

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO – PPGDir**

FABIANO LIRA FERRE

**PROPOSTA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO AO
AGRONEGÓCIO, PELA CONCESSÃO DO CRÉDITO RURAL, VINCULADA À
EFETIVA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.**

CAXIAS DO SUL – RS

2016

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO – PPGDir**

FABIANO LIRA FERRE

**PROPOSTA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO AO
AGRONEGÓCIO, PELA CONCESSÃO DO CRÉDITO RURAL, VINCULADA À
EFETIVA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Direito – PPGDir, Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Dra. Maria Carolina Rosa Gullo

CAXIAS DO SUL – RS

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

F382p Ferre, Fabiano Lira, 1978-
Proposta de uma política pública de fomento ao agronegócio, pela
concessão do crédito rural, vinculada à efetiva proteção do meio ambiente /
Fabiano Lira Ferre. – 2016.
142 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de
Pós-Graduação em Direito, 2016.
Orientação: Profª. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo.

1. Crédito agrícola. 2. Proteção ambiental. 3. Política pública. 4. Direito
ambiental. I. Título.

CDU 2. ed.: 338.434

Índice para o catálogo sistemático:

1. Crédito agrícola	338.434
2. Proteção ambiental	502/504
3. Política pública	304.4
4. Direito ambiental	349.6

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Paula Fernanda Fedatto Leal – CRB 10/2291



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

**"Proposta de uma Política Pública de Fomento ao Agronegócio, pela
Concessão do Crédito Rural, Vinculada à Efetiva Proteção do Meio
Ambiente".**

Fabiano Lira Ferre

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Caxias do Sul, 01 de abril de 2016.

Profa. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo (Orientadora)
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato
Universidade Federal do Rio Grande

Profa. Dra. Caroline Ferri
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Wilson Antônio Steinmetz
Universidade de Caxias do Sul



CIDADE UNIVERSITÁRIA

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone / Telefax (54) 3218 2100 – www.uces.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar à Deus, por me dar sabedoria, fornecer a paz necessária para enfrentar os problemas mundanos com serenidade e me agraciar com uma família maravilhosa.

À Professora Doutora Maria Carolina Rosa Gullo, minha orientadora, detentora de vasto conhecimento científico, a qual, com humildade e consciência acadêmica, soube respeitar minhas ideias e me ajudou a expressá-las da melhor forma possível.

Aos Professores Doutores que participaram da minha qualificação, Mara Oliveira e Wilson Antônio Steinmetz, os quais contribuíram para o aperfeiçoamento da presente dissertação.

Aos demais Professores do Mestrado de Direito da Universidade Caxias do Sul, pela dedicação e entusiasmo no desempenho desta linda atividade que é o magistério.

À minha família, principalmente meu pai Antônio Roberto Ferre Busto e minha mãe Célia Auciliadora Paulino Lira, pela educação exemplar, amor incondicional e pelo zelo em não medir esforços para propiciar sempre o melhor ensino formal aos seus filhos.

Por fim, não poderia deixar de agradecer o Tribunal Regional do Trabalho da 4.^a Região, pela concessão da licença capacitação, destinada à elaboração da presente dissertação.

O Brasil está enchendo-se rapidamente em consequência de seu próprio crescimento interno, assim como pelas demandas sobre seus recursos naturais e seus ecossistemas, impostos pela economia do resto do mundo globalizado. O momento para o Brasil se preocupar com a conservação e o uso sábio de seu patrimônio ecológico é agora, antes que tudo esteja esgotado, poluído e degradado pelo vício do crescimento a qualquer preço, desrespeitando os seus custos e comprometendo a integridade das gerações futuras.

Herman E. Daly

RESUMO

Reconhecendo o dever do Estado de concretizar os direitos fundamentais, através de políticas públicas, e com o propósito de apresentar uma alternativa de proteção ambiental no país, utilizando o crédito rural como instrumento econômico indutor de condutas ambientalmente corretas, a presente dissertação propõe uma nova perspectiva de política pública de fomento ao agronegócio, visando ao desenvolvimento sustentável. Do jeito como está legislado no Brasil, o crédito para financiamento da produção agropecuária não exige dos produtores rurais apresentação de certidões negativas que comprovem o uso racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, podendo ser disponibilizado até mesmo para reincidentes poluidores e degradadores. Deste modo, buscará evidenciar, como confirmação da hipótese apresentada ao problema, a viabilidade jurídica de modificar a Lei n.º 4.829/1965, para vincular a concessão do crédito rural à efetiva proteção do meio ambiente, lançando mão, para tanto, do método analítico argumentativo e da pesquisa bibliográfica, com interpretação do Ordenamento Jurídico Brasileiro, mormente da Constituição de 1988, da Política Nacional do Meio Ambiente e demais institutos relacionados ao tema das políticas públicas.

Palavras-chave: Crédito Rural; Meio Ambiente; Política Pública.

ABSTRACT

Recognizing the duty of the State to achieve the fundamental rights through public policies, and in order to present an alternative to environmental protection in the country, using the rural credit as economic instrument to induce environmentally sound behavior, this thesis proposes a new perspective public policy promoting the agribusiness, aiming at sustainable development. As it stands legislated in Brazil, credit for agricultural production financing does not require of farmers submitting clearance certificates proving the rational use of natural resources and preservation of the environment and can be made available even to repeat polluters and degraders. Thereby sought to show, as confirmation of the hypothesis presented to the problem, the legal feasibility of modifying the Law n.º 4.829/1965, to link the granting of rural credit to the effective protection of the environment, making use, to this end, the argumentative and literature analytical method, with interpretation of the Brazilian Legal System, especially the 1988 Constitution, the National Environmental Policy and other related institutions to the issue of public policy.

Keywords: Environment; Public policy; Rural credit.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Políticas Ambientais no Brasil de 1500-2010.....	66
Quadro 2 – Estrutura Formal X Estrutura Real do SISNAMA.....	74
Quadro 3 – Classificação dos Instrumentos de Política Pública Ambiental.....	82
Quadro 4 – Evolução histórica do crédito rural no Brasil.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxas de desmatamento em Km ² (quilômetros quadrados) na Amazônia Legal de 2004 a 2015.....	98
Tabela 2 – Financiamento da agricultura empresarial X Financiamento da agricultura familiar (em bilhões de reais nos Planos Agrícolas e Pecuários de 2007 a 2011):.....	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira de Agronegócio
Art.	Artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEPEA/ESALQ/USP	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada, da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", unidade da Universidade de São Paulo
CNA	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
Coord.	Coordenador
CPR	Cédula de Produto Rural
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Km ²	Quilômetros quadrados
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR	Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil
PPGDir	Programa de Pós-Graduação em Direito
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
Org.	Organizador

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	11
2 - CONFIGURAÇÃO DO ESTADO PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL	14
2.1 - DO ESTADO LIBERAL PARA O ESTADO SOCIOAMBIENTAL.....	15
2.1.1 - Estado Liberal	16
2.1.2 - Estado Social.....	20
2.1.3 - Estado Socioambiental.....	24
2.1.4 - Estado Neoliberal	28
2.2 - INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA	31
2.2.1 - Artigo 170 da Constituição Federal de 1988.....	36
2.3 - DEVER DO ESTADO DE PROTEGER O MEIO AMBIENTE	41
2.3.1 - Artigo 225 da Constituição Federal de 1988.....	50
3 - POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	57
3.1 - COMPREENSÃO CONTEMPORÂNEA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	59
3.2 - POLÍTICAS AMBIENTAIS.....	64
3.2.1 - Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n.º 6.938/1981	71
3.2.1.1 - Instrumentos econômicos de proteção ambiental e a Lei n.º 11.284/2006	84
3.2.1.2 - O crédito e a responsabilidade ambiental das instituições financeiras.....	92
4 - POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO AO AGRONEGÓCIO	96
4.1 - DA AGRICULTURA AO AGRONEGÓCIO	96
4.1.1 - Importância do agronegócio no Brasil.....	103
4.2 - POLÍTICA AGRÍCOLA	106
4.3 - CRÉDITO RURAL.....	110
4.3.1- Condições para Concessão do Crédito Rural.....	117
4.4 - PROPOSTA DE MUDANÇA NA LEI N.º 4.829/1965.....	123
4.4.1 - Alteração do artigo 10 da Lei n.º 4.829/1965.....	127
4.4.2 - Alteração do artigo 37 da Lei n.º 4.829/1965.....	128
4.4.3 - Considerações para as alterações legislativas propostas.....	129
CONCLUSÕES	130
REFERÊNCIAS	133

1 - INTRODUÇÃO

Da década de 70 e 80, do século XX, para os dias atuais, pode-se afirmar que a consciência, tanto dos Estados quanto da sociedade civil, para a questão da proteção ambiental cresceu vertiginosamente. Hoje, poucos fariam um discurso contrário a seguinte lógica: as necessidades humanas são ilimitadas, os recursos naturais são limitados, por conseguinte, a exploração econômica de tais recursos sem uma preocupação na sua renovação e no equilíbrio do meio ambiente pode comprometer a própria sustentabilidade da vida humana. Ou seja, o discurso do desenvolvimento sustentável – uma das correntes de enfrentamento da crise ambiental – está presente na pauta da atualidade.

Controlar o sistema econômico capitalista hegemônico na busca do lucro a todo custo – principalmente frente ao custo ecológico – não é tarefa fácil para os Estados, os quais estão sempre se adaptando para alcançar e manter um contínuo desenvolvimento. No intuito de evitar as crises econômicas, os modelos estatais alternam, no processo histórico, suas ingerências na regulamentação do mercado, ora restringindo-as, ora ampliando-as.

Apesar desta constatação, é possível defender uma intervenção estatal na economia passível de coadunar essas duas forças conflitantes: a exploração econômica dos recursos ambientais e a necessidade de preservação desses mesmos recursos como condição indispensável para a vida das presentes e futuras gerações. Tese esta convergente com a conformação de um Estado Socioambiental que muitos estudiosos defendem que a Constituição Federal de 1988 delinea para a República Federativa do Brasil. Exemplo típico de intervenção estatal na economia são as políticas públicas de crédito, capitaneadas pelo Estado, para fomentar atividades essenciais, como o agronegócio, visando alcançar uma ordem econômica harmoniosa.

Contudo, conforme se pretende provar, a atual política pública de fomento ao agronegócio pela concessão do crédito rural (Lei n.º 4.829/1965) não vincula, de forma satisfatória, dois importantes mandamentos trazidos pela CRFB/88 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988): a intervenção do Estado com a finalidade de regular a economia (art. 170) e o dever fundamental do Estado de preservar o meio ambiente (art. 225). Do modo como está normatizado, o crédito agrícola é concedido até mesmo para os produtores rurais que estão degradando o meio ambiente, realizando uma atividade econômica nada compatível com a ecologia, em direção oposta ao desenvolvimento sustentável.

O presente trabalho objetiva contribuir com uma alternativa de preservação ambiental, a qual consistiria em reformular uma política pública, já existente desde a década

de 1960 no país, consubstanciada na concessão de crédito aos produtores rurais. Propõe uma política pública de fomento ao agronegócio, no Brasil, pela concessão do crédito rural, que esteja de acordo com os mandamentos constitucionais e infraconstitucionais de proteção ao meio ambiente. Será defendida uma nova condição para a obtenção do referido crédito, qual seja, a comprovação de efetiva proteção do meio ambiente por parte dos produtores rurais, como uma espécie de “ficha limpa ambiental”.

Tal proposta vai ao encontro do desenvolvimento sustentável no setor agrícola brasileiro, além de transformar o crédito em poderoso instrumento econômico de controle ambiental. Busca-se evidenciar, também, que as razões normativas dessa proposta podem ser retiradas da interpretação da Lei n.º 6.938 de 1981 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente). Essa legislação fornece ao CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) o poder de elaborar resolução cominando a perda ou a suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito, acenando para a possibilidade de usar o crédito como mecanismo estimulador de condutas ambientais desejáveis. Argumento esse corroborado pela Lei n.º 11.284/2006, que inseriu instrumentos econômicos na Política Nacional do Meio Ambiente.

Ao final, propugna-se por pequenas mudanças legislativas em relação à política pública de fomento ao agronegócio que trarão grande impacto positivo na efetiva proteção ao meio ambiente, em direção ao caminho tão desejado da concretude dos direitos fundamentais. É necessário fornecer uma aplicação concreta ao conceito de desenvolvimento sustentável e as políticas públicas aqui estudadas – de meio ambiente e de fomento ao agronegócio – configuram um poderoso instrumento para a implementação do equilíbrio almejado entre o capital e a ecologia, através de uma gestão ambiental eficiente.

O presente trabalho científico utilizará o método analítico argumentativo, uma vez que partirá da análise dos princípios constitucionais norteadores da intervenção do Estado na economia e do dever estatal de efetivar a proteção ao meio ambiente, para chegar a uma proposta de política pública que coadune esses dois vetores direcionais e que seja possível de se materializar em um ajuste na legislação já existente sobre concessão de crédito rural. O procedimento será o comparativo, estudando a situação atual do tratamento do tema com a situação ideal proposta no trabalho. Quanto à interpretação jurídica, será analisado o Ordenamento Jurídico Brasileiro, com ênfase na doutrina específica sobre o tema, com auxílio da interpretação gramatical, teleológica e sistemática. A técnica de pesquisa será essencialmente bibliográfica e documental. Quanto ao roteiro de execução, as estratégias e ações serão desenvolvidas da seguinte forma: análise do tratamento jurídico atual sobre o

assunto, desenvolvimento dos argumentos favoráveis à tese apresentada e, por fim, conclusão do trabalho com a esperada confirmação da hipótese apresentada.

Em relação à exposição do plano de ideias, o trabalho será dividido em quatro capítulos. A presente introdução abarcará o capítulo 1.

O capítulo 2 traçará uma contextualização histórico-normativa da passagem do Estado Liberal para o Estado Social e deste para o Estado Socioambiental. Paralelamente demonstrará a evolução histórica dos direitos humanos, partindo da primeira espécie destes direitos (civis e políticos), permeando sua segunda categoria (sociais, econômicos e culturais), chegando ao terceiro estágio destas conquistas jusfundamentais (direitos de solidariedade, como o meio ambiente sadio). As influências do neoliberalismo na efetivação dos direitos humanos, através de políticas públicas, também serão abordadas. Discorrerá sobre a intervenção do Estado na ordem econômica, sua origem no constitucionalismo brasileiro, além das modalidades dessa intervenção. Analisará o artigo 170 da CRFB/88, o qual traça os valores e princípios que regem a atual ordem econômica nacional. Sem descuidar do dever do Estado de proteger o meio ambiente, assim como de um estudo dissecado do artigo 225 da CRFB/88 que compreende a proteção jusfundamental ambiental.

No capítulo 3, as políticas públicas no Brasil são analisadas como ferramentas concretizadoras de direitos fundamentais. Delineará uma incipiente teoria geral de políticas públicas e seus instrumentos administrativos e jurídicos de estruturação. Todavia, focará na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), mormente seus instrumentos econômicos na defesa e preservação ambiental, para uma melhor gestão ambiental. Além disso, destacará a importância das instituições financeiras (bancos) na proteção ambiental, operacionalizando o crédito como instrumento econômico de política ambiental.

No capítulo 4, estudará como está estruturada a política pública de fomento ao agronegócio brasileiro, principalmente a política creditícia e especialmente o crédito rural, institucionalizado pela Lei n.º 4.829/1965. Em seguida, diante de todas as informações carreadas nos capítulos anteriores, elaborará uma proposta de mudança legislativa na Lei n.º 4.829/1965 (Lei do Crédito Rural), especificadamente em seus artigos 10 e 37, para coadunar de forma eficaz a política creditícia rural com os mandamentos constitucionais de intervenção estatal na economia e com o dever fundamental estatal de proteger e defender o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações, buscando concretizar um desenvolvimento sustentável.

2 - CONFIGURAÇÃO DO ESTADO PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL

Conceituar e caracterizar a sociedade contemporânea ou traçar um panorama político-constitucional do Estado nos primeiros anos do século XXI não é uma missão simples. As múltiplas contradições ideológicas e as instabilidades políticas mundo afora contribuem mais para incertezas teóricas do que para definições consensuais. Nesse contexto, é possível afirmar que a modernidade já cedeu espaço para uma pós-modernidade? Para alguns filósofos, a resposta é positiva, sendo que a partícula “pós” designaria um advento posterior ao capitalismo industrial do século XVIII. Por outro giro, outros pensadores advogam pela radicalização das forças da industrialização, preferindo, ainda, usar o termo modernidade para o processo histórico em curso. Dentro desse diapasão, as denominações da sociedade contemporânea são múltiplas: sociedade pós-moderna ou modernidade líquida (Zygmunt Bauman)¹, pós-industrial (Daniel Bell)², modernidade reflexiva (Anthony Giddens)³, sociedade de risco (Ulrich Beck)⁴ e sociedade de consumo (Jean Baudrillard)⁵.

A diversidade de conceitos, já teorizados ou ainda em fase de construção filosófica, reflete uma sociedade em transformação, em vários aspectos. Com certeza, a preocupação com a questão ambiental é um deles. As mudanças sociais refletiram na configuração de um Estado mais interventor, o qual deve regular a ordem econômica e desenvolver políticas públicas para atender direitos sociais conquistados (apesar de alguns retrocessos, influenciados pela corrente ideológica do neoliberalismo, como será demonstrado). No bojo dessas mudanças, no plano econômico, o modo de produção capitalista também sofreu mutação, embora, em termos mundiais, hoje se mostre como o modo de produção predominante, na fase denominada de capitalismo financeiro transnacional. Dentro deste panorama, desvendar o papel do Estado, aqui entendido como uma organização juridicamente soberana de um povo em um dado território⁶, na consagração e efetivação de um direito humano específico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, será o intuito deste primeiro capítulo.

¹ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

² BELL, Daniel. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books, 1973.

³ GIDDENS, Anthony. *As Consequências da Modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

⁴ BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. 2.^a edição. São Paulo: Editora 34, 2011.

⁵ BAUDRILLARD, Jean. *A Sociedade de Consumo*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1991.

⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 6.^a edição. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 8.

2.1 - DO ESTADO LIBERAL PARA O ESTADO SOCIOAMBIENTAL

Algumas considerações iniciais sobre as teorias da passagem do Estado Liberal para o Estado Social e deste para o Estado Socioambiental são necessárias para compreender o que aqui se denomina a função estatal de proteção do meio ambiente, a qual por sua vez é operacionalizada através de políticas públicas ambientais. Deste modo, imprescindível um estudo introdutório dos modelos de Estado, restringindo o campo de pesquisa aos Estados Contemporâneos, ditos Constitucionais, para perscrutar seus fins e suas funções, mais precisamente como se desincumbem na consagração e garantia dos direitos fundamentais, através de suas atividades administrativas (políticas públicas). Afinal, os Estados Contemporâneos estão configurados para realizar a proteção ambiental? Essa configuração sempre existiu, ou é uma novel função estatal, típica do incipiente Estado Socioambiental? Mesmo diante da ideologia neoliberal, ainda cabe ao Estado intervir na economia, priorizando um desenvolvimento sustentável?

Os modelos de Estados Constitucionais Contemporâneos⁷, segundo Liberati, são o Estado Liberal, o Estado Socialista, o Estado Fascista, o Estado Social e o Estado Pós-Social⁸. Não serão objeto de análise no presente trabalho o Estado Socialista e o Estado Fascista, pois não foram consagradores de novas categorias de direitos fundamentais, assim como não ajudam a entender o atual modelo do Estado brasileiro. Quanto ao Estado Pós-Social, adota-se aqui uma nomenclatura diferente, Estado Socioambiental conjugado com o Estado Neoliberal. Deste modo, os modelos de Estado, levando em conta seus fins (segurança, justiça e bem-estar) e suas funções (administrativas), que aqui serão analisados para melhor compreender a função estatal de proteção do meio ambiente e a função estatal de regular a economia são: o Estado Liberal, o Estado Social, o Estado Socioambiental e o Estado Neoliberal. Sendo

⁷ São várias as correntes que procuram justificar a legitimidade do poder nos Estados Constitucionais (cujo poder é organizado e limitado por uma Constituição), como: as concepções organicistas de Gierke (1841-1921); o Estado entendido como substância ética e autoconsciente de acordo com Hegel (1770-1831); ou ainda o Estado justificado como administrador dos negócios da classe burguesa de Marx e Engels. Todavia, a corrente que mais influenciou o surgimento do Estado Constitucional foi a contratualista, do século XVII ao XVIII, através do contrato de sociedade (cada um se compromete com todos os outros para ficarem juntos e para sempre) e do contrato de governo (a sociedade confere o poder para a pessoa escolhida no intuito de governar a sociedade). Dentre os teóricos contratualistas destacam-se Hobbes, Locke, Rousseau e Kant. Segundo Georg Jellinek, pode-se ainda falar em tipos de Estado de acordo com critérios histórico-estrutural: Estado oriental, grego, romano, medieval, moderno e contemporâneo. Deste modo, serão analisados na presente dissertação os Estados Constitucionais Contemporâneos. LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 8-14.

⁸ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 26.

importante ressaltar que o atual Estado brasileiro apresenta influências de cada um desses modelos, não sendo possível classificá-lo, de forma estanque e segura, em um único modelo estatal.

Nesta breve retomada histórica, também é possível vislumbrar a ascensão dos direitos humanos: da primeira categoria destes direitos, consistindo nas liberdades públicas, com prevalência dos direitos civis e políticos, para segunda categoria, onde se propugna pela igualdade material através do reconhecimento de direitos sociais, econômicos e culturais, até chegar à terceira espécie dos mesmos, com surgimento dos direitos difusos ligados à solidariedade, neles incluído o dever estatal e de todos de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado⁹. Todavia, essa configuração estatal não ficaria completa sem o enfrentamento de uma noção, ao menos breve, do Estado Neoliberal e sua influência na consagração e efetivação dos direitos humanos.

2.1.1 - Estado Liberal

Para compreender a conformação do Estado Liberal é imprescindível o estudo do surgimento do modo de produção capitalista. Em uma fase precedente, a Europa medieval (século V à XV) foi caracterizada pelo sistema do feudalismo¹⁰. Mesmo assim, havia muitas cidades, nas quais se encontravam as guildas, associações voltadas para produção de bens manufaturados, destinados para o comércio local e de longa distância. Por volta do século XV, cidades industriais e comerciais foram estabelecidas, sendo que as negociações ali travadas não se coadunavam mais com as restrições das tradições feudais, dando lugar a uma incipiente legislação comercial (*ius mercatorum*). Aos poucos o capitalista comerciante passou a controlar o processo produtivo, formando um sistema doméstico de trabalho, principalmente nas indústrias têxteis, no qual o trabalhador passou a vender seu trabalho e não

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 15-20.

¹⁰ “No feudalismo constata-se a divisão do poder político. Não há um Estado centralizador forte e sim um imenso conjunto de pequenos feudos cuja base do poder está na propriedade da terra. Os proprietários são os senhores que estão inseridos numa malha de relações políticas com outros senhores. No topo dela está o rei, um antigo chefe da tribo primitiva que invadiu a Europa, e o poder da Igreja. Os senhores possuem direitos e obrigações entre eles e cada qual cuida de seus camponeses, homens ligados à terra e inteiramente submentidos aos desígnios de seu senhor. [...] Os camponeses cumprem uma série de obrigações, como transferir uma parte da produção agrícola, pagar impostos e trabalhar alguns dias da semana nas terras de uso de seu senhor. Em troca, os senhores dão-lhes proteção, resolvem as disputas jurídicas entre eles, oficializam casamentos e garantem alguns benefícios paternalistas.” FEIJÓ, Ricardo. *História do pensamento econômico: de Lao Tse a Robert Lucas*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 45.

mais seu produto¹¹.

Apesar do comércio já existir na era feudal, os costumes e as tradições ditavam o modo de produção da época. Somente quando o mercado e a busca do lucro monetário fizeram parte do sistema econômico e social é que o sistema capitalista foi criado. Duas classes sociais passam a se destacar no processo de produção capitalista, os detentores do capital e aqueles que detinham apenas sua força de trabalho para vender¹².

No começo do mercantilismo¹³, o capital dos mercadores era seu dinheiro e os estoques de mercadorias a serem vendidas. Assim, sua fonte de lucro eram as trocas ou compras e vendas, a produção não influenciava no lucro. Prevalencia o capital comercial em detrimento do capital industrial. O valor de uma mercadoria era estabelecido pelo seu preço de mercado e não pelas suas condições de produção¹⁴.

Com o desenvolvimento do capitalismo, os governos dos Estados-Nação ficavam cada vez mais fortes (Estados Absolutistas), ao ponto de substituírem a Igreja como instituição encarregada de cuidar do bem-estar público. Ainda sob o manto da ética cristã paternalista, cabia agora ao Estado prover as necessidades dos excluídos do sistema econômico, nesse contexto foi elaborada a *Lei dos Pobres* de 1601 na Inglaterra. Mas logo a filosofia do individualismo começou a rejeitar a regulamentação estatal, assim como sua função paternalista. Na obra *Leviathan* (1651), de Thomas Hobbes, esse individualismo foi ressaltado, afirmando o autor que todas as pessoas são motivadas por autointeresse disfarçado, até mesmo a solidariedade deriva da imaginação egoísta de que a mesma calamidade pode ocorrer com o indivíduo que agora se sente solidário e age em favor do próximo. Na religião, as ideias de Calvino e Lutero, dentro do protestantismo, contribuíram para um novo individualismo religioso: para agradar a Deus era preciso uma passagem na Terra de muito trabalho duro, sendo o lucro um favor divino. Logo, a classe burguesa começou a protestar pelos monopólios concedidos pelo Estado, assim como contra ao favoritismo do mercado

¹¹ HUNT, E. K.. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 7-11.

¹² HUNT, E. K.. *Op. cit.*, p. 11-12.

¹³ “Em 1763, Victor de Riqueti, o Marquês de Mirabeau (1715-1789), cunhou a expressão *mercantilismo* para caracterizar o conjunto de doutrinas econômicas dominadas pelo nacionalismo e pelo intervencionismo que, já presentes no final da Idade Média, ganharam impulso nos séculos XVI e XVII. O mercantilismo é a contrapartida, no plano das ideias econômicas, do ambiente intelectual e político que acompanha o aparecimento de Estados nacionais centralizados e fortes. Da perspectiva histórica, ele é considerado um período de transição entre as práticas regulamentatórias da economia no feudalismo, marcadas pelo fervor ético e religioso, e o nascimento das concepções liberais no século XVIII. Também é o momento de germinação da Economia como ciência que se consolida neste último século.” FEIJÓ, Ricardo. *Op. cit.*, p. 59.

¹⁴ HUNT, E. K.. *Op. cit.*, p. 21-23.

interno¹⁵. Dentro desse contexto, o liberalismo pode ser caracterizado como movimento e como doutrina, gerador do Estado Liberal e da Política Econômica Liberal.

Vence o entendimento herdado do fisiocrata francês GOURNAY, ao defender o ‘*Laissez faire, laissez passer*’, pelo qual nenhuma intervenção do Estado no domínio econômico – por menos que fosse – seria benéfica. [...] o Liberalismo, em uma visão global, deve ser identificado em, pelo menos, duas perspectivas, as quais se fundem a fim de moldar o que se costuma denominar *Estado Liberal*. Assim, na primeira, temos a *Política Econômica* como expressão concreta do *Liberalismo Econômico* identificado como doutrina, enquanto na segunda defrontamo-nos com o denominado *Constitucionalismo Liberal*, representado, principalmente, (a)- pela consagração dos *Direitos e Garantias Individuais* e (b)- pela *Teoria da Divisão dos Poderes*¹⁶.

Deste modo, o Estado Liberal deveria se omitir nas questões econômicas (visão absentéista estatal). Acreditava-se que o mercado era orientado por uma mão invisível, a qual naturalmente levaria a um equilíbrio do sistema, somente pela lei da oferta e da procura. Na ordem jurídica, cabia ao Estado Liberal unicamente resguardar a liberdade dos indivíduos, através da Declaração de Direitos e Garantias Individuais nas Constituições, assim como evitar a concentração dos poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário), pela consagração constitucional da separação dos mesmos.

Adam Smith (1723-1790) se consagrou na história como o grande teórico do liberalismo clássico, pois sua famosa obra “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation”, mais conhecida como “A Riqueza das Nações”, publicada em 1776, foi além de uma mera defesa das ideias do individualismo e do livre mercado. Afinal, trouxe um estudo bem robusto e inovador do capitalismo como modelo de produção. Nesta obra, o professor escocês vaticina que o trabalho é a medida real do valor de troca de toda e qualquer mercadoria, pois ao comprar um produto, compra-se o trabalho alheio. Chega ao ponto de afirmar que o trabalho é a única medida de valor rigorosa e universal que permite comparar o valor de diferentes mercadorias em todos os tempos e lugares, afinal o dinheiro é um preço nominal, sendo que o preço real é a quantidade de trabalho. Já o preço de mercado é regulado pela proporção da procura efetiva da mercadoria e da quantidade de sua produção. E que o mercado tende naturalmente a buscar o equilíbrio entre oferta e procura (teoria da mão invisível). Causas acidentais e políticas podem manter o desequilíbrio desta equação por mais tempo, como os monopólios e os privilégios concedidos para as corporações, os quais elevam

¹⁵ HUNT, E. K.. *Op. cit.*, p. 23-29.

¹⁶ DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico*. 1.ª edição (ano 1999), 5.ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2004, p. 30-31.

o preço das mercadorias¹⁷.

Ou seja, Smith elabora um estudo de elementos fundamentais para a compreensão do capitalismo, como o lucro, o capital, as rendas, os salários, sendo que no meio destes raciocínios insere pitadas das ideias do livre mercado, defendendo a não intervenção estatal na economia.

Apesar da identificação do lema da Revolução Francesa de 1789 com a expressão “liberdade, igualdade e fraternidade”, no qual os doutrinadores identificam em cada termo uma categoria de direitos fundamentais, salienta-se que nessa época somente os direitos fundamentais de primeira espécie, quais sejam, as liberdades públicas (direitos civis e políticos) foram consagrados nas Constituições (Americana de 1787 e Constituição Francesa de 1791). O Estado passou a se vincular às leis – Estado de Direito. O governo dos homens do Estado Absolutista cede lugar para o governo das leis, assim como ocorre o reconhecimento da igualdade formal perante a lei. Contudo, o Estado Liberal não se preocupou com a desigualdade social e econômica¹⁸.

Sob este prisma, o Estado Liberal de Direito, apesar de inscrever os direitos individuais nas Constituições, descurou-se da área social. O ideário liberalista considerava o indivíduo sem individualidade. O que importava era a produção, a geração de riqueza; a garantia dos direitos individuais, na forma de usufruto das políticas públicas, não interessava ao Estado¹⁹.

Dentro desta concepção de Estado Liberal, não há nenhum espaço para pensar no dever estatal de proteger o meio ambiente frente ao sistema econômico capitalista em ascensão. Aliás, todas as questões de ordem coletiva/social não eram tuteladas pelo Estado, afinal, toda pessoa era livre para atingir sua prosperidade material/financeira, acreditando-se que a prosperidade de cada um, levaria ao progresso econômico e social da coletividade. Pois toda intervenção estatal na economia era vista como prejudicial ao desenvolvimento das habilidades humanas.

No cenário brasileiro, a primeira Constituição do Brasil Império, elaborada no ano de 1824, recebeu influência da Declaração dos Direitos do Homem de 1789, bem como da Constituição Francesa de 1791, consagrando em seu artigo 179 a inviolabilidade dos direitos civis e políticos, protegendo a propriedade privada de forma plena, excepcionando somente os casos de desapropriação em favor do bem público. O liberalismo econômico também permeia

¹⁷ SMITH, Adam. “Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”. In: *Coleção Os Pensadores*, volume XVIII. São Paulo: Editora Abril, 1974, p. 13-59.

¹⁸ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, *passim*.

¹⁹ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Op. cit.*, p. 38.

a Constituição Republicana de 1891, pegando a esteira da Constituição norte-americana de 1787, mantendo a plenitude da propriedade privada e restringindo ainda mais as hipóteses de limitação do direito de propriedade, permitindo a desapropriação apenas por necessidade ou utilidade pública, de interpretação mais restrita do que a expressão “bem público” da Carta Imperial de 1824. Ou seja, a função social da propriedade não é exigida por esses dois textos constitucionais que configuram o incipiente Estado brasileiro²⁰. A preocupação com a proteção ambiental ainda estava por acontecer, porém, antes dessa, os direitos sociais eclodiram mundo afora.

2.1.2 - Estado Social

Entre a década de 1910 até o fim da Segunda Guerra-Mundial em 1945, uma nova concepção de Estado foi germinada, compreendida pela expressão *Welfare State* (Estado do Bem-Estar Social ou simplesmente Estado Social). Tal modelo de Estado é caracterizado por ser mais intervencionista, tanto no plano econômico, quanto no plano social, preocupado em realizar reformas sociais para alcançar uma maior distribuição de riquezas. Ou seja, garantir a igualdade material, ao invés de somente consagrar a igualdade formal perante a lei. Afinal, não há liberdade, sem um mínimo de igualdade material²¹.

O liberalismo, o individualismo, o livre mercado, foram fatores decisivos para a desigualdade social, estopim perfeito para as revoluções. Dentre as causas fundamentais da passagem do Estado de Direito para o Estado Social de Direito estão as revoluções sociais europeias: a soviética de 1917, a italiana de 1923 e a alemã de 1933. Como consequências revolucionárias do capitalismo citam-se a transformação da empresa individual para coletiva e a evolução da concorrência para os monopólios. O Estado precisou intervir na vida econômica para alcançar o equilíbrio do sistema e evitar as iniquidades dos monopólios, assim como garantir a igualdade material dos assalariados. As Constituições começaram a consagrar os direitos econômicos e sociais, como a função social da propriedade e os direitos trabalhistas. A Constituição do México de 1917 foi a primeira nesse sentido, seguida da Constituição de Weimar de 1919, assim como da Polônia e da Iugoslávia em 1921²².

²⁰ PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente & propriedade rural*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 79-82.

²¹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7.ª edição, 2.ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 29-38.

²² DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico*. 1.ª edição (ano 1999), 5.ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2004, p. 36-38.

Contudo, o Estado Social continua vinculado à ordem capitalista²³, apesar de agora privilegiar mais o trabalhador, para lhe oferecer condições mínimas de dignidade, através de políticas públicas sociais (atuação positiva do Estado). Passa-se de uma Democracia Política para uma Democracia Social²⁴.

O Estado de Direito Social, o Estado de Direito e de Justiça Social ou ainda o Estado Democrático de Direito, como prefere o nosso constituinte originário (art. 1.º, *caput*, da Constituição), surge, então, com o escopo de consolidar o modelo protetivo dos trabalhadores e regular a atividade econômica para evitar o império de posições dominantes abusivas, sendo certo que o controle de mercados por empresas ou grupo de empresas é o caminho mais rápido para o desrespeito à liberdade de concorrência. Consequentemente, a *questão social* e o *capitalismo de grupo* foram responsáveis pela revisão dos conceitos de abstencionismo estatal que até então predominavam, fazendo com que o Estado passasse a assumir obrigações positivas, comissivas, consubstanciadas nos direitos sociais²⁵.

O Estado Social assume a responsabilidade de garantir o bem-estar, motivo pelo qual é conhecido também como Estado de Bem-Estar (*Welfare State*). O fato econômico e seu conteúdo social são erigidos ao nível do Direito Constitucional, apesar das normas econômicas ocuparem pequeno espaço nos textos constitucionais, pois as instituições econômicas são geralmente administrativas, ficando ao cargo de leis infraconstitucionais e de regulamentos disciplinarem as mesmas. Ao contrário da “omissão” do Estado na vida econômica e social (modelo liberal) ou sua presença total nestas searas (modelo socialista), no Estado Social se exige uma “ação” do mesmo, que será menor ou maior a depender das Constituições²⁶.

O economista John Maynard Keynes defendeu ideias contrárias ao liberalismo. Teorizou sobre a macroeconomia, atacando dogmas liberais, por exemplo, o acúmulo de metais preciosos como a chave do poder de uma nação e a desnecessidade de intervenção estatal para direcionar o desenvolvimento do sistema capitalista. Keynes publicou sua mais

²³ Não se deve confundir a configuração do Estado Social, adepto do modo de produção capitalista e provedor de direitos sociais, com o Estado Socialista, ou melhor, com o “socialismo real”, de economia planificada, teorizado por Karl Marx e implantado no Leste Europeu no início do século XX. No “socialismo real” houve um desprezo pelos direitos fundamentais, assim como não houve limitação do poder político, sendo implantada uma ditadura do proletariado. NETTO, José Paulo. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. 2.ª edição. São Paulo: Cortez, 1995.

²⁴ As prestações de saúde, educação e outros direitos sociais pelo Estado passaram a ser um direito público, exigíveis, não apenas como um favor do Estado. Não é a primeira vez na história que os Estados realizavam o pagamento de prestações materiais para a população necessitada, mas, antes do início do século XX, tratava-se de um favor do Estado. Como, por exemplo, a *poor act*, promulgada na Inglaterra no ano de 1834, segundo a qual o indivíduo alienava seus direitos civis e políticos para ter seu sustento provido pela coletividade. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11.ª edição. Brasília: UNB, 1998, p. 416

²⁵ SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: LTr, 2001, p. 147.

²⁶ DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico*. 1.ª edição (ano 1999), 5.ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2004, p. 36-40.

célebre obra em 1936, intitulada “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, na qual pregava que somente uma política econômica intervencionista, com medidas fiscais e monetárias, era capaz de reverter os efeitos adversos dos ciclos econômicos, como a Crise Econômica de 1929. Para gerar empregos e obter uma recuperação econômica é preciso, segundo esse economista, um estudo macroeconômico, ou seja, levar em conta relações entre elementos diversos, como a renda nacional, o nível dos preços, a taxa de juros, o nível da poupança e dos investimentos, a balança de pagamentos e o nível de desemprego. Contudo, a intervenção estatal na economia proposta por Keynes é moderada, em relação aos rigores do intervencionismo socialista, proporcionando uma nova visão de ação governamental, presente até os dias atuais²⁷. Smith está para o Estado Liberal, assim como Keynes está para o Estado Social, no sentido de teóricos de maior consagração no plano econômico.

Consolidando o estudo do Estado Social, ressalta-se o surgimento dos direitos fundamentais de segunda categoria, caracterizados pela busca da igualdade material e consubstanciados nos direitos sociais, econômicos e culturais. Há uma mudança nos titulares desses direitos em relação aos direitos civis e políticos, não sendo mais o ser humano abstrato, com o qual o capitalismo sempre conviveu bem, mas sim os grupos sociais esmagados pela miséria, pela doença, pela fome e pela marginalização²⁸.

Uma estrutura para prestação de serviços, através da gestão de políticas públicas, passa a ser exigida na conformação do Estado Social. Para garantir uma igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, o Estado precisa agir, realizar políticas públicas, prestando um mínimo de serviços nas áreas sociais (educação, saúde, previdência social, etc.) para resguardar a dignidade humana. Aliás, somente é possível teorizar sobre políticas públicas a partir do Estado Social²⁹. Nesse contexto, as políticas públicas surgem como concretizadoras das normas constitucionais programáticas.

