

DIREITO AMBIENTAL COMO DIREITO ECONÔMICO ANÁLISE CRÍTICA

PAULO DE BESSA ANTUNES

1. *Introdução*

O trabalho que ora é apresentado tem por finalidade examinar as relações entre o direito ambiental e o direito econômico e, ao mesmo tempo, tentar extrair algumas conclusões referentes à contradição encontrada no texto da própria Constituição que afirma: “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 para as presentes e futuras gerações.” (Constituição Federal, art. 225), colocando-o na condição de direitos e deveres individuais e coletivos.

Esta contradição topológica entre alguns dos diversos artigos constitucionais que tratam dos diversos aspectos pertinentes ao meio ambiente é bastante curiosa e merece uma investigação. Infelizmente, a doutrina jurídica ainda não se preocupou o suficiente com a matéria. É tentando contribuir para a melhor compreensão do tema que o presente trabalho será desenvolvido.

2. *O conceito de direito econômico*

2.1. *Noção geral*

O direito econômico é um dos mais recentes ramos do conhecimento jurídico internacional e que, no Brasil, ainda não logrou firmar-se como um ramo autônomo do direito. Entre-

tanto, é possível dizer-se que o direito econômico brasileiro teve início com a Carta de 1934 que já previa mecanismos de intervenção estatal na ordem econômica e financeira.¹ Através dos mecanismos institucionais propiciados pelo direito econômico é possível que o Estado fomenta ações e condutas que terão por finalidade produzir um determinado resultado econômico e social concreto.

As atuações desenvolvidas pelo Estado poderão necessitar da criação de instrumentos de intervenção que poderão revestir-se da mais variada forma jurídica, indo desde recomendações e diretivas até a fundação de empresas e o deferimento de incentivos ou sanções fiscais as mais diferentes possíveis.

O direito econômico está contido na grande província jurídica do direito público. A característica mais marcante deste ramo do direito público é a interdisciplinariedade, que é facilmente constatável, tendo em vista o grande número de instrumentos e áreas diversas que são submetidos às normas de direito econômico. Pode-se dizer que o direito econômico é uma espécie de pólo, ao redor do qual circulam o direito tributário, o direito administrativo, o direito financeiro, o direito ambiental e inúmeros outros.

A doutrina entende que o direito econômico é de certa forma “o direito considerado em suas conseqüências econômicas” (Jacquemin e Schrams *apud* Moncada 1988, 9). Assim é porque para o direito econômico importa o resultado da sua atuação, isto é, as alterações da ordem econômica que resultaram da adoção de determinadas medidas. É um direito de organização cujos objetivos finalísticos são muito claros.

Ainda que os aspectos e características de direito público sejam muito evidentes no direito econômico, muitos autores possuem do mesmo uma visão privatista, como é o caso de Savatier, para quem o direito econômico “tem por finalidade dirigir a vida econômica e em especial a produção e a circulação das riquezas” (*apud* Moncada 1988, 9). Entendo que

¹ Trata-se em realidade de intervenção positiva, pois as Cartas anteriores previam a intervenção por abstenção.

o referido autor tem razão parcial em sua concepção, na medida em que o direito econômico utiliza-se, também, de algumas normas de direito privado para o atingimento de fins públicos, como é o exemplo da instituição de empresas públicas que são pessoas jurídicas de direito privado. Tais empresas, embora regidas por normas de direito privado, são importantes instrumentos de intervenção na economia, intervenção esta cuja finalidade é a consecução de um fim público.

2.2. *O conceito de intervenção econômica*

A intervenção econômica é um tema que tem suscitado as mais diversas polêmicas, e a maioria delas completamente infundadas. Os arautos de um liberalismo econômico ultrapassado e incapaz de atender aos candentes reclamos sociais da atualidade sustentam-se em uma abstrata liberdade de mercado para rechaçar a presença reguladora e firme do Estado em muitos setores da economia, pregando uma desestatização aleatória e cujas conseqüências sociais são imprevisíveis. O Estado sempre se fez presente na economia e o seu afastamento é uma utopia despropositada. As teses neoliberais do Estado mínimo são uma falácia cujo sentido ideológico é o de retirar do Estado as suas responsabilidades sociais fundamentais. O que se deve fazer, hoje em dia, é estabelecer mecanismos de intervenção que respeitem realidades de mercado, sobretudo as suas exigências.

Fato é que a intervenção do Estado no domínio econômico sempre existiu e o que se observa é que esta, historicamente, manifestou-se de forma diferenciada e qualitativamente diversa. A própria "não-intervenção" do liberalismo foi uma forma de intervenção pela aparente abstenção.

A intervenção distancia-se do poder de polícia, pois este diz respeito a uma atividade reguladora do Estado que limita-se a proibir determinadas atividades, condutas ou comportamentos de particulares. A intervenção econômica é uma atividade do próprio Estado ou a determinação de que o particular aja em certo sentido.

