

O ESTADO COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: REFLEXÕES ACERCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ECONÔMICAS AMBIENTAIS E A APLICAÇÃO DE NORMAS GERENCIAIS AMBIENTAIS NO SETOR PÚBLICO.

THE STATE AS A PROMOTER OF ECONOMIC DEVELOPMENT: REFLECTIONS ON PUBLIC POLICY ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL AND APPLICATION OF STANDARDS ENVIRONMENTAL OF MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR.

MEDA, Renata Vieira^{*}; ARAUJO, Miguel Etinger^{**}.

RESUMO: Após o século XIX, o Estado liberal deu passagem ao Estado do Bem-Estar Social, caracterizado pela busca da melhoria das condições de vida dos indivíduos, como atribuição ao Estado de uma função social, em que o mínimo de Estado cede lugar ao máximo de Estado. Na dinâmica das relações globais, emerge o Neoliberalismo, tendência político-econômica dominante na atualidade. A legitimidade do Estado brasileiro em interferir na atividade econômica, mediante políticas públicas de incentivo à inovação, ao desenvolvimento local e regional para a tutela do meio ambiente, está relacionada com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento sustentável que é diretriz estratégica de políticas públicas de incentivos ambientais. As formas de execução de políticas públicas, previstas no artigo 174 do texto constitucional, demonstram que podem ser aplicadas tanto em setores públicos como em setores privados, contudo, no que tange à Administração Pública, verifica-se a dificuldade em alcançar efeitos positivos em termos econômicos, sociais e ambientais, todavia, o cumprimento de requisitos mínimos para credenciar-se a Programas de políticas públicas, mostra-se eficaz para se alcançar os objetivos pretendidos, permitindo que em organizações públicas sejam aplicadas ferramentas de gestão ambiental, como a ISO 14001.

Palavras-chave: Ordem econômica; políticas públicas; certificação ambiental; desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT: After the nineteenth century, the liberal state gave way to the State Social Welfare, characterized by want of improving the lives of individuals, the rule of assignment as a social function, where the minimum state gives way to a maximum of State. In the dynamics of global relations, Neoliberalism emerges, dominant political-economic trend nowadays. The legitimacy of the Brazilian state to interfere in economic activity through public policies to encourage innovation at the local and regional development for the protection of the environment, is related to the objective of contributing to sustainable

^{*} Bolsista pela Entidade Financiadora CAPES. Mestranda pelo Programa de Direito Negocial da UEL - Universidade Estadual de Londrina/PR. Advogada.

^{**} Doutor em Direito da Cidade pela UERJ, Professor permanente do Programa de Mestrado em Direito Negocial e da graduação em Direito da UEL - Universidade Estadual de Londrina/PR. Advogado.

development which is strategic direction of public policies environmental incentives. The ways of implementing public policies, under Article 174 of the Constitution shows that can be applied both in public sector and in the private sector, however, when it comes to government, there is the difficulty in reaching positive effects in terms economic, social and environmental issues, however, the fulfillment of minimum requirements to become certified to Programs of public policy, shoe the effective to get the intended goals, allowing public organizations are applied in environmental management tools, such as ISO 14001.

Key-words: Economic order; public policy; environmental certification; sustainable development.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscará oferecer uma visão que demonstre a indissociabilidade entre o direito econômico e o direito ambiental, com análise de posições doutrinárias, verificando a relação entre direito, política, economia e natureza.

Para realizar o presente exame, estruturou-se o presente trabalho de forma a não tratar o direito como elemento individualizado, sendo que sua atuação não se reduz a operações puramente lógicas, mas se manifesta na sua realização.

Dessa forma, o texto jurídico propõe uma reflexão sobre as formas de intervenção do Estado, atado ao dever de todos e do Estado para a defesa e preservação do meio ambiente, fazendo-se necessário construir políticas públicas para sua tutela.

Em seguida, anotar-se-á acerca da estrutura da ordem econômica da Constituição Federal de 1988, bem como as formas de interferência do Estado no setor público e o aspecto indicativo para o setor privado, em busca de objetivos socialmente desejáveis e compatíveis com o Estado Democrático de Direito. Mais à frente, percebe-se que a separação do direito em ramos dá-se, sobretudo, por uma tentativa de circunscrever determinadas relações sociais a tratamentos jurídicos específicos, contudo, faz-se necessário identificar o fator natureza, ao lado do fator trabalho e do fator capital, que compõe a tríade fundamental para o desenvolvimento da atividade econômica, justificando a indissociabilidade entre direito econômico e direito ambiental.

Desta ideia tem-se que o Estado brasileiro está legitimado a executar políticas econômicas nas funções de fiscalização, incentivo e planejamento para setores públicos, e indicativo para setores privados, sendo de exercício obrigatório por parte dos governos implementar a construção de políticas públicas para serem executadas no controle das externalidades negativas ao meio ambiente. Após realizada esta incursão, buscar-se-á perquirir acerca de setores públicos que serão fomentados por investimentos em prol da tutela

ambiental, mediante interferência do Estado na economia, por meio de políticas públicas visando a promoção do desenvolvimento sustentável.