Novamente, realizando uma abordagem nacional, a Constituição brasileira de 1934 é a primeira a configurar um modelo de Estado Social no país, intervencionista, tanto no plano econômico, quanto no plano jurídico. No Título IV, intitulado Da Ordem Econômica e Social, é possível identificar o “germe da função social da propriedade”, ao garantir o direito de propriedade, o qual não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Apesar do golpe militar de 10 de novembro de 1937, inaugurando o chamado Estado Novo, sendo outorgada a Constituição de 1937, o caráter intervencionista estatal ainda prevaleceu, sendo

²⁷ SKIDELSKY, Robert. *Keynes*. Tradução de José Carlos Miranda. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

²⁸ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7.^a edição, revista e atualizada, 3.^a tiragem. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 66-67.

²⁹ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 81.

que a propriedade privada passou a ter conteúdo e limites estabelecidos em leis. Todavia, o princípio da função social da propriedade somente adveio de forma expressa na Constituição de 1967³⁰.

O chamado Estado Novo foi fruto de um movimento de ideias que veio da Europa para o Brasil, marcando o declínio de um Estado liberal patrimonialista, do tipo monárquico-imperial e alvorecer de um Estado Social e, apesar da ditadura representada pelo Governo Getúlio Vargas, muitos avanços são reconhecidos, como é o caso da Legislação Trabalhista, que protege o trabalhador, que reconhece a vulnerabilidade do empregado diante do poderio econômico do patrão, o voto da mulher, que até então era considerada incapaz até mesmo para participar das eleições, e assim por diante³¹.

Entretanto, a experiência brasileira de consagração dos direitos sociais, econômicos e culturais foi tímida quando comparada com a experiência europeia e norte-americana, onde o Estado do Bem-Estar Social realmente foi implementado. Assim, o Brasil vivenciou um Estado Social incompleto, mesmo após as Constituições de 1946 e 1967, vinculando o desfrute de alguns direitos sociais com o exercício formal do trabalho assalariado³². Com a Constituição Cidadã de 1988 o rol dos direitos sociais foi ampliado, uma visão mais universal de beneficiados foi contemplada, contudo, em termos de efetivação dos direitos, ainda há muito para se avançar.

Apesar da postura positiva exigida do Estado para implementar os direitos sociais, o Estado do Bem-Estar Social na sua forma embrionária não dispunha de orientação jurídico-teórica para realizar a defesa do meio ambiente, com a estruturação de políticas públicas ambientais. A gestão ambiental não estava na pauta política³³. As constituições estatais, até praticamente o fim do século XX, nada dispunham sobre o dever estatal e de todos de proteger e preservar o meio ambiente.

Na década de 1970, o Estado Social entra em crise, abrindo espaço para a corrente ideológica do neoliberalismo, sobre a qual alguns comentários serão tecidos no tópico do Estado Neoliberal. Oportuno, por ora, é trazer à baila as influências e características do Estado Socioambiental, no intuito de comprovar sua configuração no caso brasileiro.

³⁰ PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente & propriedade rural*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 83-87.

³¹ PETERS, Edson Luiz. *Op. cit.*, p. 84.

³² BELLO, Enzo. *A cidadania no constitucionalismo latino-americano*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012, *passim*.

³³ Trata-se aqui da gestão integrada do meio ambiente, dentro de uma verdadeira política pública ambiental, pois ainda no Estado Social já surge uma preocupação com a administração dos recursos naturais, numa visão mais utilitarista do que preservacionista, conforme será explanado no tópico das políticas públicas.

2.1.3 - Estado Socioambiental

A consciência de crise ambiental, assim como a preocupação em proteger o meio ambiente frente ao modo de produção capitalista, são momentos muito recentes da história humana, seja no âmbito interno dos Estados, seja na abrangência do Direito Internacional. Somente em 1972, houve a reunião de países industrializados e países em desenvolvimento para discutir problemas ambientais. Foi nesse ano que ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada na Suécia, na cidade de Estocolmo, a qual ficou mais conhecida como Conferência Internacional de Estocolmo. O termo “desenvolvimento sustentável” apareceu pela primeira vez no cenário mundial no Relatório lido por Gro Harlem Brundtland perante Assembléia Geral da ONU no ano de 1987, documento esse intitulado *Nosso Futuro Comum*, mais conhecido por Relatório Brundtland. As conclusões desse documento foram fruto dos estudos realizados por uma Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento – Comissão esta constituída em Nairóbi, no Quênia, em 1982³⁴. Na ocasião ficou decidido que:

A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável – de garantir que ele atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas. O conceito de desenvolvimento sustentável tem, é claro, limites – não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Mas tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico³⁵.

A divulgação da corrente ecológica do desenvolvimento sustentável influenciou o surgimento de uma nova seara do Direito, o Direito Ambiental, assim como elevou a proteção ambiental para o nível constitucional. A terceira espécie dos direitos humanos ganha relevo no fim do século XX, quando direitos difusos – transindividuais – ligados à solidariedade,

³⁴ LEFF, Enrique. *Saber Ambiental*. 8.^a ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011, p. 19. “O discurso do desenvolvimento sustentável foi sendo legitimado, oficializado e difundido amplamente com base na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, celebrada no Rio de Janeiro, em 1992. Mas a consciência ambiental surgiu nos anos 60 com a Primavera Silenciosa de Rachel Carson, e se expandiu nos anos 70, depois da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, celebrada em Estocolmo, em 1972. Naquele momento é que foram assinalados os limites da racionalidade econômica e os desafios da degradação ambiental ao projeto civilizatório da modernidade. A escassez, alicerce da teoria e prática econômica, converteu-se numa escassez global que já não se resolve mediante progresso técnico, pela substituição de recursos escassos por outros mais abundantes ou pelo aproveitamento de espaços não saturados para o depósito dos rejeitos gerados pelo crescimento desenfreado da produção.” LEFF, Enrique. *Op. cit.*, p. 16-17.

³⁵ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2.^a edição. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1991, p. 9.

como direito ambiental e direito dos consumidores, começam a ser inseridos nas constituições dos Estados, engrossando as fileiras dos direitos fundamentais. A Constituição Portuguesa de 1976 é apontada como o primeiro texto constitucional que fez a ligação dos direitos ecológicos com os deveres de proteção do ambiente³⁶.

Em relação ao Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a declarar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, impondo em seu artigo 225 o dever do Poder Público e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A partir de então, muitos doutrinadores defendem que a República Federativa do Brasil alcançou o status de Estado Socioambiental³⁷.

Inobstante a relevante crítica³⁸, o fato de o Estado brasileiro chegar à concepção de Estado Socioambiental sem ao menos ter implementado os ditames do Estado Liberal (direitos civis e políticos) e os direitos sociais do *Welfare State*, não justifica negar a feição de Estado Socioambiental que a CRFB/88 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988) delinea para o Estado brasileiro, como adiante se provará. Contudo, desta constatação para a efetivação dos direitos há um caminho longo a ser percorrido.

É mais difundida entre os doutrinadores termos como Estado Democrático de Direito, Estado Constitucional, Estado Pós-Social ou Estado Pós-Moderno ao invés da expressão Estado Socioambiental que se adotará no presente trabalho, para caracterizar o Estado que se compromete com a proteção ambiental, como o atual Estado brasileiro.

Neste diapasão, convém salientar que o Estado Socioambiental fica encarregado de promover não somente os direitos humanos de terceira espécie (transindividuais), mas também os de primeira (individuais – civis e políticos) e segunda espécie (sociais, econômicos e culturais). Pois nesta seara vige o princípio da proibição de retrocesso, sendo que os direitos humanos são cumulativos³⁹.

Na realização dos direitos sociais e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado há uma vinculação ainda maior, pois

[...] qualquer institucionalização das demandas ecológicas deve passar

³⁶ NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 52.

³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, *passim*.

³⁸ Muitos países da América Latina, inclusive o Brasil, vivenciaram primeiro a concessão de direitos sociais (como dadas de governos populista, não como conquistas populares), para depois gozarem dos direitos políticos e, por fim, os direitos civis, os quais ainda se encontram em fase de implementação. BELLO, Enzo. *A cidadania no constitucionalismo latino-americano*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012, p. 46-56.

³⁹ RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. *Princípio da Proibição de Retrocesso Jusfundamental – Aplicabilidade*. Curitiba: Editora Juruá, 2009, *passim*.

necessariamente pelo enfrentamento dos direitos sociais, como premissas para uma condição cidadã, conciliando tais mundos e afirmando a própria dimensão integrativa e interdependente de tais direitos na conformação de uma tutela integral da dignidade da pessoa humana no horizonte político-jurídico de um *socioambientalismo*⁴⁰.

Em outras palavras, o meio ambiente ecologicamente equilibrado possui ligação direta com a efetivação dos direitos sociais, como moradia digna, tratamento de saúde adequado, lazer, educação e outros direitos dessa categoria, elencados no artigo 6.º da CRFB/88. Todos esses direitos – ecológicos e sociais – possuem em comum o resguardo da dignidade da pessoa humana e se diferenciam dos direitos humanos de primeira espécie – civis e políticos – por exigirem uma conduta positiva maior do Estado, através da elaboração e execução de políticas públicas sociais e ambientais.

A constatação do modelo de Estado Socioambiental no Brasil, assim como sua sujeição ao desenvolvimento sustentável, é provada pela interpretação sistemática e teleológica de vários dispositivos constitucionais em vigor.

Já no art. 1.º, inciso III, da CRFB/88, onde há referência aos fundamentos do Estado brasileiro, consta a dignidade da pessoa humana como um desses fundamentos⁴¹. É sabido que a garantia e a concretude dos direitos fundamentais (aqui entendido como direitos humanos consagrados nas Constituições dos Estados) são os únicos caminhos para satisfazer a proteção da dignidade humana⁴². E dentre os direitos fundamentais encontra-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Quando menciona os objetivos da República Federativa do Brasil, o art. 3.º, inciso I II, da CRFB/88, não deixa de destacar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, além da meta de garantir o desenvolvimento nacional⁴³. Ora, a solidariedade é justamente a palavra que caracteriza os direitos humanos de terceira categoria, onde está incluída a proteção ao meio ambiente. E o desenvolvimento é um dos elementos integrantes da corrente ecológica do desenvolvimento sustentável.

Ao traçar os princípios gerais da atividade econômica, a CRFB/88 em seu artigo 170,

⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 32.

⁴¹ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 5.

⁴² “A dignidade da pessoa humana, por sua vez, somente estará assegurada – em termos de condições básicas a serem garantidas pelo Estado e pela sociedade – onde a todos e qualquer um estiver assegurada nem mais nem menos do que uma vida saudável, o que passa necessariamente pela qualidade e equilíbrio do ambiente onde a vida humana está sediada. [...] O conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente (onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, etc.).” SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Op. cit.*, p. 30.

⁴³ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Op. cit.*, p. 5.

destaca que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado, entre outros princípios, a defesa do meio ambiente⁴⁴. Aqui é possível vislumbrar a três dimensões do desenvolvimento sustentável: atividade econômica (aspecto econômico), existência digna (aspecto social) e defesa do meio ambiente (aspecto ecológico).

Ao dispor sobre a livre iniciativa e a garantia da propriedade privada, a CRFB/88 faz referência ao modo de produção vigente na sociedade atual: o capitalismo. Contudo, não coaduna com o total liberalismo ao dispor no seu artigo 174 que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado⁴⁵.

Segundo a classificação dos elementos da constituição de autoria de José Afonso da Silva, em elementos orgânicos, socioideológicos, limitativos, de estabilização e formais de aplicabilidade, os artigos 170 e 174 da CRFB/88 revelam elementos socioideológicos, ao optar por um capitalismo não puro, fruto do compromisso das constituições contemporâneas entre o Estado Liberal e o Estado Social⁴⁶.

Fica claro que o Estado deve intervir no mercado, para assegurar a dignidade humana, evitando, por exemplo, que o capital explore demasiadamente o trabalhador assalariado, e defender o meio ambiente, contribuindo para uma sustentabilidade ecológica. O discurso do desenvolvimento sustentável é uma das várias correntes do ecologismo, sendo possível identificá-lo, ainda que de forma implícita, nos aqui destacados artigos do Texto Maior de 1988. Contudo, não se pode desprezar a existência de outras correntes que advogam pela proteção ambiental como a modernização ecológica e a sociedade de risco⁴⁷.

Não cumpre somente ao Estado o dever de proteger o meio ambiente, a Constituição deixa claro que a sociedade também possui esse dever, como fica evidente na redação do art. 225 da CRFB/88: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de

⁴⁴ CURIA, Luiz Roberto *et al. Op. cit.*, p. 59.

⁴⁵ CURIA, Luiz Roberto *et al. Op. cit.*, p. 60.

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31.^a edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 44-45.

⁴⁷ A corrente da modernização ecológica busca a eficiência através da redução das atividades degradantes e poluidoras e do desenvolvimento de tecnologias de controle da poluição, possuindo como teóricos Weale, Hajer e Dryzek. Enquanto que na corrente da sociedade de risco há o reconhecimento dos limites da ciência para solucionar os riscos ecológicos, recorrendo ao princípio da precaução e da responsabilização coletiva para dirimir esses riscos, possuindo como teóricos Beck e Giddens. LENZI, Cristiano Luis. *Sociologia Ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade*. 1.^a ed. Bauru: Edusc, 2006, *passim*. Outras classificações existem na literatura especializada, como as correntes do ecologismo trazidas por Alier: culto à vida silvestre, evangelho da ecoeficiência e ecologismo dos pobres. ALIER, Juan Martínez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagem de valorização*. Tradução de Maurício Valdman. São Paulo: Contexto, 2007, *passim*.

uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”⁴⁸

Apesar desta dupla destinação dos comandos constitucionais no âmbito da proteção ambiental, não restam dúvidas da importância do Estado na defesa do meio ambiente. Assim como, da análise dos artigos acima descritos, fica devidamente comprovada a configuração constitucional de um Estado Socioambiental brasileiro. Neste contexto, ganha relevância as políticas públicas de controle da degradação/poluição⁴⁹ no país e o modo como são executadas essas políticas diante das influências do neoliberalismo.

2.1.4 - Estado Neoliberal

O Estado do Bem-Estar Social começou seu declínio na década de 1970, quando a economia mundial entrou em recessão, numa crise de superprodução, levando a baixa lucratividade das empresas. O Estado Social enfrentou uma crise fiscal, ou seja, não arrecadava o suficiente para honrar seus compromissos, como a prestação dos serviços públicos necessários para atender de forma plena os direitos sociais. Nesse contexto, foi implantada a ideologia neoliberal contemporânea, caracterizada pelo corte estatal nos gastos sociais e redução das intervenções econômicas. Na Inglaterra, foi com a eleição de Margaret Thatcher em 1979 que a hegemonia neoliberal teve início. Já nos EUA, foi com a eleição de Ronald Reagan em 1981 que a desregulamentação financeira foi implementada, numa tentativa de manter a acumulação de capital, ao invés do lucro com mercadorias reais. O capitalismo entra numa nova fase, dita financeira⁵⁰.

Cumprido salientar que a ideologia neoliberal possui embasamento teórico anterior, já no ano de 1944, com a obra *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, na qual há forte crítica acerca das limitações estatais sobre os mecanismos de mercado, ameaçando a liberdade

⁴⁸ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Op. cit.*, p. 71.

⁴⁹ Conforme definição trazida pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente em seu artigo 3.º, a degradação da qualidade ambiental é uma alteração adversa das características do meio ambiente, como o uso dos recursos naturais para fins industriais. Ao passo que a poluição é uma degradação da qualidade ambiental resultante de atividades humanas que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. O exemplo clássico de poluição são os dejetos jogados na natureza como resultados das atividades industriais. CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1421.

⁵⁰ CARINHATO, Pedro Henrique. *Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil*. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora_n3_misclanea_01.pdf>. Acesso em: 30 de nov. 2015.

econômica e política. Trata-se de uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Contudo, o auge do capitalismo nas décadas de 50 e 60 não permitiu o acolhimento das ideias neoliberais. Somente com a crise econômica de 1973, quando o modelo capitalista enfrentou baixas taxas de crescimento combinadas com altas taxas de inflação, houve campo fértil para a germinação de remédios neoliberais: diminuir as intervenções econômicas, reduzir impostos sobre altas rendas, conter gastos sociais e romper com os sindicatos para aumentar o desemprego, pois com uma maior reserva de trabalhadores, os donos do capital poderiam diminuir seus salários e aumentar seus lucros. Segundo os neoliberais, todos esses incentivos levariam ao retorno do crescimento econômico⁵¹.

Todavia, não se deve confundir a crise do Estado Social com o aniquilamento dos direitos sociais. As Constituições contemporâneas, inclusive no Brasil, continuam consagrando os direitos sociais, econômicos e culturais. Apenas a forma de prestação desses direitos pelo Estado, através de suas políticas públicas, é que sofre uma resistência. Trata-se de um jogo de forças, de um lado, existe a força normativa da Constituição⁵² impelindo o Estado para executar serviços públicos de educação, saúde, previdência etc. e, de outro lado, existe a força do mercado exigindo o absentismo estatal para que esses serviços sejam prestados pelo setor privado.

Aquilo a que se assiste, em vários países europeus, é uma espécie de *estado de necessidade econômico-financeira* (paralelo, diz-se, ao estado de sítio) que determina larga redução de prestações sociais ou, noutros termos, restrição ou suspensão de certas incumbências do Estado, embora não de direitos sociais em si mesmos (não se pode suspender, por exemplo, o direito à proteção da saúde ou o direito ao ensino). Tudo está em saber até onde e até quando os povos aguentarão os sacrifícios e se não pode haver políticas públicas em alternativa à austeridade⁵³.

Na América Latina, a ideologia neoliberal foi introduzida com o aval das instituições financeiras multilaterais. Aqui os países foram obrigados a adotar o receituário neoliberal para receberem empréstimos do Banco Mundial ou do Fundo Monetário Internacional, ou mesmo

⁵¹ ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-11.

⁵² A força normativa da Constituição foi muito bem explicada por Konrad Hesse, segundo o qual a Constituição obriga sua obediência pelos poderes públicos e pelos cidadãos, deixando de ser um documento apenas político para se tornar imperativa, um dos atributos das normas jurídicas. Essa força normativa do texto constitucional explica sua aplicabilidade imediata e direta, apesar da diferente densidade das normas constitucionais (algumas mais indeterminadas que outras), implicando no princípio da conformidade de todos os atos da Administração Pública com as normas constitucionais, ou seja, esses atos devem satisfazer direitos fundamentais, inclusive os direitos sociais. HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

⁵³ MIRANDA, Jorge. Prefácio. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

para obterem moratória para o pagamento das dívidas externas, conforme as recomendações do Consenso de Washington⁵⁴.

[...] no início da década de 90, as propostas de ajuste estrutural passaram a ser incorporadas na agenda governamental dos países latino-americanos através de renegociações das dívidas externas, desregulamentação e abertura financeira ao capital internacional, privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia, dentre outros. Assim, no período pós-anos 90, os chamados mercados emergentes, entre eles os da América Latina, foram ajustados para poder ser incorporados ao modelo financeiro internacional, através de sua desregulamentação e globalização⁵⁵.

No Brasil, na década de 1990, mais precisamente no governo de Itamar Franco (1992-1995), seguido do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), os ditames do neoliberalismo foram aplicados: combate à inflação, com a dolarização da economia e valorização das moedas nacionais, ajuste fiscal, privatizações, reformas administrativas, desregulamentação dos mercados, liberalização comercial e financeira, além do famigerado corte nos gastos sociais. Tais mecanismos seriam a suposta fórmula para o crescimento econômico barrado pelas ideologias nacionalistas e desenvolvimentistas da América Latina⁵⁶.

O corte promovido nos gastos sociais atingiu a prestação de serviços públicos ligados aos direitos sociais, como previdência, educação e saúde. Com uma retórica neoliberal buscou-se a otimização dos recursos humanos e melhor eficiência do serviço público, contudo, o que ocorreu no Brasil pós-1990 foi um aumento da pobreza e a setorização das políticas sociais, dirigidas agora somente para a população mais carente. Aqueles que desejam melhores serviços de saúde e educação, ou mesmo uma previdência digna, devem pagar por esses serviços no setor privado. O Estado foi obrigado a diminuir sua intervenção direta nas políticas sociais, cuja execução descentralizou (estados-membros e municípios) ou transferiu para o setor privado, muitas vezes sob o manto de Organizações Sociais⁵⁷, numa verdadeira

⁵⁴ “Trata-se de uma reunião sem caráter deliberativo, realizada ano de 1989, entre acadêmicos e políticos norte-americanos e latino-americanos para buscar soluções que findassem com a estagnação reinante por mais de vinte anos na América Latina. Ao cabo do evento, conformou-se um *paper* composto por dez recomendações, que posteriormente daria origem a um livro do economista John Williamson intitulado *Washington Consensus*”. CARINHATO, Pedro Henrique. *Op. cit.*

⁵⁵ OLIVEIRA, Mara. *Reformas Estruturais de Segunda Geração e Cúpula das Américas: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS/FSS, 2005, p. 38-39.

⁵⁶ FIORI, José Luís. *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997, p. 65-78.

⁵⁷ “As organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, que independem de concessão ou permissão do Poder Público, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto em lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado”. MODESTO, Paulo. *Reforma Administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=473>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

terceirização, atuando o Estado apenas como complementar ao mercado. Todavia, o neoliberalismo brasileiro é considerado matizado, uma vez que as atividades de regulação ainda ficaram ao encargo estatal⁵⁸, como exemplo da recente Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011, a qual estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

Deste modo, o Estado brasileiro pós-CRFB/88 apesar de vir configurado para efetivar os direitos fundamentais de liberdade (civis e políticos), de igualdade (sociais, econômicos e culturais) e de solidariedade (meio ambiente sadio), devido às influências neoliberais, deixa de executar (de modo satisfatório) políticas públicas para tanto, muitas vezes apenas regulamentando sua aplicação para o setor privado. Dentro dessa realidade, pode-se concluir que quanto menos uma política pública depender da execução direta estatal, mais chances ela possui de ser eficaz nos Estados contemporâneos influenciados pelas ideias neoliberais.

Na presente dissertação, a reformulação da política pública de fomento ao agronegócio, inserindo mecanismos de gestão ambiental, mais precisamente transformando o crédito rural em instrumento econômico de política pública ambiental, coaduna com esta tendência neoliberal de deixar a execução dessas políticas para o setor privado (instituições financeiras e produtores rurais), cabendo somente ao Estado regulamentar sua estrutura através do Poder Legislativo. Ao defender o cumprimento de normas de proteção ambiental para os beneficiários do crédito rural, exige-se da sociedade, com o respaldo estatal, a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, somando forças de regulamentação e execução na defesa desse direito humano de terceira espécie.

Para encerrar o assunto modelos estatais, mais uma vez é importante salientar que o atual Estado brasileiro sofre influências do Estado Liberal (ao proteger direitos civis e políticos e ao defender a livre concorrência), do Estado Social (ao elencar os direitos sociais no artigo 6.º da CRFB/88), do Estado Socioambiental (ao erigir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental), assim como do Estado Neoliberal (ao estipular a execução de políticas públicas, principalmente as sociais, para a iniciativa privada).

2.2 - INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA

⁵⁸ SOUZA, Celina & CARVALHO, Maria Moreira de. *Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades*. Rev. Lua Nova 48, 1999, p. 197-202.

Com a consagração do Estado Social ficou cada vez mais evidente a necessidade de intervenção estatal, assegurando direitos sociais e econômicos contemplados na Constituição (dimensão objetiva dos direitos fundamentais), para a obtenção de uma ordem econômica que assegure a dignidade humana dentro uma sociedade politicamente organizada.

No caso brasileiro, a Constituição de 1934 foi pioneira em disciplinar a intervenção estatal na economia sobre o título de “ordem econômica e social”, repetindo o mesmo título até a Constituição de 1967, inclusive com a Emenda n.º 1 de 1969, salvo a de 1937, que apenas menciona “ordem econômica”. Ao passo que a Constituição de 1988 preferiu disciplinar essa matéria em tópicos separados, trazendo a “ordem econômica” no art. 170 e seguintes e a “ordem social” no art. 193 e seguintes⁵⁹.

Ao comentar o Título VII da Constituição Federal de 1988, “Da Ordem Econômica e Financeira”, Silva Neto procura desvendar o conteúdo semântico do termo “ordem econômica”. Afirma o autor que na locução o signo pode expressar, em primeiro lugar, a forma como de fato se encontra a economia, como se desenvolve as situações econômicas no plano da realidade, no mundo do ser. E ainda ter uma segunda acepção, de “ordem econômica” positiva, normatizada em nível constitucional, vinculada ao mundo do dever-ser, quando deixa de ser objeto natural para se tornar objeto cultural. Esta segunda conotação é que forneceria um conceito de ordem econômica como expressa no Texto Maior, consistindo no “plexo normativo, de natureza constitucional, no qual são fixadas a opção por um modelo econômico e a forma como deve se operar a intervenção do Estado no domínio econômico”⁶⁰.

Há uma diferença conceitual nos termos Economia, Filosofia Econômica, Política Econômica e Ordem Econômica. A análise científica da realidade, através de métodos e técnicas de pesquisa do fenômeno econômico, buscando responder *o que é* a realidade econômica, consiste na Economia como Ciência, dotada de certa neutralidade axiológica. Já a formulação de esquemas valorativos sobre o substrato científico econômico, almejando *o que deve ser* a ordem econômica, trata-se da Filosofia Econômica. Na sequência, a Política Econômica estuda os comportamentos que modifiquem ou mantenham a realidade *que é* na *que deve ser*, para formulação de uma Ordem Econômica desejável, a qual, por sua vez, se concretiza em uma determinada linha de Programação Econômica. A Política Econômica é o instrumento que busca eleger os meios adequados para atingir certos fins, dentro do campo da

⁵⁹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 7.ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 54.

⁶⁰ SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: LTr, 2001, p. 134-135.

atividade econômica⁶¹, sendo uma espécie de política pública, ao lado da política social e da ambiental.

Em outras palavras: de posse da *realidade que é*, a Organização Política traça metas a serem atingidas por uma *ordem ideal (dever ser)*, utilizando-se para tanto, de uma *Política e Programação Econômicas* que julga adequadas para a obtenção dos fins almejados. A ordem desejável *influencia e instiga* o conteúdo da *Constituição Econômica* – resultado das relações entre o Econômico e o Jurídico – que, por sua vez, traça os limites e parâmetros a serem levados em conta pela *Política Econômica*, numa verdadeira engrenagem dialética⁶².

A existência de um conjunto de normas sob a nomenclatura “ordem econômica” nas Constituições dos Estados revela uma transformação do Direito, o qual deixa de servir somente à harmonização de conflitos e à legitimação do poder para também funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas. Ao contrário do tempo do liberalismo, onde o Estado raramente era chamado a “intervir” na economia, hoje se exige uma nova função do Estado, afinal ao ideal de *liberdade, igualdade e fraternidade* se contrapõe a realidade do poder econômico⁶³. Prova disso são as atuais influências neoliberais que forçam a intervenção estatal na satisfação das necessidades humanas (políticas públicas econômicas, sociais ou ambientais) mais para o aspecto regulamentar, delegando a execução para outros setores (mercado, organizações sociais, exploradores de recursos naturais).

As necessidades humanas são atreladas a cultura de um povo em determinada época, sendo que acompanham a evolução da sociedade, num processo contínuo de adensamento. O ser humano procura, naturalmente, satisfazer suas necessidades materiais, seja atuando diretamente no meio ambiente, à procura de alimentos e de abrigo, como se deu no início da civilização, seja dentro do Estado, uma estrutura mais complexa para atender necessidades maiores.

Indiscutivelmente, o processo coletivo por excelência de satisfação de necessidades é o Estado. [...] Se as necessidades humanas não param no tempo e se o órgão estatal configura instrumento mais apto à satisfação de tais exigências, logicamente decorre que ele, o Estado, deve se amoldar à cambiante realidade social para atender às carências sempre renovadas pela cultura. [...] Não é, conseqüentemente, o Estado um fim em si mesmo; existe e somente subsiste se puder responder à demanda dos indivíduos por melhores condições de existência. [...] Hoje em dia, diferentemente do que acontecera sob os auspícios do Estado absentéista liberal, a autoconferência de legitimidade ao ente estatal somente se dará se mostrar capaz de sustentar a demanda coletiva por garantias sociais básicas, malgrado os paladinos do Estado

⁶¹ DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico*. 1.ª edição (ano 1999), 5.ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2004, p. 19-22.

⁶² DANTAS, Ivo. *Op. cit.*, p. 23.

⁶³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 7.ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 13-15.

mínimo porfiem por tornar verdade – e gastam milhões em publicidade para isso – que assuntos do tipo ‘previdência’, ‘saúde’, ‘educação’ e ‘segurança’ não representam prestações de cunho social de obrigação do Estado⁶⁴.

Quanto às técnicas empregadas pelo Estado para intervir no domínio econômico, Silva Neto traz algumas classificações. Cita, por exemplo, Garrido Falla, o qual sistematiza os procedimentos interventivos estatais em três espécies: 1) atividade de coação (como usar sanções administrativas para adequar a conduta dos particulares à normativa econômica); 2) atividade de estímulo (busca persuadir uma conduta desejável através de sanções premiais); e 3) atividade de prestação (quando o Estado assume a iniciativa econômica dentro do sistema de livre mercado). Traz, ainda, a classificação dicotômica de intervenção direta e indireta elaborada por Augusto de Ataíde. A direta caracteriza uma posição ativa estatal no processo produtivo, enquanto a indireta é quando o Estado impõe limitações. E fecha o tópico, trazendo o pensamento de Ariño Ortiz, a qual afirma haver três razões para o Estado intervir no domínio econômico: a) necessidade de recriar o mercado diante do fracasso do mesmo; b) melhor distribuição de bens e renda em uma economia de mercado; c) atingir rapidamente objetivos de política econômica, atuando, via atividade empresarial, diretamente no domínio econômico. E para atender essas três razões, o Estado pode assumir a atividade econômica (criando empresas estatais), ou promover a fiscalização administrativa (como impor multas), ou fomentar/dissuadir (como o faz na concessão de crédito)⁶⁵. Ou seja, a intervenção estatal na economia pode ocorrer de forma direta ou indireta.

Na Constituição Federal de 1988, a intervenção direta do Estado no domínio econômico vem disposta da seguinte forma:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1.º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestações de serviços, dispondo sobre:

I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

[...]

§ 2.º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado⁶⁶.

⁶⁴ SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: LTr, 2001, p.137/139/144.

⁶⁵ SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Op. cit.*, p.148-150.

⁶⁶ CURIA, Luiz Roberto *et al. Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 59-60.

Fica evidente na interpretação gramatical ou literária do artigo acima que o Estado somente intervirá diretamente no domínio econômico, substituindo a iniciativa individual, quando necessário atender os interesses coletivos ou suprir os anseios de segurança nacional. Mesmo assim, ao intervir diretamente no mercado, assumindo papel de empresário, o Estado estará em pé de igualdade com os entes privados, em relação às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, além de não poder gozar de privilégios fiscais. Assim o fez o constituinte originário para resguardar os princípios constitucionais econômicos da liberdade de iniciativa e da livre concorrência.

Como ressaltado, figura no artigo 173 da CRFB/88 uma posição de intervenção direta do Estado na economia, a qual sofre ataques da ideologia neoliberal, no sentido de reduzir o tamanho do Estado, forçando a privatização de empresas estatais, para deixar somente ao setor privado a intervenção direta na economia.

Por sua vez, no artigo 174, o Texto Maior de 1988 revela posições do Estado como agente normativo e regulador da economia, representando intervenção indireta estatal no domínio econômico. Como se pode perceber da leitura do artigo 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”⁶⁷.

As funções de fiscalização e incentivo representam modalidades de intervenção indireta no domínio econômico. O Estado fiscaliza exercendo seu poder de polícia, impondo sanções para as condutas contrárias às normas econômicas, como o aumento abusivo de preços (artigo 24, XXIX, da Lei n.º 8.884/1994). Por sua vez, os incentivos são dirigidos para aqueles que agem em consonância com o planejamento público da economia, estimulando condutas economicamente favoráveis para a coletividade, através de benefícios fiscais ou creditícios⁶⁸.

Pazinato traz um estudo do artigo 174 da CRFB/88 segundo Eros Grau, nomeando a normativa ali disposta de “intervenção *sobre* o domínio econômico” (indireta) para se contrapor com a “intervenção *no* domínio econômico” (direta) do artigo 173 da mesma Constituição. Além disso, classifica a “intervenção *sobre* o domínio econômico” em duas perspectivas: “normas de intervenção por direção” (fiscalização) e “normas de intervenção por indução” (incentivo). Essas são preceitos prescritivos de baixa carga de cogência, onde a sanção é substituída por um estímulo, um prêmio. Aquelas são preceitos cogentes, comandos

⁶⁷ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Op. cit.*, 2015, p. 60.

⁶⁸ SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: LTr, 2001, p.148-150.

imperativos, cuja desobediência desafia uma sanção, um castigo⁶⁹.

Por sua vez, em relação à função de planejamento, Pazinato *apud* Grau esclarece que não se trata de uma forma autônoma de intervenção, mas sim de uma intervenção (de fiscalização ou de incentivo) qualificada pela previsão de comportamentos econômicos futuros, com estipulação antecipada de objetivos e meios de ação para atingi-los, o que torna tal intervenção mais racional e sistematizada⁷⁰. Acrescenta-se que o planejamento é uma etapa importante de toda política pública, incluindo as políticas públicas econômicas e ambientais.

Deste modo, fica evidente que a intervenção do Estado brasileiro no plano econômico, de acordo com mandamentos constitucionais, pode ocorrer tanto de forma direta, quando o Estado assume o papel de empresa, quanto de forma indireta, quando o Estado fiscaliza e incentiva as condutas dos agentes econômicos. Dentro da intervenção indireta, ganha destaque a para-fiscalidade (utilização dos tributos para fins não somente de arrecadação, mas também de incentivo de condutas desejáveis) e a política pública creditícia (fornecendo crédito para aqueles que desempenham atividades econômicas harmoniosas com os ditames da política econômica nacional). Nesse último contexto é que se encaixa a atual proposta de política pública de fomento ao agronegócio, um misto de política econômica (concessão de crédito agrícola) e de política ambiental (exigência de “ficha limpa ambiental” para os produtores rurais beneficiados pelo crédito), cujos detalhes serão expostos no capítulo 4.

2.2.1 - Artigo 170 da Constituição Federal de 1988

A Constituição de um Estado, como um documento político-jurídico, possui uma ideologia que influencia o fenômeno econômico, não sendo algo isolado da realidade socioeconômica⁷¹.

Destas relações entre o Econômico e o Jurídico é que surgem os sistemas econômicos adotados pelo Poder Público. Os sistemas ou modelos econômicos buscarão solucionar a distribuição de recursos para atingir um equilíbrio econômico, compreendendo para isso de um quadro jurídico dentro de uma área geográfica, de processos técnicos, de tipos

⁶⁹ PAZINATO, Liane Francisca Hüning. *A Extrafiscalidade nos Impostos Brasileiros como Instrumento Jurídico-Econômico de Defesa do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS, 2013, p. 177-178.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 178-179.

⁷¹ DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico*. 1.ª edição (ano 1999), 5.ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2004, p. 13.

de organização e de um móvel dominante (fator psicológico dos agentes de produção). De acordo com o sistema econômico escolhido, pode-se falar em Estados Liberais, Socialistas, Sociais ou Neoliberais. O Estado e a Economia possuem uma relação de associação, possível de ser constatada na evolução dos povos, através da compatibilização das formas de direção do Estado com os interesses econômicos perseguidos pela sociedade. A mudança de normas e instituições pelo Estado podem influenciar os rumos da economia. Por outro giro, não é possível compreender um sistema político em sua totalidade sem considerar o seu sistema econômico subjacente⁷².

A Ordem Econômica na CRFB/88 vem disciplinada nos seguintes termos:

TÍTULO VII
Da Ordem Econômica e Financeira
CAPÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
- 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei⁷³.

Segundo Horta, pode-se encontrar no mandamento constitucional: princípios-valores, como soberania nacional, propriedade privada, livre concorrência; princípios que se confundem com intenções, como reduções das desigualdades regionais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte, função social da propriedade; além de princípios de ação política, como defesa do consumidor, defesa do meio ambiente. Há nos postulados acima uma alternância entre liberalismo, intervencionismo e dirigismo econômico, correntes que se fizeram presentes na Assembleia Nacional Constituinte, colaborando para a formação de uma Ordem Econômica

⁷² DANTAS, Ivo. *Op. cit.*, p. 24.

⁷³ CURIA, Luiz Roberto *et al. Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 59.

heteróclita⁷⁴. Esses princípios acima elencados corroboram para a configuração de um Estado Socioambiental brasileiro, sem desprezar as influências liberais, sociais e neoliberais.

Os princípios-valores conforme acima exposto na lição de Horta são chamados por Derani de princípios-essência, já os princípios que se confundem com intenções são nomeados pela autora de normas-objetivos, por fim, aos princípios de ação política ela atribui a nomenclatura de princípios-base.

Princípios-essência são prescrições normativas constitucionais, destinadas a traduzir valores sobre os quais se forma uma sociedade. Conferem um caráter determinado, uma feição, ao ordenamento jurídico. São preceitos que garantem a coesão no processo de aplicação das normas jurídicas, pois traduzem uma ética social de atuação, informam o conteúdo da norma, texto normativo aplicado, por constituírem o núcleo orientador da interpretação. A sua modificação altera forçosamente o caráter essencial da sociedade⁷⁵.

Os princípios-essência da Ordem Econômica na CRFB/88, para Derani, podem ser encontrados pela leitura conjunto do artigo 170 com o artigo 193, consistindo na atividade que busca valorizar o trabalho e a livre iniciativa, resguardando os valores da dignidade da pessoa humana, da justiça social, do bem-estar social, da liberdade e da solidariedade⁷⁶. Por sua vez,

Os princípios-base são prescrições destinadas a estruturar a organização da sociedade, ou de determinada atividade que a integra. São princípios que garantem à sociedade uma *estrutura específica de atuação*. A modificação destes princípios atinge imediatamente a forma organizacional da sociedade. Já a alteração dos princípios-essência modifica o caráter essencial de uma sociedade, posto que se referem à *ética social de atuação*⁷⁷.

Como princípios-base do artigo 170 da CRFB/88, Derani destaca a função social da propriedade e o princípio da livre iniciativa, além de salientar a importância destes princípios-base para realizar uma conexão com o artigo 225 da CRFB/88. Afinal, a dignidade da existência humana é protegida pela função social da propriedade e pela liberdade de empreender, assim como o artigo 225 protege a dignidade humana ao erigir o meio ambiente sadio a um direito fundamental. Aliás, a autora afirma que não é possível interpretar o artigo 170 sem levar em conta o artigo 225. A própria defesa do meio ambiente, necessária ao desenvolvimento da atividade econômica, migra de princípio-base do artigo 170 para direito fundamental no artigo 225, tendo seu alcance ampliado. “Não há atividade econômica sem

⁷⁴ HORTA, Raul Machado. “Constituição e Ordem Econômica e Financeira”. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 28, n.º 111, jul/set 1991, p. 15.

⁷⁵ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3.ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 246.

