o acesso adequado à satisfação de suas necessidades.

Embora existam as determinações legais, constitucionais e infraconstitucionais, que ressaltam a preservação do meio ambiente como condição para a existência humana e para o desenvolvimento socioeconômico, o que se presencia é uma disputa injustificada entre os interesses econômicos individuais e os interesses ecológicos sociais. A lucratividade e a conquista de riquezas continuam sendo construídas muitas vezes às custas da degradação ambiental.

Para que se tenha um ponto de equilíbrio entre o respeito às liberdades econômicas individuais e o atendimento das necessidades coletivas, faz-se necessário que o Estado, enquanto instituição criada para promover o bem de todos, intervenha e atue como mediador desse processo, impedindo que a realização dos direitos em sua esfera particular obste as garantias sociais previstas constitucionalmente.

Por intermédio de disposições desprovidas de cogência e imperatividade, o Estado intenta seduzir os empreendedores a assumirem determinada prática de sustentabilidade, já que esta se apresenta como mais vantajosa em virtude dos benefícios concedidos. Não se tratam de comandos, mas sim de mecanismos de indução que mostrem ser a postura considerada socialmente adequada a mais benéfica.

Entre os instrumentos que podem ser elencados para que a intervenção em prol do meio ambiente tenha o sucesso esperado, os tributos apresentam-se como um dos mais eficientes. Do Direito Tributário o Estado pode conceder incentivos fiscais para as atividades que adotam a política de uso sustentável dos recursos naturais e captar verbas que financiem programas de prevenção e de restabelecimento do meio ambiente degradado.

A tributação ambiental assenta-se em dois fundamentos: os tributos devem ser empregados como forma de correção das externalidades negativas, agregando ao custo da atividade econômica os danos gerados à sociedade e ao meio ambiente no processo produtivo; deve-se induzir o sujeito passivo ao comportamento menos prejudicial ao meio ambiente, de forma que ele busque maneiras ecologicamente adequadas para desenvolver seu empreendimento.

Unir Direito Tributário e defesa ambiental torna efetivos os princípios que constituem concepções básicas e elementos de orientação para ações que têm por fim o bem estar e a sadia qualidade de vida como resultados diretos de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, conclui-se que, por meio do direcionamento das figuras tributárias existentes, o Direito Tributário constitui uma das formas mais eficientes de se promover a concretização dos valores ambientais constitucionalmente previstos.

Com a implementação da tributação ambiental, visualiza-se que todos os envolvidos serão beneficiados: o Estado, porque conquista importantes aliados na preservação ambiental e poupa recursos que seriam destinados ao restabelecimento de danos; os agentes econômicos, porque têm uma diminuição na carga tributária a ser suportada através dos incentivos concedidos e maiores rendimentos financeiros provenientes de um mercado consumidor que seleciona produtos ambientalmente corretos; a sociedade, pois tem o direito fundamental ao meio ambiente garantido e, via de consequência, uma melhor qualidade de vida.

#### REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 10 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ARAÚJO, Cláudia Campos. **Meio ambiente e sistema tributário: novas perspectivas**. São Paulo: Senac, 2003.
- ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- \_\_\_\_\_. **Hipótese de incidência tributária**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21**. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- BENJAMIM, Antonio Hermam. Meio Ambiente e Constituição: uma primeira abordagem. In: \_\_\_\_\_. **10 Anos da Eco-92: o direito e o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: IMESP, 2002.
- \_\_\_\_\_. **10 anos da ECO-92: o direito e o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: IMESP, 2002.
- BOTTALO, Eduardo. Tributação, ecologia e meio ambiente. **Revista de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, n. 78, p.69-73.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.
- CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. São Paulo: Forense, 2003.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. **O controle da constitucionalidade das leis e o poder de tributar na Constituição de 1988**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição de 1988 (Sistema Tributário)**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- COIMBRA, José de Ávila Aguiar. **O outro lado do meio ambiente**. Campinas: Millennium, 2002.
- COSTA, Regina Helena. **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998.
- DANTAS, Ivo. **Direito constitucional econômico: globalização & constitucionalismo**. Curitiba: Juruá, 2002.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2007.
- FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Saraiva, 1990.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao código tributário nacional**. São Paulo: Atlas, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito tributário**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10 ed. São Paulo, Malheiros, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 5 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007.

- MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2004.
- MOLINA, Pedro Herrera. **Derecho tributário ambiental**. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MOURA, Luiz Antonio Abdalla de. **Economia ambiental**: gestão de custos e investimentos. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.
- MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.
- NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento e ecologia**. São Paulo: Saraiva, 1975.
- OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito tributário e meio ambiente**: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- PETTER, Lafayete Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica** : o significado e o alcance do Art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental**: extrafiscalidade e função promocional do direito. Curitiba: Juruá, 2007.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SOARES, Guido Fernando. **Direito internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.
- SOARES, Cláudia Dias. O Contribuinte de Direito e o Contribuinte de Facto do Imposto Ecológico. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.8, n. 34, set-out. 2000.
- \_\_\_\_\_. O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Coimbra: Coimbra, n. 58, 2001.
- TORRES, Heleno Taveira (coord.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- VAZ, Isabel. **Direito econômico da concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.





## *Sobre os autores*

### **SOBRE AS ORGANIZADORAS:**

**Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira** - Doutora em Direito das Relações Sociais (PUCSP). Professora do Programa de Mestrado em Direito e do Curso de Graduação da UNIMAR – Marília - SP.

**Maria de Fátima Ribeiro** - Doutora em Direito Tributário pela PUC-SP. Professora do Programa de Mestrado em Direito e do Curso de Graduação da UNIMAR - Marília - SP.

### **SOBRE OS AUTORES**

**Adriana Flávia Scariot** - Especialista em Direito Civil e Processual Civil. Advogada.

**Adriana Migliorini Kieckhöfer** - Doutora em Engenharia da Produção -UFSC-SC - área de concentração: Gestão Ambiental. Professora do Programa de Mestrado em Direito e do Curso de Graduação da UNIMAR - Marília -SP.

**Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho** - Procurador do Estado do Amazonas. Mestre em Direito pela UFSC e UFPE. Doutorando em Direito Tributário pela PUC-SP. Professor do Centro Universitário do Ensino Superior do Amazonas (CIESA) e Representante Fiscal no Conselho de Recursos Fiscais da Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas (CRF/SEFAZ).

**Jose Luiz Ragazzi** - Doutor em Direito pela PUC-SP. Professor do Programa de Mestrado em Direito e do Curso de Graduação da UNIMAR – Marília -SP. Advogado.

**Laércio Rodrigues de Oliveira** - Mestre em Economia pela PUC-SP. Professor dos cursos de Pós-graduação da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e da Faculdade Norte do Paraná (UNI-NORTE). Delegado do Conselho Regional de Economia do Paraná.

**Lourival José de Oliveira** - Doutor em Direito das Relações Sociais (PUC-SP). Professor do Programa de Mestrado em Direito e do Curso de Graduação da UNIMAR - Marília - SP, da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e da Faculdade Paranaense (FACCAR) em Rolândia-PR. Advogado.

**Marlene Kempfer Bassoli** - Doutora em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora do Programa de Mestrado em Direito e do Curso de Graduação da UNIMAR – Marília -SP.

**Paulo Roberto Pereira de Souza** - Doutor em Direito pela PUC-SP. Professor no Programa de Mestrado em Direito e do Curso de Graduação da UNIMAR – Marília -SP.

**Ruy de Jesus Marçal Carneiro** - Doutor em Direito do Estado pela PUC-SP. Professor do Programa de Mestrado em Direito e do Curso de Graduação da UNIMAR – Marília -SP.

**Soraya Gasparetto Lunardi** - Doutora em Direito pela PUC-SP. Pós-Doutorado pela Universidade Politécnica de Atenas. Professora do do Curso de Graduação em Direito e Coordenadora e Professora do Programa de Mestrado em Direito da UNIMAR – Marília -SP.

**Vânia Senegalia Morete Spagolla** - Mestre em Direito pela UNIMAR - Marília - SP. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela UEL. Professora da Universidade Norte do Paraná (UNOPAR). Advogada.

**Walkiria Martinez Heinrich Ferrer** - Doutora em Educação pela UNESP-Marília-SP. Pesquisadora e professora dos Cursos de Graduação em Direito e Serviço Social e do Programa de Mestrado em Direito da UNIMAR - Marília - SP.





Papel Reciclado: a Universidade de Marília preservando o meio ambiente.