Estabelecida a premissa de intervenção do Estado sob a forma de incentivos, iniciar-se-á minucioso, contudo sem buscar ser completo, estudo sobre requisitos mínimos para credenciar-se junto ao BNDES, empresa pública federal, utilizada como instrumento de financiamento para a realização de investimentos nos setores públicos e privados.

Já nas proximidades do fim da exposição, buscar-se-ão possíveis conclusões para a questão apresentada, com considerações acerca dos sistemas de gestão ambiental ISO 14001 aplicado às organizações do setor público, as quais receberam fomento de investimento, oriundo de empresa pública federal.

Por fim, adotar-se-á uma posição acerca do tema, demonstrando-se o porquê de tal adoção, sendo o discurso terminado com uma proposta de sistematização do conteúdo apresentado.

Neste sentido, justifica-se a pesquisa ora apresentada por tratar-se de tema relativamente novo no seio da doutrina constitucional brasileira, sendo de maior importância ainda por realizar tentativa de sistematização dos institutos apresentados, com fim de fomentar discussões e debates na academia.

Por tratar-se de tão interessante e extenso tema, é necessária uma delimitação do que se irá abordar no presente artigo.

Como exposto acima, a pesquisa limitar-se-á a realizar um estudo não exauriente acerca das formas de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, vez que aqui se sustenta a forma de incentivos para os setores públicos, para a tutela do meio ambiente, mediante políticas públicas. Após transitar pelo estudo da ordem econômica prevista no texto constitucional, a pesquisa direcionar-se-á às políticas públicas aplicadas no setor público a fim de promover o comprometimento efetivo das organizações públicas, mediante sistema de gestão ambiental ISO 14001, endereçados para alcançar os efeitos positivos sob a ótica da sustentabilidade, contudo, considerar-se-á a problematização referente à instabilidade política, a fim de que diferentes ramos da sociedade possam contribuir com o alcance dos resultados esperados, e viver as possibilidades da conquista de um Estado Democrático de Direito.

Tudo isto será feito com base no método hipotético-dedutivo.

No presente trabalho foram identificados, casos em que órgãos do setor público receberam fomento de empresa pública federal, implantando sistemas de gestão ambiental com base na ISO 14000. Os relatos variam muito, com notícias veiculadas por órgãos públicos na internet, doutrinas, legislação e regulamentação.

Foram extraídas informações que se concentraram no objetivo do Estado em intervir na economia, mediante a execução de políticas públicas aplicadas ao setor público, as dificuldades da implantação e os benefícios dela obtidos.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O ESTADO

O Estado liberal emergido da Revolução Francesa, durante o século XIX, pôs tónica ao legislativo, na qual a vontade do legislador valia como vontade geral, garantindo o desenvolvimento das liberdades individuais, de forma que cada um atingisse os fins que elegeisse, segundo as suas capacidades e talentos.

Durante a vigência do Estado liberal, o Estado não deveria se preocupar com o bem-estar da população, contudo caberia promover ações que removessem obstáculos que impedissem que cada um alcançasse ao bem-individual.

O Estado liberal de direito confere à lei o ato estatal de maior valia, portanto, compreende-se, no direito revolucionário francês, a vedação do Poder Judiciário para apreciar a constitucionalidade das leis, verificando-se a ordem jurídica como condição de garantia de exercício das liberdades individuais.

Ao longo do século XIX e XX, diante do acontecimento de importantes movimentos sócio-econômicos e políticos, tais como a revolução industrial, o colapso econômico americano, encerrado após a Guerra Fria, tem início a transformação da estrutura do Estado liberal, a uma nova corrente: o Neoliberalismo, que corresponde a uma fase de estabilização, com a pretensão de rever os dogmas do liberalismo clássico, aceitando uma maior interferência do Estado em espaços reservados à iniciativa privada, e promovendo uma ação voltada à viabilização dos direitos mínimos.

Ainda nos desenrolar do século XX, toma força o Estado do Bem-Estar Social, caracterizado pela melhoria das condições de vida dos indivíduos, como atribuição ao Estado de uma função social. É o que se pode afirmar com Lênio Luiz Streck (2004, p. 61):

No Estado de Bem Estar, os valores não são somente os de liberdade individual, surgindo novas gerações de direitos. O poder político consentido é consolidado e, além da representação popular, são inseridos instrumentos de atuação direta do cidadão nas decisões. Encontra-se liberdade econômica, auto-organização do mercado e concorrência com possibilidade de controle estatal.

Com a transformação do Estado liberal em Intervencionista, os direitos individuais perdem a preeminência que desfrutavam, Lourival Vilanova (2003, p. 485) aponta que o

mínimo de Estado cede lugar ao máximo de Estado, com manutenção das estruturas democráticas em sentido mais estrito, no Estado do bem-estar.

Portanto, remanescendo nesta senda, também Lourival Vilanova (2003, p.480) aponta que a expansão do Estado importa numa redução dos termos da equação liberal, indivíduo/Estado, nas quais os direitos individuais, constitucionalmente discriminados, são reduzidos mediante lei, consentidos pela Constituição Federal, dispondo de garantias constitucionais e de garantias do direito do processo, no entanto, são notavelmente restringidas. Outrossim, protege-se o uso de propriedade, mas reprime-se qualquer forma de abuso desse direito, bem como mantém-se o princípio da livre empresa. Ademais, o Estado também assume função empresarial no sistema de produção.