⁷⁶ DERANI, Cristiane. *Op. cit.*, p. 247.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 248.

influência no meio ambiente. E a manutenção das bases naturais da vida é essencial à continuidade da atividade econômica”⁷⁸. Em outras palavras, o desenvolvimento deve ser sustentável. Sobre sustentabilidade ecológica maiores informações serão trabalhadas no próximo tópico.

Há três dimensões presentes no artigo 170 do Texto Maior de 1988 que trata da Ordem Econômica. A dimensão ontológica (o que é) que compreende os fundamentos fáticos, como o trabalho, os meios de produção e a iniciativa econômica. A dimensão axiológica (valores adotados) que consiste nos princípios balizadores da intervenção estatal na economia, como a soberania, a função social da propriedade e a livre concorrência. E a dimensão teleológica que busca alcançar as finalidades através da intervenção do Estado na ordem econômica, como a existência digna da pessoa humana, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País⁷⁹. Essas dimensões deixam evidente o interesse público que deve balizar as políticas públicas econômicas e ambientais, servindo de farol orientador de suas gestões.

A Constituição do Brasil, de 1988, define, como resultará demonstrado ao final desta minha exposição, um modelo econômico de bem-estar. Esse modelo, desenhado desde o disposto nos seus arts. 1.º e 3.º, até o quanto enunciado no seu art. 170, não pode ser ignorado pelo Poder Executivo, cuja vinculação pelas definições constitucionais de caráter conformador e impositivo é óbvia. Assim, os programas de governo deste e daquele Presidente da República é que devem ser adaptados à Constituição, e não o inverso, como se tem pretendido. A incompatibilidade entre qualquer deles e o modelo econômico por ela definido consubstancia situação de inconstitucionalidade, institucional e/ou normativa⁸⁰.

No início deste tópico, afirmou-se que a ideologia, conjunto de ideias/valores de um grupo social de uma determinada época, influencia o conteúdo da Constituição do Estado, deixando clara a opção por um determinado modelo econômico. Por sua vez, essa mesma ideologia influencia a interpretação das normas constitucionais, incluindo as normas sobre a ordem econômica, quando de sua execução prática nos programas de governo. A ideologia da sociedade brasileira transparece nos princípios-valores ou princípios-essência do artigo 170 da CRFB/88, devendo a interpretação e aplicação das normas de direito econômico respeitarem

⁷⁸ *Ibidem*, p. 248-255.

⁷⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 11.ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 344.

⁸⁰ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 7.ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 137.

essas ideias balizadoras, como a livre iniciativa e a proteção do meio ambiente.

Aqui se faz necessário abrir um parêntese para responder ao seguinte questionamento: afinal, é salutar deixar a ideologia influenciar na interpretação da norma jurídica? Para Hans Kelsen, conforme sua obra “Teoria Pura do Direito”, a ciência do Direito é antiideológica, pois uma ciência procura desvendar seu objeto, sendo que a ideologia encobre o exame da realidade. Por outro giro, Edmund Husserl (1859-1938), criador do método de investigação fenomenológico, dividiu todos os objetos em quatro regiões ônticas do conhecimento: objetos ideais, naturais, culturais e metafísicos. Os objetos ideais são neutros sob o enfoque axiológico, não sendo possível lhes atribuir valor ou adjetivá-los; não podem ser conhecidos por percepção sensorial, pois estão no mundo do pensamento, não se encontram no mundo da experiência empírica, como, por exemplo, a pirâmide normativa de Hans Kelsen. Já os objetos naturais existem no mundo físico (como as árvores), são captados pela percepção sensorial, contudo, também são neutros no aspecto valorativo, pois o valor porventura adotado não decorre de uma propriedade intrínseca do objeto (a beleza de uma rosa não importa para a investigação da ciência botânica). Seguindo, os objetos culturais são fruto da produção humana, fazem parte da realidade física, podem ser captados pela experiência empírica, mas ao contrário dos objetos ideais e naturais podem ser valorados; sempre podem receber adjetivos (como a valoração de uma obra de arte). Por fim, os objetos metafísicos são aqueles que embora possuam existência, não podem ser captados pelos órgãos sensoriais, pois não se encontram na realidade empírica (não se pode ver, tocar); mesmo assim, podem ser valorados, sendo Deus o exemplo típico, o qual congrega a suprema valoração, como a suprema bondade e a suprema sabedoria. Sendo que o Direito está na realidade física, pode ser captado pelos órgãos sensoriais e pode ser valorado positiva ou negativamente, trata-se de objeto cultural. O ser humano cria a realidade normativa, carreando ao ordenamento jurídico os valores sociais de determinada época⁸¹.

Por isso, a ideologia, na condição de processo destinado a valorar valores, é de fundamental importância para o Direito. Até mesmo no que se refere ao próprio conceito de interpretação normativa, são válidas as noções apresentadas por *Husserl* para criticar a conceituação reinante segundo a qual o procedimento interpretativo busca extrair o alcance e o sentido da norma jurídica. Ora, de objeto cultural não se extrai alcance ou sentido algum, mas, convictamente, um valor, razão por que o cometido da interpretação da norma é apresentar a solução para o problema normativo concreto à luz do valor incorporado ao sistema pelo corpo legislativo⁸².

⁸¹ SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: LTr, 2001, p. 18-21.

⁸² SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Op. cit.*, p. 22.

Assim, concluindo o raciocínio, as ideias/valores da sociedade brasileira cristalizados na CRFB/88, como os princípios-valores ou princípios-essência do artigo 170, consistem no farol iluminador do caminho a ser seguido pelo executor de políticas públicas econômicas/ambientais no país. Esses ideais/valores devem sim influenciar na interpretação das normas jurídicas que fornecem o substrato conformador das políticas públicas econômicas e ambientais.

Mesmo diante da ideologia neoliberal (compartilhada pelos detentores do poder econômico dentro do capitalismo financeiro), a política que não valorizar o trabalho humano, não respeitar a livre-iniciativa e a livre concorrência, ou ainda, não promover a defesa do meio ambiente estará afrontando a superioridade hierárquica normativa do Texto Maior (ao mesmo a força normativa da Constituição), sendo passível de controle pelo Poder Judiciário. Aliás, a defesa do meio ambiente é uma ideia/valor que aparece tanto no artigo 170 da CRFB/88, já comentado, quanto no artigo 225 da CRFB/88, o qual será dissecado como subitem do próximo tópico.

2.3 - DEVER DO ESTADO DE PROTEGER O MEIO AMBIENTE

Antes de buscar a compreensão da defesa do meio ambiente como um “direito-dever” na Constituição Federal de 1988, necessário resgatar a temática da consciência mundial de crise ambiental instaurada no planeta Terra, assim como a ascensão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental. Sem deixar de analisar a corrente do ecologismo denominada desenvolvimento sustentável, assim como investigar se o plexo normativo constitucional brasileiro é aderente da linha filosófica do biocentrismo. Para, no decorrer dessa etapa, perscrutar sobre o real alcance do dever do Estado e dos indivíduos de protegerem a qualidade ambiental, assim como os possíveis modelos estatais de preservação do meio ambiente.

Conforme já relatado no tópico sobre o Estado Socioambiental, a preocupação quanto à qualidade do meio ambiente no mundo apenas ocorreu na década de 60 e 70 do século XX. Percebeu-se que o modo de produção capitalista é dotado de uma grande voracidade no elaborar as mercadorias, as quais não servem mais apenas para satisfazer necessidades humanas, mas sim, principalmente, buscar o lucro, o qual tende ao infinito. O certo é que as matérias-primas não são infinitas. E neste processo produtivo, retira-se cada vez mais matérias-primas da natureza, causando degradação, e devolve para o meio ambiente os

detritos, causando poluição. Isso, sem mencionar a questão social da má distribuição de riquezas pelo mundo afora, engrossando as fileiras das populações paupérrimas, as quais não possuem o mínimo de sua dignidade protegida.

É elaborada, já no ano de 1987, no Relatório *Nosso Futuro Comum*⁸³, uma proposta política de solução viável para conciliar o desenvolvimento com a proteção ambiental: o evangelho do desenvolvimento sustentável. Perfilhar sobre o conteúdo da sustentabilidade ecológica é de suma importância no mundo que agora se declara a favor do desenvolvimento sustentável.

As razões da força e da aceitação quase plenas da noção de sustentabilidade, no entender de inúmeros autores, divulgadores de posturas mais críticas, estão justamente nas suas ‘fraquezas, imprecisões e ambivalências’. Assumindo forma extremamente elástica, a sustentabilidade reúne posições políticas e teóricas as mais contraditórias possíveis, tal como a ideia de democracia. De fato, agora que somos todos democráticos – pois a democracia nunca na história foi um conceito tão popular, em função do caráter aberto que tornou a expressão e do vazio de seu significado e da sua prática –, também somos todos defensores da sustentabilidade⁸⁴.

Apesar deste incipiente vazio conceitual e desta característica genuinamente política, a expressão “desenvolvimento sustentável” percorreu o mundo, foi incorporada nas legislações internas dos países. Possibilitou uma nova forma de enfrentamento da preservação ambiental frente ao modelo hegemônico de economia, qual seja, o denominada capitalista, que visa o lucro como meta, sem se preocupar com a finitude dos “recursos” naturais.

No Brasil, tanto na Constituição Federal de 1988⁸⁵ quanto em normas infraconstitucionais (como, por exemplo, a Lei n.º 6.938/1981 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente⁸⁶ e a Lei n.º 10.257/2001 que institui o Estatuto da Cidade⁸⁷) pode ser detectada a influência do desenvolvimento sustentável. No plano constitucional, convém destacar que o termo “desenvolvimento sustentável” não aparece de forma explícita, sendo inferido pela interpretação conjunta do artigo 3.º (objetivos fundamentais), artigo 170 (ordem econômico) e artigo 225 (meio ambiente), todos da CRFB/88. Há quem defenda a presença do princípio do desenvolvimento sustentável na parte final do artigo 225 da CRFB/88, ao mencionar o dever de proteção ambiental para as presentes e futuras gerações⁸⁸.

⁸³ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1991.

⁸⁴ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni. *Risco Ecológico Abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável*. Caxias do Sul: Educs, 2014, p. 138-139.

⁸⁵ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 5

⁸⁶ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Op. cit.*, p. 1421.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 1095.

⁸⁸ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e*

No plano internacional, vários documentos, incluindo Tratados Internacionais, consagraram o desenvolvimento sustentável como princípio norteador. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro em 1992, pode ser considerada o marco para o fortalecimento do princípio do desenvolvimento sustentável já esboçado no Relatório Brundtland⁸⁹.

Conceituar desenvolvimento sustentável na atualidade é um esforço desempenhado por vários autores, cita-se, por exemplo, José Eli da Veiga e Ignacy Sachs. Pelos ensinamentos desses estudiosos, alguns pontos já foram esclarecidos, como, por exemplo, a ideia de que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico apenas, mas sim de progresso, medido com a obtenção de uma melhor qualidade de vida para todos. Veiga sugere, por exemplo, trocar o Produto Interno Bruto (PIB) pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para medir o progresso de um país⁹⁰. Por outro giro, sustentabilidade deve ser entendida como preservação do meio ambiente, fornecendo uma dimensão ecológica (além da econômica e social) para o princípio do desenvolvimento sustentável, cujas diretrizes seriam, segundo Sachs, preservar os recursos renováveis, limitar o uso dos recursos não renováveis e respeitar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais⁹¹.

Mesmo assim, já existe compreensão de que a sustentabilidade absoluta não é possível de conviver com o desenvolvimento. O que se torna imprescindível é buscar novos processos de crescimento econômico que presem pela maior sustentabilidade possível de ser atingida pela humanidade. Nesse sentido:

O conveniente compromisso com ‘desenvolvimento sustentável’, que se firmou a partir de meados dos anos 1980, é uma manifestação inequívoca de que se tornou imprescindível encontrar um modo menos destrutivo e mais duradouro de crescimento. Mas, para conquistar *mais* sustentabilidade (já que o processo de desenvolvimento não poderá atingi-la em termos absolutos), é preciso definir o conjunto de operações necessárias a uma completa reorientação do processo de crescimento econômico.

A evolução do conceito político de desenvolvimento sustentável para verdadeiro princípio jurídico do Direito Ambiental é acompanhada do próprio amadurecimento dessa nova seara jurídica que é o Direito Ambiental. Entretanto, mais do que uma área autônoma do

Legislação Aplicável. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 115.

⁸⁹ WERNER, Eveline de Magalhães; AYALA, Patryck de Araújo. “O estado socioambiental e o dever de proteção de projetos de vida sustentáveis”. In: *Revista Direito, Ambiente e Sociedade*. Volume 1, número 2. Caxias do Sul: Educs, 2011, p. 224.

⁹⁰ VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, *passim*.

⁹¹ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, *passim*.

ordenamento jurídico com regras e princípios próprios, o Direito Ambiental com seus instrumentos idôneos para salvaguardar o meio ambiente galgou a posição privilegiada de direito fundamental, com todo o regime jurídico especializado desse status, como a proibição do retrocesso⁹².

Com a consagração da corrente do desenvolvimento sustentável, há um deslocamento do problema jurídico-ambiental típico da primeira geração de problemas ecológicos (preocupando-se com os elementos isolados, como poluição das águas, ar, solo; e tendo como sujeito relevante a pessoa ou grupo de pessoas) para a segunda geração de problemas ecológicos (relacionando-se com os efeitos que extravasam a consideração isolada daqueles elementos, cuidando de estudar o efeito estufa, as mudanças climáticas etc.; e buscando salvaguardar a geração futura). Paralelamente a isso, transpassa-se a abordagem do campo dos direitos para o terreno dos deveres fundamentais. A responsabilidade de todas as forças sociais (“shared responsibility”) para o dever fundamental ecológico, em nome da justiça intergeracional, é formulada. O individualismo dos direitos fundamentais é suplantado, cede lugar aos direitos de solidariedade, para dividir responsabilidades entre os cidadãos e os entes políticos na procura de soluções para a crise ambiental⁹³.

Inaugurando a terceira categoria de direitos fundamentais, o meio ambiente sadio desponta como exemplo paradigmático dos direitos da solidariedade, configurando direitos-deveres⁹⁴. Afinal todos possuem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como é dever do Estado e de todos os indivíduos proteger o mesmo ambiente, conforme dispõe o artigo 225 da CRFB/88.

Devido a essa característica de ser direito e dever ao mesmo tempo, ou seja, é um direito que acaba se voltando como um dever para o mesmo titular, os direitos ecológicos também recebem o nome de “direitos *boomerang*” ou “direitos com efeito *boomerang*”, sempre ligados a ideia de solidariedade, a qual justifica o limite desse direito pela imposição de um dever conexo. Pois, o ser humano ao mesmo tempo que necessita explorar os recursos naturais também é dependente deles para sobreviver⁹⁵. Assim, não se trata de um dever

⁹² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental”. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Orgs). *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias do Sul: Educs, 2011, p. 18-19.

⁹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “O direito ao ambiente como direito subjetivo”. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. 1.^a edição brasileira, 2.^a edição portuguesa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p 177-178.

⁹⁴ VIERA DE ANDRADE, José Carlos. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. 2.^a edição. Coimbra: Almedina, 2001, p. 62.

⁹⁵ NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 52.

autônomo fundamental, pois este se configura pela ausência de relação com um direito subjetivo, como o dever autônomo fundamental de pagar impostos, de serviço militar ou ainda de voto ou sufrágio. No direito fundamental ao ambiente sadio há um dever conexo ou correlato com o direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁹⁶.

[...] sendo que a associação desses deveres aos correspondentes direitos é de tal modo forte que justifica a autonomização desses como ‘direitos de solidariedade’, ‘direitos poligonais’ ou ‘direitos circulares’, cujo conteúdo é definido necessariamente em função do interesse comum, pelo menos em tudo quanto ultrapasse a lesão de bens individuais, tendo assim a sua perspectiva objetiva um peso maior do que é próprio dos direitos fundamentais em geral⁹⁷.

Devido a essa característica de dimensão objetiva acentuada nos direitos da solidariedade, o viés prestacional (dimensão objetiva) do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se sobressai sobre o viés defensivo (dimensão subjetiva do direito). E em termos de prestação, ganha importância as políticas públicas de proteção desenvolvidas pelo Estado, fazendo com que este se desincumba de seu dever fundamental de preservar o meio ambiente (garantindo o direito ao meio ambiente com qualidade e ao mesmo tempo cumprindo também seu dever de proteção). Sem menosprezar o dever dos indivíduos para com o meio ambiente sadio (ao respeitarem as normas cogentes administrativas ou penais de proteção ambiental), o fato é que enquanto uma sociedade não alcance uma ética ambiental aguçada, necessária será a intervenção do Estado (prestação) para socorrer o ambiente da degradação e poluição humana, custodiando, de certa forma, o dever dos particulares para com o ambiente sadio. Sobre o conteúdo desse dever fundamental ecológico, ou suas dimensões ou perspectivas, Fensterseifer traz a seguinte síntese:

Dessa forma, pode-se dizer que os deveres fundamentais de proteção ambiental extrapolam, por assim dizer, a responsabilidade do ser humano para com os seus contemporâneos da espécie humana limitados no espaço territorial da sua comunidade estatal (ou seja, do Estado nacional), atingindo também os indivíduos de outros Estados (cidadãos transnacionais ou cosmopolitas), as futuras gerações humanas, bem como as demais espécies que compartilham com o ser humano o sua existência no Planeta. Portanto, conforme será desenvolvido a partir de agora de modo mais ilustrativo, pode-se destacar a existência de: *deveres fundamentais ambientais propriamente ditos, deveres fundamentais ambientais para com cidadãos de outros Estados nacionais (ou cosmopolitas), deveres fundamentais ambientais para com as gerações humanas futuras e deveres constitucionais*

⁹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5.^a edição. Coimbra: Almedina, 2002, p. 533.

⁹⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.199.

*ambientais para com os animais não-humanos e a Natureza em si*⁹⁸.

Em relação aos deveres fundamentais ambientais propriamente ditos, pode-se condensar o que já foi dito linhas acima sobre sua ligação com os direitos da solidariedade: sendo um direito-dever, um direito com efeitos *boomerang*, um dever conexo com o direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dirigido a todos, entes políticos e particulares. Pode-se acrescentar que esse dever (assim como os direitos fundamentais) também apresenta dimensão subjetiva (defesa ou função negativa) e dimensão objetiva (prestação ou função positiva). Os deveres fundamentais ambientais para com cidadãos de outros Estados nacionais (ligada à justiça intrageracional) se justifica pelo fato de que a degradação ambiental não se limita às fronteiras nacionais, podendo uma poluição local (emissão de gases, por exemplo) se espalhar por todo o globo terrestre. No sentido de preservar a perpetuidade da espécie humana, obedecendo a um critério de justiça intergeracional, já no caminho de um antropocentrismo alargado (como no *caput* do artigo 225 da CRFB/88), impõe-se o dever fundamental ambiental para com as gerações humanas futuras. Por fim, reconhecendo o valor intrínseco das demais espécies vivas no Planeta, sob uma lógica de justiça interespecies, fundamenta-se a perspectiva de um dever fundamental ambiental para com os animais não-humanos e a Natureza em si, mesmo não reconhecendo um direito próprio dos animais, das plantas, dos rios, etc. Não há aqui uma adesão ao total biocentrismo, mas já se pode falar de um antropocentrismo alargado, como a vedação de práticas que provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade (artigo 225, § 1.º, VII, da CRFB/88)⁹⁹.

Após preencher os contornos do conteúdo do dever fundamental ambiental, percebe-se a importância do Estado Socioambiental como agente guardião dessa obrigação imposta a todos (particulares e ao próprio Estado) de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja na esfera negativa, defendendo esse dever (através de ações populares, por exemplo), seja na esfera positiva, prestando uma atividade para fazer valer esse dever (implementando uma política pública de proteção ambiental específica, por exemplo).

‘Deve ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente’ (Declaração de Estocolmo/72). A Declaração do Rio de Janeiro/92, em seus 27 princípios, menciona pelo menos vinte vezes o termo ‘Estados’, dizendo no *Princípio 11*: ‘Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente’. A gestão do meio ambiente não é matéria que

⁹⁸ FENSTERSEIFER, Tiago. *Op. cit.*, p. 204.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 204-208.

diga respeito somente à sociedade civil, ou uma relação entre poluidores e vítimas da poluição. Os países, tanto no Direito interno como no Direito internacional, têm que intervir ou atuar¹⁰⁰.

Nesta senda, convém responder a um questionamento: em relação à proteção ambiental, a CRFB/88 pode ser considerada antropocêntrica, biocêntrica ou ainda adotar um antropocentrismo alargado? Em outras palavras, o ser humano é que tem direito a um ambiente sadio (antropocentrismo) ou o próprio ambiente (a Natureza, biótica e abiótica) tem direito a um equilíbrio ecológico (biocentrismo)? Ou ainda seria possível defender um meio termo, antropocentrismo alargado ou biocentrismo atenuado?

Bosselmann afirma que os direitos humanos individuais não representam um desafio para a racionalidade econômica (a qual assume a posição greco-cristã de que tudo na Terra se destina ao uso exclusivo da humanidade), pois suas titularidades individuais são compatíveis com o individualismo e o materialismo. Ao passo que os direitos humanos transindividuais (aqui incluído o meio ambiente sadio) questiona o utilitarismo dessa racionalidade econômica, para alcançar uma efetiva sustentabilidade ecológica¹⁰¹.

A partir de uma perspectiva centrada na sustentabilidade, os direitos precisam ser complementados por obrigações. A mera defesa de direitos ambientais não alteraria o conceito antropocêntrico de direitos humanos. Se, por exemplo, os direitos de propriedade continuarem sendo compreendidos de maneira isolada e separada das limitações ecológicas, eles irão reforçar o antropocentrismo e incentivar um comportamento abusivo. Precisamos considerar, então, uma teoria dos direitos humanos que esteja baseada numa ética não antropocêntrica¹⁰².

Uma influência do viés biocêntrico da proteção ambiental pode ser encontrado no denominado “novo constitucionalismo latino-americano”, no qual, por exemplo, a Constituição do Equador de 2008 reconhece os direitos da “Pacha Mama” (Mãe-Terra), apresentando a natureza como um sujeito de direitos¹⁰³.

Art. 71. A natureza ou Pacha Mama, onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente a sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos. Toda pessoa, comunidade, povoado, ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. Para aplicar e interpretar estes direitos, observar-se-ão os princípios estabelecidos na Constituição no que for pertinente. O Estado incentivará as pessoas naturais e jurídicas e os entes coletivos para que

¹⁰⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19.^a edição. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 113.

¹⁰¹ BOSSELMANN, Klaus. “Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 74.

¹⁰² BOSSELMANN, Klaus. *Op. cit.*, p. 75.

¹⁰³ BELLO, Enzo. *A cidadania no constitucionalismo latino-americano*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012, p. 116.

protejam a natureza e promovam o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema¹⁰⁴.

Qual a diferença dessa redação para a contida no artigo 225 da Constituição Brasileira de 1988, onde se afirma: “todos tem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo [...]”? Ora, aqui o sujeito do direito são os seres humanos, os quais possuem o direito ao meio ambiente sadio, sendo a natureza um bem coletivo, objeto de desfrute. Ao passo que na Constituição do Equador de 2008 é a própria natureza (“Pacha Mama” em si) o sujeito dos direitos.

Todavia, apesar da conclusão acima, não se pode afirmar que a CRFB/88 adota um antropocentrismo puro no quesito do direito-dever fundamental ambiental. Não se pode desconsiderar o dever fundamental ambiental para com os animais não-humanos e a Natureza em si no Texto Maior de 1988:

Ar. 225.

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetem os animais a crueldade¹⁰⁵.

Assim, não se protege somente a qualidade de vida humana, mas também as demais formas de vida, animal ou vegetal, mesmo sem atribuir um direito subjetivo à Natureza. Desta forma, mais condizente afirmar que o plexo normativo constitucional brasileiro se coaduna com um antropocentrismo alargado ou biocentrismo atenuado quanto ao direito-dever fundamental ambiental.

O *caput* do art. 225 é antropocêntrico. [...] A Declaração da Conferência do Rio de Janeiro/92 ratificou esse posicionamento ao colocar, no seu Princípio 1: ‘Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável’. Nos parágrafos do art. 225 equilibra-se o antropocentrismo com o biocentrismo (nos §§ 4.º e 5.º e nos incisos I, II, III e VII do § 1.º), havendo a preocupação de harmonizar e integrar seres humanos e biota¹⁰⁶.

Por fim, antes de encerrar o presente tópico e passar para uma análise mais profunda do artigo 225 da CRFB/88, conveniente trazer a baila os apontamentos de Kloepfer a respeito

¹⁰⁴ Documento disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalFoco&idConteudo=195972>>. Acesso em: 05 de julho de 2015.

¹⁰⁵ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 71.

¹⁰⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19.ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 135.

dos modelos futuros de Estado ecologicamente orientado, destacando a importância do Estado na proteção ambiental devido ao seu monopólio de poder. Já no início de sua explanação, adverte o autor, “independentemente de como será configurada de fato a futura política para o meio ambiente, resta constatar o seguinte: toda ampliação da proteção do meio ambiente tem, em última análise, implicações para o sistema político e econômico do nosso Estado”¹⁰⁷.

Tendo como norte essa ideia fundante, ou seja, que toda ampliação da proteção do meio ambiente implica uma mudança no sistema político e econômico de um Estado, a presente dissertação pretende trazer uma nova abordagem da política pública de fomento ao agronegócio na República Federativa do Brasil que esteja em consonância com os ditames da Constituição Federal de 1988 sobre a economia nacional e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou em outras palavras, com os ditames do desenvolvimento sustentável.

Kloepfer, na tarefa de traçar modelos futuros do Estado ecologicamente orientado, começa abordando a dimensão global, reiterando que uma política eficaz para o meio ambiente só pode ser concluída por um governo mundial, mas esclarece que tal política, com um executivo mundialmente centralizado, não é provável de ocorrer tão logo. Em seguida, analisa perspectivas para os Estados nacionais plurais. Aborda pontos extremos que vai desde modelos de Estados totalitários (“ecoditadura”, “ecofascismo”, “ecosocialismo”, onde somente um Estado forte, centralizado, dotado de competências abrangentes poderia dar conta das múltiplas demandas ambientais) até modelos onde o papel do Estado teria uma ampla restrição na proteção do meio ambiente (onde vigeria uma verdadeira “societarização”, com apostas nas forças da sociedade para melhoria da qualidade ambiental). Por fim, ainda traz o viés alternativo, onde o Estado impede os modos de produção danosos ao meio ambiente mediante taxações e proibições, mas também disponibiliza recursos financeiros para a economia, diminuindo a intervenção do Estado de acordo com o alcance de metas propostas¹⁰⁸.

O referido viés alternativo, ou seja, intervenção do Estado tão menos necessária quanto mais efetiva for a conscientização e a participação da sociedade na proteção do meio ambiente está de acordo com o Estado Socioambiental que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traça em seus princípios fundamentais.

¹⁰⁷ KLOEPFER, Michael. “A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal de Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva jurídica”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 42.

¹⁰⁸ KLOEPFER, Michael. *Op. cit.*, p. 62-70.

Pois se está demandando uma política para o meio ambiente (projetada para o longo prazo), cujo instrumental atue de modo eficiente, isto é, imediato e duradouro, sem entrar em conflito com os valores fundamentais da Constituição. O desenvolvimento desse instrumental exige da ciência jurídica, assim como das ciências econômicas e sociais, e também das ciências naturais ou das disciplinas técnicas, um diálogo interdisciplinar mais intenso do que o praticado até o momento, visando ao aprimoramento da análise prospectiva dos efeitos futuros aqui apenas indicada. [...] a qualidade de vida não é determinada apenas por um meio ambiente digno, mas também por um sistema político humano¹⁰⁹.

Acredita-se que não basta ao Estado brasileiro exercer sua função normativa, editando normas administrativas e penais para cumprir seu dever de controlar a degradação ambiental, é necessário regular e implantar políticas públicas para incentivar o real cumprimento das normas de proteção ambiental por parte da sociedade. Deste modo, estaria em consonância com o discurso do desenvolvimento sustentável, implícito na CRFB/88 pela interpretação conjunta de seus princípios-essência, mormente os encontrados nos artigos 3.º, 170 e 225.

2.3.1 - Artigo 225 da Constituição Federal de 1988

O Capítulo VI da Constituição de 1988, intitulado “Do Meio Ambiente”, compreendendo o artigo 225 e seus seis parágrafos, é considerado um “marco histórico de inegável valor”, ao passo que as Constituições brasileiras anteriores nem sequer mencionaram a expressão “meio ambiente”¹¹⁰. Constituições de outros Estados também tardaram em consagrar o meio ambiente sadio como direito fundamental.

Tema candente e que assumiu proporções inesperadas na segunda metade do século XX, com mais destaque a partir dos anos 70, bem se compreende que Constituições mais antigas, como a norte-americana, a francesa e a italiana, não tenham cuidado especificamente da matéria. Assim ocorria também no Brasil, nos regimes constitucionais anteriores a 1988. Mas, ainda que sem previsão constitucional expressa, os diversos países, inclusive o nosso, promulgaram (e promulgam) leis e regulamentos de proteção do meio ambiente. Isso acontecia porque o legislador se baseava no poder geral que cabia para proteger a ‘saúde humana’, tendo como pressuposto, explícito ou implícito, a saúde ambiental¹¹¹.

Uma incipiente preocupação ambiental constitucional pode ser notada no final da década de 60 no Brasil, quando o termo “ecológico” foi utilizado pela Emenda Constitucional

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 71-72.

¹¹⁰ MILARÉ, Édis. *Legislação ambiental no Brasil*. São Paulo: APMP, 1991, p. 3.

¹¹¹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 9.º edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 161.

n.º 1 de 1969, cominando em seu artigo 172: “A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo”¹¹².

Não obstante a preocupação com o meio ambiente seja antiga em vários ordenamentos jurídicos, inclusive nas Ordenações Filipinas que previam no Livro Quinto, Título LXXV, pena gravíssima ao agente que cortasse árvore de fruto, sujeitando-se ao açoite e ao degredo para África por quatro anos, se o dano fosse mínimo, caso contrário, o degredo seria para sempre, as nossas Constituições anteriores, diferentemente da atual, que destinou um capítulo para sua proteção, com ele nunca se preocuparam¹¹³.

Convém destacar que o viés de proteção ambiental presente no trecho das Ordenações Filipinas acima mencionado é utilitarista, mais preocupado com o valor de uso dos frutos da árvore do que com a qualidade do ambiente que esta árvore proporciona. Aliás, é com esse mesmo caráter utilitarista que a legislação infraconstitucional normatizou o meio ambiente bem antes do advento da CRFB/88, como o Código de Águas de 1934 e o Código de Pesca de 1938.

Já adiantando alguma coisa do capítulo sobre políticas públicas ambientais, Nusdeo aponta quatro fases na evolução das políticas de proteção do meio ambiente no Brasil: 1.ª) Administração dos recursos naturais; 2.ª) Controle da poluição industrial; 3.ª) Planejamento territorial e 4.ª) Gestão integrada dos recursos naturais. A primeira fase ocorreu no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), com o incentivo público para a industrialização do país, sendo tutelados vários recursos, através da criação de códigos de água, de pesca, florestal e de mineração. Havia uma tendência utilitarista, além de conservacionista (criação de parques nacionais). A segunda fase foi caracterizada pelo controle da poluição industrial, como resposta ao processo de industrialização sem controle ocorrido na década de 1970. A terceira fase, marcada pela criação da Lei n.º 6.766 de 19 de dezembro de 1977 (Lei do Parcelamento do Solo), buscou um planejamento territorial para regularizar o processo de urbanização descontrolado ocorrido em décadas anteriores. Por fim, a quarta fase, trata-se da gestão integrada dos recursos naturais, inaugurada com a edição da Lei n.º 6.938/1981¹¹⁴.

Como será visto no capítulo das políticas públicas, somente essa quarta fase pode ser considerada uma verdadeira política pública ambiental, quando se regula uma gestão ambiental (racional e participativa), criando uma base institucional, com planos, programas e

¹¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19.ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 132.

¹¹³ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 24.ª edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 838.

¹¹⁴ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por Serviços Ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 93-94.

projetos contendo os instrumentos necessários para uma proteção ambiental efetiva.

Acrescenta-se a essa evolução nas políticas públicas ambientais uma quinta e importantíssima fase, inaugurada com a Constituição Federal de 1988: o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de terceira espécie ligado aos direitos da solidariedade (direitos difusos), nos seguintes termos:

CAPÍTULO VI
DO MEIO AMBIENTE

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 as presentes e futuras gerações¹¹⁵.

E como todo direito fundamental, o direito ao ambiente sadio também apresenta duas dimensões bem definidas: uma de defesa (subjéctiva) e outra prestacional (objectiva).

Por um lado, o poder do sujeito afetado no seu direito à sadia qualidade de vida de voltar-se contra o Poder Público ou contra o poluidor para fazer respeitar esse seu direito, por exemplo através da atuação em juízo. Uma outra faculdade colocada à disposição do cidadão é a de participação nas decisões administrativas, seja em discussões durante audiências públicas, ou por outros caminhos, como fazendo valer seu direito de representação e o de informação sobre os atos administrativos. Por outro lado, este direito se desdobra no dever do Poder Público, no âmbito de sua competência legislativa ou executiva, de atuar com o objetivo de criar condições para a sua efetivação. Neste sentido, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se revela também numa norma-objectivo. Sua efetividade está ligada ao desenvolvimento dos objetivos elencados nos incisos do artigo 225, ou seja, a realização deste direito tanto mais efetiva será quanto maior a eficiência das práticas de políticas públicas coordenadas com as atividades privadas¹¹⁶.

Nesse diapasão, importante destacar que as políticas públicas ambientais desenvolvidas pelo Estado consistem em poderosos instrumentos para satisfazer tanto a dimensão objectiva do dever fundamental ambiental (tratada linhas atrás) quanto a dimensão objectiva do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (aqui ventilada).

Decompondo uma análise do artigo 225 da CRFB/88, Miralé aponta seis aspectos importantes de nota. Em primeiro lugar, concebe-se um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de natureza indisponível, como todos os direitos humanos. Por segundo, destaca o meio ambiente como entidade autónoma, “bem de uso comum do povo”, um verdadeiro patrimônio público que pertence à sociedade como um todo, de uso coletivo. A

¹¹⁵ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 71.

¹¹⁶ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Económico*. 3.ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 229-230.

terceira consideração chama a atenção para a vinculação do meio ambiente e sua essencialidade para a sadia qualidade de vida dos seres humanos. Assim, a proteção ambiental é necessária para garantir a dignidade humana. Numa quarta constatação, cria-se um dever ao Poder Público, verdadeiras obrigações de fazer, no intuito de defender e preservar o meio ambiente, não se tratando de discricionariedade administrativa. Em quinto lugar, o cidadão deixa de ser um mero titular de um direito (posição passiva) para se investir também no dever de defesa e preservação ambiental (posição ativa), numa relação jurídica funcional. Por fim, em sexto, traz a interpretação de que não somente as presentes gerações são titulares do bem jurídico meio ambiente, mas também as gerações futuras, criando o dever intergeracional¹¹⁷.

Numa classificação mais curta, porém, talvez mais profunda do alcance do artigo 225 da CRFB/88, Derani divide em três partes o referido artigo:

O texto do artigo 225 da Constituição Federal pode ser visualizado em três partes: 1. apresentação de um direito fundamental – direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; 2. descrição de um dever do Estado e da coletividade – defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações; 3. prescrição de normas impositivas de conduta, inclusive normas-objetivo, visando assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹¹⁸.

Como direito constitucional de todos, explica Derani, a realização individual do direito fundamental ao meio ambiente sadio está ligado diretamente à sua realização social, uma vez que é compreendido como bem de uso comum do povo, um patrimônio coletivo, sobre o qual não é possível apropriar-se individualmente de parcelas para consumo particular¹¹⁹.

A Constituição, com isso, segue, e até ultrapassa, as Constituições mais recentes (Bulgária, art. 31, ex-URSS, art. 18, Portugal, art. 66, Espanha, art. 45) na proteção ambiental. Toma consciência de que a ‘qualidade do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja *preservação, recuperação e revitalização* se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida¹²⁰.

Protegendo o entorno do ser humano, protege-se a dignidade humana. A qualidade de vida passa necessariamente pela qualidade ambiental donde esta vida se desenvolve,

¹¹⁷ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 9.^a edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 174-175.

¹¹⁸ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3.^a edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 256.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31.^a edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 848-849.

confirmando a natureza de direito humano atribuída ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Mas qual o real alcance da expressão “meio ambiente” e no que consiste esse equilíbrio ecológico? Sem aprofundar demasiadamente sobre o tema, convém salientar que há um conceito legal de meio ambiente no artigo 3.º da Lei n.º 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), nos seguintes termos: “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Advoga-se que esse conceito foi recepcionado pela Constituição de 1988, ao utilizar no artigo 225 a expressão “sadia qualidade de vida”, tutelando, assim, o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. Pois há nesse artigo dois objetos de tutela ambiental: um imediato, a qualidade do meio ambiente; e outro, mediato, segurança, bem-estar e saúde da população¹²¹.

De forma sintética, o meio ambiente natural é constituído pelo solo, água, ar atmosférico, flora e fauna. O meio ambiente artificial consiste no conjunto de edificações e equipamentos públicos construídos dentro do espaço urbano. Cultural é o meio ambiente formado pelo patrimônio histórico, artístico, paisagístico e etc. identificadores de uma cultura específica. Por derradeiro, o meio ambiente do trabalho consiste no local onde as pessoas desenvolvem suas atividades laborais. Todos esses meios estão protegidos constitucionalmente pela Carta Política de 1988, o que demonstra a opção por um conceito amplo de meio ambiente¹²².

Resta agora elucidar sobre o sentido de equilíbrio ecológico que se exige para o meio ambiente.

Equilíbrio ecológico ‘é o estado de equilíbrio entre os diversos fatores que formam um ecossistema ou *habitat*, suas cadeias tróficas, vegetação, clima, micro-organismos, solo, ar, água, que pode ser desestabilizado pela ação humana, seja por poluição ambiental, por eliminação ou introdução de espécies animais e vegetais’. Na Natureza ‘cada espécie vê suas ambições limitadas por aqueles que as devoram, pela falta de nutrição ou pelos incômodos meteorológicos. Todo o paraíso terrestre funciona como uma estufa munida de um termostato: ele oscila, em cada um de seus parâmetros, entre dois limites próximos’. O equilíbrio ecológico não significa uma permanente inalterabilidade das condições naturais. Contudo, a harmonia ou a proporção e a sanidade entre os vários elementos que compõem a ecologia – populações, comunidades, ecossistemas e a biosfera – hão de ser buscadas intensamente pelo Poder Público, pela coletividade e por todas as pessoas¹²³.

¹²¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 54.

¹²² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 6.ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 19-23.

¹²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19.ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 136.

Em suma, o equilíbrio ecológico é a harmonia que deve reinar dentro de um ecossistema, entre o ser humano e a natureza, para permitir a vida animal e vegetal ali presente. E desta forma, também é garantida a sadia qualidade de vida dos seres humanos, pois esses são dependentes desta mesma vida animal e vegetal para sua própria sobrevivência e dignidade.