2.2.1. *Principais formas de intervenção econômica*

Várias podem ser as formas de intervenção econômica utilizadas pelo Estado para o atingimento de metas fixadas para a economia. Eros Roberto Grau (1991, 136) aponta três modalidades principais: a) participação, absorção; b) direção; c) indução.

A participação e a absorção indicam que o Estado ou está atuando como agente econômico através de suas entidades criadas especificamente para tal fim, ou está atuando mediante a atividade de empresas que, por um motivo ou por outro, foram incorporadas ao patrimônio público.

Direção é o processo pelo qual o Estado dirige um determinado empreendimento econômico, assumindo as responsabilidades essenciais do mesmo.

Indução é um mecanismo pelo qual o Estado cria incentivos ou punições para a adoção de determinados comportamentos econômicos, ou cria condições favoráveis para que se desenvolvam empreendimentos privados em determinadas regiões, ou mesmo que determinadas atividades econômicas possam ser realizadas mediante medidas especiais de política econômica.

2.3. *As normas de direito econômico na Constituição Federal*

As normas de direito econômico existentes na Constituição Federal são diversas e estão localizadas nos mais diferentes locais da Lei Fundamental, em especial no artigo 170 e seguintes. Em nosso sistema constitucional positivo ficou determinado que a ordem econômica está “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (...)”.

Principiologicamente, a ordem econômica e financeira está alicerçada nos seguintes ditames: I — soberania nacional; II — propriedade privada; III — função social da propriedade; IV — livre concorrência; V — defesa do consumidor; VI — de-

fesa do meio ambiente; VII — redução das desigualdades regionais e sociais; VIII — busca do pleno emprego; IX — tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Tal principiologia, a meu juízo, é confusa e pouco indicativa de um caminho a seguir, aliás tal confusão é fruto de um regulamentarismo que assolou a Constituinte e que levou-a a tentar prever toda uma série de situações que são, com efeito, imprevisíveis. Os compromissos e contradições entre os diversos grupos que compunham a Assembléia Nacional Constituinte geraram uma estrutura de princípios que tenho por paradoxal. O exemplo que me parece mais flagrante é aquele que contempla, ao mesmo tempo, a livre concorrência com o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Se há livre concorrência, não pode haver tratamento favorecido para quem quer que seja. Ao mesmo tempo, o regime de intervenção é contraditório com o da livre iniciativa. Na verdade não há livre iniciativa quando o Estado exercita o seu poder de fiscalização e age na ordem econômica como instrumento de efetivação de uma política econômica. Parece-me que por livre iniciativa deve ser entendida a possibilidade do exercício de atividade econômica por parte daqueles que o desejem, dentro das condições especificadas em lei.

A própria inclusão do “respeito ao meio ambiente”, como um dos princípios da atividade econômica e financeira, demonstra que a livre iniciativa é inexistente, pois o empresário, em tese, não pode agir contrariamente aos interesses da preservação ambiental.

O artigo 174 e seu parágrafo 3º refere-se diretamente ao meio ambiente quando trata da organização de cooperativas de garimpeiros que deverão levar em conta a proteção ao meio ambiente. Também no art. 176 podem ser contempladas normas de natureza ambiental.

Os capítulos da política urbana (arts. 182/183) e da política agrícola e fundiária (arts. 184/191) guardam enorme proximidade com a matéria ambiental, sendo que a própria

função social da propriedade ficou submetida à necessidade de preservação ambiental.

2.4. *A preservação do meio ambiente como princípio norteador da atividade econômica*

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil sempre se fez de forma degradadora e poluidora, pois calcado na exportação de produtos primários e, mesmo quando foi iniciada a industrialização, esta se fez sem o cuidado de não agredir o meio ambiente.² Atualmente, verifica-se que existe uma nova forma de compreensão dos vínculos entre meio ambiente e atividade industrial. Como teriam se originado tais realidades? Esta é uma questão importante para que se possa entender os motivos que levaram à colocação da proteção do meio ambiente como um dos elementos orientadores da atividade econômica.

Penso que dois são os aspectos fundamentais a serem examinados para que se possa perceber o que verdadeiramente está por trás destas novas concepções. Inicialmente, deve ser dito que é possível constatar-se que as indústrias altamente poluidoras estão começando a migrar para os países do terceiro mundo, iniciando uma tendência de que naqueles países, a médio e longo prazo, somente permaneçam indústrias "limpas". Tal situação é possível de ser viabilizada, pois a indústria da informática e de outras tecnologias de ponta passam a desempenhar um papel muito mais relevante dentro da produção capitalista do que aquele desempenhado pela indústria tradicional, por outro lado, a internacionalização da economia que vem se realizando nos últimos dez ou quinze anos tem permitido que o controle dos lucros gerados pelas filiais das multinacionais não corram perigos nos países do terceiro mundo.

² Aqui não há grande diferença com o desenvolvimento da industrialização nos vários países capitalistas e mesmo naqueles que se afirmavam socialistas científicos, pois nisto todos foram absolutamente iguais: realizaram a industrialização a qualquer custo.