1.1 O ESTADO COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Lourival Vilanova (2003, p.468-469) aponta que o desenvolvimento é um processo global que mobiliza fatores diversos, quais sejam educacional, econômico, tecnológico, científico, social, dentro de um quadro planejado com previsão normativa, requerendo planejamento, interligação das variáveis sociais, recursos financeiros e econômicos, investimentos que ultrapassam a capacidade econômica dos particulares, ação racionalizada, direção de processo, e vontade ou decisão de mudança.

O desenvolvimento implica numa decisão de mudança, de haver uma política de desenvolvimento educacional, populacional, econômica, financeira, enfim uma política de investimentos ou de cooperação mundial. Não pode ser senão o Estado, o agente que tem condições de assumir a empresa do desenvolvimento global, integral e racionalizado.

Ainda que o processo de mudança sociológica que se denomina desenvolvimento seja um processo inter-relacionado de fatores, a ênfase recai sobre o econômico, mesmo que as formas jurídicas não sejam exclusivamente econômicas, direta ou indiretamente sobre elas repercutem.

A expressão “econômico”, na sociedade civil que repousa uma poderosa indústria, montada em grandes capitais e reservas de saber científico e tecnológico, reside na intervenção do Estado na propriedade privada e na ordem econômica.

Salienta-se que na ordem econômica, o Estado reprime o abuso do poder econômico, tabelando preços, impedindo o controle do mercado, por meio de cartéis e trustes. Nesse sentido, é certo que o Estado-de-direito está submetido ao ordenamento jurídico, sendo o que afirma Lourival Vilanova (2003, p. 497):

Num Estado-de-direito, em que o desenvolvimento alarga mais a órbita dos direitos sociais e mais o círculo de atuação do Estado, o poder jurisdicional deve funcionar como poder de equilíbrio, contendo cada porção de direitos em sua justa proporção. Nem sacrificando os direitos individuais aos sociais, ou os sociais aos individuais, para não retroceder ao individualismo liberal ou resvalar para um coletivismo comprometedor da personalidade individual. Nem favorecer os direitos do Estado, em detrimento dos direitos sociais e dos direitos individuais. Com isso, colabora no processo de desenvolvimento. Não fazendo política de desenvolvimento, mas abrindo, dentro dos limites que comporta sua posição dentro do ordenamento, as vias normativas do desenvolvimento do direito e do direito do desenvolvimento. Sem exceder sua função interpretativa do direito existente. Interpretação que é adaptação da norma aos fatos e integração ou complementação do sistema jurídico, no espaço que o próprio sistema lhe reserva como participante do desenvolvimento do direito.

Ato contínuo, Cristiane Derani (2008, p.223) assinala que a ordem econômica descrita no texto constitucional perfaz a constituição econômica de uma ordem de mercado dirigida globalmente, estando presentes elementos essenciais de uma ordem econômica, dispostos em diretrizes político-econômicas, que são pressupostos de economia de mercado, cuidando da manutenção do equilíbrio global da economia. Havendo desequilíbrio, deve o Estado intervir dentro de um direcionamento global, mesmo que para isso os princípios da livre iniciativa e concorrência acabem sendo relativizados.

Os princípios econômicos constitucionalmente positivados encontram-se radicados no pensamento do equilíbrio da atividade econômica de Keynes, que em resumo, visam constituir boas condições econômicas, bem como a reduzir a atuação do Estado como empresário, já que passa a atuar como investidor.

Além disso, Cristiane Derani (2008, p.225), aponta que a posição de Keynes é criticada pelos monetaristas, que, ao contrário, aconselham uma influência global por meio de uma apropriada política monetária, referindo-se à quantidade em dinheiro.

Contudo, o desenvolvimento econômico previsto pela norma constitucional brasileira deve incluir o uso sustentável dos recursos naturais (princípio da defesa do meio ambiente, art. 170, VI; bem como a norma expressa no art. 225, parágrafo 1º, IV), sendo impossível propugnar-se por uma política unicamente monetarista sem colidir com os princípios constitucionais, em especial os que regem a ordem econômica e os que dispõem sobre a defesa do meio ambiente.

Desta feita, não há como pensar em desenvolvimento da atividade econômica sem o uso racional dos recursos naturais, tendo em vista que a atividade econômica é dependente do fator natureza da produção, na mesma razão da proteção do fator capital e da manutenção do fator de trabalho. A compilação destes três fatores garante a possibilidade de atingir os fins

almejados pela ordem econômica constitucional: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, previsto no artigo 170 da Carta Magna.

É nesse sentido, que o desenvolvimento econômico do Estado brasileiro subentende um aquecimento da atividade econômica dentro de uma política de uso sustentável dos recursos naturais, objetivando um aumento da qualidade de vida coordenada com equilíbrio da distribuição de renda e de condições de vida mais saudáveis, o que não se reduz a um aumento do poder de consumo.