Na tentativa de encontrar o sentido da expressão *meio ambiente ecologicamente equilibrado* buscamos as lições já colocadas nos itens anteriores onde se destaca: a) a noção de *meio ambiente* a partir da relação de interdependência entre o homem e natureza, o que ocorre de forma dinâmica, sistêmica e mutante e b) que a tutela ao direito ao meio ambiente sadio não se constitui numa simples garantia à vida humana, mas se estende à manutenção das bases que sustentam a vida em todas as suas formas (incluindo-se aí as demais espécies de seres vivos)¹²⁴.

Em relação ao dever fundamental ambiental, acredita-se que já foi discorrido o suficiente para compreender esse ônus da coletividade e do Poder Público de preservação ambiental para com as presentes e as futuras gerações, ligado ao princípio da solidariedade. Desta feita, seguindo a explicação de Derani, cabe somente esclarecer sobre as normas impositivas de conduta, contidas principalmente no artigo 225, § 1.º, da CRFB/88:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (...).
 § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
 I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
 II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
 III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
 IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
 V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
 VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
 VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade¹²⁵.

Realizando um cotejo entre as normas impositivas dos incisos citados com o artigo

¹²⁴ DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio Ambiente Sadio: direito fundamental em crise*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 91-92.

¹²⁵ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 71.

9.º da Lei n.º 6.938/1981¹²⁶ percebe-se que alguns instrumentos da política nacional do meio ambiente contidos nesse artigo 9.º ganharam agora o status de norma constitucional, como a avaliação de impactos ambientais, criação de espaços territoriais especialmente protegidos e o licenciamento ambiental. Ou seja, uma política pública que não respeitar essas diretrizes contidas nos incisos do § 1.º do artigo 225 da CRFB/88, como não proteger a fauna e a flora, será considerada inconstitucional, cabendo controle judicial por meio de ação popular (art. 5.º, LXXIII, da CRFB/88)¹²⁷ ou ação civil pública (Lei n.º 7.347/1985)¹²⁸.

Quanto aos §§ 2.º ao 6.º do artigo 225 da CRFB/88, estes formam determinações particulares, com objetos e setores específicos, os quais devido ao seu conteúdo ecológico elevado ganham proteção constitucional, como a responsabilidade objetiva de reparar os danos ambientais contida no § 3.º desse artigo¹²⁹.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas¹³⁰.

Como já mencionado quando do enfrentamento do dever fundamental ambiental, o termo “desenvolvimento sustentável” não se encontra de forma expressa na CRFB/88. Todavia, da interpretação conjunta do artigo 225 com o artigo 170 do Texto Maior é possível inferir a consagração constitucional por um desenvolvimento sustentável. Afinal, a exploração econômica da natureza, por expreso comando constitucional, deve se nortear pela defesa do meio ambiente. Sendo que esta obrigação é reforçada pela imposição constitucional do dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Princípio da ordem econômica constitui também a *defesa do meio ambiente* (art.

¹²⁶ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Op. cit.*, p.1422.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 11.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 1445.

¹²⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 55.

¹³⁰ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 71.

170, VI). Trata-se de *princípio constitucional impositivo* (Canotilho), que cumpre dupla função, qual os anteriormente referidos. Assume também, assim, a feição de *diretriz* (Dworkin) – *norma-objetivo* – dotada de caráter *constitucional informador*, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas. Também a esse princípio a Constituição desde logo, especialmente em seu art. 225 e parágrafos – mas também nos seus arts. 5.º, LXXIII; 23, VI e VII; 24, VI e VIII; 129, III; 174, § 3.º; 200, VIII e 216, V – confere concreção. A Constituição, destarte, dá vigorosa resposta às correntes que propõem a exploração dos recursos naturais, abroqueladas sobre o argumento, obscurantista, segundo o qual as preocupações com a defesa do meio ambiente envolvem propostas de ‘retorno à barbárie’. O Capítulo VI do seu Título VIII, embora integrado por um só artigo e seus parágrafos – justamente o art. 225 – é bastante avançado¹³¹.

Conclui-se que toda política pública com viés econômico e ambiental capitaneada pelo Estado, no seu desincumbir prestacional de efetivação de direitos humanos, como a presente proposta de política pública de fomento ao agronegócio, cujo conteúdo será explanado no capítulo 4, deve priorizar um desenvolvimento sustentável, o que passa necessariamente pela interpretação e aplicação harmoniosa dos artigos 170 e 225 da CRFB/88.

3 - POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O tema das políticas públicas é transversal e multidisciplinar, envolvendo diversas discussões nas áreas da Administração Pública, da Gestão Pública, da Sociologia Social e Jurídica, da Psicologia Social e, principalmente do Direito, com ênfase no Direito Constitucional e Administrativo¹³². Além dessas áreas, um estudo de Teoria Geral do Estado é fundamental para compreender as políticas públicas.

Como já salientado no tópico do Estado Social, as políticas públicas surgiram para implementar os direitos sociais, econômicos e culturais. No Estado Absolutista, período da formação do Estado-Nação, quando imperava no plano econômico o mercantilismo, havia o governo do homem (*government by men*), sem o controle constitucional do poder de governar. No Estado Liberal, passa-se a ter o governo da lei (*government by law*), uma vez que os poderes estatais são delimitados pelas Constituições, contudo, ainda não há a intervenção estatal no plano social e econômico (ainda na fase do capitalismo comercial ou mercantil). Ao configurar os Estados Sociais, as Constituições consagraram os direitos sociais e econômicos

¹³¹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 7.ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 281.

¹³² LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 177.

(fase do capitalismo industrial ou concorrencial), necessitando implementar o governo das políticas (*governmet by policie*), como instrumentos de ação do governo¹³³. No Estado Socioambiental, a lógica do governo das políticas ainda prevalece atual, dentro do momento econômico do capitalismo financeiro.

Assim, falar de políticas públicas no Brasil só possui substrato teórico e prático a partir da Constituição de 1934, quando o Estado brasileiro passou a intervir na economia e na área social, necessitando prestar serviços públicos para atender os incipientes direitos consagrados. Entretanto, uma maior profusão das políticas públicas no país somente adveio após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Pode-se marcar os anos de 1990 como o período em que a temática das políticas públicas ganha presença no universo do direito no Brasil, aspirando à quitação da dívida social, pela realização dos direitos sociais, com o tratamento ambicioso e generoso que lhes conferia a Constituição Federal de 1988. Não bastava a democracia política, do voto, que só viria a ser plenamente reconquistada nas eleições presidenciais de 1989, dado o insucesso do movimento pelas eleições diretas, em 1984. O país reclamava que ela fosse completada pela democracia econômica e social¹³⁴.

Como instrumento de concretização dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (Estado Socioambiental brasileiro pós-CRFB/88), exigindo uma prestação positiva do Estado, as políticas públicas abrangem um vasto campo de atuação, podendo ser classificadas em: políticas econômicas (como o Plano Bresser de 1987 e o Plano Real de 1994), política de subsídio a determinados setores da economia (como o crédito rural), políticas regulatórias, política ambiental (como a política nacional do meio ambiente), políticas urbanas e políticas sociais, tais como as educacionais, de saúde, e de redistribuição de renda, como a assistência social e, de certa forma, a previdenciária¹³⁵. Insta esclarecer que uma mesma política pública pode revestir mais de um caráter, como a presente política aqui defendida de fomento ao agronegócio, pela concessão do crédito rural, que envolveria aspectos econômicos, sociais e ambientais.

¹³³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 252.

¹³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 1.^a edição, 2.^a tiragem. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25.

¹³⁵ RIANI, Frederico Augusto D'avila. *Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário*. Sequência (Florianópolis), n. 66, p. 137-160, jul. 2013, p. 145.

3.1 - COMPREENSÃO CONTEMPORÂNEA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Pereira, política pública significa um conjunto de decisões e ações do Estado e da sociedade com as seguintes características: responsabilidade de uma autoridade pública que administra bens públicos (como saúde pública) sob controle da sociedade; visa concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis, operacionalizados por meio de projetos, programas e serviços sociais; guia-se pelo princípio do interesse comum ou público e não pelo interesse particular ou da soberania dos governantes; procura satisfazer as necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada (necessidades do capital)¹³⁶.

A compreensão contemporânea de políticas públicas deve elucidar acerca de seus elementos estruturais, como os atores envolvidos, a natureza jurídica do processo regulador, momentos conformadores, suas finalidades, assim como a necessidade de custeio. Dentro desse contexto, uma definição bastante ampla é apontada por Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados¹³⁷.

Realizando uma dissecação dos elementos estruturais das políticas públicas, necessário esclarecer acerca de seus atores, seriam eles somente as autoridades públicas? A sociedade civil não possui nenhuma participação indireta ou direta na gestão das políticas públicas? Além disso, somente a ação governamental configura uma política pública, ou a omissão proposital do Estado também poderia fazer parte desse processo? Ainda, qual o papel do Poder Judiciário na gestão de políticas públicas?

No Estado Democrático de Direito, como o Brasil configurado pela CRFB/88 (artigo 1.º e parágrafo único), a soberania popular pode ser realizada de forma indireta, através da eleição de membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo, ou de forma direta, com a participação pessoal e direta na formação dos atos de governo, como ocorre nos conselhos gestores, os quais permitem a ingerência popular na gestão administrativa de políticas públicas.

¹³⁶ PEREIRA, Potyara A. P. “Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito da cidadania”. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs.). *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 95-96.

¹³⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Estado e sociedade civil convocados pela Constituição, para, lado a lado, decidirem sobre a formulação e implantação das políticas públicas necessárias à comunidade. Constituem-se em um dos instrumentos de efetiva participação popular, no processo de gestão político-administrativo-financeiro e técnico-operativo, com caráter democrático e descentralizador¹³⁸.

Deste modo, fica evidente que os atores das políticas públicas não ficam adstritos às autoridades públicas (membros dos Poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário), mas também incluem a sociedade civil, seja de forma indireta (quando elegem os membros do Legislativo, os quais elaboram o substrato jurídico das políticas públicas, elencando os interesses públicos a serem contemplados, ou mesmo aprovam os orçamentos públicos para custeio das políticas públicas), seja de forma direta (quando participam de conselhos gestores, deliberando sobre a melhor forma de implantação da política pública e fiscalizando sua execução). Corroborando tal afirmação, vaticina Pereira:

Política pública, como já indicado, não é sinônimo de política estatal. A palavra *pública*, que sucede a palavra *política*, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade¹³⁹.

Todavia, a mesma autora salienta que a intervenção do Estado é condição necessária de uma política pública, a qual pode envolver atores governamentais e não-governamentais; ao passo que decisões privadas podem influenciar escolhas e comportamentos governamentais, mas não são políticas públicas¹⁴⁰.

Nesse diapasão, ganha destaque as influências da ideologia neoliberal na atuação cada vez mais intensa da sociedade civil na gestão de políticas públicas. Ao exigir uma diminuição do papel do Estado, as novas ideias liberais do fim do século XX e início deste século XXI defendem a não participação estatal na economia, transferindo as obrigações sociais do Estado para a sociedade. De acordo com o Neoliberalismo, “o Estado só deve executar as políticas públicas essenciais (piso vital mínimo), deixando para a iniciativa privada (instituições e organizações não governamentais) a tarefa de administrar e executar as

¹³⁸ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 150.

¹³⁹ PEREIRA, Potyara A. P. “Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito da cidadania”. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs.). *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 94.

¹⁴⁰ PEREIRA, Potyara A. P. *Op. cit.*, p. 96-97.

políticas públicas compensatórias”¹⁴¹.

Quanto ao tema da omissão estatal como parte do processo de política pública, na visão de Riani, para que tal comportamento omissivo constitua política pública é necessário estar presentes outros elementos estruturais. Assim, deve ser uma omissão estatal intencional; racional; com objetivos estabelecidos; com efeitos de longo prazo; envolver diversos atores; ser um processo, não um ato isolado; constituída de diferentes etapas (agenda/decisão, formulação, implementação, monitoramento e avaliação)¹⁴². Dentro desses parâmetros, políticas públicas englobam tanto as ações quanto as omissões estatais.

Questão candente nos fóruns acadêmicos atuais é a participação do Poder Judiciário na gestão de políticas públicas (elaboração, execução e controle). Nesse panorama, vários outros temas orbitam, como a judicialização da política¹⁴³, ativismo judicial¹⁴⁴, reserva do possível¹⁴⁵ e conteúdo mínimo dos direitos sociais¹⁴⁶.

Apesar da fase incipiente das discussões, já há certo consenso entre os doutrinadores de que o Poder Judiciário participa no controle judicial da execução de políticas públicas, justificado pelo princípio de inafastabilidade da jurisdição, insculpido no inciso XXXV, do artigo 5.º, da CRFB/88: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Desta forma, não pode o Poder Judiciário determinar por sentença, em ação civil

¹⁴¹ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 100.

¹⁴² RIANI, Frederico Augusto D’avila. *Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário*. Sequência (Florianópolis), n. 66, p. 137-160, jul. 2013, p. 152.

¹⁴³ O fenômeno da judicialização da política é uma situação fática, desprovida de vontade política, diante de um Estado Social no qual o Executivo não se desincumbe de sua missão constitucional de concretizar direitos sociais pela implementação de políticas públicas, restando ao Judiciário satisfazer a pretensão daqueles que socorrem à jurisdição para obterem a efetivação de seus direitos sociais, como, por exemplo, o direito à saúde. BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Revista Consultor Jurídico, dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica> Acesso em: 14 dez 2015.

¹⁴⁴ “O ativismo judicial, por sua vez, expressa uma postura do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário. Trata-se de um mecanismo para contornar, *bypassar* o processo político majoritário quando ele tenha se mostrado inerte, emperrado ou incapaz de produzir consenso”. BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Revista Consultor Jurídico, dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica> Acesso em: 14 dez 2015.

¹⁴⁵ Teoria que surgiu na Alemanha, na década de 1970, afirma que um interessado no cumprimento de um direito, o qual exige prestação estatal, somente pode exigir judicialmente tal conduta positiva do Estado dentro dos limites do razoável. Evoluiu para reserva do financeiramente possível, ou seja, só caberia ao Estado executar as políticas públicas se houvesse recursos financeiros para tanto. LIBERATI, Wilson Donizeti. *Op. cit.*, p. 117-118.

¹⁴⁶ Mínimo existencial ou conteúdo mínimo dos direitos sociais refere-se ao conjunto de direitos essenciais para a manutenção da vida com dignidade. Surgiu também na Alemanha, na década de 1950, quando ficou assente que o princípio da dignidade da pessoa humana não abrange somente a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, através das prestações de recursos materiais. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal ainda não delimitou o núcleo essencial dos direitos sociais, mas já considera a saúde e a educação como seus elementos integrantes. LIBERATI, Wilson Donizeti. *Op. cit.*, p. 122-124.

pública, por exemplo, a concessão de serviço público não previsto na lei ou na Constituição, pois a elaboração de política pública é ato privativo da Administração Pública, sob pena de violar o princípio da separação dos Poderes. Por outro giro, uma vez que a lei ou a Constituição define com clareza um direito social não adimplido por inércia ou deficiência do Poder Executivo em implementar a devida política pública, cabe ao Judiciário realizar o devido controle, determinando o gozo do direito, mesmo que não existam valores específicos no orçamento, devendo os gastos serem retirados da reserva de contingências, que deverá estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias¹⁴⁷.

Como afirmado acima, as políticas públicas são conjuntos de processos, os quais possuem natureza de regulação jurídica. Toda política pública possui um substrato jurídico, uma normatização que define sua estrutura institucional e o conteúdo dos planos, programas e projetos. “Assim, a política pública, ao mesmo tempo em que define o direito (por meio do processo político legislativo), também é definida por ele, uma vez que as normas jurídicas estabelecem os critérios obrigatórios a serem observados para a tomada das decisões políticas”¹⁴⁸. Dentro desse contexto, fala-se em dimensões de políticas públicas, usando conceitos em inglês de *polity* para denominar a estrutura institucional político administrativa (como uma secretaria do meio ambiente), *politics* para a criação de normas (como uma lei ambiental) e *policy* para o conteúdo dos planos, programas e projetos (por exemplo, um plano de manejo)¹⁴⁹. As normas jurídicas estabelecem o conteúdo das políticas públicas, sempre buscando satisfazer o interesse público (efetivação de direitos fundamentais), assim como determinam as instituições que executarão as políticas públicas.

Em relação aos momentos conformadores das políticas públicas, ciclos ou etapas das políticas públicas, numa perspectiva dinâmica ao invés da estática das dimensões acima citadas, os autores (Riani, 2013 *apud* Condé, 2006; Rodrigues, 2010; Souza, 2007) apresentam as seguintes etapas de uma política pública:

- (i) preparação da decisão política (identificação do problema a ser enfrentado) e definição da agenda (o problema ganha espaço na agenda política do Governo); (ii) formulação ou desenho da política pública; (iii) implementação (aplicação da política pela máquina burocrática); (iv) monitoramento (acompanhamento da implementação da política para, eventualmente, corrigir os rumos. Trata-se de uma avaliação concomitante à implementação); e (v) avaliação (nesse momento, avaliam-se os resultados da política implementada. É uma análise *a posteriori* dos efeitos

¹⁴⁷ APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. 1.^a edição (ano 2005), 4.^a reimpressão. Curitiba: Juruá, 2007, p. 168-169.

¹⁴⁸ FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais*. São Paulo: Senac, 2011, p. 186-187.

¹⁴⁹ FREIRIA (2001) *apud* FREY (2000). *Op. cit.*, p. 186.

produzidos, identificando-se a eficácia, a eficiência e a efetividade da política pública)¹⁵⁰.

Dessa análise dinâmica fica evidente a característica de processo das políticas públicas: processo eleitoral (escolha dos representantes políticos), processo administrativo (órgãos públicos de organização interna), processo legislativo (elaboração das leis), processo judicial (controle de políticas públicas pelo Judiciário), processo orçamentário (alocação de recursos para financiamento das políticas públicas)¹⁵¹.

Um dos elementos primordiais na definição de políticas públicas consiste na sua finalidade. O fim do Estado Constitucional é salvaguardar a dignidade da pessoa humana, garantindo um piso vital mínimo para todas as pessoas, através da proteção e garantia dos direitos fundamentais. Desta forma, a dignidade da pessoa humana além de ser um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1.º da CRFB/88), também configura um “metaprincípio”, uma finalidade suprema a ser atingida pela efetivação de todos os outros princípios jurídicos consagrados na Constituição¹⁵². Por sua vez, a operacionalização dos direitos fundamentais exige do Estado a oferta de serviços públicos essenciais para a população¹⁵³, através de políticas públicas. Conclui-se que a finalidade dessas políticas é satisfazer, concretamente, os direitos fundamentais insculpidos nas Constituições, mormente aqueles que necessitam de uma atividade positiva do Estado, elaborando e executando planos, programas e projetos, visando garantir uma vida digna para todos, com a prestação de serviços públicos, suprimindo as necessidades humanas.

Para esclarecer sobre quais seriam essas necessidades humanas, Pereira elabora um conceito de políticas públicas relacionado com a satisfação de “necessidades humanas básicas”, as quais seriam saúde física e autonomia pessoal. Por sua vez, para cobrir essas necessidades, imprescindível satisfazer as ditas “necessidades intermediárias” que, segundo Pereira *apud* Doyal e Gough, contemplam 11 categorias: a) alimentação nutritiva e água potável; b) habitação adequada; c) ambiente de trabalho desprovido de riscos; d) ambiente físico saudável; e) cuidados de saúde apropriados; f) proteção à infância; g) relações primárias significativas; h) segurança física; i) segurança econômica; j) educação apropriada; l)

¹⁵⁰ RIANI, Frederico Augusto D’avila. *Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário*. Sequência (Florianópolis), n. 66, p. 137-160, jul. 2013, p. 146.

¹⁵¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica de políticas públicas*. 1.ª edição, 2.ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 40-41.

¹⁵² LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p.69.

¹⁵³ “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 60.

segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto¹⁵⁴. Ao mencionar o meio ambiente físico saudável como uma dessas necessidades intermediárias, fica evidente a importância das políticas públicas ambientais para satisfação das necessidades humanas básicas no conceito acima analisado.

Por derradeiro, dentro do estudo dos elementos estruturais das políticas públicas, ainda resta esclarecer rapidamente sobre sua necessidade de custeio. Sem aporte financeiro não é possível a realização fática das políticas públicas, uma vez que manter instituições e fornecer serviços públicos exige a alocação de recursos materiais e humanos.

Para atender ao comando legal e antes de liberar o orçamento público para outras demandas, o Administrador Público deve prever, na lei orçamentária, os recursos financeiros privilegiados e necessários ao desenvolvimento e à manutenção das políticas sociais públicas. A inobservância desse preceito implica em comportamento negativo em afronta à lei¹⁵⁵.

Deste modo, compete ao Poder Legislativo ajustar o orçamento para suprir os custos das prestações estatais no cumprimento dos direitos fundamentais, abrangendo não só a satisfação dos direitos sociais, mas também os demais direitos consagrados na Constituição, inclusive o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.2 - POLÍTICAS AMBIENTAIS

Para traçar uma evolução histórica das políticas públicas ambientais no mundo e no Brasil é preciso, primeiramente, estabelecer uma diferenciação entre política ambiental estatal e política pública ambiental, na concepção contemporânea do termo, como já demonstrado na dissecação de seus elementos estruturais.

Pode-se apontar pelo menos três pontos de distinção entre política estatal e política pública no sentido moderno da palavra. A primeira delas trata-se dos atores envolvidos, uma vez que uma decisão política estatal advém da decisão de uma autoridade pública (membro do Executivo federal, estadual ou municipal), enquanto na política pública há participação da sociedade civil na tomada de decisões, através dos conselhos gestores. Em segundo lugar, pode-se destacar a satisfação de direitos fundamentais como finalidade precípua das políticas públicas (como a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), o

¹⁵⁴ PERERIA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2.^a edição. São Paulo: Cortez, 2002, p. 75-76.

¹⁵⁵ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Op. cit.*, p.120.

que nem sempre está presente numa decisão política estatal (como a decisão de um governador de parcelar a remuneração dos servidores estaduais diante de uma crise fiscal do Estado-membro). Por terceiro, as políticas públicas são processos “técnicos-rationais”, geridos por um substrato jurídico, com a criação de instituições para pôr em prática planos, programas e projetos, realizando uma gestão (racional e participativa), enquanto uma decisão política nem sempre é técnica, podendo privilegiar grupos de interesses (“lobbies”). Corrobora essa diferenciação o texto abaixo colacionado:

Entendo por ‘Política’ (com ‘p’ maiúsculo) no contexto deste trabalho, a ordenação institucional, segundo recursos de autoridade, dos interesses sociais em disputa, independentemente das fórmulas de competição particulares adotadas e quaisquer que sejam os fundamentos materiais e ideais dos interesses concretos envolvidos. Por outro lado, quando me refiro à ‘políticas públicas’ (ou simplesmente ‘políticas’), tenho em mente as traduções técnico-rationais de soluções específicas do referido jogo de interesses da Política¹⁵⁶.

Conclui-se que toda política pública engloba decisão política estatal, mas nem toda decisão política estatal faz parte de uma política pública. Isso fica mais evidente ao traçar um panorama da evolução da política ambiental no mundo e no Brasil. Diante da “degradação ambiental, materializadas pelo fenômeno das externalidades negativas que os diversos agentes econômicos se impõem mutuamente, percebeu-se a necessidade da intervenção estatal no sentido de mediar e resolver os conflitos daí resultantes”¹⁵⁷.

Essa intervenção pode ser simplificada em três fases mundo afora, com graus diferentes em cada país. Numa primeira fase, ocorrida do fim do século XIX até antes da Segunda Guerra Mundial, a intervenção estatal fica adstrita a disputas judiciais, figurando de um lado as vítimas das externalidades negativas e de outro lado os agentes poluidores ou devastadores. A segunda fase ocorre na década de 1950, quando surge uma política de comando-e-controle, com a imposição de padrões de emissões pela autoridade estatal e com a definição da melhor tecnologia para diminuir a poluição (corrente da modernização ecológica). Por fim, numa terceira fase, já na década de 1970, surge a política mista, adotando os “instrumentos econômicos de motivação à internalização de custos ambientais” juntamente com os instrumentos de comando-e-controle e, mais recentemente, com os instrumentos de

¹⁵⁶ REIS, Elisa Pereira. *Política e Políticas Públicas na Transição Democrática*. Artigo apresentado no Seminário Internacional sobre “O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática”, realizado na Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 18-20 de Maio de 1988. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_09/rbcs09_02.htm>. Acesso em: 16 dez de 2015.

¹⁵⁷ LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÂNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. “Política ambiental”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 164.

informação¹⁵⁸. Aqui é possível verificar que a primeira fase acima descrita pode ser considerada uma política ambiental, mas não uma política pública ambiental, porque não havia base institucional específica para realizar a proteção integrada do direito fundamental ao meio ambiente sadio, aliás, na década de 1950, esse direito fundamental não existia (não era consagrado nas Constituições dos Estados).

Por sua vez, traçando um panorama histórico das políticas ambientais no Brasil, Freiria advoga que ocorreu uma política de ocupação territorial no Brasil desde 1500 até início do século XX, em seguida houve uma política de proteção dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico (inaugurada com o Código Florestal de 23 de janeiro de 1934 e o Código de Águas de 10 de julho de 1934). Até mesmo o Estatuto da Terra de 30 de novembro de 1964 adveio com uma visão utilitarista dos recursos naturais. Uma terceira fase foi inaugurada na década de 1970, quando surgiram leis para controle técnico e territorial da poluição, como a Lei n.º 6.453 de 17 de outubro de 1977 sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a Lei n.º 6.766 de 19 de dezembro de 1979 para disciplinar os usos e formas de parcelamento do solo urbano. Com a Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981, uma quarta fase se instaura nas políticas ambientais, a qual busca através de uma política nacional a gestão integrada e sistematizada dos recursos naturais. Por fim, a quinta fase surge com a Constituição Federal de 1988, a qual consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, constitucionalizando instrumentos de gestão ambiental e fazendo com que o princípio do desenvolvimento sustentável passe a nortear as políticas ambientais¹⁵⁹. Um bom resumo de algumas políticas ambientais no Brasil encontra-se no quadro abaixo:

Quadro 1 – Políticas Ambientais no Brasil de 1500-2010:

(continua)

Início	Política	Objetivo(s) da Política	Direito	Instrumentos de Gestão
1500	Ocupação territorial	Garantia da conquista do território brasileiro	Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603).	Inexistentes

¹⁵⁸ LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNENA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. *Op. cit.*, p. 164-166.

¹⁵⁹ FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais*. São Paulo: Senac, 2011, p. 25-86.

Quadro 1 – Políticas Ambientais no Brasil de 1500-2010:

(Continuação)

1850	Garantia do direito de propriedade	Reconhecimento jurídico das terras públicas, particulares e devolutas.	“Lei de terras” Lei Federal n.º 601 (1850)	Inexistentes
1934	Administração de recursos naturais	Uso dos recursos naturais	Código Florestal (1934), Código de Águas (1934).	Espaços territoriais especialmente protegidos
1965	Administração de recursos naturais	Uso dos recursos naturais	Código Florestal (1965)	Espaços territoriais especialmente protegidos
1975	Controle da poluição industrial	Controle da poluição industrial nos grandes centros urbanos	Decreto n.º 1.413 (1975)	Zoneamento para controle de poluição
1979	Ordenamento territorial urbano	Elaboração e aprovação de projetos de loteamento ou desmembramento do solo urbano.	Lei n.º 6.766 (1979)	Zoneamentos urbanos
1981	Nacional para gestão integrada de recursos	Preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.	Lei n.º 6.938 (1981)	Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; Zoneamento ambiental; Avaliação de impactos ambientais; Licenciamento; Incentivos à produção e instalação de equipamentos voltados para a melhoria da qualidade ambiental.
1988	Constitucionalização do direito ambiental	Meio ambiente como direito de todos	Constituição Federal (1988)	Estudo de Impacto Ambiental como exigência constitucional
1992	Desenvolvimento Sustentável	Desenvolvimento deve permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.	Declaração do Rio (1992)	Práticas, ferramentas e instrumentos para implementação do desenvolvimento sustentável.

Quadro 1 – Políticas Ambientais no Brasil de 1500-2010:

(Continuação)

1997	Recursos hídricos	Assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos.	Lei Federal n.º 9.433 (1997)	Planos de recursos hídricos; outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; cobrança pelo uso de recursos hídricos.
1998	Crimes ambientais	Comando e controle	Lei Federal n.º 9.605 (1998)	Inexistentes
2000	Unidades de conservação	Criação de critérios e normas para a criação, implementação e gestão das unidades de conservação.	Lei Federal n.º 9.985 (2000)	Planos de manejo
2001	Urbana	Normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.	Lei Federal n.º 10.257 (2001)	Planos diretores
2007	Saneamento básico	Estabelecer diretrizes para a prestação de serviços, infraestrutura e instalações relacionadas com o saneamento básico.	Lei Federal n.º 11.445 (2007)	Planos de saneamento básico
2008	Infrações ambientais administrativas	Regulamentação das infrações administrativas ambientais e o processo administrativo ambiental.	Decreto Federal n.º 6.514/08 e Decreto Federal n.º 6.686/08	Inexistentes
2009	Mudança do clima	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – (PNMC) e estabelece seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos.	Lei Federal n.º 12.187 (2009)	Rol de instrumentos do artigo 6.º da Lei, com destaque para o Plano sobre Mudança do Clima.

Quadro 1 – Políticas Ambientais no Brasil de 1500-2010:

(Conclusão)

2010	Resíduos sólidos	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos	Lei Federal n.º 12.305 (2010)	Rol de instrumentos do artigo 8.º da Lei, com destaque para o Plano de Resíduos Sólidos.
------	------------------	--	-------------------------------	--

Fonte: FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais*. São Paulo: Senac, 2011, p. 88-90. (adaptado pelo autor)

Somente com a Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 pode-se falar em uma verdadeira política pública ambiental para o Brasil, sem que isso represente uma revolução das legislações anteriores, das quais muitas ainda estão em vigor, exigindo do atual operador do direito a necessidade de harmonizar leis antigas, de viés utilitarista ou de ocupação do território, com a nova realidade de gestão ambiental integrada, participativa e proativa, contrapondo-se a vetusta gestão setorial e reativa.

Antes de prosseguir no tema políticas públicas ambientais, é salutar abrir um parêntese para explicar a diferença entre gestão ambiental e política pública ambiental. Administrar e gerir, de grosso modo, são sinônimos no sentido de conduzir ou gerenciar algo. Todavia, de modo mais preciso, a nomenclatura contemporânea “gestão” possui contornos mais racionais e científicos do que a simples “administração” ou condução de negócios, fugindo da visão apenas tecnicista e buscando a participação e colaboração dos sujeitos sociais envolvidos no processo¹⁶⁰. Assim, a gestão seria mais democrática do que a administração.

A condução de uma *gestão* constitui-se, em geral, de um conjunto de ações e medidas articuladas e regidas por um determinado objetivo e orientação. Uma gestão torna-se indispensável em qualquer atividade e processo que envolve e requer um equacionamento entre fatores favoráveis e desfavoráveis. [...] A gestão ambiental está submetida à mesma lógica analítica. A premência em *equacionar problemas ambientais* tem sido em geral considerada como o propósito e a função primordiais da gestão ambiental¹⁶¹.

Assim, a administração do meio ambiente, ou modernamente, a gestão ambiental (mais democrática, mais participativa) consiste no planejamento, direção, controle, alocação de recursos e outras atividades realizadas com o objetivo de obter efeitos positivos sobre o meio ambiente, quer reduzindo ou eliminando os danos ou problemas ambientais (operação

¹⁶⁰ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7.ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 360.

¹⁶¹ AGRA FILHO, Severino Soares. *Planejamento e gestão ambiental no Brasil: os instrumentos da política nacional de meio ambiente*. 1.ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 1.

reativa), quer evitando que eles surjam (operação proativa ou preventiva)¹⁶². A gestão ambiental envolve a escolha de instrumentos eficazes dentro das políticas públicas ambientais.

Dos conceitos acima expostos, infere-se que a gestão ambiental pode ser elaborada e executada dentro de uma empresa (setor privado), por exemplo, na forma de sistema de gestão ambiental (SGA)¹⁶³, assim como pode estar presente em outras políticas públicas além das ambientais, por exemplo, na forma de avaliação ambiental estratégica (AAE)¹⁶⁴.

Por sua vez, as políticas públicas ambientais consistem no conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação antrópica – resultante da ação humana – sobre o meio ambiente¹⁶⁵. Como toda política pública, necessita da intervenção estatal para, através do direito, definir suas instituições competentes e seus planos, programas, projetos. É o Estado se desincumbindo de seu dever fundamental de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Deste modo, toda política pública ambiental contempla uma gestão ambiental, mas a recíproca não é verdadeira. Afinal, nem toda gestão ambiental faz parte de uma política pública ambiental, podendo estar restrita a uma empresa privada, por exemplo.

Uma política pública de proteção ao meio ambiente ideal deve ser uma política aplicável em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), com regulamentação normativa também em todos os níveis e para todos os setores (ligando agências governamentais com o setor privado e a sociedade em geral), além de priorizar uma administração integrada e coordenada em todos os níveis de governo, buscando a cooperação do setor privado e da sociedade civil. Por sua vez, um sistema legal de proteção ambiental para ser eficiente deve incluir: tratados internacionais, direitos constitucionais sobre o meio ambiente e um conjunto geral de leis, incluindo não só leis em sentido estrito, como também decretos, resoluções, portarias, medidas provisórias e demais atos normativos. Dentro desse

¹⁶² BARBIERI, José Carlos. *Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos*. 2.ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 25.

¹⁶³ Padronização de procedimentos para as empresas que buscam certificação ambiental (família ISO 14.000), com a implementação das sistematizações das normas ambientais. ASSUMPÇÃO, Luiz Fernando Joly. *Sistema de Gestão Ambiental*. 2.ª edição. Curitiba: Juruá, 2007, p. 23-24.

¹⁶⁴ “A AAE destina-se especialmente à elaboração de políticas públicas e governamentais, quando dos estudos prévios para a sua formulação. Seu objetivo é levantar e indicar problemas ambientais nos projetos de infraestrutura econômica (transporte, energia e outros) e de infraestrutura social (educação, saúde e outros), com intuito de eliminá-los ou minimizá-los. Por isso, a AAE evitará dissabores ambientais e prevenirá a tomada de decisões equivocadas que, além de graves inconvenientes técnicos, poderiam resultar em malversação do erário público”. MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7.ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 375-376.

¹⁶⁵ LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. “Política ambiental”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 163.

quadro normativo, necessário haver uma legislação estrutural nacional para complementar as regras genéricas das Constituições (no caso do Brasil, trata-se da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação), além de leis ambientais setoriais podendo cobrir os seguintes grupos: leis sobre os recursos naturais (conservação do solo, floresta, administração das águas, pesca e marinha, vida e habitat selvagem), leis sobre o manejo ambiental (propriedade, agricultura, zona costeira, uso e controle da terra) e leis sobre proteção da saúde (poluição industrial, código de saúde, pesticidas, resíduos perigosos, poluição do ar, alimentos geneticamente modificados, ruído)¹⁶⁶.

No presente trabalho não será objeto de estudo as leis ambientais setoriais e suas respectivas políticas públicas. Será sim analisada a legislação estrutural nacional ambiental, mais precisamente a Lei n.º 6.938/1981 que instituiu a PNMA (Política Nacional do Meio Ambiente), com o intuito de compreender os contornos de seus instrumentos econômicos de proteção ambiental, os quais serão defendidos como possíveis de serem estendidos para a política nacional de fomento ao agronegócio, inserindo uma gestão ambiental dentro dessa política.

3.2.1 - Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n.º 6.938/1981

Antes do nascimento da PNMA (Política Nacional do Meio Ambiente) em 1981, o contexto histórico brasileiro antecedente favoreceu sua criação. Já no ano de 1974 é aprovado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, para ser executado no período de 1975 a 1979. Por influência da Conferência de Estocolmo de 1972, esse Plano incorporou aspectos de preocupação ambiental, trazendo um capítulo intitulado “Desenvolvimento Urbano, Controle de Poluição e Preservação do Meio Ambiente”, mudando a estratégia do desenvolvimento a qualquer custo até então em vigor. Todavia, foi durante o III Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado em 1979 para vigorar de 1980 a 1985, que a Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981 foi promulgada, criando a PNMA¹⁶⁷, cujas ideias norteadoras são:

Visão integrada da questão ambiental, em substituição à abordagem setorial

¹⁶⁶ MORAES, Orozimbo José de. *Economia Ambiental: instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Centauro, 2009, p. 165-174.

¹⁶⁷ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7.ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 367.

existente, considerando a problemática ambiental como um reflexo do modelo de desenvolvimento. Visão abrangente da problemática ambiental, compreendendo as diversas relações entre os fatores ou componentes do ambiente, bem como as suas distintas dimensões (social, ecológica e econômica). Integração e descentralização institucional da gestão ambiental em todos os níveis de decisão governamental, mediante uma ação administrativa integrada e coordenada, envolvendo e corresponsabilizando todas as instituições da administração pública. A necessidade de efetivar a participação pública nas diferentes instâncias decisórias¹⁶⁸.

A PNMA inaugura uma nova fase nas políticas ambientais brasileiras, disciplinando uma gestão ambiental integrada, participativa e proativa, podendo ser considerada o marco inaugural das políticas públicas ambientais no país, na concepção contemporânea das políticas públicas. Além de elaborar a estrutura nacional de proteção ambiental, tal política capta o espírito do evangelho do desenvolvimento sustentável, germinado na Conferência de Estocolmo de 1972 e difundido no Relatório Nosso Futuro Comum de 1987, relacionando o desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental.

Como visto no tópico “2.3 - Dever do Estado de Proteger o Meio Ambiente”, o desenvolvimento sustentável é uma corrente do ecologismo que prega a possibilidade de conciliação do crescimento econômico com a preservação do meio ambiente, sem descuidar do aspecto social (desenvolvimento como sinônimo de progresso socioeconômico). Trata-se, inicialmente, de uma solução política encontrada pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento para manter o equilíbrio ecológico sem precisar paralisar as atividades humanas voltadas para o progresso, garantindo as necessidades das gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras. Hoje, o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou densidade normativa e operacionalidade através dos diversos instrumentos de políticas públicas ambientais.

O artigo 2.º da Lei n.º 6.938/81 dispõe que a “Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”¹⁶⁹. Desses objetivos ganha destaque o “desenvolvimento socioeconômico”, hoje, correspondente ao termo “desenvolvimento sustentável” (essa nomenclatura ainda não era difundida na época) e a “proteção da dignidade da vida humana”. Por sua vez, os “interesses da segurança nacional” era a política adotada pelo regime militar da época não condizente mais com o atual Estado Democrático de Direito que a Constituição de 1988 (em vigor) configura para o país. A

¹⁶⁸ AGRA FILHO, Severino Soares. *Planejamento e gestão ambiental no Brasil: os instrumentos da política nacional de meio ambiente*. 1.ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 27.