1.2 DIREITO ECONÔMICO E DIREITO AO MEIO AMBIENTE: INDISSOCIABILIDADE

Direito Econômico, de acordo com Cristiane Derani (2008, p. 37) é a normatização da política econômica como meio de dirigir, implementar, organizar e coordenar práticas econômicas, procurando compatibilizar fins conflituosos dentro de uma orientação macroeconômica. Este conceito procura realizar aquela ordem econômica, especificamente visando à implementação dos objetivos de uma sociedade e uma efetiva justiça, afastando assim, motivos de contenda.

As normas de direito da ordem econômica se congregam pela sua característica de conteúdo, e não se encontram normas sobre a ordem econômica apenas em leis que se declaram como tal, como também no âmbito constitucional, no título denominado “da ordem econômica e financeira”, expressa no artigo 170 da Constituição Federal, cuja característica é a presença de elementos destinados a desempenhar tarefa para assegurar a paz social, por intermédio da paz econômica. Em outras palavras, a tarefa específica dessas normas é fornecer o instrumento necessário para direcionar o mercado e a concorrência, como também traçar disposições aptas a elaborar uma ordem na economia de mercado.

O direito econômico como direcionador da atividade econômica desempenha o cumprimento de seu papel perseguindo duas finalidades gerais: por um lado defende os valores expostos como princípios constitucionais, como liberdade, igualdade e justiça social, por outro lado, dispõe sobre objetivos de política e prática econômica, trabalhando com institutos de implementação ao desenvolvimento.

Partindo-se da premissa que o direito econômico é o direito do desenvolvimento econômico, o mesmo só é praticado diante da junção da sociedade em uma esfera econômica e uma esfera política:

Esta união é sublinhada por Assmann, quando afirma que o direito econômico é um instrumento da política econômica. “Deve ser observado como um novo tipo de direito, que serve de instrumental à efetivação de programas de ação política”. (DERANI, 2008, p.48)

Considerando a ideia de uma economia como prática política, revitaliza-se os pressupostos assentados nas necessidades dos indivíduos que integram uma sociedade, fazendo com que, as normas de direito econômico e ambiental tenham na política econômica uma fonte fundamental.

A política econômica trabalha com a coordenação da atividade de mercado, com a concorrência, com a prestação de serviços do Estado, contudo, trata de questões de caráter ambiental, como é o caso do aproveitamento de recursos naturais, reaproveitamento do lixo. Outrossim, a política econômica não abraça somente a otimização do uso privado de recursos, mas as “externalidades” decorrentes e o modo de como esses recursos são apropriados.

Diante da expansão produtiva da atividade econômica, a natureza passa a ser exclusivamente um recurso, elemento da produção, por isso ser frequentemente utilizada a expressão “recurso natural” em vez de “natureza”. A natureza como fonte de reprodução econômica concentra-se da economia ambiental, como fornecedora de matéria-prima ou como receptadora de materiais danosos.

Importante mencionar que quanto mais a relação com a natureza se dissocia da compreensão do movimento intrínseco do homem, mais a domesticação da natureza se transforma em pura atividade predatória, e de acordo com Cristiane Derani (2008, p.55), torna-se sempre maior a necessidade de normas de proteção do meio ambiente:

É necessário ficar assentado que as normas de proteção do meio ambiente não se destinam necessariamente a modificações radicais da relação homem-natureza. Na maior parte das vezes, tais normas contêm prescrições de caráter quantitativo. Isto é, a preocupação dominante gira em torno do quanto poluente, quanto de abstenção ou de exploração. (...) É no interior do desenvolvimento industrial-tecnológico moderno que devem ser encontrados os meios de proteção e conservação dos recursos naturais. Pensar em proteção do meio ambiente é uma clara opção pela continuidade desta sociedade.

Por fim, o direito ambiental surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais, abraçando todas as dimensões da humanidade, valendo-se de teorias que estão compromissadas a partir do seu contato com a realidade.

Considerando que o direito ambiental tem como objetivo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, passível de fruição por toda a coletividade, desdobram-se demais normas pertencentes ao ramo.

A despeito da existência de dois fundamentos: o direito econômico e o direito ambiental, tem-se que ambos almejam atender àquele conjunto de atividades e estados humanos qualificadores da expressão de qualidade de vida, sendo que a natureza não se refere à natureza isolada, e sim a uma forma integrada à vida do homem social nos aspectos relacionados ao trabalho, como também concernente ao lazer.

Considerando que o ordenamento jurídico deve ser compreendido em conjunto e não por suas normas isoladamente, verifica-se que os elementos que compõem o artigo 225 estão interagindo com os elementos tratados pela norma do artigo 170 da Constituição Federal.

Dessa forma, não há como dizer sobre o conflito da economia e ecologia, vez que o relacionamento harmônico, isto é, fundado no desenvolvimento desses dois sistemas, integram um processo de atividade humana, portanto, não há como tratar, inclusive normatizar, economia e ecologia como dois mundos que se contrapõem vez que estão inseridos num único e indissociável contexto.

Por tudo isto, o desenvolvimento econômico sustentável está diretamente relacionado à manutenção do fator natureza da produção, da proteção do fator capital e do fator trabalho, sendo que a conjuntura desses três fatores opera em atingir os fins colimados pela ordem econômica constitucional: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, conforme previsto no caput do artigo 170.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DA EFETIVIDADE DA TUTELA AMBIENTAL PREVISTA NA ORDEM ECONÔMICA

Nos últimos anos, a sociedade vem acordando para a problemática ambiental, repensando o mero crescimento econômico, buscando fórmulas alternativas, como o desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, Giddens (2000, p.20) analisa as ações humanas e registra que as condições em que vivemos são cada vez mais o resultado das nossas próprias ações, sendo que nossas ações vivem cada vez mais a administrar e enfrentar os riscos que nós mesmos criamos.

Assim, verifica-se que a humanidade deve se responsabilizar pelos danos que irresponsavelmente praticou, bem como restaurar e preservar o meio ambiente.

O texto constitucional colocou como dever da sociedade e do Estado, a defesa e a preservação do meio ambiente para as futuras gerações, conforme previsão no artigo 225 da Constituição Federal.

Ocorre que, aos governos tem-se a possibilidade da intervenção do Estado para garantir o dever de defender e preservar o meio ambiente em todos os domínios das relações humanas, particularmente, sobre o domínio econômico, onde ocorrem as relações regidas pela racionalidade econômica.

O artigo 174 da Constituição Federal enumera as formas de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, e os fundamentos axiológicos estão previstos no caput e inciso VI do artigo 170. Portanto, é sabido que os órgãos estatais têm mecanismos para interferir nas condutas dos agentes econômicos, visando adequá-las ao comportamento constitucional enunciado.

A competência do Estado, agente normativo, de exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, para setores públicos e indicativo para setores privados, é de exercício obrigatório por parte dos governos que devem implementar a construção de políticas públicas para ser executadas no controle das externalidades negativas ao meio ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Federal nº 6.938/81, inaugura no Brasil a estrutura jurídica para o desenvolvimento de políticas ambientais e traz como princípio básico a importância do Estado na manutenção do equilíbrio ecológico, contendo as diretrizes, o conteúdo geral, os objetivos, os fins, os mecanismos, os sistemas e os instrumentos para tutela ambiental a preservação da qualidade ambiental e a manutenção do equilíbrio ecológico, bem como o exercício das atividades empresariais públicas ou privadas.

José Afonso da Silva (2004, p. 211), aponta que:

A concepção da Política Ambiental Nacional foi um passo importante para dar tratamento global e unitário à defesa da qualidade do meio ambiente no país. Mas essa concepção tem que partir do princípio de que a política Ambiental não é bastante em si mesma, porque há de ser parte integrante de políticas governamentais, visto como terá que compatibilizar-se com o objetivo de desenvolvimento econômico-social, urbano e tecnológico.

É imperioso salientar que a lei exija que as diretrizes da Política Ambiental sejam formuladas em planos, visto que, de acordo com Silva (2004, p.212), isto capacita a vinculação da orientação preservacionista do meio ambiente aos planos de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social, que cabe à União elaborar e executar, por força dos artigos 21, IX, e 174, parágrafo 1º, da Constituição.

A Política Nacional do Meio Ambiente deve ser compreendida como um conjunto de normas-guias de outras que hão de servir, visto que a defesa do meio ambiente constitui um dos princípios da ordem econômica, pois como aponta Antunes (2005, p.80) seus

instrumentos legais, técnicos, científicos e econômicos são destinados à promoção do desenvolvimento sustentável.

O artigo 225 da Constituição Federal vai além do conceito relacionado ao meio ambiente natural, sendo que tal conceito é flexibilizado de modo a tutelar o meio ambiente artificial, cultural do trabalho e patrimônio genético. Trata-se de um direito tutelado para todos e endereçado na cobrança de eficácia contra todos. Assim, Bucci (2008, p.794) descreve: “As políticas públicas se constituem em uma das formas de realizar a Constituição, tornando as suas disposições juridicamente eficazes, tarefa que envolve as atividades normativa, administrativa e judicial”.

Neste sentido, faz-se necessário construir políticas em prol da tutela ambiental, reconhecendo novos paradigmas estatais e não estatais, a fim de não somente orientar os governos, mas especialmente, as políticas empresariais, para caminhar em busca do desenvolvimento sustentável.

As organizações empresariais devem cumprir com seu dever de função social, respeitando a ordem jurídica ambiental, a qual estabelece os requisitos mínimos para ser considerada uma atuação empresarial constitucional. Contudo, ir além do que o Direito exige, ir além do cumprimento do Direito e internacionalizar a cultura do desenvolvimento sustentável, construindo políticas empresariais, promovendo programas voluntários, a fim de contribuir com a qualidade de vida e bem-estar dos seres humanos. Desse modo, a empresa acaba por construir suas próprias políticas tendo consciência de seu papel no seio da sociedade, com o fim de preservar a vida com qualidade ambiental. Para esta conduta, certamente, há o reconhecimento social e de legitimidade de políticas públicas diferenciadas para as empresas que assim atuem.