¹⁶⁹ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1421.

dignidade da pessoa humana, como já aqui abordado, atualmente, é fundamento da República Federativa do Brasil e metaprincípio constitucional a ser garantido pela efetivação dos demais princípios/direitos consagrados no Texto Maior.

Constata-se que mesmo antes da Constituição Federal de 1988 erigir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, já havia legislação infraconstitucional disciplinando sobre a efetivação desse direito através da PNMA, cujos princípios norteadores são:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente¹⁷⁰.

Como política nacional estruturante, esses princípios acima elencados deverão ser observados nas normas, planos e ações dos governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios quando relacionados com a preservação ambiental; assim como as atividades empresariais públicas e privadas deverão ocorrer em harmonia com essas diretrizes da PNMA (artigo 5.º e parágrafo único da Lei n.º 6.938/1981)¹⁷¹.

As políticas públicas servem para operacionalizar os direitos. Por sua vez, para se operacionalizar as políticas públicas é necessário todo um aparato administrativo institucional, assim como instrumentos hábeis para concretizar os aspectos abstratos da referida política. No caso da PNMA, como estrutura administrativa, foi criado o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), constituído de “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”¹⁷².

Como instituição predecessora ao SISNAMA aponta-se a SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente), criada pelo Decreto n.º 73.030 de 30 de outubro de 1973, vinculada ao

¹⁷⁰ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1421.

¹⁷¹ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Op. cit.*, p. 1421.

¹⁷² *Ibidem*.

Ministério do Interior, com objetivo de orientar a política de conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais, sem, contudo, dispor de uma gestão integrada. A SEMA foi extinta pela Lei n.º 7.735 de 22 de fevereiro de 1989¹⁷³.

A estrutura do SISNAMA está estabelecida no artigo 6.º da Lei n.º 6.938/1981. Contudo, conforme salienta Miralé, para uma melhor compreensão desse Sistema, necessário se faz separar a estrutura real (de fato) da estrutura formal definida pela lei (ideal), conforme quadro abaixo:

Quadro 2 - Estrutura Formal X Estrutura Real do SISNAMA:

(Continua)

Estrutura Formal do SISNAMA		Estrutura Real do SISNAMA	
Órgão Superior	Conselho de Governo	Órgão Superior	Inexistente
Função	Assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais.	Na prática, nunca houve uma reunião de um conselho de governo para tratar de questões ambientais.	Se necessário, hoje, o Presidente da República convoca o Ministro do Meio Ambiente para assessorá-lo.
Órgão Consultivo e Deliberativo	Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA	Órgão Consultivo e Deliberativo	O mesmo da Lei.
Função	Assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.	Função	A mesma da Lei.

¹⁷³ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7.ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 366.

Quadro 2 - Estrutura Formal X Estrutura Real do SISNAMA:

(Conclusão)

Órgão Central	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (Extinta em 1992)	Órgão Central	Ministério do Meio Ambiente
Função	Planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional do meio ambiente.	Função	A mesma da Lei.
Órgãos Executores	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA	Órgãos Executores	Ao lado do IBAMA, desde 10.03.2009, pelo Decreto n.º 6.792, também figura o Instituto Chico Mendes ou ICMBio.
Função	Executar e fazer executar, como órgão federal, a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente (poder de polícia ambiental).	Função	Ao IBAMA cabe o licenciamento ambiental; ao ICMBio compete zelar pelas Unidades de Conservação da Natureza.
Órgãos Seccionais	Órgãos ou Entidades Estaduais	Órgãos Seccionais	Os mesmos da Lei.
Função	Responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.	Função	A mesma da Lei.
Órgãos Locais	Órgãos ou Entidades Municipais	Órgãos Locais	Os mesmos da Lei.
Função	Responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, nos seus territórios.	Função	A mesma da Lei.

Fonte: MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7.ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 368-371. (Adaptado pelo autor)

Dentro dos objetivos do presente trabalho, de incluir uma gestão ambiental dentro da política pública de fomento ao agronegócio, necessário aprofundar o estudo da estrutura do CONAMA e suas atribuições.

De acordo com o artigo 4.º do Decreto n.º 99.683 de 06 de junho de 1990, alterado pelo Decreto n.º 6.792 de 10 de março de 2009, o CONAMA compõe-se de Plenário, Câmara Especial Recursal, Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assessores. Sendo que a composição do Plenário vem disposta no artigo 5.º do Decreto n.º 99.683/1990, com redação do Decreto n.º 3.942 de 27 de novembro de 2001, cabendo destacar a participação de vinte e um representantes da sociedade civil e de entidades de trabalhadores, oito representantes das entidades empresariais, além de membros do governo, como o Ministro de Estado do Meio Ambiente que o presidirá, perfazendo um total de cento e quatro conselheiros com direito a voto e três conselheiros sem direito a voto (esses são representantes do Ministério Público Federal, do Ministério Público Estadual e da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados)¹⁷⁴.

Da análise da estrutura do CONAMA é possível vislumbrar a participação da sociedade civil na tomada de decisões da política nacional do meio ambiente, comprovando a tese de que os atores das políticas públicas não se restringem às autoridades públicas. Mas é do estudo das competências do CONAMA que se pode constatar a coerência normativa infraconstitucional (pois a constitucional advém dos artigos 170 e 225 da CRFB/88) de se condicionar a concessão de crédito rural ao cumprimento efetivo das normas de proteção ambiental. Nesse sentido, dispõe o artigo 8.º da Lei n.º 6.938/1981, com redação da Lei n.º 7.804 de 18 de julho de 1989:

Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

III - (Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009)

¹⁷⁴ BRASIL. Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1990. “Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 jun. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm Acesso em: 21 dez. de 2015.

- IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; (VETADO);
- V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;
- VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos¹⁷⁵.

Perscrutando as competências do CONAMA, fica evidente sua função consultiva e deliberativa, podendo elaborar normas dispendo sobre critérios e padrões nacionais relativos à qualidade do meio ambiente, seja evitando a poluição, seja almejando o uso sustentável dos recursos naturais, consubstanciando nas conhecidas Resoluções do CONAMA, como a Resolução n.º 237/1997 que regulamenta, trazendo detalhamentos técnicos, os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.

Ao poder do CONAMA de elaborar normas específicas em matéria ambiental (materializadas em Resoluções) dá-se o nome de “deslegalização”, ou seja, uma autorização da lei em sentido estrito para uma instituição elaborar atos normativos específicos¹⁷⁶ (lei em sentido lato), pois não se trata de órgão Poder Legislativo para expedir lei em sentido estrito. A “deslegalização” não se trata de uma transferência de poderes legislativos, mas sim de uma política legislativa de transferir a regulamentação de matérias específicas para órgãos mais técnicos e capacitados, dotados de conhecimentos específicos sobre os temas objeto de regulamentação. Diante de dispositivos de baixa densidade normativa (como o artigo 8.º da Lei n.º 6.938/1981), chamados de leis quadro ou “standartizadas”, contendo matérias de grande complexidade técnica ou suscetíveis de constantes mudanças, necessário se faz adotar uma política legislativa de deferir para outras entidades ou órgãos o poder de integração do conteúdo dessas leis¹⁷⁷. Isso não implica dizer que o CONAMA possui competência

¹⁷⁵ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1422.

¹⁷⁶ “É certo que a sociedade moderna se exige uma mais densa regulamentação dos comportamentos dos indivíduos, a ensejar constantes flutuações nas normas. O Poder Legislativo tem sido impotente para acompanhar a velocidade das mudanças. Daí o Executivo assumir o papel de agente normativo da vida social [...] Isto é particularmente verdadeiro em relação àquelas áreas – como a ambiental – estreitamente vinculadas a aspectos técnicos e científicos que evoluem com extrema rapidez e demandam constante adaptação das normas jurídicas às novas realidades e às necessidades que delas resultam. Nesses casos, o legislador tem optado pela disciplina da matéria em termos amplos e genéricos, deixando ao administrador a regulamentação mais minuciosa do assunto, sobretudo por dispor a Administração Pública, normalmente, de técnicos e pessoal capacitados, dotados de conhecimentos específicos sobre os temas objeto da regulamentação.” SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1.ª ed. 3.ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 33-34.

¹⁷⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos. *Legalidade e regulamentos administrativos no Direito contemporâneo (uma análise doutrinária e jurisprudencial)*. Revista Forense n.º 368, 2003, p. 19.

legislativa ampla para dispor sobre direito ambiental, mas tão somente regulamentar os aspectos técnicos contidos na lei que o estrutura, ou seja, uma competência expressa e específica¹⁷⁸.

O CONAMA é órgão integrante do SISNAMA, compondo a Administração Pública Federal e assessorando o Ministério do Meio Ambiente da União nas diretrizes das políticas públicas ambientais, sendo que o fundamento constitucional de sua função normativa pode ser retirado do artigo 24 da CRFB/88 que estabelece a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre matérias ambientais, como o controle da poluição¹⁷⁹.

Dessa maneira, a União, exercendo a competência normativa concorrente que lhe foi outorgada pelo art. 24, da Carta Constitucional, poderá se valer, dentre outros, dos seguintes instrumentos normativos: Lei em sentido estrito, Decreto e Regulamentos do Presidente da República, quando a Lei assim permitir, e Resoluções do Conama¹⁸⁰.

Dentre as funções do CONAMA, cabe aqui aprofundar o contido no inciso V do artigo 8.º da Lei n.º 6.938/1981, ou seja, o poder de determinar a perda ou a restrição de incentivos fiscais, assim com de declarar a perda ou suspensão na concessão de crédito. Para tanto, necessário colacionar o artigo 14 da Lei n.º 6.938/1981:

Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

¹⁷⁸ “Além disso, é importante salientar que a atribuição de poderes regulamentares ao CONAMA, pela Lei n. 6.938/81 e pelo seu decreto executivo, foi expressa, pois que decorrente do art. 8º, I e II, e específica, vale dizer, estritamente direcionada e, assim, limitada, à normatização do licenciamento ambiental e do estudo de impacto ambiental; nem de longe configurando a outorga de poderes totais e indeterminados ao colegiado para a regulamentação do direito ambiental no país.” MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental. Aspectos da legislação brasileira*. 2.ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 15-16.

¹⁷⁹ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; [...] VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...] § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.” CURIA, Luiz Roberto *et al. Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 17.

¹⁸⁰ CALUWAERTS, Amanda Loiola. “Os limites da competência normativa do IBAMA”. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 127, Ago. 2014. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15063&revista_caderno=5>. Acesso em: 22 dez 2015.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

[...]

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprindo resolução do CONAMA¹⁸¹.

Ou seja, além de normatizar sobre critérios e padrões de qualidade ambiental, resta ao CONAMA um poderoso instrumento de punição para quem degradar o meio ambiente, consistente na perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais, assim como na perda ou suspensão na concessão de crédito de natureza pública. Para tanto, cabe ao CONAMA editar uma resolução, a qual deverá ser cumprida pela autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, conforme determina a lei:

Art 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA¹⁸².

Todavia, tal instrumento é de natureza reativa e não preventiva, ou seja, não faz com que o crédito seja concedido somente para aquelas que cumprem as normas ambientais, mas sim faz com que, após comprovada uma infração ambiental, seja aplicada uma penalidade consistente na perda ou suspensão do crédito. Tal penalidade, no caso concreto, foi utilizada somente uma vez até o presente momento.

De fato, com respaldo no inciso V do artigo 8.º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução n.º 004, de 28 de junho de 1990, publicada no Diário Oficial da União de 16.08.1990, na Seção I, páginas 15.519 a 15.520, nos seguintes termos:

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II, do Art. 6º, da Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, e tendo em vista o disposto na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e

Considerando a Ação Civil Pública impetrada pelo representante do Ministério Público contra o cidadão José Ávila Bassul, devidamente qualificado na Ação;

Considerando os processos administrativos de nº 0720/88, 0821/88 e 0881/89 instaurados pela Secretaria de Estado para Assuntos do meio Ambiente SEAMA/ES;

Considerando a comprovação das denúncias apresentadas pelo Centro Cultural de

¹⁸¹ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Op. cit.*, p. 1424.

¹⁸² CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Op. cit.*, p. 1424.

Piúma/ES e Agência da Capitania dos Portos do Estado do Espírito Santo que autuou o infrator;

Considerando que o auto do embargo administrativo lavrado pela SEAMA/ES em 22/11/88, que proibia qualquer intervenção na área em questão, foi desobedecido;

Considerando a sentença proferida pelo Excelentíssimo Senhor Juiz da Comarca de Iconha/ES visando a tomada de medidas por parte do CONAMA no resguardo dos interesses maiores da sociedade e no cumprimento dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, RESOLVE:

Art. 1º - Determinar a perda de direito do cidadão José Ávila Bassul de utilizar de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público.

Art. 2º - Comunicar a todos os estabelecimentos oficiais de crédito em conformidade com o Art. 14, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que o citado cidadão está impedido de usar dos benefícios das linhas de financiamento.

Art. 3º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário¹⁸³.

Como será apreciada no capítulo 4, a proposta aqui defendida é de transformar o crédito em instrumento econômico de proteção ambiental, concedendo crédito rural somente para os produtores que cumprirem efetivamente as normas de proteção do meio ambiente. Para tanto, propõe inserir elementos de gestão ambiental na política pública de fomento ao agronegócio, de maneira a evitar que a degradação/poluição ocorra no meio rural (visão preventiva ou proativa).

Nem ao menos cabe advogar, como hipótese levantada no projeto da presente dissertação, pela edição de resolução do CONAMA para definir um quadro normativo de preservação ambiental mínima, o qual, uma vez não observado, comprometeria a emissão de certidão negativa pelos órgãos ambientais e, por conseguinte, prejudicaria a liberação do financiamento. Somente a lei em sentido estrito, elaborada pelo Poder Legislativo, pode criar essa obrigação, pois como salientado, a competência normativa do CONAMA é expressa e técnica, devendo se ater aos comandos do artigo 8.º da Lei n.º 6.938/1981. Contudo, da competência acima estudada cabe retirar uma lógica normativa favorável à tese aqui proposta, qual seja, utilizar o crédito como mecanismo indutor de condutas ambientais desejáveis, em busca de uma proteção efetiva do direito ao meio ambiente sadio.

Superada a diferença entre o tratamento da perda ou suspensão da concessão de crédito pelo CONAMA (penalidade, atitude reativa do Estado) e a proposta de transformar o crédito em instrumento econômico de proteção ambiental (incentivo, atitude proativa do Estado), cabe indagar se a PNMA, da forma como está formulada, já permite a utilização do crédito como instrumento econômico de política pública ambiental. Mas para tanto, necessário se faz estudar antes, de forma genérica, os instrumentos da PNMA.

¹⁸³ CONAMA. Resolução n.º 04, de 28 de junho de 1990. “Dispõe sobre Ação Civil impetrada contra o cidadão José Ávila Bassu”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 ago. 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=101>>. Acesso em: 22 dez 2015.

Uma definição bastante simples de instrumentos de políticas públicas ambientais é considerá-los ferramentas de gestão ambiental, meios aptos ao desenvolvimento de condutas ambientais desejáveis. Afinal, a efetivação das políticas ambientais passa necessariamente pela integração entre as normas de direito e os instrumentos de gestão¹⁸⁴.

O artigo 9.º da Lei n.º 6.938/1981 traz o rol dos instrumentos da PNMA:

São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros¹⁸⁵. (sem grifo no original)

Uma forma de analisar os instrumentos estabelecidos na PNMA é agrupá-los em conformidade com o grau de sua incidência sobre as atividades e agentes degradadores/poluidores. Deste modo, vislumbra-se no supracitado artigo 9.º instrumentos de intervenção direta (como o licenciamento ambiental e avaliação de impacto ambiental), instrumentos que incidem indiretamente restringindo o uso de recursos (como o zoneamento ambiental e os instrumentos econômicos) e instrumentos que subsidiam a aplicação e acompanhamento dos demais (como o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente).

Em matéria de instrumentos de política pública ambiental, existem diversas classificações. Lenzi, por exemplo, analisando o trabalho de Jacobs (1991) *Green Economy*,

¹⁸⁴ FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, gestão e políticas públicas ambientais*. São Paulo: Senac, 2011, p. 62.

¹⁸⁵ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1422.

destaca que o Estado pode desempenhar papel importante para alcançar metas ambientais, através de quatro mecanismos: a) mecanismos voluntários; b) regulação de comando; c) gasto público; d) incentivos financeiros. Contudo, Lenzi conclui que regulações e incentivos financeiros são os principais instrumentos da política ambiental¹⁸⁶. Já Salzman leciona que o governo pode utilizar um conjunto de cinco instrumentos jurídicos ou políticos para alcançar um comportamento ecologicamente equilibrado, quais sejam: a) prescrição; b) penalidade; c) persuasão; d) direitos de propriedade; e) pagamento¹⁸⁷.

No presente trabalho será adotada a classificação tríplex trazida por Moraes¹⁸⁸, dividindo os instrumentos de políticas públicas ambientais em três categorias ou espécies: instrumentos informativos, instrumentos de comando-e-controle e instrumentos econômicos. Classificação semelhante, apenas mudando a nomenclatura dos instrumentos informativos para instrumentos de educação, e acrescentando exemplos práticos, pode ser encontrada no quadro abaixo colacionado:

Quadro 3 - Classificação dos Instrumentos de Política Pública Ambiental:

Comando-e-controle	Instrumentos econômicos	Instrumentos de comunicação
<ul style="list-style-type: none"> - Controle ou proibição de produto - Controle de processo - Proibição ou restrição de atividades - Especificações tecnológicas - Controle do uso de recursos naturais - Padrões de poluição para fontes específicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Taxas e tarifas - Subsídios - Certificados de emissão transacionáveis - Sistemas de devolução de depósitos 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecimento de informação - Criação de redes - Sistema de gestão ambiental - Selos ambientais - Marketing ambiental

Fonte: LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÂNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. "Política ambiental". In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 169.

Os instrumentos de comunicação ou de informação estão diretamente relacionados com a educação ambiental¹⁸⁹, buscando a conscientização dos agentes poluidores acerca de

¹⁸⁶ LENZI, Cristiano Luis. *Sociologia Ambiental, Risco e Sustentabilidade na Modernidade*. Bauru: Educs, 2006, p. 69-70.

¹⁸⁷ SALZMAN, James. "Um campo de verde? O passado e o futuro de serviços ecossistêmicos". In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 142.

¹⁸⁸ MORAES, Orozimbo José de. *Economia ambiental: instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Centauro, 2009, p. 166.

¹⁸⁹ No Brasil há uma Política Nacional de Educação Ambiental institucionalizada pela Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999.

temas ambientais e colaborando na formação de políticas ambientais específicas:

A informação é um elemento importante na formulação da política ambiental. Os gestores de políticas (policymakers) devem ter conhecimento de tecnologia, de ecologia e de outras ciências correlatas. Antes da compreensão da exaustão da camada de ozônio devido ao clorofluorcarbono (CFC) na estratosfera, por exemplo, não havia nenhuma política nem lei ou regulamento para controlar as emissões de CFC¹⁹⁰.

Os instrumentos de comando-e-controle, ou de controle, são aqueles que trabalham com o estabelecimento de regras e padrões dirigidos à atividade econômica, exercendo um controle direto, usando o poder de polícia do Estado, para impor sanções, administrativas ou penais, diante de seu descumprimento. Os instrumentos de controle são os que predominam, como, por exemplo, limites máximos de emissão de poluentes no ar e limitações aos proprietários em unidades de conservação. Esses instrumentos de controle utilizam estratégias preventivas, repressivas e reparatórias, mas sempre recorrem ao elemento sancionador de caráter negativo (punitivo), obrigando o comportamento humano ecologicamente correto. Por sua vez, os instrumentos econômicos buscam incentivar a adoção voluntária de práticas de redução da poluição ou de preservação ambiental. O caráter indutor dos comportamentos desejados pela política ambiental é o elemento essencial da definição dos instrumentos econômicos, materializando-se por meio da imposição de tributos e preços públicos, da criação de subsídios, ou mesmo possibilitando a venda de créditos de não poluir. Trabalha-se a ideia de sanção positiva, com caráter de prêmio¹⁹¹.

São exemplos de instrumentos econômicos: empréstimos subsidiados para agentes poluidores que melhorarem seu desempenho ambiental, taxas sobre produtos poluentes, depósitos reembolsáveis na devolução de produtos poluidores – o antigo depósito de vasilhames de vidro – e licenças de poluição negociáveis – a fábrica tem um patamar máximo de emissões e caso não o utilize, pode negociar sua licença ‘para poluir’ com terceiros¹⁹².

Sobre os instrumentos econômicos da política nacional do meio ambiente, mais detalhes serão discutidos no próximo tópico, momento no qual se fará oportuno a análise da Lei n.º 11.284 de 02 de fevereiro de 2006, a qual inclui o inciso XIII no artigo 9.º da Lei n.º 6.938/1981, assim como será respondido se o crédito já pode ser considerado um instrumento econômico dentro da PNMA.

¹⁹⁰ MORAES, Orozimbo José de. *Op. cit.*, p. 166.

¹⁹¹ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por Serviços Ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 97-101.

¹⁹² LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÂNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. “Política ambiental”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 170.

3.2.1.1 - Instrumentos econômicos de proteção ambiental e a Lei n.º 11.284/2006

Para uma melhor abordagem dos instrumentos econômicos de proteção ambiental, imprescindível contextualizar o panorama no qual esses instrumentos surgem, mais especificadamente, analisar as relações da economia e do meio ambiente, no que vem sendo chamado de Economia do Meio Ambiente, com suas duas correntes principais de interpretação: Economia Ambiental e Economia Ecológica.

Nas representações econômicas de função de produção, anteriores ao discurso do desenvolvimento sustentável (década de 1970), período da chamada economia neoclássica ou convencional, apenas o capital e o trabalho figuram como variáveis possíveis. Nessas fórmulas, a economia prescindia de recursos naturais para funcionar, considerando esses recursos infinitos (a noção de crise ambiental ainda não havia sido instalada mundo afora). Aos poucos, os recursos naturais até foram incluídos nas representações de função de produção, contudo, com o mesmo peso de multiplicidade do capital e do trabalho, podendo ser substituídos por essas duas outras variáveis. O que levava a crer que a disponibilidade dos recursos naturais não consistia em limite absoluto para a expansão da economia, uma vez que o progresso científico e tecnológico poderia substituir esses recursos por mais capital e/ou mais trabalho. Aqui se fala em uma sustentabilidade fraca, pois se ocorrer uma depreciação maior de recursos naturais do que a poupança total desses recursos, a economia não pode ser considerada sustentável. A inconsistência da teoria da sustentabilidade fraca reside em não reconhecer que nem todo recurso natural pode ser substituído pela ação humana¹⁹³.

Já na década de 1990, ficou famosa a chamada Curva de Kuznets Ambiental (CKA), uma relação da degradação ambiental com o processo de crescimento econômico, na qual haveria um aumento da degradação ambiental nos estágios iniciais do processo de desenvolvimento de um país, contudo, com a elevação da renda *per capita* da população, essa degradação diminuiria. Uma curva em forma de “U” invertido representa a CKA. No início do estágio de crescimento econômico, a degradação elevada é aceita como imprescindível (dano colateral ruim); todavia, com o alcance de um bem-estar econômico da população, essa se torna disposta a diminuir a degradação ambiental, aceitando pagar por serviços ambientais

¹⁹³ ROMEIRO, Ademar Ribeiro. “Economia ou economia política da sustentabilidade”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do Meio Ambiente*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: 2010, p. 8-9.

de caráter público, surgindo os mecanismos para corrigir as falhas de mercado¹⁹⁴. Aliás, esse é o conceito de Economia Ambiental, usar instrumentos econômicos, no sentido dos agentes econômicos internalizarem as externalidades negativas (degradação e poluição). Os recursos naturais, na forma de sua degradação/poluição, passam a fazer parte da função de produção.

As soluções ideais seriam aquelas que de algum modo criassem as condições para o livre funcionamento dos mecanismos de mercado: seja diretamente, eliminando o caráter público desses bens e serviços por meio da definição de direitos de propriedade sobre eles (negociação coaseana); seja indiretamente, por meio da valorização econômica da degradação destes bens e da imposição desses valores pelo Estado por meio de taxas (taxação pigouviana). A primeira implicaria a privatização de recursos como a água, o ar etc., o que, entre outros obstáculos, esbarraria no elevado custo de transação decorrente de processos de barganha que envolveria centenas ou mesmo milhares de agentes. A segunda pressupõe ser possível calcular estes valores a partir de uma curva marginal de degradação ambiental. Desse modo, criar-se-ia para o agente econômico um *trade-off* entre custos (marginais) de controle da poluição e os custos (marginais) dos impactos ambientais (externalidades) provocados por suas atividades produtivas, que ele seria forçado a ‘internalizar’ por meio do pagamento de taxas correspondentes¹⁹⁵.

Arthur Cecil Pigou (1877-1959), em sua obra *The Economic of Welfare* (1932) fez a distinção entre custos privados de produção dos custos sociais, no intuito de evidenciar o impacto da poluição na sociedade. Tomando de exemplo uma fábrica, seu proprietário deveria ser responsável pelos danos causados pelos gases poluentes emitidos ou deveria ser criado um imposto equivalente aos valores monetários dos danos causados, dando origem ao imposto ou taxa pigouviana. Por sua vez, Ronald Coase (1910-2013), ganhador do Prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 1991, em sua obra *The Problem of Social Cost* (1960) criou o teorema de Coase, segundo o qual não há forma de compensar os prejuízos causados ao meio ambiente (as externalidades) se não houver a privatização desses bens (florestas, rios, ar atmosférico, etc.) com direitos de propriedade. Uma vez feito isso, os poluidores e consumidores devem pagar pelos custos externos de suas atividades, assim como devem receber pelos benefícios aqueles que o geram. Haveria uma organização de trocas, sem custo de transação, a partir de direitos de propriedade bem definidos pelo Estado, com livre negociação entre os agentes, buscando eliminar as externalidades¹⁹⁶. O teorema de Coase influenciou o surgimento do mercado de carbono e do pagamento por serviços ambientais¹⁹⁷.

¹⁹⁴ MORAES, Orozimbo José de. *Economia ambiental: instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Centauro, 2009, p. 35-37.

¹⁹⁵ ROMEIRO, Ademar Ribeiro. “Economia ou economia política da sustentabilidade”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do Meio Ambiente*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: 2010, p. 11.

¹⁹⁶ MORAES, Orozimbo José de. *Economia ambiental: instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Centauro, 2009, p. 67-70.

¹⁹⁷ MAY, Peter H. “Mecanismos de mercado para uma economia verde”. In: GRAMKOW, Camila L.; PRADO,

A segunda corrente da Economia do Meio Ambiente, ao lado da corrente da Economia Ambiental, é a Economia Ecológica, que advoga serem os recursos naturais uma restrição absoluta à expansão do sistema econômico (este seria um subsistema dentro de um sistema maior, o meio ambiente). Essa teoria também concorda que o progresso científico e tecnológico é importante para buscar o uso eficiente dos recursos naturais, assim como é válido o uso de instrumentos econômicos para aumentar essa eficiência, mas acrescenta que nada disso será eficaz se não for respeitada a capacidade de carga do planeta¹⁹⁸. Não basta substituir recursos escassos por recursos abundantes, pois se a capacidade de assimilação do meio for ultrapassada, a degradação permanece. Neste caso, ganha importância os processos coletivos de tomada de decisões, dentro de um contexto de solidariedade intergeracional, para determinar a escala (limite da capacidade de suporte do planeta Terra) considerada sustentável¹⁹⁹.

Os principais teóricos da Economia Ecológica são: Kenneth Boulding (1910-1993) com sua teoria da “economia do astronauta” (reciclagem dos materiais dissipados pelo processo industrial), Nicholas Georgescu-Roegen (1906-1994), com sua visão do “decrescimento” (diante da impossibilidade fática de reciclar todos os materiais, o processo econômico será necessariamente declinante a partir de certo momento) e Herman Daly (1938-) defensor da “condição estacionária” (desenvolvimento sem crescimento material, apenas com melhoras qualitativas). Todos esses autores trabalham com o seguinte raciocínio: o crescimento da produção exige energia e materiais do ambiente, liberando cada vez mais resíduos e a Terra é um sistema fechado, no qual não entra nem sai matéria, apenas essa circula, com perda de energia a cada transformação da matéria, de acordo com a lei da entropia²⁰⁰.

Assim, dentro desse contexto da Economia do Meio Ambiente, os instrumentos econômicos de política ambiental surgem para, internalizando as externalidades negativas,

Paulo Gustavo (Coord.). *Revista política ambiental n.º 8, jun. 2011*. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011.

¹⁹⁸ “O fundamento central da economia ecológica não se refere, portanto, à ‘alocação de recursos’, ou à ‘repartição da renda’, as duas grandes problemáticas que praticamente absorveram todo o pensamento econômico ao longo de seus parcos séculos de existência. Esse fundamento se refere à terceira, que, ao contrário, foi inteiramente desprezada por todas as abordagens que hoje fazem parte da economia convencional: a questão da escala. Isto é, do tamanho físico da economia em relação ao ecossistema em que está inserida. Para a economia ecológica existe uma escala ótima além da qual o tamanho físico do subsistema econômico passa a custar mais do que o benefício que pode trazer ao bem estar da humanidade”. CECHIN, Andrei; VEIGA, José Eli da. “O fundamento central da economia ecológica”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do Meio Ambiente*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: 2010, p. 46.

¹⁹⁹ ROMEIRO, Ademar Ribeiro. “Economia ou economia política da sustentabilidade”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do Meio Ambiente*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: 2010, p. 12-13.

²⁰⁰ CECHIN, Andrei; VEIGA, José Eli da. “O fundamento central da economia ecológica”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do Meio Ambiente*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: 2010, p. 42-44.

induzir comportamento ecologicamente sadio, trabalhando primordialmente com a prevenção do dano ambiental. E, em questões ambientais, como a reparação do dano, sempre é de difícil ou de incerta execução, é salutar privilegiar a prevenção (razão de ser do princípio da prevenção e da precaução no Direito Ambiental), usando para tanto do prêmio (sanção com caráter positivo) ao invés do castigo (sanção com caráter negativo).

Nessa linha argumentativa, os instrumentos econômicos se relacionam diretamente com a evolução da importância ocupada pela sanção premial na sociedade contemporânea. Tal mudança de paradigma pode ser constatada pela comparação de dois referenciais teóricos a respeito da natureza da sanção: Kelsen e Bobbio.

Hans Kelsen (1881-1973) trata a sanção premial como norma de relevância secundária. Para esse jurista austríaco o Direito é uma ordem coativa, que reage contra condutas socialmente indesejáveis com um ato de coação, aplicando um mal, de forma impositiva, ao praticante daquela conduta. Aqui a sanção aparece ligada a um dever jurídico, materializado numa norma positiva que prescreve ou proíbe uma conduta, cujo não cumprimento acarreta uma coação do Estado. O que pode ser representado pelas fórmulas: “Se A, deve ser B” (sanção como consequência da conduta proibida) ou “Se não-A, B deve ser” (sanção como consequência da conduta contrária à prescrita). Para Kelsen, o prêmio e o castigo podem ser considerados sanção em sentido amplo. Contudo, somente a pena (privação de certos bens como a liberdade e valores econômicos) pode ser considerada sanção em sentido estrito. E arremata dizendo que o prêmio representa um papel subalterno nos sistemas jurídicos, ou seja, a punição desempenha um papel muito mais importante do que a recompensa na realidade social²⁰¹.

Por seu turno, Norberto Bobbio (1909-2004) considera a sanção premial como norma de relevância principal no sistema jurídico organizador de uma sociedade. O jurista italiano defende a função promocional do Direito (sanção positiva) no Estado Social, o qual se utiliza de técnicas de encorajamento de certas condutas em acréscimo com as técnicas de desencorajamento próprias do Estado Liberal, onde predominava a função repressora do Direito (sanção negativa). Na sanção premial busca-se restituir o bem (conduta socialmente desejável) com o bem (prêmio), sendo que essa recompensa pode ser material, imaterial ou mista, corporificada em um bem de natureza econômica, social, moral ou jurídica²⁰². Na visão de Bobbio, o uso da sanção premial representa uma evolução social, trabalhando com a

²⁰¹ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 25-37.

²⁰² BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007, p. 2-7.

prevenção dos danos sociais ao invés da repressão das condutas ilícitas (contrárias ao ordenamento jurídico). O Direito, na passagem do Estado Liberal (garantista) para o Estado Social (dirigista), deixa de ser instrumento de controle social para ser um instrumento de direção social²⁰³.

No âmbito das políticas públicas ambientais, haveria alguma vantagem na utilização dos instrumentos econômicos (sanção positiva) em relação aos instrumentos de comando-e-controle (sanção negativa)? Além do fato de necessitarem de uma fiscalização contínua e efetiva por parte dos órgãos governamentais, gerando um elevado custo ao erário, os instrumentos de regulação direta ou de controle (como multas e cancelamento de licenciamento) devem ser preteridos aos instrumentos econômicos, segundo Lustosa *et al*, pelos seguintes motivos:

- (i) Permitir a geração de receitas fiscais e tarifárias – por meio da cobrança de taxas, tarifas ou emissão de certificados – para garantir os recursos para pagamento dos incentivos e prêmios ou capacitar os órgãos ambientais. É considerado um **duplo-dividendo**, pois além da melhoria ambiental, gera receita para os órgãos reguladores.
- (ii) Considerar as diferenças de custo de controle entre os agentes e, portanto, alocar de forma mais eficiente os recursos econômicos à disposição da sociedade, permitindo que aqueles com custos menores tenham incentivos para expandir as ações de controle. Portanto, com os instrumentos econômicos a sociedade incorre em custos de controle inferiores àqueles que seriam incorridos se todos os poluidores ou usuários fossem obrigados a atingir os mesmos padrões individuais.
- (iii) Possibilitar que tecnologias menos intensivas em bens e serviços ambientais sejam estimuladas pela redução da despesa fiscal que será obtida em função da redução da carga poluente ou da taxa de extração.
- (iv) Atuar no início do processo de uso dos bens e serviços ambientais.
- (v) Evitar os dispêndios em pendências judiciais para aplicação de penalidades.
- (vi) Implementar um sistema de taxação progressiva ou de alocação inicial de certificados segundo critérios distributivos em que a capacidade de pagamento de cada agente econômico seja considerada²⁰⁴.

Apesar dessa constatação, os estudiosos do tema concordam que todos os instrumentos de política ambiental possuem vantagens e desvantagens, motivo pelo qual os países preferem adotar uma combinação de instrumentos (controle, econômicos e de informação) para obter um patamar satisfatório de eficácia-custo em suas políticas ambientais. Nesse sentido May²⁰⁵ e Lustosa *et al*²⁰⁶.

²⁰³ BOBBIO, *Op. cit.*, p. 79.

²⁰⁴ LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. “Política ambiental”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 170.

²⁰⁵ MAY, Peter H. “Mecanismos de mercado para uma economia verde”. In: GRAMKOW, Camila L.; PRADO, Paulo Gustavo (Coord.). *Revista política ambiental n.º 8, jun. 2011*. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011.

²⁰⁶ LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. *Op.*

Como já comentado, são diversas as classificações dos instrumentos que podem ser utilizados pelas políticas públicas ambientais. Mesmo dentro dos instrumentos econômicos há uma subdivisão em duas categorias, as quais, segundo Motta²⁰⁷ e Nusdeo²⁰⁸, são instrumentos precificados e instrumentos de criação de mercado.

Os instrumentos econômicos precificados têm por característica a alteração dos preços dos bens e serviços da economia, aumentando-os ou reduzindo-os conforme se objetive o desestímulo ou o estímulo da conduta em questão. No primeiro caso, trata-se de aumentar o custo de uma conduta a ser evitada e caracterizará um ‘instrumento econômico superavitário’, a exemplo dos tributos e preços públicos que aumentam o preço de um recurso natural. No segundo caso, fala-se em ‘instrumento econômico deficitário’, que subsidia a diminuição do preço ou estimula condutas de conservação. Em contrapartida, requerem o aumento da carga fiscal em outras atividades para seu financiamento. A estratégia indutiva de comportamentos dos instrumentos econômicos precificados consiste na opção pela taxação ou subsídio a determinadas condutas ao invés de proibições ou imposição de limites ou ainda imposição da obrigatoriedade das práticas consideradas desejáveis²⁰⁹.

Exemplo de um tributo com finalidade de instrumento econômico de proteção ambiental é a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), criada pela Lei n.º 10.165/2000, que acrescentou o artigo 17-B ao artigo 17-Q na Lei n.º 6.938/1981, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadores de recursos naturais²¹⁰.

Por sua vez, um exemplo de subsídio como instrumento econômico de proteção ambiental são as linhas de crédito para aqueles que desenvolvem atividades econômicas com respeito à legislação ambiental. Nesta categoria, pode ser inclusa a proposta defendida nesta dissertação, de vincular a concessão do crédito rural aos beneficiários que não tiverem débitos inscritos na dívida ativa relativos à infração ambiental nos órgãos competentes integrantes do SISNAMA e que não tiverem decisões condenatórias, com trânsito em julgado, em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente. Afinal:

Um subsídio concedido é como premiar a empresa por reduzir as emissões, e o subsídio atua como se fosse um custo de oportunidade: quando o poluidor emite uma unidade perde a oportunidade de ganhar uma unidade monetária do subsídio. A

cit., 2010, p. 169.

²⁰⁷ MOTTA, Ronaldo Serôa. “Instrumentos econômicos e política ambiental”. In: *Revista de Direito Ambiental*, n. 20, out/dez 2000, p. 88.

²⁰⁸ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. “O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental”. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, volume 101, 2006, p. 366-368.

²⁰⁹ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por Serviços Ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 101-102.

²¹⁰ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1425-1426.

remoção do subsídio deve ocorrer para os subsídios perversos resultantes do estímulo à utilização de pesticidas, combustíveis fósseis, do desflorestamento para expansão da pecuária e da agricultura, entre outros. Por outro lado, **a concessão do subsídio também pode reduzir a ineficiência resultante das externalidades, como, por exemplo, os subsídios para a redução da poluição ou para evitar que elas ocorram**²¹¹. (sem grifo no original)

Seguindo a explanação da subdivisão classificatória dos instrumentos econômicos de proteção ambiental em instrumentos precificados e instrumentos de criação de mercado, cabe tecer algumas palavras sobre estes últimos.

Os instrumentos de criação de mercado ou, simplesmente, de mercado estabelecem direitos transacionáveis entre os agentes ou a negociação em mercado aberto, como tem ocorrido com os créditos de carbono. Esses direitos podem se referir à emissão de substâncias poluentes, a créditos decorrentes de práticas de preservação ou reposição de recursos naturais ou, ainda, de comprovada redução da emissão de substâncias poluentes ou de aquecimento da atmosfera²¹².

Além do mercado de carbono, o qual é criticado por não significar reduções reais de poluição em seu comércio de permissões²¹³, outro exemplo que poderia se incluir nos instrumentos econômicos de criação de mercado é a figura da concessão florestal trazida pela Lei n.º 11.284 de 02 de março de 2006. Nos termos do artigo 3.º, inciso VII, da mencionada lei, a concessão florestal consiste na:

delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado²¹⁴.

Nessa senda, importante ressaltar a importância da Lei n.º 11.284/2006 que incluiu o inciso XIII no artigo 9.º da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), nos seguintes termos: “instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros”.