Portanto, por meio de políticas públicas dirigidas ao domínio econômico, os governos devem nortear-se exclusivamente para os parâmetros do desenvolvimento sustentável ambiental, ainda assim, qualquer política governamental por meio dos mecanismos de incentivo tem um requisito mínimo, qual seja, viabilizá-las para empresas que cumpram com sua função socioambiental.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS ECONÔMICAS DE INCENTIVOS AMBIENTAIS

O viés da sustentabilidade inclui questões socioeconômicas ambientais, previstas no artigo 170 da Constituição Federal, contudo para se concretizar este estudo deve-se dirigir à análise do artigo 174 da Constituição, que legitima a intervenção estatal mediante as funções

expressas no dispositivo, reconhecendo, portanto, que o Estado brasileiro está legitimado a executar políticas econômicas, inclusive no campo de incentivos ou subsídios de crédito, tendo em vista a realização da ordem jurídica-econômica prevista no artigo 170 e artigo 218 que considera o mercado interno como patrimônio nacional.

Partindo dessa premissa, pode-se indicar o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹, banco público que tem como função instrumentalizar a execução de política de fomento do governo federal tanto em setores público quanto privado, por meio de normas ambientais conforme já se pratica atualmente no BNDES.

Considerando os incentivos à internacionalização de empresas, disponibilizados pelo governo brasileiro e implementados mediante serviços de financiamento do BNDES, verifica-se que o financiamento a esta internacionalização pode ser considerada um dos mecanismos mais relevantes que uma política de incentivo governamental pode disponibilizar para fomentar a internacionalização de suas empresas.

Conforme elucidado no site do BNDES (www.bndes.gov.br), sua política socioambiental tem como objetivo principal promover o desenvolvimento sustentável de forma pró-ativa e em todos os empreendimentos apoiados, em uma concepção integrada das dimensões econômica, social, ambiental e regional.

Considerando os requisitos para obter financiamento com recursos do BNDES, verificar-se-á a presença da Administração Pública Direta e Indireta, como passíveis em face do financiamento, contudo, exigem os requisitos mínimos para o passível obter o financiamento dos recursos, quais sejam: estar em dia com as obrigações fiscais, tributárias e sociais; apresentar cadastro satisfatório; ter capacidade de pagamento; e atender a legislação ambiental, caráter notavelmente importante para a conclusão deste texto.

Diante de seu papel propulsor do desenvolvimento econômico em bases sustentáveis, o BNDES, busca gerar e estimular impactos sociais e ambientais positivos em todas suas frentes de atuação. Ainda, tem como objetivo investir em iniciativas de claro benefício social e em projetos de preservação ambiental, valorizando os princípios socioambientais na concessão do crédito.

Neste sentido é a Lei Federal nº 6.938/81, ou seja, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que exige de todas as instituições de financiamento e incentivos

1 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública federal, é hoje o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia, em uma política que inclui as dimensões social, regional e ambiental. Trabalha com limite definido de crédito rotativo, para o apoio financeiro a empresas ou grupos econômicos que representem baixo risco de crédito, destinado à execução de investimentos correntes em seus respectivos setores de atuação e a investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

governamentais, como por exemplo, o BNDES de condicionar a aprovação dos projetos ao licenciamento e o cumprimento das regras expedidas pelas Resoluções do CONAMA, desta forma têm-se possibilidades de viver as conquistas de um Estado Democrático de Direito.

Neste contexto, diante da possibilidade de a Administração Pública Indireta estar na condição de passiva face ao Programa do BNDES, em meados de 2004, ambas assinaram contrato, de um lado o programa de incentivo, e de outro lado, a pessoa jurídica de direito privado: a Petrobrás que teve como objetivo a construção da P-52, mediante financiamento de US\$ 378 milhões, na qual gerou 5 mil empregos diretos e 20 mil indiretos.

Dentre as embarcações arrendadas pela Petrobrás, tem-se as plataformas de produção P-8, P-15 e P-32, e o navio plataforma FSO P-47, que está sendo adaptado para receber a produção dos poços e separar petróleo, gás e água, armazenando o petróleo, enviando o gás à terra via gasoduto e devolvendo ao mar a água tratada, procedimento realizado pelas refinarias.

Todas as refinarias da Petrobrás, empresa de capital misto, possuem certificação ambiental. O caso das empresas controladas pelo governo que prestam serviços de interesse público, como é o caso da Petrobrás, a busca pela certificação ambiental das refinarias se dá pela grande quantidade de petróleo e seus derivados que dispõem, tendo em vista que a empresa que está sujeita a enfrentar questões tais como a poluição do solo devido a seus resíduos e manuseio de seus produtos, poluição das águas devido a suas atividades produtivas e acidentes, poluição do ar por enxofre, emissão de gases diversos e efeito estufa. Ainda, apesar de ser controlada pelo governo, a Petrobrás está indubitavelmente inserida no mercado global, sofrendo as pressões da concorrência e da opinião pública mundial.

Diante de o financiamento mencionado ser derivado de uma empresa pública federal, questiona-se a possibilidade do referido Programa do BNDES ser considerado como uma política ambiental efetiva, bem como a inserção do sistema de gestão ambiental, ISO 14001, no setor público, como forma de demonstrar o compromisso deste setor com a referida política.

4 A APLICAÇÃO DA NORMA DE SISTEMAS DE GESTÃO AMBIENTAL: ISO 14001 NO SETOR PÚBLICO

Para que os comprometimentos feitos se tornem efetivos, diversos instrumentos gerenciais foram elaborados para alcançar efeitos positivos em termos econômicos, sociais e

ambientais da organização, através de ferramentas aplicadas individualmente a cada uma das dimensões da sustentabilidade.