A própria Lei n.º 11.284/2006 regulamentou a figura da concessão florestal, dentro da gestão de florestas públicas para produção sustentável, no Capítulo IV, intitulado “Das

²¹¹ MORAES, Orozimbo José de. *Economia ambiental: instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Centauro, 2009, p. 89.

²¹² NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por Serviços Ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 103.

²¹³ MORAES, Orozimbo José de. *Economia ambiental: instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Centauro, 2009, p. 128.

²¹⁴ BRASIL. Lei n.º 11.284, de 02 de março de 2006. “Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável...”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111284.htm>. Acesso em 11 jan. 2016.

Concessões Florestais”, possuindo várias seções.

A servidão ambiental também teve sua disciplina jurídica regulamentada pela Lei n.º 11.284/2006, a qual acrescentou o artigo 9.º-A, 9.º-B e 9.º-C na Lei n.º 6.938/1981, consistindo na limitação do uso da propriedade, por instrumento público ou particular ou termo administrativo, realizado pelo proprietário ou possuidor perante órgão integrante do SISNAMA, com o objetivo de preservar, conservar ou recuperar recursos ambientais existentes²¹⁵.

Percebe-se que a servidão ambiental também se inclui entre os instrumentos econômicos de criação de mercado, uma vez que possibilita ao proprietário do imóvel sobre o qual foi criada a servidão ambiental negociá-la com outros proprietários, para, por exemplo, compensar áreas de reserva legal. Tal medida é consentida pelo artigo 15, § 2.º, da Lei n.º 12.651/2012 – Novo Código Florestal, nos termos a seguir transcritos:

O proprietário ou possuidor de imóvel com Reserva Legal conservada e inscrita no Cadastro Ambiental Rural – CAR de que trata o art. 29, cuja área ultrapasse o mínimo exigido por esta Lei, poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei²¹⁶.

O seguro ambiental, outro instrumento econômico mencionado pelo inciso XIII do artigo 9.º da Lei 6.938/1981, com as modificações trazidas pela Lei n.º 11.284/2006, ainda não possui regulamentação na legislação pátria, apesar da existência de projetos de lei que pretendem tornar o seguro ambiental como etapa obrigatória para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. Até o presente momento, o seguro ambiental no Brasil é apenas facultativo²¹⁷.

Por derradeiro, mister se faz analisar a partícula “e outros” dentro da redação do inciso XIII do artigo 9.º da Lei n.º 6.938/1981: “instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros”.

É evidente que a intenção do legislador foi elaborar uma enumeração de instrumentos econômicos à disposição da proteção ambiental de forma a não fechar o rol dos referidos instrumentos de forma taxativa. Dentro desta permissão legislativa é possível defender o crédito como um instrumento econômico estruturado dentro da política nacional

²¹⁵ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1422-1423.

²¹⁶ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Ob. cit.*, p. 863.

²¹⁷ STOCCO, Leonardo Zorba. “O Mercado de Seguro Ambiental”. In: *Revista Ambiental Legal em formato digital*, novembro 2014. Disponível em: <<http://www.ambientelegal.com.br/o-mercado-de-seguro-ambiental/>>. Acesso em: 11 de jan. de 2016.

do meio ambiente brasileira, capaz de integrar uma gestão ambiental dentro da política nacional de fomento ao agronegócio, nos termos aqui propostos, cuja pormenorização será trabalhada no capítulo 4.

Por ora, cumpre destacar a importância das instituições financeiras na operacionalização do crédito como instrumento econômico de proteção ambiental.

3.2.1.2 - O crédito e a responsabilidade ambiental das instituições financeiras

As instituições financeiras (bancos), públicas ou privadas, estão contidas no conceito de coletividade do artigo 225 da CRFB/88, o qual impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Além disso, os bancos ocupam um papel fundamental na mobilização e alocação de recursos – através de investimentos, empréstimos e financiamentos (do crédito em geral) – que incentivam o crescimento econômico, podendo aumentar a degradação ambiental e a poluição, acaso não se busque mecanismos de sustentabilidade ambiental (Economia Ambiental), assim como a preocupação com a escala de produção global (Economia Ecológica).

No plano internacional, no ano de 1992 em Nova Iorque, mais de 30 bancos comerciais, de 23 diferentes países, assinaram a Declaração dos Bancos para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, comprometendo suas operações financeiras com princípios comuns de proteção ambiental. Foi a primeira vez que instituições bancárias assinaram um ato envolvendo operações financeiras com o meio ambiente, reconhecendo a responsabilidade coletiva para com o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente. Os bancos signatários comprometeram-se a incorporar uma gestão ambiental em suas práticas gerenciais. Ainda no panorama internacional, pode-se citar os Princípios do Equador de 2003, no qual a *Internacional Finance Corporation*, instituição financeira do Banco Mundial, responsável pelo desenvolvimento de países por meio do setor privado, estabeleceu critérios mínimos de proteção ambiental para a concessão de crédito por instituições financeiras privadas, destinados ao financiamento de projetos de elevada monta (acima de 10 milhões de dólares)²¹⁸.

²¹⁸ BRAGA, Claudia Oliveira da Silva; MOURA, Alexandrina Saldanha Sobreira de. *Protocolo Verde: a realidade da sustentabilidade ambiental nas instituições financeiras no Brasil*. VII Jornada Internacional de Política Pública. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 25-28 agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/protocolo-verde-a-realidade-da-sustentabilidade-ambiental-nas-instituicoes-financeiras-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 30 dez 2015.

No âmbito nacional, as principais instituições financeiras públicas assinaram com o Governo Federal, no ano de 1995, o denominado Protocolo Verde, consistindo em intenções pela responsabilidade socioambiental que entre si celebram o Ministério do Meio Ambiente, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil S/A, o Banco da Amazônia S/A e o Banco Nordeste do Brasil (BNB), para inserir mecanismos operacionais ambientais no processo de gestão e concessão de crédito oficial e benefícios fiscais às atividades produtivas, para que os recursos financeiros públicos priorizem projetos que promovam o desenvolvimento sustentável²¹⁹.

Tal Protocolo Verde consubstancia o dever fundamental do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente, assim como está de acordo com o a Lei n.º 6.938/1981 que dispõe:

Art. 12. As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma da lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA. Parágrafo único. As entidades e órgãos referidos no *caput* deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente²²⁰.

Em agosto de 2008, o BNDES e os bancos públicos federais celebraram, com o Ministério do Meio Ambiente, o Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental, revisão atualizada do Protocolo Verde de 1995, contendo os seguintes princípios:

- 1 - Financiar o desenvolvimento com sustentabilidade, por meio de linhas de crédito e programas que promovam a qualidade de vida da população, o uso sustentável dos recursos naturais e a proteção ambiental.
- 2 - Considerar os impactos e custos socioambientais na gestão de ativos (próprios e de terceiros) e nas análises de risco de clientes e de projetos de investimento, tendo por base a Política Nacional de Meio Ambiente.
- 3 - Promover o consumo sustentável de recursos naturais, e de materiais deles derivados, nos processos internos.
- 4 - Informar, sensibilizar e engajar continuamente as partes interessadas nas políticas e práticas de sustentabilidade da instituição.
- 5 - Promover a harmonização de procedimentos, cooperação e integração de esforços entre as organizações signatárias na implementação destes Princípios²²¹.

²¹⁹ PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente & propriedade rural*. Curitiba: Jururá, 2003, p. 163.

²²⁰ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 1424.

²²¹ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL *et al.* *Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental*. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/ProtocoloVerde.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015.

Esses princípios são seguidos de diretrizes para operacionalizá-los, como a diretriz “1.1 a) oferecer condições diferenciadas de financiamento (taxa, prazo, carência, critérios de elegibilidade, etc.) para projetos com adicionalidades socioambientais”²²², que já é uma realidade no financiamento da produção agropecuária de baixo carbono.

Em 2009, a FEBRABAN-Federação Brasileira de Bancos aderiu oficialmente ao Protocolo Verde, representando 16 instituições financeiras privadas, o que deu origem à nova redação do Protocolo Verde, com vista a nortear as práticas bancárias dos bancos privados, relativas ao desenvolvimento sustentável, por tratarem, basicamente, dos impactos e dos custos socioambientais na gestão de ativos, na análise de risco de projetos e financiamentos e na promoção do consumo consciente dos recursos naturais²²³.

As justificativas do Protocolo Verde constituem uma parte dos argumentos favoráveis da proposta de política pública aqui defendida, ou seja, busca mudar o paradigma de proteger fiscalizando (de grande dispêndio de recursos públicos e de baixa eficácia) para proteger incentivando ou desincentivando por instrumentos econômicos, incorporando o custo ambiental nas atividades produtivas. Ainda, não se pode permitir que o financiamento público seja, ainda que uma pequena monta, utilizado em atividades econômicas que degradam e/ou poluem o meio ambiente. Deste modo, uma gestão ambiental é assumida em conjunto pela coletividade e pelo Poder Público, possibilitando, com o instrumento econômico do crédito, monitorar e prevenir o dano ambiental ao contrário de somente perseguir o infrator depois da degradação/poluição realizada.

O papel dos bancos é fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável, principalmente no Brasil e em se tratando de propriedade rural, pois grande parte da produção agrícola e pecuária é incrementada com financiamento e crédito rural oficial, por intermédio dos agentes financeiros públicos, como é o caso do Banco do Brasil, que já atua na análise técnica dos projetos agrícolas e pode perfeitamente incluir na verificação a viabilidade ambiental do empreendimento. Deste modo pode-se inverter a situação atual de corrida do aparato fiscal contra poluidores e degradadores da natureza, à medida que se transfere ao proprietário rural empreendedor o dever de provar que sua propriedade cumpre a função ambiental e que o projeto a ser implantado com financiamento oficial é autossustentável²²⁴.

Todavia, apesar do Protocolo Verde intencionar “o financiamento de projetos que não fossem agressivos ao meio ambiente ou que apresentassem características de

²²² *Ibidem*.

²²³ BRAGA, Claudia Oliveira da Silva; MOURA, Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura. *Protocolo Verde: a realidade da sustentabilidade ambiental nas instituições financeiras no Brasil*. VII Jornada Internacional de Política Pública. São Luis: Universidade Federal do Maranhão, 25-28 agosto de 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/protocolo-verde-a-realidade-da-sustentabilidade-ambiental-nas-instituicoes-financeiras-no-brasil.pdf> Acesso em: 30 dez 2015.

²²⁴ PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente & propriedade rural*. Curitiba: Jururá, 2003, p. 164-165.

sustentabilidade ao longo dos anos, observou-se que a implantação de tais práticas era insuficiente”, uma vez que não resolveu problemas como a má utilização do solo e das práticas deletérias na atividade agrícola. Ainda, como não foi criada uma agência de controle sobre os resultados e ações, cada instituição financeira atuou de seu jeito, de forma não integrada (ao contrário de uma verdadeira política pública), com soluções estanques nas questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável²²⁵. No mesmo sentido:

Contudo, a atuação das instituições financeiras na questão ambiental ainda é fruto de iniciativas pontuais, relacionadas à política de responsabilidade social de cada banco, sendo, portanto, insuficientes para impor resultados apreciáveis à coletividade. As descobertas recentes mostram que chegou a hora de o estado brasileiro atuar de forma mais incisiva, regulamentando diretamente ou induzindo o direcionamento dos recursos do Sistema Financeira Nacional (SFN), de modo a contemplar, de fato, a variável ambiental em seu funcionamento²²⁶.

Devido a esta ineficiência constatada no desincumbir da responsabilidade ambiental das instituições financeiras trabalhando com o instrumento econômico do crédito (mesmo após a Declaração dos Bancos para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de 1992 e os Princípios do Equador de 2008, no âmbito internacional, e após o Protocolo Verde de 1995 e o Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental de 2008, no contexto nacional), talvez a resposta para alcançar tal desiderato de desenvolvimento sustentável potencializado pelos bancos possa ser encontrada na proposta de política pública defendida nesta dissertação. Ou seja, vincular a concessão de crédito rural para os produtores que comprovarem efetiva proteção ambiental, através de mudanças legislativas na própria Lei do Crédito Rural. Afinal, os documentos acima elencados, como o Protocolo Verde, não geram uma obrigação para os bancos, consistindo apenas em recomendações. Por sua vez, na alteração legislativa proposta há uma dupla obrigatoriedade: por um lado, das instituições financeiras de avaliar a ausência de infrações administrativas e crimes ambientais para conceder o crédito rural e, por outro lado, dos produtores rurais de possuírem “ficha limpa ambiental”, sob pena de não poderem receber o crédito público (sanção positiva).

²²⁵ BRAGA, Claudia Oliveira da Silva; MOURA, Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura. *Protocolo Verde: a realidade da sustentabilidade ambiental nas instituições financeiras no Brasil*. VII Jornada Internacional de Política Pública. São Luis: Universidade Federal do Maranhão, 25-28 agosto de 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/protocolo-verde-a-realidade-da-sustentabilidade-ambiental-nas-instituicoes-financeiras-no-brasil.pdf> Acesso em: 30 dez 2015.

²²⁶ JANTALIA, Fabiano. “Sistema financeiro e meio ambiente: reflexões sobre atuação do CMN e do Banco do Brasil”. In: BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim responsabilidade social e ambiental do sistema financeiro*. Ano 2, n.º 16, março de 2007. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/boletimrsa/BOLRSA200703.pdf> Acesso em: 30 dez 2015.

4 - POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO AO AGRONEGÓCIO

A passagem da agricultura para o agronegócio é marcada por fortes críticas de sustentabilidade e de justiça distributiva. Assim como as forças do capitalismo interagem na formulação e execução de políticas públicas (neoliberalismo influenciando o Estado Socioambiental na forma como este se desincumbe da obrigação de concretizar os direitos fundamentais), essas mesmas forças atuam na atividade agropecuária e demais atividades correlatas (produção de insumos, armazenamento, processamento e distribuição de produtos) para buscar o lucro, deixando muitas vezes de lado a preservação da natureza e a finalidade precípua dos produtos agrícolas: alimentar de forma digna todos os habitantes da Terra.

Entretanto, o agronegócio é uma realidade no Brasil e no mundo, responsável por grande parte da sustentação econômica dos países. Cabe aos pesquisadores trabalharem com essa realidade a fim de proporem alternativas para uma maior equidade na distribuição do agroalimento (Estado Social, artigo 6.º da CRFB/88), assim como na formulação de políticas públicas que fomentem o agronegócio de forma a garantir um desenvolvimento sustentável (Estado Socioambiental, artigos 170 e 225 da CRFB/88).

Deste modo, nesse capítulo, em primeiro lugar, serão abordadas as críticas da passagem da agricultura para o agronegócio. Em seguida, desvendará o surgimento da expressão “agronegócio”, bem como suas dimensões. Alguns dados comprovarão a importância do agronegócio na economia do Brasil. A política agrícola brasileira será analisada dentro de uma perspectiva de política pública de fomento ao agronegócio, com destaque especial para o crédito rural, como política creditícia (intervenção indireta do Estado na economia), subespécie da política agrícola. Ao final será apresentada uma proposta de mudança legislativa, para vincular a concessão do crédito rural à efetiva proteção do meio ambiente.

4.1 - DA AGRICULTURA AO AGRONEGÓCIO

O desenvolvimento das técnicas da agricultura e da pecuária representa um estágio de suma importância para o progresso da civilização. Além de fornecer o alimento imprescindível para a vida, a segurança alimentar obtida com a agropecuária possibilitou

também a formação de territórios por grupos específicos, como na Mesopotâmia²²⁷. Isso ocorreu há cerca de dez mil anos, quando a humanidade abandonou a sua vida nômade, sustentada pela coleta de frutos, pela caça e pela pesca, período conhecido como Paleolítico, para adentrar numa nova fase conhecida como Revolução Neolítica, momento em que ocorre o desenvolvimento da agricultura, da tecelagem e da cerâmica, com a domesticação dos animais e conseqüente sedentarização humana. A dominação das técnicas agrícolas pelo ser humano é tão relevante que esse período também é conhecido como Revolução Agrícola²²⁸.

Lutzenberger afirma que a “agricultura é uma das mais importantes interfaces entre Civilização e Criação”²²⁹, afinal o berço da humanidade foi construído no momento em que o ser humano toma as rédeas de seu futuro através da segurança alimentar. A agricultura e a pecuária, desde sua gênese até meados do século XX, ocorreu de forma tradicional, sem muita interferência da chamada indústria química (produção de fertilizantes, agrotóxicos, hormônios para acelerar o crescimento dos animais).

A agricultura tradicional, com sua infinidade de adaptações culturais e ecológicas, estava perfeitamente inserida nas leis dos sistemas vivos. Ela operava dentro dos grandes e pequenos ciclos da Ecosfera. Os nutrientes eram reciclados, a energia era obtida localmente. Os campos eram adubados com esterco e resíduos orgânicos, ou com adubação verde. A energia dos animais de tração provinha da forragem e do pasto – energia solar, portanto. Os moinhos eram tocados a água ou vento, a lenha vinha do bosque local. Um esquema que podia continuar andando para sempre²³⁰.

Entretanto, essa relação ecologicamente correta entre civilização e agricultura foi posta em risco com a chamada Revolução Verde, ocorrido na década de 1960 e início de 1970, momento no qual houve a substituição dos modelos de produção agrícola tradicionais por um padrão subordinado em inovações tecnológicas, como mecanização das lavouras e utilização maciça de insumos de natureza química²³¹. Apesar de um aumento considerável de aproximadamente três vezes na produção de grãos com as novas técnicas, houve um aumento bem maior, superior a dez vezes, no consumo de fertilizantes, no período de 1950 a 2000²³².

Atualmente, outro fator que preocupa o futuro da agricultura é a inserção de

²²⁷ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 209.

²²⁸ ALMINO, João. *Naturezas Mortas: a filosofia política do ecologismo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1993, p. 12.

²²⁹ LUTZENBERGER, José. *Crítica Ecológica do Pensamento Econômico*. Porto Alegre: L&PM, 2012, p. 51.

²³⁰ LUTZENBERGER, José. *Ob. cit.*, p. 24.

²³¹ BEZERRA, Paulo Ricardo de Souza. *Poluição por agrotóxicos e tutela ambiental do Estado: considerações sobre as competências do município*. Belém: Paka-Tatu, 2003, p. 35.

²³² PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Ob. cit.*, p. 228.

sementes transgênicas²³³, cujas consequências para a saúde humana não são totalmente conhecidas, servindo a sociedade de laboratório desses experimentos. O que leva Giddens afirmar o surgimento de uma sociedade de risco, pois com o industrialismo o ser humano transforma seu ambiente natural, tanto urbano quanto rural (como a criação de organismos geneticamente modificados), desenvolvendo um “ambiente criado”, dentro de um “perfil de risco”. Assim, o desenvolvimento apresenta-se como uma faca de dois gumes na modernidade: pode trazer o progresso, mas também pode aumentar o risco para a sociedade²³⁴. Uma consequência já conhecida sobre as sementes transgênicas é a perda de variabilidade genética de diversas plantas, devido à contaminação por transgênicos²³⁵.

Outra crítica no desenvolvimento da atividade agropecuária contemporânea, constatada no Brasil, principalmente na região da Amazônia Legal (formada pela totalidade dos estados-membros do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e parte do Maranhão), é o desmatamento para obtenção de novos campos para servirem ao cultivo da soja e para pecuária extensiva. Para monitorar esse desmatamento, o INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) criou o Projeto PRODES, que desde o ano de 1988 analisa a alteração na cobertura florestal por corte raso, por meio de imagens de satélite, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Taxas de desmatamento em Km² (quilômetros quadrados) na Amazônia Legal de 2004 a 2015:

(Continua)

Ano\Estados	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	AMAZÔNIA LEGAL
2004	728	1232	46	755	11814	8870	3858	311	158	27772
2005	592	775	33	922	7145	5899	3244	133	271	19014
2006	398	788	30	674	4333	5659	2049	231	124	14286
2007	184	610	39	631	2678	5526	1611	309	63	11651
2008	254	604	100	1271	3258	5607	1136	574	107	12911
2009	167	405	70	828	1049	4281	482	121	61	7464
2010	259	595	53	712	871	3770	435	256	49	7000
2011	280	502	66	396	1120	3008	865	141	40	6418
2012	305	523	27	269	757	1741	773	124	52	4571
2013	221	583	23	403	1139	2346	932	170	74	5891

²³³ “As sementes transgênicas são formadas por genes estranhos, provenientes de qualquer outro ser vivo, inseridos em seu código genético, do que resultam organismos geneticamente modificados (OGMs). Dá-se a transferência de um ou mais genes responsáveis por determinada característica para outro organismo, ao qual se incorpora esta característica”. RIZZARDO, Arnaldo. *Curso de Direito Agrário*. 1.^a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 740.

²³⁴ GIDDENS, Anthony. *As Consequências da Modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991, *passim*.

²³⁵ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Ob. cit.* p. 217-223.

Tabela 1 - Taxas de desmatamento em Km² (quilômetros quadrados) na Amazônia Legal de 2004 a 2015:

										(Conclusão)
2014	309	500	31	257	1075	1887	684	219	50	5012
2015	279	769	13	217	1508	1881	963	148	53	5831
Var. 2015-2014	-10%	54%	-58%	-16%	40%	0%	41%	-32%	6%	16%
Var. 2015-2004	-62%	-38%	-72%	-71%	-87%	-79%	-75%	-52%	-66%	-79%

Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

Verifica-se uma estabilização na escala do desmatamento na Amazônia Legal a partir do ano de 2009, mantendo-se uma média anual aproximada de 5.000 km² no corte raso da cobertura florestal. O número ainda assusta, sendo superior em dez vezes o perímetro do Município de Porto Alegre, que conta com 496,682 km².

Ao prevalecer o modelo econômico capitalista pelo mundo, o cultivo de plantas e hortaliças deixou de ser uma cultura (agricultura) para se transformar em um negócio (agronegócio), com a mudança de um paradigma: a natureza deixou de ser uma riqueza comum para se tornar um recurso para poucos. Com isso, contata-se uma iniquidade alimentar no mundo: após a Revolução Verde, a produção de alimentos pela agropecuária ultrapassou a necessidade de absorção pela humanidade, todavia, altamente concentrada em determinadas regiões do globo e sob o domínio dos grandes detentores do capital²³⁶. Soma-se a isso a transformação do alimento provindo da agropecuária em moeda de especulação no mercado financeiro, na forma de “commodities”²³⁷.

Dentro deste panorama, é possível compreender a passagem da agricultura ao agronegócio, com a transformação do agroalimento (alimento provindo da atividade agropecuária) de um bem essencial à sobrevivência humana para um recurso de dominação de mercado. Com a chamada mercantilização da natureza, o marketing também atua na transmutação dos bens da natureza em capital, criando um “mercado verde” de produtos que

²³⁶ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Ob. cit.* p. 265.

²³⁷ A palavra “commodities” de origem inglesa, sendo o plural de “commodity”, em português comódites, significava originalmente qualquer mercadoria, mas atualmente se refere aos produtos de origem primária negociados em bolsas de valores (mercado financeiro), com qualidade e características uniforme, que não são diferenciados por sua origem ou por quem os produziu (bens fungíveis), sendo seu preço uniformemente determinado pela oferta e procura internacional. São produtos “in natura” (alimentos de origem vegetal ou natural consumidos em seu estado natural) definidos como “soft commodity” ou de extração mineral, “hard commodity”, os quais podem ser estocados por determinado período de tempo sem que percam a qualidade. A importância do termo na economia mundial é o fato das “commodities” serem utilizadas em transações comerciais, ou seja, mercado à vista e futuro e negociadas nas bolsas de valores. As commodities negociadas na BM&FBOVESPA são soja, algodão, milho, café arábica, café conilon, açúcar, etanol e boi-gordo. ALVARENGA, Rodolfo Luiz. *Conceito de commodities*. Disponível em: <<http://universodalogistica.blogspot.com.br/2010/02/conceito-de-commodities.html>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

se dizem “ecologicamente corretos”, mas que muitas vezes apenas disfarçam a lógica de acelerar as vendas, sem se preocupar com a sustentabilidade dos ecossistemas. Esse consumo verde teria criado a Natureza S/A²³⁸.

Deste modo, a produção é em massa, o consumo é acelerado, mas ainda muitos passam fome pelo mundo afora. Além dessa injustiça distributiva, o meio ambiente também é agredido, comprometendo a qualidade de vida na Terra, com a criação de riscos futuros que um dia poderão ser, drasticamente, revelados.

Apesar dessas críticas ao modo como o agronegócio está sendo desenvolvido mundo afora, não se pode desprezar a importância da agricultura para a humanidade. Dentro desse contexto, é salutar a criação de alternativas incentivadoras de práticas ecologicamente corretas, como a presente proposta de política pública de fomento ao agronegócio, pela concessão do crédito rural, vinculada à efetiva proteção do meio ambiente. Do modo aqui defendido, essa nova política passará a exigir dos beneficiários do crédito agrícola a inexistência de débitos inscritos na dívida ativa relativos à infração ambiental nos órgãos competentes integrantes do SISNAMA, bem como a inexistência de decisões condenatórias, com trânsito em julgado, em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente. Mas futuramente, essa política pode inserir outros elementos de abstenção para obtenção do crédito na atividade agropecuária, como a não utilização de sementes transgênicas, acaso seja confirmado os malefícios da ingestão desses organismos geneticamente modificados para a saúde humana.

Apesar das críticas, condensadas linhas acima, da passagem da agricultura para o agronegócio, os autores ali referidos não tratam especificadamente do surgimento do termo agronegócio, ou mesmo seu significado e alcance. Seria o agronegócio somente uma expressão contemporânea da atividade agropecuária ou, ao contrário, englobaria outras atividades correlatas com a produção agropecuária em si?

Na divisão tradicional de setores da economia, em primário, secundário e terciário, a atividade agropecuária ocupa uma parte do setor primário, juntamente com a mineração e a atividade extrativista. O setor secundário engloba as indústrias e o setor terciário consiste no comércio e nas prestações de serviços. Através da análise desses setores econômicos é possível estabelecer o grau de desenvolvimento econômico de um país ou região.

Todavia, essa forma tradicional de encarar a economia por setores começou, a partir da década de 1990 no Brasil, ser substituída pelos economistas e outros profissionais

²³⁸ TAVARES, Fred e IRVING, Marta de Azevedo. *Natureza S.A. – o consumo verde na lógica do ecopoder*. São Carlos: Rima, 2009, *passim*.

especializados. A agropecuária passou a ser englobada em outras denominações, as quais não mais se restringiam à produção agropecuária propriamente dita, mas também abarcavam outras atividades correlacionadas, como o fornecimento de insumos, o processamento (até o segundo estágio), a exportação e a distribuição até o consumidor final. Surgem as seguintes denominações: “sistema agroalimentar”, “sistema agroindustrial”, “complexo agroindustrial”, “rede”, “cadeia” e *filière* em francês²³⁹.

Contudo, fundamentalmente na imprensa e nos meios empresariais e político tem predominado o uso da expressão “agronegócio”, em grande medida devido à atuação de uma entidade criada com o propósito de levantar, divulgar e, principalmente, buscar influenciar os níveis e as instituições de governo na concepção e implementação de políticas destinadas a alavancar, melhorar e mesmo resguardar os recursos materiais e humanos envolvidos nos diferentes agronegócios. Essa entidade foi criada em 1993, com o nome de Abag/Associação Brasileira de *Agribusiness*, e do primeiro livro que publicou (Abag, 1993) cabe destacar o esforço de aferição da importância do *agribusiness* no PIB brasileiro, a preocupação com os componentes do chamado “custo Brasil” (sistema de transporte, sistema tributário, etc.), a crítica ao protecionismo e aos vultosos subsídios que caracterizam o apoio dado pelos países desenvolvidos aos seus agronegócios, bem como a defesa de medidas destinadas a se obter “segurança alimentar” no Brasil [...]²⁴⁰.

Deste modo, o termo agronegócio foi difundido no Brasil não por economistas ou outros cientistas (os quais usam termos como sistema agroalimentar), mas sim por uma associação, pessoa jurídica de caráter privado, denominada ABAG (Associação Brasileira do Agronegócio), cuja criação ocorreu em 10 de março de 1993, possuindo como “principal objetivo buscar o equilíbrio nas cadeias do agronegócio, de modo a valorizá-las, ressaltando sua fundamental importância para o desenvolvimento sustentado do Brasil”²⁴¹. Com certeza, a ABAG consiste em um ator importante na formulação de políticas públicas de fomento ao agronegócio, fornecendo informações importantes para as tomadas de decisões políticas.

Cumpra salientar que paulatinamente a expressão “agronegócio” vem sendo incorporada pelas instituições governamentais em suas políticas públicas. Por exemplo, no site do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) está contido que esse Ministério “é responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor”. E

²³⁹ RAMOS, Pedro. “Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira”. In: RAMOS, Pedro [*et al.*]. *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007, p. 41-42.

²⁴⁰ RAMOS, Pedro. “Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira”. In: RAMOS, Pedro [*et al.*]. *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007, p. 42.

²⁴¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGRONEGÓCIO. *História, Missão e Visão*. Disponível em: <<http://www.abag.com.br/institucional/historiamissaovisao>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

ainda dispõe que:

No Brasil, o agronegócio contempla o pequeno, o médio e o grande produtor rural e reúne atividades de fornecimento de bens e serviços à agricultura, produção agropecuária, processamento, transformação e distribuição de produtos de origem agropecuária até o consumidor final. Assim, o Ministério da Agricultura busca integrar sob sua gestão os aspectos mercadológico, tecnológico, científico, ambiental e organizacional do setor produtivo e também dos setores de abastecimento, armazenagem e transporte de safras, além da gestão da política econômica e financeira para o agronegócio. Com a integração do desenvolvimento sustentável e da competitividade, o Mapa visa à garantia da segurança alimentar da população brasileira e a produção de excedentes para exportação, fortalecendo o setor produtivo nacional e favorecendo a inserção do Brasil no mercado internacional²⁴².

Existe até mesmo um estudo produzido pelo MAPA que contempla as tendências do agronegócio, considerando “o crescimento da economia mundial, o envelhecimento populacional e a mudança nos hábitos alimentares, bem como o desenvolvimento tecnológico e a evolução da consciência ambiental”. Estudo esse compilado em um trabalho cujo título é “Projeções do Agronegócio Brasil – 2014/2015 a 2024/2025”²⁴³.

Mas o termo agronegócio não é uma palavra originariamente brasileira. Data de 1957 o surgimento da expressão “agribussines” que traduzido para o português ficou conhecido como “agronegócio”. Naquela ocasião, dois professores da Universidade Harvard, John Davis e Ray Goldberg, criaram o termo “agribusiness” para mostrar que nos Estados Unidos a atividade agropecuária já estava ligada com diversas indústrias, quer antes da produção (indústria de máquinas, fertilizantes, sementes, etc.), quer após a produção (indústrias de processamento e de distribuição)²⁴⁴.

Desta forma, o agronegócio está relacionado com a atividade agropecuária (cultivo de plantas e hortaliças e criação de animais), desde a produção de insumos até o momento em que o alimento chegue aos consumidores finais. Envolve vários agentes na geração e destinação de um produto, abarcando, portanto, a produção de insumos, a produção agrícola, o armazenamento, o processamento dos produtos agrícolas, a distribuição para o atacado e para o varejo, até o momento em que o produto atinge seu destino final: o consumidor. Essas podem ser consideradas as dimensões do agronegócio.

Neste momento, já é possível compreender que uma política pública de fomento ao

²⁴² MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Ministério*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

²⁴³ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Projeções do Agronegócio Brasil 2014/15 a 2024/25*. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/ministerio/gestao-estrategica/projecoes-do-agronegocio>>. Acesso em: 13 jan 2015.

²⁴⁴ DAVIS, John Herbert.; GOLDBERG, Ryan Allan. “*A concept of agribussines*”. Boston: Harvard University, 1957.

agronegócio deve necessariamente abarcar o incremento das diversas dimensões do agronegócio, desde a produção de insumos até a distribuição do produto agrícola para o consumidor final. Agora, cumpre analisar como esse incentivo ao agronegócio vem disciplinado na legislação brasileira. Mas antes, alguns esclarecimentos serão feitos sobre a importância do agronegócio no país.

4.1.1 - Importância do agronegócio no Brasil

Como já ressaltado, apesar das críticas ventiladas no modo como o agronegócio vem sendo exercido na modernidade (como a má distribuição do alimento no mundo, uso intensivo de agrotóxicos, perda da variabilidade genética pela introdução de sementes transgênicas) não se pode perder de vista a importância da atividade agropecuária no Brasil.

A agricultura no Brasil sempre ocupou um lugar de destaque na economia. No auge do modelo de substituição de importações (década de 50), que previa a importação de bens de capital para alavancar a industrialização no Brasil, foi a agricultura, por intermédio das exportações, que viabilizou este modelo. Desde o Brasil colônia até os dias de hoje, a agricultura de alguma forma, foi incentivada e/ou subsidiada. Mais precisamente, a partir de 1964, quando ocorreu implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural, a agricultura foi subsidiada através do crédito rural, com taxas de juro mais baixas e prazo maiores para pagamentos²⁴⁵.

Além do poder de alavancar a economia de um país, a produção agropecuária também possui a nobre tarefa de fornecer os alimentos necessários para subsistência humana. Nesse ponto, o agronegócio possui um papel de satisfação de um direito fundamental social, qual seja, a alimentação. Comina o artigo 6.º, *caput*, da CRFB/88, que “são direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (sem grifo no original)²⁴⁶. Motivo pelo qual uma política pública de fomento ao agronegócio possui necessariamente uma conotação social, uma vez que busca satisfazer um direito social, a alimentação.

Além disso, quando se fala em agronegócio, como também já salientado, não se restringe somente à produção propriamente dita de produtos agropecuários, mas abrange

²⁴⁵ GULLO, Maria Carolina Rosa. *Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais-FEAPER: uma análise dos 10 anos, com ênfase no problema da inadimplência*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2001, p. 1.

²⁴⁶ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 9-10.

também outras atividades econômicas correlatas que geram riquezas e fornecem empregos em um país. Aqui, transparece o viés econômico de uma política de incentivo ao agronegócio.

Dentro desse panorama, a importância econômica do agronegócio no Brasil pode ser facilmente constatada pela apresentação de alguns números.

Em 2013, o agronegócio – incluindo os insumos, a agropecuária, a indústria e a distribuição – representou 22,54% do Produto Interno Bruto (PIB) total do Brasil, somando R\$ 1.092.238.000.000,00 (um trilhão, noventa e dois bilhões e duzentos e trinta e oito milhões de reais), segundo o CEPEA/ESALQ/USP (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada, da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", unidade da Universidade de São Paulo), com o apoio financeiro da CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil)²⁴⁷.

O Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016 do Governo Federal prevê um volume total de recursos para o setor de R\$ 187,7 bilhões, sendo que cada R\$ 1 investido na agropecuária gera R\$ 3,03 de valor adicionado²⁴⁸.

Em 2007, o agronegócio foi responsável por 42% das exportações brasileiras, contribuindo para superávit da balança comercial, conforme dados apresentados no Plano Plurianual do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Ainda, segundo o MAPA, 37% dos empregos diretos e indiretos no país são oriundos do agronegócio. Dentro desse contexto, o Brasil destaca-se na produção de cana-de-açúcar, suco de laranja e café, ocupando o primeiro lugar na produção mundial desses produtos, além de ocupar o segundo lugar na cultura da soja. As exportações brasileiras de carne bovina e frangos, café e suco de laranja são as maiores do mundo²⁴⁹.

Em decorrência das estatísticas demonstradas anteriormente, o agronegócio é considerado para o Governo um setor chave da economia nacional, que não pode ter sua rentabilidade diminuída, sob pena de prejudicar a balança comercial, o nível de emprego e o crescimento do país. O ambiente mundial da atualidade oferece ao Brasil a oportunidade de continuar crescendo no agronegócio, dado o tamanho do mercado consumidor. Entretanto, o Brasil só conseguirá atingir a excelência premeditada pelos analistas se continuar desenvolvendo e aprimorando os pontos que ainda impedem o agronegócio de deslanchar, entre eles: seguro rural, infraestrutura logística e fontes de financiamento²⁵⁰.

²⁴⁷ CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA/ESALQ/USP. *PIB Agro CEPEA-USP/CNA*. Disponível em: <<http://cepea.esalq.usp.br/pib/>>. Acesso em: 29 dez 2015.

²⁴⁸ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arg_editor/PPT%20PAP%20alterado.pdf>. Acesso em: 29 dez 2015.

²⁴⁹ PALERMO, Daniela Moreira. "Agronegócio brasileiro e a história do crédito rural". In: SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Agronegócio no Brasil: uma perspectiva financeira*. 1.ª edição 2009, 1.ª reimpressão 2013. São Paulo: Saint Paul, 2013, p. 19-20.

²⁵⁰ PALERMO, Daniela Moreira. *Op. cit.*, p. 20.

Ora, para desenvolver e aprimorar o agronegócio, o Estado precisa adotar uma política pública de fomento ao agronegócio, a qual necessariamente deve se subdividir em outras políticas públicas específicas, para atender as várias dimensões do agronegócio: produção de insumos, produção agropecuária propriamente dita, armazenamento, processamento e distribuição dos produtos. Isso tudo sem descuidar do incentivo à agricultura dita familiar, a qual não conta com toda a infraestrutura e mão-de-obra da agricultura empresarial, mas que também deve receber incentivos governamentais, para sua inserção no agronegócio. Por questões de ordem econômica (aqui entra novamente a influência neoliberal de privilegiar o crescimento econômico em detrimento da proteção social), a agricultura empresarial recebe um aporte maior do financiamento público, conforme a tabela abaixo:

Tabela 2 - Financiamento da agricultura empresarial X Financiamento da agricultura familiar (em bilhões de reais nos Planos Agrícolas e Pecuários de 2007 a 2011):

Financiamento	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Custeio e comercialização	41,4	49,1	55	66,2	75,6	80,2
Juros controlados	30,1	37,9	45,4	54,2	60,7	64,1
Juros livres	11,3	11,2	9,6	12	14,9	16,1
Investimento	8,6	8,9	10	14	18	20,5
Linhas especiais	0	0	0	12,3	6,4	6,5
TOTAL	50	58	65	92,5	100	107,2
Agricultura familiar	10	12	13	15	16	16

Fonte: LIMA, Simone Ângelo de. *Financiamento Agropecuário no Brasil: a influência dos riscos na obtenção do crédito rural*. Trabalho de Conclusão de Curso. Campinas: Unicamp, 2011.

Sem adentrar na visão crítica da inserção ou não da agricultura familiar no agronegócio, os dados acima demonstram que quase 90% do crédito oficial são destinados para grandes produtores (agricultura empresarial), os quais, em tese, possuem melhores condições financeiras de arcarem com os custos ecológicos do desenvolvimento, cumprindo as normas de proteção ambiental.

Diante dessa necessidade de diversas políticas correlatas, a própria natureza jurídica de uma política pública de fomento ao agronegócio pode ser considerada mista: social e econômica como mencionado, assim como ambiental, afinal a defesa do meio ambiente é um princípio da ordem econômica no país (artigo 170, inciso VI, da CRFB/88) que deve ser respeitado em toda política econômica, visando ao desenvolvimento sustentável.

4.2 - POLÍTICA AGRÍCOLA

A Constituição Federal de 1988 deixa bem clara a obrigação do Estado de elaborar políticas públicas de fomento ao agronegócio ao cominar no artigo 23, inciso VIII, que consiste em “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”.

Por sua vez, o artigo 187 da CRFB/88 vaticina:

A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- I - os instrumentos creditícios e fiscais;
- II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV - a assistência técnica e extensão rural;
- V - o seguro agrícola;
- VI - o cooperativismo;
- VII - a eletrificação rural e irrigação;
- VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária²⁵¹.

Percebe-se que a política pública de fomento ao agronegócio é tratada com uma nomenclatura diferente pela Constituição Federal de 1988: a política agrícola. Pois, segundo mandamento constitucional a política agrícola deve ser planejada e executada para atender a comercialização, o armazenamento e o transporte dos produtos agrícolas, incluindo as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais. Ou seja, envolve as várias dimensões do agronegócio: a produção de insumos, a produção agrícola propriamente dita, o armazenamento, o processamento dos produtos agrícolas e a sua distribuição para o consumidor final.

Aliás, com a difusão do termo agronegócio, quem sabe num futuro próximo haja a substituição da expressão “política agrícola” por “política pública de fomento ao agronegócio”, o que levaria a desnecessidade de esclarecer a inclusão de incentivos às atividades pesqueiras e florestais, pois essas já fazem parte do agronegócio. Motivo pelo qual

²⁵¹ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 62.

se optou no título do presente trabalho utilizar a expressão “política pública de fomento ao agronegócio” ao invés do termo “política agrícola” constante na Constituição.

Interessante notar a importância da política creditícia dentro da política agrícola, conforme o comentário de Rizzardo, abaixo colacionado:

No Brasil, a política no setor agropecuário, visando ao cumprimento da função constitucional, constitui-se de um conjunto de ações dirigidas ao planejamento, financiamento, incentivo, proteção de áreas de produção, fixação e garantia do preço mínimo, e ao seguro da produção. As ações se efetivam por meio de estudos na área de gestão de risco, na abertura de linhas de crédito, na concessão de subvenções financeiras, no levantamento de dados, no acompanhamento das fases do ciclo produtivo. Essas ações se dividem em três grandes áreas de atuação: gestão do risco rural, fornecimento de crédito e administração da comercialização. Sobressai a concessão de linhas de crédito para o custeio, o investimento e a comercialização, por intermédio de vários programas que financiam diversas necessidades dos produtores, desde a compra de insumos até a construção de armazéns²⁵².

Percebe-se que os instrumentos creditícios além de poderem ser considerados instrumentos econômicos de política pública ambiental, também configuram instrumentos de política agrícola, ou de política pública de fomento ao agronegócio como a proposta aqui defendida.

Um conceito de política agrícola é encontrado no § 2.º do artigo 1.º do Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964:

Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências para orientar a atividade agropecuária de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país²⁵³.

Todavia, tal conceito pode ser considerado ultrapassado atualmente diante do mandamento constitucional acima já colacionado (artigo 187 da CRFB/88), o qual abrange outras atividades além da agropecuária como de interesse da política agrícola, compreendendo as atividades da agroindústria, pesqueiras e florestais.

Há uma legislação específica no Brasil acerca da política agrícola, a qual busca concretizar o mandamento constitucional de fomento ao agronegócio contido no artigo 23 e 187 da CRFB/88, trata-se da Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a qual fixa os

²⁵² RIZZARDO, Arnaldo. *Curso de Direito Agrário*. 1.ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 45-46.

²⁵³ BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. “Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 11 de fev de 2015.

fundamentos, define os objetivos (entre eles está a proteção ambiental), e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola no país, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. As ações e instrumentos da política agrícola vêm disciplinados no artigo 4.º:

As ações e instrumentos de política agrícola referem-se a:

- I - planejamento agrícola;
- II - pesquisa agrícola tecnológica;
- III - assistência técnica e extensão rural;
- IV - proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;
- V - defesa da agropecuária;
- VI - informação agrícola;
- VII - produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;
- VIII - associativismo e cooperativismo;
- IX - formação profissional e educação rural;
- X - investimentos públicos e privados;
- XI - crédito rural;
- XII - garantia da atividade agropecuária;
- XIII - seguro agrícola;
- XIV - tributação e incentivos fiscais;
- XV - irrigação e drenagem;
- XVI - habitação rural;
- XVII - eletrificação rural;
- XVIII - mecanização agrícola;
- XIX - crédito fundiário²⁵⁴.

Analisando os instrumentos de política agrícola epígrafados, possível constatar o viés misto dessa política. Afinal existem instrumentos que visam consagrar direitos sociais ao campesinato, no intuito de salvaguardar a dignidade do ser humano que vive no campo, como a disponibilidade de eletrificação rural e habitação rural. Assim como existem instrumentos que buscam o crescimento econômico (a maior parte dos instrumentos são dessa espécie), como os investimentos públicos e privados, o crédito rural e o seguro agrícola. Mas esse desenvolvimento rural deve ser sustentável, pois a preocupação com a preservação ambiental também é um instrumento de política agrícola, devendo tal política incentivar a preservação e recuperação dos recursos naturais.

Dentro da política agrícola é possível destacar uma subespécie bem definida, qual seja, a política creditícia.

O Crédito Rural exerce um papel relevantíssimo no contexto das medidas governamentais de Política Agrícola. Tão importante é sua função, que se pode

²⁵⁴ BRASIL. Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991. “Dispõe sobre a política agrícola”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18171.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

dizer, sem receios da crítica especializada, que ele está para a Política Agrícola, como a Função social está para o Direito Agrário. Ele constitui o centro em torno do qual gravitam, praticamente, todas as demais medidas elencadas como instrumentos da política agrícola. Sem o crédito rural, não se pode falar em assistência técnica, em distribuição de sementes e mudas, em eletrificação rural, no próprio seguro agrícola e até mesmo em extensão rural. Tudo gira em torno do crédito rural²⁵⁵.

Com certeza o crédito rural é um dos mais importantes mecanismos de incentivo ao agronegócio, sendo que uma política de fomento ao setor não seria completa sem a disponibilização do referido crédito. Mesmo assim, a maior fonte do capital de giro dos produtores envolvidos no agronegócio, segundo dados do Banco do Brasil, ainda são os recursos próprios dos produtores e demais agentes envolvidos no agronegócio. De acordo com esse estudo, 40% desse capital advêm de recursos próprios, 30% correspondem ao mercado e os outros 30% são provenientes do crédito rural²⁵⁶. Mas em termos monetários, o montante continua expressivo, conforme já relatado há previsão de investimento de R\$ 187,7 bilhões de crédito rural para safra 2015/2016.

É possível compreender o expressivo montante de financiamento da atividade agropecuária brasileira pelo mercado (30% das fontes de custeio) através da influência da ideologia neoliberal diante da crise fiscal do Estado, conforme a doravante explicação.

Segundo Wedekin, os últimos 40 anos da política agrícola brasileira podem ser divididos em três fases distintas: a primeira vai da institucionalização do crédito rural pela Lei n.º 4.829/1965 até 1985, período que houve uma grande intervenção do governo na atividade agropecuária, com vasta injeção de recursos monetários; a segunda fase foi de 1985 a 1994, marcada pela crise fiscal do Estado, momento em que a política agrícola refletiu a liberalização econômica, com a redução das tarifas de importação (abertura econômica ao mercado externo), causando o choque de competição no agronegócio brasileiro; por fim, o terceiro período começou com o Plano Real em 1994 e vai até os dias atuais, caracterizada pela baixa inflação e esgotamento dos mecanismos tradicionais de política agrícola²⁵⁷.

Diante da necessidade de ajuste fiscal e de garantir a estabilidade monetária, os recursos federais destinados ao crédito rural foram paulatinamente sendo cortados. Pode-se afirmar que a fase do paternalismo do Estado no modelo de crédito rural concebido nos anos 1960 chegou ao fim, diante do comprometimento do orçamento com o pagamento da dívida

²⁵⁵ MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 2.ª edição revisada e atualizada. Goiânia: AB, 1998, p. 197-198.

²⁵⁶ REGO, Rosa Maria Fernandez. “Linhas de financiamento para produção agropecuária”. In: SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Agronegócio no Brasil: uma perspectiva financeira*. 1.ª edição 2009, 1.ª reimpressão 2013. São Paulo: Saint Paul, 2013, p. 42-43.

²⁵⁷ WEDEKIN, Ivan. “A política agrícola brasileira em perspectiva”. *Revista de Política Agrícola*. Brasília, DF, ano XIV, Edição Especial, out./2005, p. 22.

pública e das obrigações sociais.

Dentro desse contexto, os agentes do agronegócio, com apoio do Governo (o que demonstra a influência neoliberal de incentivar o mercado a resolver seus problemas), passaram a procurar alternativas para o financiamento privado das safras. Cria-se, então, um instrumento de mercado para auxiliar no escoamento da produção, através de sua comercialização antecipada, consubstanciada na CPR (Cédula de Produto Rural), institucionalizada pela Lei n.º 8.929, de 22 de agosto de 1994. A CPR é um instrumento simples, de baixo custo operacional, que fornece sólidas garantidas para as partes envolvidas na comercialização antecipada da safra, sendo um título líquido e certo, exigível pela quantidade e qualidade do produto previsto, com regime de execução privilegiado²⁵⁸.

Essa mudança de paradigma no financiamento do agronegócio, com a escassez do crédito ofertado por meios oficiais (leia-se políticas públicas creditícias), confirma mais uma vez a tese de que se deve privilegiar os contemplados com o referido crédito, exigindo uma contrapartida daqueles que receberão financiamento público para suas atividades voltadas ao agronegócio. Nesse aspecto, encontra-se a presente alternativa de proteção ambiental, ao defender uma política pública de fomento ao agronegócio, pela concessão do crédito rural, vinculada à efetiva proteção do meio ambiente.

4.3 - CRÉDITO RURAL

A passagem da agricultura para o agronegócio é marcada pela introdução de um elemento fundamental, consistente no crédito agrícola²⁵⁹. Sem adentrar na visão crítica dessa vinculação entre a produção agropecuária e as linhas de crédito²⁶⁰, ou mesmo averiguar se há no Brasil uma justa distribuição do crédito rural entre os produtores agrícolas²⁶¹, buscará aqui compreender o instituto do crédito rural como parte de uma política pública de fomento ao agronegócio. Deixando claro que não se pretende esgotar o tema, não havendo espaço para analisar as minúcias do instituto, mas sim levantar um breve arcabouço histórico-jurídico em torno do crédito rural, para compreendê-lo como instrumento econômico de proteção

²⁵⁸ PALERMO, Daniela Moreira; REGO, Rosa Maria Fernandez. “Cédula de Produtor Rural (CPR)”. In: SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Agronegócio no Brasil: uma perspectiva financeira*. 1.ª edição 2009, 1.ª reimpressão 2013. São Paulo: Saint Paul, 2013, p. 79-81.

²⁵⁹ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 265.

²⁶⁰ LUTZENBERGER, José. *Crítica Ecológica do Pensamento Econômico*. Porto Alegre: L&PM, 2012, *passim*.

²⁶¹ SILVA, José Graziano da. *O que é questão agrária*. Coleção Primeiros Passos. 4.ª reimpressão da 2.ª edição de 1993. São Paulo: Brasiliense, 2001, *passim*.

ambiental.

A existência de fato do crédito rural no país data do ano de 1937, devido ao pioneirismo do Banco do Brasil, instituição bancária que disponibilizou uma linha especializada de crédito para a atividade agrícola, com o devido respaldo governamental.

A regulamentação do crédito rural iniciou com a Lei 454/1937, que autorizou o Tesouro Nacional a subscrever novas ações do Banco do Brasil, e a emitir bônus para financiamento da agricultura, da criação pecuária e de indústrias ligadas ao setor, ou seja, permitiu ao Poder Executivo conceder ao Banco do Brasil licença para operar no financiamento da agricultura, da industrialização de produtos agrícolas, da pecuária, da compra de insumos, e em outros setores da produção rural²⁶².

Desta forma, foi criada a “Carteira de Crédito Agrícola e Industrial”, formando a sigla CREA, popularmente conhecida, cujo regulamento foi aprovado em 02 de outubro de 1937, passando a vigorar a partir de 27 de novembro de 1937²⁶³.

Nessa evolução histórica do instituto, é importante salientar a menção feita ao crédito rural pelo Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964) em seu Capítulo III, intitulado “Da Assistência e Proteção à Economia Rural”. No artigo 73 desse diploma legal, a assistência financeira e creditícia figura como meio de estimular a produção agropecuária, dentro das diretrizes para a política de desenvolvimento rural²⁶⁴.

Contudo, a institucionalização do crédito rural ocorreu somente com o advento da Lei n.º 4.829, de 05 de novembro de 1965, que teve seu regulamento aprovado pelo Decreto n.º 58.380, de 10 de maio de 1966. Essa legislação específica foi fruto da iniciativa do Governo Federal, que no ano de 1961, criou o “Grupo de Crédito Rural”, transformado no “Grupo Executivo de Coordenação do Crédito Rural” (Decreto n.º 50.637, de 20.05.1961), vinculado diretamente à Presidência da República, com o objetivo de formular a política de crédito rural e articular sua operacionalização²⁶⁵.

Os títulos de crédito rural foram criados através do Decreto-Lei n.º 167, de 14 de fevereiro de 1967; o Decreto n.º 62.141, de 18 de janeiro de 1968, dispôs sobre o penhor censual e a hipoteca censual, previstos no Decreto-Lei n.º 167/67; finalmente, em 1994, surge a Lei n.º 8.929, de 22 de agosto, criando a Cédula de Produto Rural, um novo título a ser utilizado, também, como instrumento de Crédito Rural. Evidentemente, são esses os instrumentos legais básicos, que deram origem e instrumentalizaram, originalmente, o Crédito Rural no Brasil. Muitos outros, entretanto, foram surgindo posteriormente, ampliando e qualificando a disciplina reguladora do Crédito, notadamente a partir do Banco Central do Brasil. O destaque

²⁶² RIZZARDO, Arnaldo. *Curso de Direito Agrário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 503.

²⁶³ MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 2.ª edição revisada e atualizada. Goiânia: AB, 1998, p. 198.

²⁶⁴ PROENÇA, Alencar Mello. *Compêndio de Direito Agrário*. Pelotas: EDUCAT, 2007, p. 178.

²⁶⁵ MARQUES, Benedito Ferreira. *Op. cit.* p. 199.

maior, sem dúvida alguma, cabe ao MANUAL DE CRÉDITO RURAL (MCR), documento sistemático, periodicamente atualizado e que se constitui no verdadeiro instrumento de aplicação do Crédito Rural no País. O texto sempre atualizado do MCR pode ser obtido na página do Banco Central do Brasil (<http://www.bcb.gov.br/>)²⁶⁶.

Deste modo, o MCR (Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil) é um documento que reúne toda a legislação sobre o crédito rural, incluindo a Lei n.º 4.829/1965 e todas as modificações normativas ocorridas posteriormente, sendo sempre atualizado quando da inovação do instituto em apreço.

Um conceito de crédito rural é trazido pela Lei n.º 4.829/1965, em seu artigo 2.º, o qual comina: “considera-se crédito rural o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor”²⁶⁷. Por sua vez esses objetivos estão elencados no artigo 3.º da referida lei:

São objetivos específicos do crédito rural:

- I - estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural;
- II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários;
- III - possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios;
- IV - incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo²⁶⁸.

Em resumo apertado, o crédito rural é uma linha de financiamento especial, com taxa de juros menores das praticadas no mercado financeiro, para fomentar o agronegócio no país.

A importância das instituições financeiras na concessão do crédito foi alargada a partir da Resolução n.º 69/1967 do Banco Central do Brasil, a qual regulamentou a participação dos bancos comerciais privados na oferta de crédito rural, obrigando-os a aplicação de 10% do valor total dos depósitos à vista para serem destinados para empréstimos em operações de crédito rural. Essa exigibilidade de montante no financiamento rural chegou ao patamar de 30% em 2008, reduzindo para 25% em 2014 dos depósitos à vista. Mesmo

²⁶⁶ PROENÇA, Alencar Mello. *Op. cit.* p. 183.

²⁶⁷ BRASIL. Lei n.º 4.829, de 05 de novembro de 1965. “Institucionaliza o crédito rural”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 nov. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

²⁶⁸ *Ibidem*.

assim, outras fontes foram criadas para captar recursos destinados ao crédito rural, como a Poupança Rural, instituída pela Resolução n.º 1.188, de 05 de setembro de 1986, do Banco Central do Brasil, autorizando o Banco do Brasil a receber depósitos de caderneta de poupança, sendo que no mínimo 60% desses depósitos deveriam ser ofertados para investimento rural²⁶⁹.

Não há espaço no presente trabalho para trazer toda a legislação do crédito rural no Brasil. Todavia, o quadro abaixo sintetiza a evolução histórica do instituto do crédito rural no país:

Quadro 4 - Evolução histórica do crédito rural no Brasil:

(Continua)

1964	Criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, por meio da Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964;
1965	Institucionalização do Crédito Rural, através da Lei n.º 4.829, de 5 de novembro de 1965;
1966	Edição do Decreto n.º 58.380, que aprovou o Regulamento do Crédito Rural;
1967	Resolução do Conselho Monetário Nacional tornou obrigatório o direcionamento de 10% dos depósitos à vista no sistema bancário para a concessão de crédito ao setor agrícola;
1967	O Decreto-Lei n.º 167, de 14 de fevereiro de 1967 dispõe sobre os títulos de crédito rural;
1973	Institucionalização do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), por meio da Lei n.º 5.969, de 11 de maio de 1973;
1986	Extinção da conta-movimento, o que limitou os recursos para o crédito rural à disponibilidade da União;
1991	Aumento da participação do BNDES no crédito rural através do Finame Rural e do Programa de Operações Conjuntas e do Programa de Operações Diretas;
1995	Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
1996	Criação do Programa de Securitização das dívidas dos agricultores, que permitiu o reescalonamento do vencimento das operações a taxas de juros compatíveis com a atividade agropecuária;

²⁶⁹ PALERMO, Daniela Moreira. “Agronegócio brasileiro e a história do crédito rural”. In: SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Agronegócio no Brasil: uma perspectiva financeira*. 1.ª edição 2009, 1.ª reimpressão 2013. São Paulo: Saint Paul, 2013, p. 22-26.

Quadro 4 - Evolução histórica do crédito rural no Brasil:

(Conclusão)

1998	Criação do Programa de Revitalização das Cooperativas Agropecuárias (Recoop).
------	---

Fonte: MARTINS, Alberto André Barreto. “Crédito rural – Evolução histórica, aspectos jurídicos e papel do conselho monetário nacional e do banco central do Brasil”. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 73, fev. 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7156>. Acesso em: 29 jan. 2016.

Sobre a natureza do crédito rural, há um aresto, nos Embargos Infringentes n.º 193036324, oriundo do 1.º Grupo Cível do Tribunal de Justiça de Alçada do Rio Grande do Sul, cujo Relator, Dr. Wellington Pacheco Barros, professor de Direito Agrário da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, destaca ser o crédito rural um instituto de Direito Agrário, nos seguintes termos:

CRÉDITO RURAL. INSTITUTO DE DIREITO AGRÁRIO QUE BUSCA PROTEÇÃO SOCIAL AO HOMEM DO CAMPO. NELE PREDOMINA O DIRIGISMO ESTATAL EM SUBSTITUIÇÃO À AUTONOMIA DE VONTADE. Crédito rural é instituto de Direito Agrário que, como outros, busca proteger o homem do campo. Seu sistema legal é sempre social, de onde emerge a necessidade do dirigismo estatal protetivo em detrimento da autonomia da vontade, que é liberdade de contratar. Isto significa dizer que a interpretação que deve decorrer do sistema é a que melhor adequa ao homem do campo²⁷⁰.

Constata-se da jurisprudência epigrafada a natureza social do crédito rural, no sentido de resguardar a dignidade da pessoa humana que vive no meio rural. Contudo, não se pode descuidar do aspecto econômico do referido crédito, afinal é um aporte em dinheiro para fomentar o agronegócio e gerar riquezas (crescimento econômico). Além disso, na forma aqui defendida, o crédito assumiria também a natureza de instrumento econômico de proteção ambiental, revelando seu viés ambiental. Deste modo, o crédito rural se insere nos mesmos patamares da definição de desenvolvimento sustentável, conglomerando três dimensões: social, econômica e ambiental. Busca satisfazer direitos sociais (artigo 6.º da CRFB/88) direitos econômicos (artigo 170 da CRFB/88), assim como pode concretizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da CRFB/88). Natureza jurídica mista esta (social, econômica e ambiental) igualmente constatada na própria política de fomento ao agronegócio, quando se estudou os instrumentos de política agrícola disponíveis no artigo 187 da CRFB/88.

Falando em instrumentos de política agrícola, a Lei n.º 8.171/1991, que regulamenta essa política no país, em seu capítulo XIII, sob o título “Do Crédito Rural”, abrangendo os

²⁷⁰ PROENÇA, Alencar Mello. *Compêndio de Direito Agrário*. Pelotas: EDUCAT, 2007, p. 181.

artigos 48 a 52, amplia o rol dos objetivos do aludido crédito, como instrumento de financiamento da atividade rural, nos termos seguintes:

Art. 48. O crédito rural, instrumento de financiamento da atividade rural, será suprido por todos os agentes financeiros sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos, com os seguintes objetivos:

I - estimular os investimentos rurais para produção, extrativismo não predatório, armazenamento, beneficiamento e instalação de agroindústria, sendo esta quando realizada por produtor rural ou suas formas associativas;

II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção, do extrativismo não predatório e da comercialização de produtos agropecuários;

III - incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento da produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente;

IV - (Vetado).

V - propiciar, através de modalidade de crédito fundiário, a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros e arrendatários e trabalhadores rurais;

VI - desenvolver atividades florestais e pesqueiras²⁷¹.

Percebe-se que dentre os objetivos atuais do crédito rural, conforme a parte final do inciso III acima exposto, passa a configurar a conservação do meio ambiente, sendo que tal desiderato pode ser instrumentalizado na proposta aqui defendida, consistente em vincular a concessão do crédito rural à proteção efetiva do meio ambiente.

Para encerrar o presente tópico, sem muito se estender sobre o assunto, mesmo acreditando que o instituto do crédito rural mereceria um livro completo devido sua ampla normatização e importância na política agrícola, cumpre salientar a existência de diversas modalidades creditícias voltadas à atividade agropecuária de pequenos, médios e grandes produtores. Sendo que a proposta aqui defendida pode vincular qualquer uma das modalidades existentes.

Nesse sentido, o crédito rural pode ter as seguintes finalidades: 1) Crédito de custeio: destinado a cobrir despesas normais dos ciclos produtivos; 2) Crédito de investimento: para aplicação em bens ou serviços, utilizáveis em vários períodos de produção; Crédito de comercialização: para cobrir despesas da fase posterior à da colheita ou converter em espécie os títulos oriundos de sua venda ou entrega pelos produtores ou por suas cooperativas²⁷².

No crédito de custeio a taxa de juro efetiva é de 6,75% ao ano, com prazo máximo de 2 anos para agricultura, 1 ano para pecuária e agroindústria (exceto a uva que são de 2 anos).

²⁷¹ BRASIL. Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991. “Dispõe sobre a política agrícola”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18171.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

²⁷² BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural*. Item 3-2. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

Sendo que os documentos exigidos para contratação são: cadastro atualizado; cópia dos cinco últimos ITR's ou Certidão de Tributos Federais; CCIR (Certidão de Cadastro de Imóvel Rural); proposta do cliente (orçamento); CND (Certidão Negativa de Débito), quando pessoa jurídica; cartão de produtor rural²⁷³.

Para a finalidade de investimento existem vários tipos de crédito, com destaque para dois grandes grupos: a) com recursos da parcela obrigatória dos depósitos à vista; b) com recursos do BNDES, o qual se desdobra em vários subgrupos: consistindo no BNDES Finame Agrícola²⁷⁴ e nas linhas de crédito específicas do BNDES. Nessas linhas específicas, pode-se citar: Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem (Moderinfra); Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (Prodecoop); Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (Moderagro); Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota); Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (Propflora); Programa de Estímulo à Produção Agropecuária Sustentável (Produsa); Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias (Procap-Agro)²⁷⁵.

Por sua vez, na finalidade de comercialização, os créditos conglomeram os seguintes tipos: Empréstimo do Governo Federal (EGF); Linha Especial de Comercialização (LEC); Nota Promissória Rural (NPR) e Duplicata Rural (DR)²⁷⁶.

Ainda, fora da classificação das finalidades de custeio, de investimento e de comercialização, há outras linhas de incentivo da produção rural, como o Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (Proger Rural), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e os Programas Regionais do BNDES²⁷⁷.

Analisando as diversas linhas de financiamento aludidas, percebe-se uma incipiente preocupação com o desenvolvimento sustentável no campo como o Programa de Estímulo à Produção Agropecuária Sustentável (Produsa), além de outros como o Programa para Redução da Emissão de Gás de Efeito Estufa na Agricultura (Programa ABC), assim como o

²⁷³ REGO, Rosa Maria Fernandez. "Linhas de financiamento para produção agropecuária". In: SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Agronegócio no Brasil: uma perspectiva financeira*. 1.ª edição 2009, 1.ª reimpressão 2013. São Paulo: Saint Paul, 2013, p. 50.

²⁷⁴ Financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, destinados ao setor agropecuário, com taxas de juros de 4,5% ao ano para máquinas e equipamentos em geral e de 7% ao ano para ônibus e caminhões novos. REGO, Rosa Maria Fernandez. "Linhas de financiamento para produção agropecuária". In: SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Agronegócio no Brasil: uma perspectiva financeira*. 1.ª edição 2009, 1.ª reimpressão 2013. São Paulo: Saint Paul, 2013, p. 53.

²⁷⁵ REGO, Rosa Maria Fernandez. "Linhas de financiamento para produção agropecuária". In: SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Agronegócio no Brasil: uma perspectiva financeira*. 1.ª edição 2009, 1.ª reimpressão 2013. São Paulo: Saint Paul, 2013, p. 52-63.

²⁷⁶ REGO, Rosa Maria Fernandez. *Op. cit.*, p. 64-67.

²⁷⁷ REGO, Rosa Maria Fernandez. *Op. cit.*, p. 68-69.

Crédito para Investimento em Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental dentro do Pronaf, todos encontrados no Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil²⁷⁸.

Todavia, o uso do crédito como instrumento econômico de proteção ambiental pode alcançar maior efetividade se adotada a proposta aqui defendida, passando a configurar como sanção premial para aqueles que apresentarem uma “ficha limpa ambiental”, atuando no comportamento antecedente (não poluir/degradar para ter direito ao crédito) ao invés de influenciar no comportamento futuro (receber crédito para contribuir na preservação ambiental, o que mais se coaduna com a política de pagamento por serviços ambientais). Não se advoga pelo desprezo de condutas que fomentem comportamentos futuros de proteção ambiental, como o Programa de Estímulo à Produção Agropecuária Sustentável (Produsa), simplesmente se busca no presente trabalho uma alternativa para incentivar na conduta preventiva de evitar a degradação/poluição (e assim evitar o cometimento de infrações administrativas ou crimes contra o meio ambiente) para alcançar um privilégio: ter direito à concessão do crédito rural para financiar o agronegócio no país.

4.3.1 – Condições para Concessão do Crédito Rural

A atual política pública de fomento ao agronegócio pela concessão do crédito rural não vincula, de forma plena, dois importantes mandamentos trazidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: a intervenção do Estado com a finalidade de regular a economia (art. 170 da CRFB/88) e o dever fundamental do Estado de preservar o meio ambiente (art. 225 da CRFB/88). Do modo como está normatizado, o crédito agrícola é concedido até mesmo para os produtores rurais que estão degradando o meio ambiente, realizando uma atividade econômica nada compatível com a ecologia, em direção oposta ao desenvolvimento sustentável.

Apesar do inciso III do artigo 48 da Lei n.º 8.171/1991 mencionar dentre os objetivos do crédito rural a preservação do meio ambiente, a Lei n.º 4.829 de 1965, institucionalizadora do Crédito Rural no Brasil, e as modificações legislativas posteriores sobre o assunto podem fazer mais pelo meio ambiente, caso exigirem a comprovação de efetiva proteção do meio ambiente pelos proprietários rurais desejosos de obterem tal crédito.

Para aferição das condições legais da concessão do crédito rural, convém iniciar pela

²⁷⁸ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural*. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

leitura do artigo 10, da Lei n.º 4.829/1965:

As operações de crédito rural subordinam-se às seguintes exigências essenciais:

- I - idoneidade do proponente;
- II - apresentação de orçamento de aplicação nas atividades específicas;
- III - fiscalização pelo financiador²⁷⁹.

Fácil constatar a preocupação apenas econômico-financeira do legislador ao elaborar as condições essenciais para a concessão do crédito rural. Acrescenta-se que no ano de 1965 ainda não havia a preocupação com a questão ambiental, nem ao menos o termo “desenvolvimento sustentável” tinha sido elaborado. Contudo, como já mencionado, atualmente o Manual de Crédito Rural editado pelo Banco Central do Brasil reúne toda a legislação específica sobre o tema, no qual é possível vislumbrar novas exigências para o financiamento no meio rural, principalmente as introduzidas pela Lei de Política Agrícola – Lei 8.171/1991.

Analisando o Manual do Crédito Rural, Capítulo 2, Seção 1, é possível ver todos os requisitos necessários para a concessão do referido crédito:

- 1 - A concessão de crédito rural subordina-se às seguintes exigências essenciais: (Res 3.545 art 1º I; Lei 8.171; Cta-Circ 2.584)
 - a) idoneidade do tomador; (Cta-Circ 2.584)
 - b) apresentação de orçamento, plano ou projeto, salvo em operações de desconto; (Cta-Circ 2.584)
 - c) oportunidade, suficiência e adequação dos recursos; (Cta-Circ 2.584)
 - d) observância de cronograma de utilização e de reembolso; (Cta-Circ 2.584)
 - e) fiscalização pelo financiador; (Cta-Circ 2.584)
 - f) liberação do crédito diretamente aos agricultores ou por intermédio de suas associações formais ou informais, ou organizações cooperativas; (Lei 8.171)
 - g) observância das recomendações e restrições do zoneamento agroecológico e do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). (Res 3.545 art 1º I; Lei 8.171)²⁸⁰

Interpretando as exigências do item 1 alínea “a” (idoneidade do tomador) até a alínea “f” (liberação do crédito diretamente aos agricultores ou por intermédio de suas associações formais ou informais, ou organizações cooperativas) fica evidente o caráter de viabilidade econômica dessas exigências na transação. Já no item 1 alínea “g” (observância das recomendações e restrições do zoneamento agroecológico e do Zoneamento Ecológico-

²⁷⁹ BRASIL. Lei n.º 4.829, de 05 de novembro de 1965. “Institucionaliza o crédito rural”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 nov. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

²⁸⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural*. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

Econômico - ZEE²⁸¹) já se vislumbra uma preocupação com o aspecto ambiental do financiamento.

Ou seja, o ZEE busca contribuir para racionalizar o uso e a gestão do território, reduzindo as ações predatórias e apontando as atividades mais adaptadas às particularidades de cada região, melhorando a capacidade de percepção das inter-relações entre os diversos componentes da realidade e, por conseguinte, elevando a eficácia e efetividade dos planos, programas e políticas, públicos e privados, que incidem sobre um determinado território, espacializando-os de acordo com as especificidades observadas²⁸².

Mas o próprio Ministério do Meio Ambiente reconhece que não basta tal planejamento para adaptar as atividades agropecuárias com as particularidades de cada região do país para garantir o desenvolvimento sustentável, se não houver fortalecimento institucional e aporte financeiro para tanto.

Contudo, a conciliação dos objetivos do desenvolvimento com os da conservação ambiental requer ainda uma profunda reformulação do modo e dos meios aplicados nos processos de decisão dos agentes públicos e privados. Não basta estabelecer um rigoroso planejamento e ordenamento territorial, concebido segundo os objetivos da conservação ambiental, do desenvolvimento econômico e da justiça social, se isso não for acompanhado da criação e do fortalecimento de novas condições institucionais e financeiras que concorram para sua implementação, com uma integração horizontal, vertical e temporal das diversas ações que atuam num dado território²⁸³.

Ora, nos moldes defendidos nesse trabalho, o referido aporte financeiro viria pela própria concessão do crédito rural, vinculada à efetiva proteção do meio ambiente.

Constata-se que não há entre as exigências essenciais para concessão do crédito rural o fornecimento de certidão negativa que comprove ausência de débitos inscritos na dívida ativa relativos à infração ambiental nos órgãos competentes integrantes do Sisnama, além da ausência de decisões condenatórias, com trânsito em julgado, em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente.

Necessário ainda se faz analisar os itens 5 à 9 da Seção 1, Capítulo 2, do Manual de

²⁸¹ Zoneamento Ecológico-Econômico consiste em “instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população”. BRASIL. Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002. “Regulamenta o art. 9.º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.

²⁸² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Zoneamento Ecológico-Econômico*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

²⁸³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Zoneamento Ecológico-Econômico*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

Crédito Rural, com destaque para o item 7, no qual já há uma incipiente sinalização de que infrações administrativas contra o meio ambiente atuariam como condição negativa para o deferimento do crédito rural.

5 - A concessão de crédito rural, o registro de seus instrumentos e a constituição e registro de suas garantias independem da exibição de: (Res 4.422 art 1º)

a) certidão ou comprovante de quitação de obrigações previdenciárias ou fiscais, exceto nas hipóteses previstas no item seguinte e na legislação pertinente ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);

b) guia de quitação de contribuição sindical rural.

6 - O produtor rural que industrializar seus produtos ou vendê-los diretamente ao consumidor, no varejo, ou a adquirente domiciliado no exterior, obriga-se a apresentar a Certidão Negativa de Débito (CND), fornecida pela Previdência Social. (Cta-Circ 2.584)

7 - As dívidas fiscais ou previdenciárias e as multas por infração à Lei nº 12.651, de 25/5/2012, impedem o deferimento de crédito rural se a repartição interessada comunicar à instituição financeira o ajuizamento da cobrança. (Res 4.422 art 1º) [sem grifo no original]

8 - A instituição financeira avisada do ajuizamento da cobrança, na hipótese do item anterior, pode conceder crédito rural ao executado, mediante constituição de garantias bastantes à cobertura conjunta do débito em litígio e da dívida a contrair. (Cta-Circ 2.584)

9 - O financiamento só pode ser concedido se o executado depositar em juízo a quantia sob litígio, quando a cobrança judicial se referir a dívidas oriundas de contribuições ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). (Cta-Circ 2.584)²⁸⁴

Verifica-se que multas por infração à Lei n.º 12.651/2012 (Código Florestal) podem impedir a concessão do crédito rural se e somente se a repartição interessada comunicar à instituição financeira do ajuizamento da cobrança. Mesmo diante desta comunicação, se o executado constituir garantia suficiente para quitar seu débito em litígio, a instituição financeira pode conceder o crédito pretendido. Ora, fica evidente o caráter apenas econômico da restrição, o qual poderia adquirir um caráter de educação ambiental se tal infração ao Código Florestal impedisse a concessão do crédito rural, mesmo que por um período determinado após a quitação da dívida. Ressaltando ainda que o dispositivo se refere somente às infrações administrativas, não cogitando sobre as condutas mais graves, os crimes ambientais dispostos na Lei 9.605/1998, como o desmatamento sem autorização do órgão competente.

Dentro das condições para a concessão do crédito rural ainda é preciso enfrentar duas questões: a exigência de regular inscrição no Cadastro Ambiental Rural e a especificidade de tratamento ao Bioma Amazônia.

Conforme o artigo 78-A do Novo Código Florestal, a Lei n.º 12.651/2012, em vigor

²⁸⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural*. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

desde a data de sua publicação em 28 de maio de 2012, após 5 (cinco) anos da data de publicação do referido código, o que corresponderá com a data de 28 de maio de 2017, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR)²⁸⁵. Conforme o artigo 29 do Novo Código Florestal:

É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento²⁸⁶.

Deste modo, o CAR consiste em um registro administrativo, fornecendo dados das propriedades e das posses rurais os quais, servindo como instrumentos de informação, poderão influenciar futuras políticas públicas ambientais, apesar da crítica sobre a confiabilidade dessas informações (não possuem fé pública e autenticidade como ocorre nos registros públicos)²⁸⁷.

Deste modo, a partir de 28 de maio de 2017, um novo requisito para a concessão do crédito agrícola passará a ser exigido: a inscrição dos proprietários rurais no CAR, sendo o mesmo um registro público eletrônico contendo informações ambientais das propriedades e posses rurais.

A presente alternativa de proteção ambiental propõe mais: não só um registro para fins cadastrais dos proprietários rurais desejosos de obterem crédito agrícola, mas também a comprovação de efetiva proteção ambiental dentro de suas propriedades.

Por sua vez, dentro do Bioma Amazônia, os proprietários rurais ali localizados e desejosos de obterem financiamento através do crédito rural deverão atentar para as regras específicas do Manual de Crédito Rural, Capítulo 2, Seção 1, item 12 e seguintes:

12 - Obrigatoriamente a partir de 1º/7/2015, a concessão de crédito rural ao amparo de recursos de qualquer fonte para atividades agropecuárias nos municípios que integram o Bioma Amazônia, ressalvado o contido nos itens 14 e 15, ficará condicionada à: (Res 4.422 art 1º)

a) apresentação, pelos interessados, de um dos documentos abaixo:

I - documento emitido por cartório de registro de imóveis há até um ano que comprove a dominialidade do imóvel rural;

²⁸⁵ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum*. 19.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 874.

²⁸⁶ CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Op. cit.*, 2015, p. 864.

²⁸⁷ FERRE, Fabiano Lira; STEINMETZ, Wilson Antônio. “Cadastramento ambiental rural e averbação da reserva legal no novo Código Florestal brasileiro: uma análise crítica”. In: *Revista Internacional de Direito Ambiental*, v. 11, p. 121-134, 2015.