A atividade de normalização internacional, no início do século XX, tornou-se mais intensa com a criação da ISO², cujo objetivo é desenvolver a normalização e atividades relacionadas para facilitar as trocas de bens e serviços no mercado internacional e a cooperação entre os países nas esferas científicas, tecnológicas e produtivas.

Em 1996, foram editadas as primeiras normas de gestão ambiental, a ISO 14001 e a ISO 14004, sendo amplamente adotadas em todo o mundo por organizações públicas e privadas. No Brasil, a norma foi editada pela ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.

A norma propõe um modelo de gestão que pretende ser ambientalmente responsável, comprometida com a conformidade legal, com a melhoria contínua, com a preservação à poluição, baseando-se no ciclo PDCA (sigla em inglês): planejar, fazer, verificar e agir, e portanto, aperfeiçoando, em todas as atividades, produtos e relacionamentos.

O motor do sistema de gestão ambiental é a política ambiental, a qual deve demonstrar o compromisso de uma organização em atender os requisitos relacionados com a norma de gestão, com a legislação pertinente e prover direção e princípios para a ação institucional, servindo ainda, para estabelecer objetivos e metas.

A certificação dos sistemas de gestão ambiental é realizada por meio de auditorias, que de acordo com José Carlos Barbieri e José Emanuel Reis Cajazeira (2009, p. 187) possuem um requisito essencial associado aos processos de monitoramento e verificação da eficácia da implementação das políticas relativas aos sistemas; avaliação da conformidade para efeito de certificação e registro externo; e ainda, avaliação e acompanhamento da cadeia de suprimento.

As auditorias são realizadas por instituições independentes, e não possuem relações com a organização certificada, essas instituições são chamadas de organismos certificadores.

Os sistemas de gestão ambiental, ISO 14001 tem sido aplicado, em pequena parte, em organizações do setor público, incluindo serviços públicos, órgãos e governos municipais, dentre outros.

Para melhor elucidação, verifica-se o caso de implementação do sistema de gestão ambiental no Projeto POMAR, da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, de

² A International Organization for Standardization (ISO), é uma federação internacional formada por organismos de normalização nacionais, que tem como objetivo desenvolver a normalização e atividades relacionadas para facilitar a troca de bens e serviços no mercado internacional e a cooperação entre países nas esferas científicas, tecnológicas e produtivas. Para saber mais consulte <<http://www.iso.org.br>>.

natureza pública, cujo objetivo se deu pela recuperação ambiental, a revegetação das margens do rio Pinheiros, entre o canal de Guarapiranga e a região do Jaguaré. Ademais, vale ressaltar que, a implementação do sistema de gestão ambiental trouxe ainda mais pontos benéficos ao setor público, como a realização de parcerias com empresas, como a de transmissão de energia, fabricantes de fertilizantes, etc.

Outro caso semelhante, é a empresa de capital misto, Petrobrás, de controle acionário da União Federal, onde todas as suas refinarias possuem certificação ambiental, contudo, de acordo com o texto de Alex Guimarães Lourenço e Débora Schourder (2012, p.25) a Petrobrás, que mesmo estando entre dez maiores empresas de exploração de petróleo do mundo, foi acusada em janeiro de 2000, pelo acidente de derramamento de petróleo na Baía de Guanabara/RJ, muito embora ter obtido o certificado da ISO 14001 duas semanas antes do sinistro ocorrido. Como não se bastasse, em julho do mesmo ano, a Petrobrás esteve envolvida em outro derramamento de óleo, desta vez na refinaria Presidente Getúlio Vargas no Paraná, provocando vazamento no Rio Barigui, atingindo o rio Iguaçu, em Araucária/PR.

Por outro lado, as melhorias derivadas da certificação na Petrobrás, prestadora de serviço público, verificam-se na quantidade de petróleo que manipula e seus derivados que dispõem, tendo em vista que a empresa está sujeita a enfrentar questões tais como a poluição do solo devido a seus resíduos e manuseio de seus produtos, poluição das águas devido a suas atividades produtivas e acidentes, poluição do ar por enxofre, emissão de gases diversos e efeito estufa. A Petrobrás sofre ainda pressão pública mundial para buscar a certificação ambiental, tendo em vista os riscos nocivos de degradação ao meio ambiente são inerentes a sua atividade.

A dificuldade de implementação do sistema de gestão ambiental no setor público se dá pela instabilidade política, na qual, mudando as prioridades da governança, pode-se reduzir ou até cessar o fluxo de recursos e a priorização da questão ambiental, diante da justificativa de que tal projeto se fez presente durante a anterior governança. Desse modo, o importante para dar continuidade a um sistema de gestão ambiental, é se aliar a sociedade civil, com o intuito de pressão para o segmento do sistema de gestão ambiental, bem como as normas de certificação, como é o caso da Agenda 21. Um de seus princípios apontado José Carlos Barbieri e Jorge Emanuel Cajazeira (2010, p.148):

Um dos objetivos da Agenda é tirar as recomendações e os planos de ação acordados nesses documentos das prateleiras dos órgãos oficiais e da esfera exclusiva dos governos centrais, para que diferentes segmentos da sociedade (empresas, comunidade científica e tecnológica, autoridades locais, sindicatos etc.) possam contribuir a seu modo para o alcance dos resultados esperados. A sua implementação requer diversos níveis de abrangência,

desde o global, envolvendo a totalidade dos países até as organizações específicas, como empresas, passando pelos governos nacionais, subnacionais e locais.