II - requerimento de regularização fundiária, no caso de ocupação em área da União, nos termos da Lei nº 11.952, de 25/6/2009;

III - documento comprobatório de ocupação regular de áreas dos Estados, conforme regulamentação estadual específica, ou, na ausência deste, protocolo de requerimento de regularização fundiária, emitidos pelo órgão estadual competente;

IV - Termo de Autorização de Uso (TAU) ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), expedido pela Secretaria de Patrimônio da União, ou documento correlato expedido pelo respectivo Governo Estadual, quando se tratar de áreas sob domínio deste, no caso de ocupantes regulares de áreas de várzea;

V - declaração do órgão responsável pelas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas e Florestas Nacionais, integrantes das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, no caso de habitantes ou usuários em situação regular;

VI - relação fornecida pelo Incra de beneficiários do projeto de assentamento, no caso de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) enquadrados nos Grupos “A” e “A/C” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); ou

VII - Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), quando se tratar de beneficiários enquadrados no Pronaf;

b) apresentação pelos interessados de:

I - cadastro ambiental rural, licença, certificado, certidão ou documento similar comprobatório de regularidade ambiental, vigente na data de contratação do crédito, do imóvel onde será implantado o projeto a ser financiado, expedido pelo órgão ambiental competente na respectiva unidade da federação; ou

II - na inexistência dos documentos citados no inciso I desta alínea, atestado de recebimento da documentação exigível para fins de regularização ambiental do imóvel, emitido pelo órgão estadual responsável, ressalvado que, nos estados onde não for disponibilizado em meio eletrônico, o atestado deverá ter validade de 12 (doze) meses;

c) verificação, pela instituição financeira:

I - da inexistência de embargos vigentes de uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel, conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);

II - da inexistência de restrições ao beneficiário assentado, por prática de desmatamento ilegal, conforme divulgado pelo Incra, no caso de financiamentos ao amparo do PNRA, de que trata o MCR 10-17;

III - da veracidade e da vigência dos documentos referidos neste item, mediante conferência por meio eletrônico junto ao órgão emissor, dispensando-se essa verificação quando se tratar de documento não disponibilizado em meio eletrônico; e

d) inclusão, nos instrumentos de crédito das novas operações de investimento, de cláusula prevendo que, em caso de embargo do uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel, posteriormente à contratação da operação, será suspensa a liberação de parcelas até a regularização ambiental do imóvel e, caso não seja efetivada a regularização no prazo de 12 (doze) meses a contar da data da autuação, o contrato será considerado vencido antecipadamente pelo agente financeiro²⁸⁸.

O destaque com enfoque de proteção ambiental vai para o contido na alínea “c” referente à verificação pela instituição financeira de inexistência de embargo econômico devido ao desmatamento ilegal. Ora, de maior abrangência é a proposta de política pública de fomento ao agronegócio contida neste trabalho, na qual toda condenação, transitada em julgado, pela prática de crime ambiental, vedaria o financiamento da atividade agropecuária pela concessão do crédito rural.

²⁸⁸ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural*. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

Diante dessas condições estudadas, o Estado através de incentivos creditícios, muitas vezes, acaba financiando a degradação ambiental, além de não cumprir com seu dever fundamental de preservar o meio ambiente. A inclusão de uma nova exigência legal que obrigue o produtor rural a comprovar a efetiva proteção ambiental no momento da solicitação do financiamento é de extrema importância para o desenvolvimento sustentável no agronegócio brasileiro, além de transformar o crédito em poderoso instrumento econômico de controle ambiental.

Pretende-se não só defender a viabilidade lógico-jurídica de tal medida (transformar o crédito rural em instrumento econômico de proteção ambiental), mas também trazer à baila o dever do Estado de concretizar os direitos fundamentais, nos quais se incluem a dignidade da pessoa do campo e a efetiva proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

4.4 - PROPOSTA DE MUDANÇA NA LEI N.º 4.829/1965

Transformar o crédito como instrumento de política pública ambiental, apesar do permissivo normativo contido no artigo 9.º, inciso XIII, da PNMA, exige uma alteração legislativa nas políticas públicas de viés econômico já existentes. No caso da política creditícia rural, exigiria uma mudança na Lei n.º 4.829/1965, a qual institucionaliza o crédito rural no Brasil.

No projeto da presente dissertação, foi cogitada como hipótese a possibilidade de uma interpretação sistemática do Ordenamento Jurídico brasileiro, no sentido de permitir ao CONAMA, através da “deslegalização”, elaborar uma resolução exigindo o cumprimento de normas de proteção ambiental para a concessão de financiamento ao agronegócio. Assim, essa resolução utilizaria o crédito rural como instrumento econômico, exigindo para o financiamento a ausência de infrações administrativas ou crimes ambientais, para de forma preventiva alcançar uma efetiva proteção do meio ambiente.

Contudo, ficou demonstrado que a “deslegalização” não implica em competência legislativa ampla ao CONAMA para dispor sobre direito ambiental, mas tão somente regulamentar os aspectos técnicos contidos na lei, sendo uma competência expressa e específica (por exemplo, estabelecer os padrões técnicos da poluição máxima permitida). Somente uma lei em sentido estrito, confeccionada pelo Poder Legislativo da União (Congresso Nacional), pode restringir a concessão do crédito rural, nos termos aqui propostos.

Essa conclusão também foi levantada no referido projeto de dissertação, afirmando, na oportunidade, que para evitar possíveis argumentos contrários a tal interpretação sistemática, como a alegação de usurpação legislativa por parte do CONAMA ao criar exigência não cominada expressamente em lei, propunha-se mudanças na própria legislação do crédito rural. Além do mais, a interpretação sistemática esbarraria na vedação do art. 37 da Lei n.º 4.829/1965:

Art. 37. A concessão do crédito rural em todas as suas modalidades, bem como a constituição das suas garantias, pelas instituições de crédito, públicas e privadas, independará da exibição de comprovante de cumprimento de obrigações fiscais ou da previdência social, ou declaração de bens **ou certidão negativa de multas por infringência do Código Florestal**. (sem grifo no original)

Parágrafo único. A comunicação da repartição competente, de ajuizamento da dívida fiscal, **de multa florestal** ou previdenciária, impedirá a concessão do crédito rural ao devedor, a partir da data do recebimento da comunicação pela instituição de crédito, exceto se as garantias oferecidas assegurarem a solvabilidade do débito em litígio e da operação proposta pelo interessado²⁸⁹. (sem grifo no original)

Ou seja, além de não exigir expressamente o cumprimento de normas de proteção ambiental como condição essencial para o financiamento, a Lei do Crédito Rural deixa claro que as instituições financeiras não poderão negar o crédito mesmo diante de comunicação de multa florestal se houver oferecimento de garantia quanto à solvabilidade do débito em litígio.

Possível defender a não adequação desse artigo com os mandamentos constitucionais de preservação do meio ambiente, com a tese de não recepção do artigo 37 acima colacionada com a Constituição Federal de 1988. Para tanto, a questão deveria ser enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao invés de esperar tal julgamento pela Corte Máxima, o que demanda uma provocação diante do princípio da inércia da jurisdição, propugna-se pela inserção de uma exigência a mais na Lei n.º 4.829/1965, realizando uma pequena mudança legislativa, consistente na apresentação de certidão quanto ao cumprimento de normas ambientais, na qual conste a ausência de débitos inscritos na dívida ativa relativos à infração ambiental nos órgãos competentes integrantes do Sisnama e a ausência de decisões condenatórias, com trânsito em julgado, em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente. Sendo necessário para tanto a aprovação de uma lei em sentido estrito, votada no Congresso Nacional, não sendo possível tal regulamentação ser feita pelo CONAMA, pois suas

²⁸⁹ BRASIL. Lei n.º 4.829, de 05 de novembro de 1965. “Institucionaliza o crédito rural”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 nov. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

resoluções somente podem dispor sobre assuntos técnicos.

Para obtemperar tal exigência aqui defendida, quanto aos crimes pode-se adotar critérios de política criminal, como excetuar da restrição a existência de reabilitação penal²⁹⁰, assim como a prática de crimes de menor potencial ofensivo²⁹¹.

No caso das infrações administrativas ambientais, a quitação do débito seria condição suficiente para autorizar a concessão do crédito na proposta apresentada, barrando o financiamento somente nos casos de débitos não quitados e já inscritos em dívida ativa. Também como critério de baixa austeridade, não estenderia a proibição de contratar o crédito rural por um período determinado após o cumprimento da infração administrativa. Bastaria sua quitação para voltar a ter “ficha limpa ambiental”.

Exigência parecida já existe na legislação pátria referente à concessão florestal, na qual a Lei n.º 11.284/2006 comina em seu artigo 19 requisitos para habilitação na licitação da referida concessão:

Art. 19. Além de outros requisitos previstos na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, exige-se para habilitação nas licitações de concessão florestal a comprovação de ausência de:

I - débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental nos órgãos competentes integrantes do Sisnama;

II - decisões condenatórias, com trânsito em julgado, em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária ou a crime previdenciário, observada a reabilitação de que trata o art. 93 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.²⁹²

Recentemente, a mesma ideia de trancar o crédito para aqueles que cometem ilícitos foi utilizada na legislação pátria. Trata-se do artigo 19, IV, da Lei 12.846/2013, que trata da responsabilidade civil de pessoas jurídicas contra o patrimônio público nacional. Aquele que praticar ato lesivo à administração pública fica proibido de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e

²⁹⁰ De acordo com o artigo 93 a 95 do Código Penal, após decorrido dois anos da extinção da pena ou do término de sua execução, o condenado pode requerer sua reabilitação para assegurar o sigilo dos registros sobre seu processo e condenação, desde que tenha domicílio no país, demonstre bom comportamento público e privado, assim como tenha ressarcido o dano ou demonstre absoluta impossibilidade de o fazer. CURIA, Luiz Roberto *et al. Vade Mecum*. 19.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 526-527.

²⁹¹ De acordo com o artigo 61 da Lei dos Juizados Especiais (Lei n.º 9.099/1995), os crimes de menor potencial ofensivo são aqueles cuja lei comine pena máxima não superior a dois anos, cumulada ou não com multa. CURIA, Luiz Roberto *et al. Op. cit.*, p. 1664.

²⁹² BRASIL. Lei n.º 11.284, de 02 de março de 2006. “Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável...”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03 / ato2004-2006/2006/lei/11284.htm>. Acesso em: 11 jan. 2016.

máximo de 5 (cinco) anos.

Em maio de 2010, durante a tramitação do projeto da Lei da Ficha Limpa, a qual amplia o rol dos inelegíveis no país, incluindo entre eles os que cometerem os crimes ali especificados, a bancada ruralista se organizou para tentar derrubar o dispositivo que torna inelegíveis as pessoas que cometerem crimes graves contra o meio ambiente. Um dos argumentos usados pelo presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária da época, deputado Valdir Colatto (PMDB-SC), era de que a questão ambiental é comandada no país por “pessoas que pensam ideologicamente” e que poderiam enquadrar crimes ambientais de menor potencial ofensivo como crime grave. Além disso, o deputado lembrou que até mesmo o então Presidente da República da época, Luís Inácio Lula da Silva, mora numa área de preservação ambiental, podendo ser enquadrado em crime ambiental, pois, conforme a lei de crimes ambientais (Lei n.º 9.605/1998), destruir áreas de preservação permanente pode ser apenada com privação da liberdade por até três anos. Em defesa do projeto, o então líder do Partido Verde, Edson Duarte (BA), afirmou que os crimes ambientais são crimes que deveriam ser considerados graves, afinal, atentam contra a vida de todos, devendo sim serem incluídos no ficha limpa, em combate à ideia de que como o meio ambiente é de todos, acaba sendo de ninguém²⁹³.

A Lei da Ficha Limpa foi aprovada, consubstanciada na Lei Complementar n.º 135, de 04 de junho de 2010, vencendo o entendimento de que os crimes contra o meio ambiente também se incluem entres aqueles que tornam as pessoas inelegíveis, por um período de 8 anos após o cumprimento da pena, ressalvados os crimes culposos e os crimes de menor potencial ofensivo (aqueles cuja pena máxima cominada seja de até 2 anos de prisão)²⁹⁴. Ou seja, não cometer crimes graves contra o meio ambiente concede um privilégio: o de poder participar como candidato em uma eleição no país. A conduta ambientalmente correta gera uma condição favorável, nos mesmos moldes da política pública defendida no presente trabalho: privilégio de ter acesso ao crédito rural.

Diante desses exemplos, fica evidente que as sanções premiaias (apenas receberá crédito rural quem tiver “ficha limpa ambiental”), utilizando instrumentos econômicos de proteção ambiental, respeitam os valores contidos na CRFB/88 para fomentar um

²⁹³ CAMARGO, Renata. “Ruralistas tentam tirar crime ambiental do ficha limpa”. In: *Revista Congresso em Foco*. 2010. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/ruralistas-tentam-tirar-crime-ambiental-do-ficha-limpa/>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

²⁹⁴ BRASIL. Lei Complementar n.º 135, de 04 de junho de 2010. “Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9.º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade...”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 07 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 16 jan. 2016.

desenvolvimento sustentável, fazendo com que o Estado cumpra com seu duplice dever: de regular a economia e de proteger o meio ambiente, de forma harmônica.

4.4.1 - Alteração do artigo 10 da Lei n.º 4.829/1965

Diante das considerações expostas, propõe-se, *de lege ferenda*, mudanças na legislação que institucionaliza o crédito rural, Lei n.º 4.829/1965, para que a política pública de fomento ao agronegócio transforme o crédito rural em instrumento econômico de proteção ambiental, com o permissivo contido na Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n.º 6.938/81, e fundamento nos mandamentos constitucionais de intervenção do Estado na economia primando pela preservação ambiental (artigo 170 da CRFB/88) e de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da CRFB/88).

As alterações propostas alcançariam dois dispositivos da Lei n.º 4.829/1965.

Primeiramente defende-se o acréscimo de mais dois incisos no artigo 10 da Lei n.º 4.829/65, o inciso IV e o inciso V, os poderiam ser redigidos da seguinte forma:

Art. 10. As operações de crédito rural subordinam-se às seguintes exigências essenciais:

I - idoneidade do proponente;

II - apresentação de orçamento de aplicação nas atividades específicas;

III - fiscalização pelo financiador;

VI - ausência de débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental nos órgãos competentes integrantes do Sisnama;

V - ausência de decisões condenatórias, com trânsito em julgado, em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária ou a crime previdenciário, observada a reabilitação de que trata o art. 93 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. (incluído pelo autor)

A prova das novas exigências pode ser aferida através de certidões negativas. No caso de infrações administrativas ambientais, tal certidão negativa pode ser fornecida pelos órgãos integrantes do SISNAMA. Por sua vez, a certidão negativa de crimes ambientais pode ser fornecida pela Justiça Federal e pela Justiça Estadual da localidade do imóvel rural, afinal há crimes ambientais de competência das duas Justiças, a depender do bem jurídico lesado²⁹⁵.

Salienta-se que na alteração acima apresentada utilizou-se do benefício da reabilitação penal, deixando de aplicar como exclusão da restrição do crédito o cometimento

²⁹⁵ De acordo com o artigo 109, inciso IV, da CRFB/88, os crimes ambientais são da competência da Justiça Federal quando atingem bens, serviços ou interesse da União, ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas. CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 43.

de crimes de menor potencial ofensivo. Pois, se uma infração administrativa não quitada pode, na proposta defendida, barrar o financiamento, muito mais pertinente considerar um crime como fator obstativo, mesmo que seja um crime de menor potencial ofensivo. Deixando claro que qualquer crime, grave ou de menor potencial ofensivo, pode ensejar reabilitação após o prazo de dois anos da extinção da pena ou de seu cumprimento.

4.4.2 - Alteração do artigo 37 da Lei n.º 4.829/1965

Além disso, por fim, propõe-se uma alteração no conteúdo do artigo 37 e parágrafo único da Lei n.º 4.829/65, os quais atualmente estão redigidos deste modo:

Art. 37. A concessão do crédito rural em todas as suas modalidades, bem como a constituição das suas garantias, pelas instituições de crédito, públicas e privadas, independe da exibição de comprovante de cumprimento de obrigações fiscais ou da previdência social, ou declaração de bens **ou certidão negativa de multas por infringência do Código Florestal**. [sem grifo no original]

Parágrafo único. A comunicação da repartição competente, de ajuizamento da dívida fiscal, **de multa florestal** ou previdenciária, impedirá a concessão do crédito rural ao devedor, a partir da data do recebimento da comunicação pela instituição de crédito, exceto se as garantias oferecidas assegurarem a solvabilidade do débito em litígio e da operação proposta pelo interessado²⁹⁶. [sem grifo no original]

E para se adequar à proposta de política pública de fomento ao agronegócio, pela concessão do crédito rural, vinculada à efetiva proteção do meio ambiente, haveria a supressão da expressão “**ou certidão negativa de multas por infringência do Código Florestal**” da cabeça do artigo 37 e da expressão “**de multa florestal**” do parágrafo único do mesmo artigo, ficando assim configurado:

Art. 37. A concessão do crédito rural em todas as suas modalidades, bem como a constituição das suas garantias, pelas instituições de crédito, públicas e privadas, independe da exibição de comprovante de cumprimento de obrigações fiscais ou da previdência social, ou declaração de bens.

Parágrafo único. A comunicação da repartição competente, de ajuizamento da dívida fiscal ou previdenciária, impedirá a concessão do crédito rural ao devedor, a partir da data do recebimento da comunicação pela instituição de crédito, exceto se as garantias oferecidas assegurarem a solvabilidade do débito em litígio e da operação proposta pelo interessado.

²⁹⁶ BRASIL. Lei n.º 4.829, de 05 de novembro de 1965. “Institucionaliza o crédito rural”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 nov. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm Acesso em: 10 jan. 2016.

Automaticamente, tal alteração obrigaria o Banco Central do Brasil a mudar o item 7, do Capítulo 2, Seção 1, do Manual de Crédito Rural, o qual atualmente está redigido da seguinte forma:

7 - As dívidas fiscais ou previdenciárias e as multas por infração à Lei nº 12.651, de 25/5/2012, impedem o deferimento de crédito rural se a repartição interessada comunicar à instituição financeira o ajuizamento da cobrança. (Res 4.422 art 1º)²⁹⁷
[sem grifo no original]

A mudança consistiria na retirada da expressão “e as multas por infração à Lei nº 12.651, de 25/5/2012”, para coadunar com a proposta aqui defendida.

Deste modo, o proprietário rural que infringir normas de proteção ambiental, possuindo infração administrativa ambiental com débito inscrito em dívida ativa e/ou crime ambiental, transitado em julgado, até sua reabilitação penal não fará jus ao recebimento de crédito rural.

São pequenas mudanças legislativas em relação à política pública de fomento ao agronegócio que trarão grande impacto positivo na efetiva proteção ao meio ambiente, em direção ao caminho tão desejado da concretude dos direitos fundamentais.

4.4.3 - Considerações para as alterações legislativas propostas

Em um projeto de lei é de praxe a exposição de motivos para fundamentar a criação de novas normas jurídicas, demonstrando sua adequação com as normas constitucionais, assim como justificando sua conveniência e sua oportunidade de ingressar no Ordenamento Jurídico do país, para atender aos interesses da sociedade. Essa exposição de motivos pode adquirir a forma de considerações.

Para encerrar o presente capítulo, serão elencadas algumas considerações possíveis de comporem um projeto de lei que traga a alteração do artigo 10, assim como do artigo 37 e seu parágrafo único, da Lei n.º 4.829/1965, nos moldes demonstrados no tópico anterior. Deste modo, são exemplos de considerações para tal projeto de lei:

“Considerando que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, inciso, da CRFB/88) e como objetivo garantir o desenvolvimento nacional (art. 3.º, inciso II, da CRFB/88);

²⁹⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural*. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

Considerando o dever do Estado de intervir na ordem econômica, com respeito à defesa do meio ambiente (art. 170, inciso VI, da CRFB/88), elaborando e executando políticas públicas para regular a economia;

Considerando o dever do Estado de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CRFB/88), elaborando e executando políticas públicas ambientais em busca de um desenvolvimento sustentável no país;

Considerando a possibilidade de utilizar o crédito como instrumento econômico de política pública ambiental (art. 9.º, inciso XIII, da Lei n.º 6.938/1981);

Considerando o crédito rural, institucionalizado pela Lei n.º 4.829/1965, como instrumento de uma política de fomento ao agronegócio;

Considerando a importância do agronegócio no país, assim como a relevância do crédito rural como fonte de financiamento dessa atividade;

Resolve apresentar o seguinte projeto de lei de alteração dos artigos 10, 37 e seu parágrafo único, da Lei n.º 4.829/1965, para transformar o crédito rural em instrumento econômico de política pública de fomento ao agronegócio, vinculando sua concessão à efetiva proteção do meio ambiente, nos seguintes termos...” Seguiriam as modificações legislativas conforme o tópico anterior, exigindo dos proprietários rurais desejosos de obterem financiamento para suas atividades, através do crédito rural, a apresentação de certidões que comprovem a ausência de infrações administrativas ambientais com débitos inscritos em dívida ativa e a ausência de crimes ambientais, com trânsito em julgado, ressalvado a reabilitação penal.

CONCLUSÕES

Ficou demonstrada que a relevância da atividade agropecuária de um país pode ser considerada de forma tríplice: abrangendo aspectos econômicos (criando riquezas e gerando empregos), sociais (satisfazendo o direito à alimentação) e ambientais (sendo realizada em equilíbrio com o meio ambiente). Contudo, a proteção ambiental desejada nessa atividade nem sempre ocorre de forma espontânea, podendo o crédito rural ser transformado em instrumento indutor de condutas ambientalmente corretas.

A motivação da presente dissertação partiu da crítica ao atual modelo de financiamento da atividade agropecuária no país. Do modo como está normatizado pela Lei

n.º 4.829/1965, o crédito rural pode ser concedido até mesmo para os produtores rurais que estão degradando ou poluindo o meio ambiente, com condutas opostas ao desejável desenvolvimento sustentável, preconizado de forma implícita pela CRFB/88.

A legislação referente ao crédito rural, conforme ficou provado, não exige a comprovação de efetiva proteção do meio ambiente pelos proprietários rurais desejosos de obterem financiamento público para suas atividades. Desta forma, o Estado através de incentivos creditícios, muitas vezes, acaba financiando a degradação/poluição, desrespeitando o mandamento constitucional de intervenção na ordem econômica primando pela defesa do meio ambiente (art. 170, IV, da CRFB/88), além de não cumprir com seu dever fundamental de proteção ambiental (art. 225, da CRFB/88).

Diante desse problema de pesquisa, o objetivo geral do trabalho foi alcançado. Ou seja, o de propor uma política pública de fomento ao agronegócio, mais especificamente pela concessão do crédito rural, em consonância com as regras constitucionais de intervenção na economia e com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim como foi atingido o objetivo específico de demonstrar a viabilidade lógica e jurídica de alteração legislativa no artigo 10 e 37 da Lei n.º 4.829/1965, para se exigir, como condição de fornecimento do crédito rural, certidões negativas que comprovem a ausência de infrações administrativas e de crimes contra o meio ambiente, na forma comentada.

O fundamento central da proposta defendida, recorrente em todos os capítulos, foi a possibilidade de utilização do crédito como instrumento econômico de política pública ambiental. Viabilidade essa que ficou devidamente comprovada.

O roteiro dessa comprovação começou com a demonstração da evolução do Estado como agente concretizador de direitos fundamentais, abordando as características de alguns modelos de Estado, como o Liberal, o Social, o Neoliberal e o aqui defendido Estado Socioambiental, na forma preconizada pela CRFB/88. Ficou evidente a configuração estatal voltada para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da elaboração e execução de políticas públicas.

Em seguida um estudo dissecado da intervenção do Estado na Ordem Econômica foi realizado. Comprovou-se que essa intromissão pode ocorrer de forma direta (art. 173, da CRFB/88), quando o Estado assume a prestação da atividade econômica, ou de forma indireta (art. 174, da CRFB/88), regulando a economia com atividade de coação (sanções negativas) ou estimulando certas condutas com incentivos fiscais ou creditícios (sanções positivas/premiais). Com a análise pormenorizada do artigo 225 da CRFB/88, evidenciou-se que ao lado do direito fundamental ao meio ambiente sadio existe o dever fundamental de

preservação ambiental, com destaque para o papel do Estado, novamente através da implementação de políticas públicas, sempre almejando um desenvolvimento com sustentabilidade.

O tema das políticas públicas mereceu um cuidado todo especial. Abordou-se uma compreensão contemporânea de políticas públicas, concluindo que são atividades administrativas estatais, com participação da sociedade civil, para satisfação de direitos fundamentais; podendo uma mesma política contemplar aspectos de cumprimento de direitos sociais, econômicos e ambientais, como a proposta de política pública de fomento ao agronegócio aqui apresentada. Em continuação, buscou-se compreender os instrumentos da política nacional do meio ambiente (Lei n.º 6.938/1981), com a introdução dos instrumentos econômicos pela Lei n.º 11.284/2006, o que demonstrou a possibilidade já existente no Ordenamento Jurídico Brasileiro de se utilizar o crédito como instrumento de política pública ambiental. Aliás, essa possibilidade é corroborada pela Economia do Meio Ambiente, a qual defende a internalização das externalidades negativas no processo de produção, usando mecanismos de mercado para equilibrar o custo ecológico do desenvolvimento. A própria mudança de paradigma na abordagem da natureza jurídica da sanção, de instrumento de controle social para um instrumento de direção social, acena também na confirmação do momento oportuno de se adotar o crédito como sanção premial, privilegiando aqueles que comprovarem uma conduta ambientalmente desejável.

Voltando à questão das políticas públicas, procurou-se desvendar no que consistiria uma política pública de fomento ao agronegócio. Para tanto, foi analisada a passagem da agricultura para o agronegócio, revelando as dimensões do agronegócio e sua importância para a economia do Brasil. Concluiu-se que a política agrícola é a nomenclatura utilizada pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 187 para o que aqui se denomina política pública de fomento ao agronegócio, assim como foi demonstrada a relevância da política creditícia dentro da política agrícola.

Em seguida, o crédito rural foi estudado para a compreensão do tratamento legislativo atual sobre o assunto, principalmente suas condições de concessão. Nesse aspecto, concluiu-se que uma incipiente preocupação com a questão ambiental já existe no financiamento do agronegócio no país, como as linhas de crédito especiais para agricultura de baixo carbono. Contudo, ainda não se exige dos produtores rurais comprovação de efetiva proteção ambiental, na forma de uma espécie de “ficha limpa ambiental”, para o deferimento do crédito. Foi possível verificar que a legislação pátria já utiliza essa exigência na Lei n.º 11.284/2006, para os casos de concessão florestal.

Diante disso, e de tudo o mais disposto nessa dissertação, foi comprovada a viabilidade jurídica e ambientalmente correta de transformar o crédito em instrumento econômico de política pública ambiental, propondo alterações nos artigos 10 e 37 da Lei n.º 4.829/1965, para adicionar uma nova exigência na concessão do crédito rural, qual seja, ausência de infrações administrativa e crimes contra o meio ambiente, nos termos aludidos.

Convém salientar que a presente proposta de política pública de fomento ao agronegócio utiliza o crédito como instrumento econômico de proteção ambiental, sem desprezar os instrumentos de comando-e-controle (afinal as infrações administrativas e crimes ambientais são apurados por esses instrumentos de repressão), ressaltando que para obtenção da otimização das políticas públicas ambientais é imprescindível, conforme visto, uma combinação de todos os instrumentos disponíveis (de comando-e-controle, econômicos e de informação).

Por fim, cabe ressaltar que a doutrina aqui defendida – o crédito como instrumento econômico de política pública ambiental – pode ser estendida para outras linhas de crédito que financiem o desenvolvimento no país, não só no meio rural, como também no meio urbano, onde os problemas ambientais também são preocupantes, como a poluição do ar atmosférico. Outra adaptação dessa doutrina seria alterar a contrapartida exigida para ter privilégio ao crédito, a qual continuaria consistente em condutas ambientalmente corretas, porém, diferente da aqui defendida (ausência de infrações administrativa e crimes contra o meio ambiente), como, por exemplo, exigir o cultivo de alimentos orgânicos, livres de agentes transgênicos e de adubos químicos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGRONEGÓCIO. *História, Missão e Visão*. Disponível em: <<http://www.abag.com.br/institucional/historiamissaovisao>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

AGRA FILHO, Severino Soares. *Planejamento e gestão ambiental no Brasil: os instrumentos da política nacional de meio ambiente*. 1.ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ALIER, Juan Martínez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagem de valorização*. Tradução de Maurício Valdman. São Paulo: Contexto, 2007.

ALMINO, João. *Naturezas Mortas: a filosofia política do ecologismo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1993.

ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz

e Terra, 1995.

APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. 1.^a edição (ano 2005), 4.^a reimpressão. Curitiba: Juruá, 2007.

ARAGÃO, Alexandre Santos. *Legalidade e regulamentos administrativos no Direito contemporâneo (uma análise doutrinária e jurisprudencial)*. Revista Forense n.º 368, 2003.

ASSUMPÇÃO, Luiz Fernando Joly. *Sistema de Gestão Ambiental*. 2.^a edição. Curitiba: Juruá, 2007.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural*. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL *et al.* *Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental*. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/ProtocoloVerde.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2015.

BARBIERI, José Carlos. *Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos*. 2.^a edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Revista Consultor Jurídico, dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica>. Acesso em: 14 dez. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 6.^a edição. São Paulo: Saraiva, 1983.

BAUDRILLARD, Jean. *A Sociedade de Consumo*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1991.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. 2.^a edição. São Paulo: Editora 34, 2011.

BELL, Daniel. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books, 1973.

BELLO, Enzo. *A cidadania no constitucionalismo latino-americano*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

BEZERRA, Paulo Ricardo de Souza. *Poluição por agrotóxicos e tutela ambiental do Estado: considerações sobre as competências do município*. Belém: Paka-Tatu, 2003.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11.^a edição. Brasília: UNB, 1998.

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

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7.^a edição, 2.^a tiragem. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOSELMANN, Klaus. “Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BRAGA, Claudia Oliveira da Silva; MOURA, Alexandrina Saldanha Sobreira de. *Protocolo Verde: a realidade da sustentabilidade ambiental nas instituições financeiras no Brasil*. VII Jornada Internacional de Política Pública. São Luis: Universidade Federal do Maranhão, 25-28 agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/protocolo-verde-a-realidade-da-sustentabilidade-ambiental-nas-instituicoes-financeiras-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. “Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 11 jan. 2016.

BRASIL. Lei n.º 4.829, de 05 de novembro de 1965. “Institucionaliza o crédito rural”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 nov. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1990. “Regulamenta a Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 jun. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm> Acesso em: 21 dez. de 2015.

BRASIL. Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991. “Dispõe sobre a política agrícola”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18171.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL. Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002. “Regulamenta o art. 9.º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRASIL. Lei n.º 11.284, de 02 de março de 2006. “Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável...”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm>. Acesso em: 11 jan. 2016.

BRASIL. Lei Complementar n.º 135, de 04 de junho de 2010. “Altera a Lei Complementar n.º

64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9.º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade...”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 07 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 16 jan. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 1.ª edição, 2.ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALUWAERTS, Amanda Loiola. “Os limites da competência normativa do IBAMA”. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 127, ago 2014. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15063&revista_caderno=5>. Acesso em: 22 dez. 2015.

CAMARGO, Renata. “Ruralistas tentam tirar crime ambiental do ficha limpa”. In: *Revista Congresso em Foco*. 2010. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/ruralistas-tentam-tirar-crime-ambiental-do-ficha-limpa/>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “O direito ao ambiente como direito subjetivo”. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. 1.ª edição brasileira, 2.ª edição portuguesa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5.ª edição. Coimbra: Almedina, 2002.

CARINHATO, Pedro Henrique. *Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil*. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora_n3_miscelanea_01.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

CECHIN, Andrei; VEIGA, José Eli da. “O fundamento central da economia ecológica”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do Meio Ambiente*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: 2010.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA/ESALQ/USP. *PIB Agro CEPEA-USP/CNA*. Disponível em: <<http://cepea.esalq.usp.br/pib/>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1991.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7.ª edição, revista e atualizada, 3.ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2011.

CONAMA. Resolução n.º 04, de 28 de junho de 1990.” Dispõe sobre Ação Civil impetrada contra o cidadão José Ávila Bassu”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 ago. 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama>>

[/legiabre.cfm?codlegi=101](#)>. Acesso em: 22 dez. 2015.

CURIA, Luiz Roberto *et al.* *Vade Mecum Saraiva*. 19.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico*. 1.^a edição (ano 1999), 5.^a tiragem. Curitiba: Juruá, 2004.

DAVIS, John Herbert; GOLDBERG, Ray Allan. “*A concept of agribusiness*”. Boston: Harvard University, 1957.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3.^a edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio Ambiente Sadio: direito fundamental em crise*. Curitiba: Juruá, 2003.

FEIJÓ, Ricardo. *História do pensamento econômico: de Lao Tse a Robert Lucas*. São Paulo: Atlas, 2001.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERRE, Fabiano Lira; STEINMETZ, Wilson Antônio. “Cadastramento ambiental rural e averbação da reserva legal no novo Código Florestal brasileiro: uma análise crítica”. In: *Revista Internacional de Direito Ambiental*, v. 11, p. 121-134, 2015.

FIORI, José Luís. *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 6.^a edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais*. São Paulo: Senac, 2011.

GIDDENS, Anthony. *As Consequências da Modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 7.^a edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

GULLO, Maria Carolina Rosa. *Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais-FEAPER: uma análise dos 10 anos, com ênfase no problema da inadimplência*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HORTA, Raul Machado. “Constituição e Ordem Econômica e Financeira”. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 28, n.º 111, jul/set 1991.

HUNT, E. K.. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

JANTALIA, Fabiano. “Sistema financeiro e meio ambiente: reflexões sobre atuação do CMN e do Banco do Brasil”. In: BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim responsabilidade social e ambiental do sistema financeiro*. Ano 2, n.º 16, março de 2007. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/boletimrsa/BOLRSA200703.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KLOEPFER, Michael. “A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal de Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva jurídica”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

LEFF, Enrique. *Saber Ambiental*. 8.ª ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

LENZI, Cristiano Luis. *Sociologia Ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade*. 1.ª ed. Bauru: Edusc, 2006.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Simone Ângelo de. *Financiamento Agropecuário no Brasil: a influência dos riscos na obtenção do crédito rural*. Trabalho de Conclusão de Curso. Campinas: Unicamp, 2011.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. “Política ambiental”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LUTZENBERGER, José. *Crítica Ecológica do Pensamento Econômico*. Porto Alegre: L&PM, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19.ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 2.ª edição revisada e atualizada. Goiânia: AB, 1998.

MARTINS, Alberto André Barreto. “Crédito rural – Evolução histórica, aspectos jurídicos e papel do conselho monetário nacional e do banco central do Brasil”. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 73, fev. 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7156>. Acesso em: 29 jan. 2016.

MAY, Peter H. “Mecanismos de mercado para uma economia verde”. In: GRAMKOW,

Camila L.; PRADO, Paulo Gustavo (Coord.). *Revista política ambiental n.º 8, jun. 2011*. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7.^a edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 9.^o edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MILARÉ, Édis. *Legislação ambiental no Brasil*. São Paulo: APMP, 1991.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arg_editor/PPT%20PAP%20alterado.pdf>. Acesso em: 29 dez 2015.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Ministério*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Projeções do Agronegócio Brasil 2014/15 a 2024/25*. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/ministerio/gestao-estrategica/projecoes-do-agronegocio>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Zoneamento Ecológico-Econômico*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

MIRANDA, Jorge. “Prefácio”. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental. Aspectos da legislação brasileira*. 2.^a ed. rev. e ampl. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MODESTO, Paulo. *Reforma Administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=473>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 24.^a edição. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, José de Moraes. *Economia ambiental: instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Centauro, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 11.^a edição. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MOTTA, Ronaldo Serôa. “Instrumentos econômicos e política ambiental”. In: *Revista de Direito Ambiental*, n. 20, out/dez 2000.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 1998.

NETTO, José Paulo. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. 2.^a edição. São Paulo: Cortez, 1995.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. “O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental”. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, volume 101, 2006.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por Serviços Ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Mara. *Reformas Estruturais de Segunda Geração e Cúpula das Américas: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS/FSS, 2005.

PALERMO, Daniela Moreira. “Agronegócio brasileiro e a história do crédito rural”. In: SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Agronegócio no Brasil: uma perspectiva financeira*. 1.^a edição 2009, 1.^a reimpressão 2013. São Paulo: Saint Paul, 2013.

PALERMO, Daniela Moreira; REGO, Rosa Maria Fernandez. “Cédula de Produtor Rural (CPR)”. In: SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Agronegócio no Brasil: uma perspectiva financeira*. 1.^a edição 2009, 1.^a reimpressão 2013. São Paulo: Saint Paul, 2013.

PAZINATO, Liane Francisca Hüning. *A Extrafiscalidade nos Impostos Brasileiros como Instrumento Jurídico-Econômico de Defesa do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. “Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito da cidadania”. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs.). *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

PERERIA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2.^a edição. São Paulo: Cortez, 2002.

PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente & propriedade rural*. Curitiba: Juruá, 2003.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PROENÇA, Alencar Mello. *Compêndio de Direito Agrário*. Pelotas: EDUCAT, 2007.

RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. *Princípio da Proibição de Retrocesso Jusfundamental – Aplicabilidade*. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

RAMOS, Pedro. “Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira”. In: RAMOS, Pedro [et al.]. *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

REGO, Rosa Maria Fernandez. “Linhas de financiamento para produção agropecuária”. In: SAVOIA, José Roberto Ferreira. *Agronegócio no Brasil: uma perspectiva financeira*. 1.^a edição 2009, 1.^a reimpressão 2013. São Paulo: Saint Paul, 2013.

REIS, Elisa Pereira. *Política e Políticas Públicas na Transição Democrática*. Artigo apresentado no Seminário Internacional sobre “O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática”, realizado na Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 18-20 de Maio de 1988. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_09/rbcs09_02.htm>. Acesso em: 16 dez. de 2015.

RIANI, Frederico Augusto D’avila. *Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário*. Sequência (Florianópolis), n. 66, p. 137-160, jul. 2013.

RIZZARDO, Arnaldo. *Curso de Direito Agrário*. 1.^a edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. “Economia ou economia política da sustentabilidade”. In: MAY, Peter H. (Org.). *Economia do Meio Ambiente*. 2.^a edição. Rio de Janeiro: 2010.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 2.^a edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SALZMAN, James. “Um campo de verde? O passado e o futuro de serviços ecossistêmicos”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental”. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Orgs.). *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias do Sul: Educs, 2011.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: LTr, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31.^a edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, José Graziano da. *O que é questão agrária*. Coleção Primeiros Passos. 4.^a reimpressão da 2.^a edição de 1993. São Paulo: Brasiliense, 2001.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni. *Risco Ecológico Abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável*. Caxias do Sul: Educs, 2014.

SKIDELSKY, Robert. *Keynes*. Tradução de José Carlos Miranda. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

SMITH, Adam. “Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”. In: *Coleção Os Pensadores*, volume XVIII. São Paulo: Editora Abril, 1974.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades*. Rev. Lua Nova 48, 1999.

STOCCO, Leonardo Zorba. “O Mercado de Seguro Ambiental”. In: *Revista Ambiental Legal em formato digital*, novembro 2014. Disponível em: <<http://www.ambientelegal.com.br/o-mercado-de-seguro-ambiental/>>. Acesso em: 11 de jan. de 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1.^a ed. 3.^a tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

TAVARES, Fred e IRVING, Marta de Azevedo. *Natureza S.A. – o consumo verde na lógica do ecopoder*. São Carlos: Rima, 2009.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VIERA DE ANDRADE, José Carlos. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. 2.^a edição. Coimbra: Almedina, 2001.

WEDEKIN, Ivan. “A política agrícola brasileira em perspectiva”. *Revista de Política Agrícola*. Brasília, DF, ano XIV, Edição Especial, out./2005.

WERNER, Eveline de Magalhães; AYALA, Patryck de Araújo. “O estado socioambiental e o dever de proteção de projetos de vida sustentáveis”. In: *Revista Direito, Ambiente e Sociedade*. Volume 1, número 2. Caxias do Sul: EducS, 2011.