Mediante os sistemas de gestão ambiental ISO 14001, os governos e seus órgãos podem atuar como consumidores conscientes, buscando a implantação de soluções voltadas ao desenvolvimento sustentável, tornando-se uma obrigação estabelecer requisitos para que produtos e serviços adquiridos tenham aspectos ambientais significativos, comprometidos com o cumprimento da legislação ambiental, trazendo benefícios para a administração das atividades do setor público, tais como departamentos de obras e serviços, incluindo seus benefícios econômicos.

CONCLUSÃO

Diante da abordagem realizada, infere-se que no Estado do Bem-Estar Social tem-se o Estado como agente interventor em desenvolver políticas de investimentos ou cooperação mundial, o que recai sob o aspecto econômico, vez que colabora no processo de desenvolvimento.

Viu-se, ademais, que a ordem econômica prevista no texto constitucional, dispõe de diretrizes para o Estado intervir dentro de um direcionamento global, incluindo o desenvolvimento sustentável, vez que não há como se pensar em desenvolvimento da atividade econômica sem o uso racional dos recursos naturais. Diante da indissociabilidade da economia e da ecologia, o texto constitucional prevê como dever de todos e do Estado, a defesa e preservação do meio ambiente, inclusive sobre as formas de intervenção do Estado para a tutela ao meio ambiente.

Ademais, observou-se que a Política Nacional Ambiental deve ser tida como um conjunto de normas-guias de outras que hão de servir. Em função do Estado brasileiro estar legitimado a executar políticas econômicas, far-se-á necessário enfatizar a tutela ambiental, podendo-se citar o BNDES, banco público que no campo dos incentivos ou subsídios de crédito executa política de fomento tanto em setores públicos como em privados, a fim de promover o desenvolvimento sustentável, vivendo as conquistas de um Estado Democrático de Direito.

Mais à frente, passou-se ao estudo dos requisitos que são exigidos da Administração Pública como passiva face ao fomento financiado pelo BNDES, citando como exemplo o caso da Administração Pública Indireta, de personalidade jurídica de direito privado, qual seja a

Petrobrás que objetivou a construção da plataforma 52, para a realização do procedimento de refinarias de petróleo, que possibilitou a geração de 5 mil empregos diretos e 20 mil indiretos, portanto, promovendo o desenvolvimento sustentável de forma pró-ativa em uma concepção integrada das dimensões econômica, social, ambiental e regional.

Ao final, após anotações diversas em relação ao setor público, tomou-se a posição que as pressões da concorrência e da opinião pública mundial fazem com que as organizações, qual seja a prestadora de serviço público, comprometam-se, mediante o cumprimento da legislação ambiental, com instrumentos gerenciais sob normas de certificação, para então alcançar efeitos positivos em termos econômicos, sociais e ambientais da organização, sob a ótica da sustentabilidade, conferindo sua função social.

Neste sentido, a adoção de critérios técnicos oriundos do setor privado, como é o caso das normas ISO 14.000, pode constituir-se em cláusula de observância obrigatória para as atividades econômicas do setor público, e indicativas para o setor privado, não se afastando a possibilidade de esta certificação privada ser exigida do particular que pretender contratar com o poder público.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis. **Responsabilidade social e empresarial e empresa sustentável: Da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BNDES. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Ferramentas_e_Normas/Normas_para_Operacoes_Indiretas/normas_oi.html#circ. Acesso em 15/03/2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **O art. 209 da Constituição vinte anos depois. Estratégias do Poder Executivo para a efetivação da Diretriz da Qualidade da Educação Superior**. In: BINENBOJM, Gustavo; SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. (Org.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008.
- GIDDENS, Anthony; PIERSON, Christopher. **Conversas com Anthony Giddens**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). Disponível em: <http://translate.google.com/translate?u=http%3A%2F%2Fwww.iso.org%2Fiso%2Fhome>

%2Fstandards%2Fmanagementstandards%2Fiso14000.htm&langpair=auto|pt. Acesso em 16/03/2013.

LOURENÇO, Alex Guimarães, SCHORDER, Débora de Souza, **Vale investir em responsabilidade social empresarial? Stakeholders, ganhos e perdas**. Acessível em <http://ethos.org.br/_Uniethos/Documents/VALE%20INVESTIR%20EM%20RESPONSABILIDADE%20SOCIAL%20EMPRESARIAL%20_.pdf> Acesso em: 25 jul. 2012.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Resolução nº 15 de 18/03/2005. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. 19/03/2005.

SILVA, Rafael Egídio Leal e. Função social da propriedade rural: Aspectos constitucionais e sociológicos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, v. 37, ano 9, 2001.

STRECK, Lênio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 4. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

VILANOVA, Lourival. **Escritos jurídicos e filosóficos**. São Paulo: IBET, 2003.