A INFLUÊNCIA DOS *STAKEHOLDERS* SOBRE A ESCOLHA DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

CLAUDIA DIAS SOARES (*)

1. A QUESTÃO

A frequente incapacidade demonstrada pelo Estado para tratar e prevenir a degradação ambiental pode ser susceptível de diversas explicações. Por um lado, o Estado pode querer favorecer os interesses de determinados grupos sociais em detrimento de outros (1) (2) e, actualmente, a intensidade das pressões contra a regulamentação ambiental ainda supera a das que se manifestam a favor desta (3). Por outro lado, os decisores

---

(*) Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra, assistente da Universidade Católica Portuguesa — Centro Regional do Porto e docente do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA) — Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

(1) "[A] consequência da inter-relação entre os vários intervenientes [no processo político] não será a adopção de um conjunto de objectivos e instrumentos coerentes com a eficiente afectação de recursos ou com qualquer particular noção de justiça social. Antes pelo contrário. Os burocratas e os grupos de pressão reduzem a medida em que o processo eleitoral conduz o legislador a definir fins e meios políticos que sejam um reflexo dos interesses da maior parte dos indivíduos. (…) Daqui resulta uma dimensão excessiva do Estado, com uma combinação de actividades que são expressão de conveniências particulares, e não das preferências da maioria [silenciosa]" — M. COMMON, *Sustainability and Policy*, Cambridge, 1995, pp. 143-144.

(2) "Dentro de certos limites, especiais grupos de interesses controlam o comportamento do sistema político, e inclusive a estrutura formal da democracia. Limites esses que são, em larga medida, fixados pelos meios de comunicação social" — M. COMMON, *Sustainability*…, 1995, p. 144.

(3) A influência dos cidadãos sobre o processo político é, em regra, exercido mediante grupos organizados. Apesar de os custos individuais de aderir ao grupo serem, normalmente,

públicos, além de, não raramente, disporem de uma quantidade insuficiente de informação, tendem a compartimentar os problemas e, no domínio em causa, não só o perfeito conhecimento da realidade sobre a qual se vai actuar é crucial, como também se exige um tratamento inter-relacional das questões ou uma abordagem integrada das mesmas. Além de que a avaliação dos resultados nem sempre é feita. O que impossibilita uma potencial melhoria da gestão dos problemas no futuro. Mas a estas dificuldades, resultantes da falta de recursos e da descoordenação, pode-se acrescentar uma outra que parece decorrer do facto de a escolha dos meios de promoção da qualidade ambiental não ser orientada exclusivamente por critérios de racionalidade económica.

---

superiores aos benefícios materiais individuais auferidos com essa adesão, representando a excepção a esta regra os "grupos restritos", os "grupos propiciadores de incentivos selectivos" e a existência de circunstâncias legais, económicas e sociais que permitem a um grupo compelir à adesão — MICHAEL LYONS, *Political Self-Interest and U.S. Environmental Policy*, Natural Resources Journal, Vol. 39, N. 2, Spring 1999, pp. 271 e ss., pp. 277-278. A criação de um grupo de interesse exige que ele seja capaz de ultrapassar a ameaça do "passageiro borlista", oferecendo aos seus membros benefícios, sob a forma quer de incentivos materiais quer de solidariedade, que compensem o custo da pertença ao grupo. As associações empresariais apresentam uma maior potencialidade para o conseguir do que as ambientalistas. Porquanto, por um lado, as primeiras apresentam, normalmente, uma menor dimensão, tornando, assim, a contribuição de cada membro mais significativa, pois, o interesse de cada sujeito na vida da organização é, neste caso, superior, o que torna o acompanhamento da vida daquela mais recompensante, além de que, frequentemente, são dominadas por um dos seus membros, que, assim, terá um interesse imediato na monitorização das suas actividades, a qual será facilitada se os seus corpos dirigentes forem constituídos por executivos das organizações que são suas associadas, sem esquecer que o processo de formação da vontade destas entidades está, regra geral, sujeito a um conjunto de regras que assegura uma participação activa dos seus membros nas suas iniciativas. Factores estes que vão contribuir para a redução do problema vulgarmente conhecido como "principal-agente", que se traduz na ausência de conhecimento ou de controlo do primeiro em relação aos sinais emitidos pelo segundo e que resulta do facto de os indivíduos que fazem funcionar a estrutura organizatória terem objectivos próprios, os quais não coincidem com os do ente colectivo. Problema este que, no caso das associações ambientalistas, é agravado pelo facto de a própria organização poder ter um conjunto heterogéneo de objectivos, como sejam, *e. g.,* a dimensão do seu número de associados, a sua reputação e o seu financiamento. E, por outro, lado os custos de pertença assumem uma importância negligenciável no orçamento de uma empresa. Por isso, os interesses dos produtores tenderão a estar sobrerrepresentados no processo político em relação aos dos cidadãos em geral. Ver, neste sentido, N. KEOHANE, R. REVESZ e R. STAVINS, *The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy*, The Harvard Environmental Law Review, Vol. 22, N. 2, 1998, pp. 313 e ss., pp. 331-333.

Por um lado, os economistas acreditam que os instrumentos de mercado representam uma solução eficiente para a comunidade no seu conjunto. Por outro, presume-se que existe uma tendência da sociedade para adoptar a solução eficiente para cada problema concreto. Assim sendo, pareceria lógico que bastasse que os economistas apresentassem a sua posição e que os actores relevantes a compreendessem para que tais instrumentos passassem a ter um uso generalizado. Mas não é isto o que se observa na realidade. Os instrumentos económicos são apenas esporadicamente utilizados pela política ambiental e, nos casos em que tal se verifica, é comum seguirem um modo de aplicação diverso daquele que é recomendado pelos economistas. Constata-se que, ao mesmo tempo que se tenta abandonar o planeamento central e reduzir a intervenção estadual na actividade económica, concretamente a nível ambiental, tem-se sentido um movimento em direcção à regulamentação centralizada, sendo emitidas ordens detalhadas que prescrevem condutas a uma multiplicidade de sujeitos. Todos os instrumentos alternativos têm sido pouco utilizados. A opção, quer na Europa quer nos EUA, tem sido pela imposição de comportamentos acompanhada de sanções e pelo controlo ([4]).

Mas se realmente os mecanismos económicos fornecem uma maior esperança na resolução do problema ambiental, porque é que a experiência de aplicação numa escala mais vasta deste tipo de instrumentos é tão diminuta e tão recente ([5]) quando comparada com a utilização de medidas de natureza administrativa?

As explicações para este facto podem ser variadas. Pode, *v. g.,* pensar-se que talvez o funcionamento dos referidos instrumentos não seja compreendido pelos actores políticos, ou que os instrumentos em causa não sejam tão eficientes quanto defendem os economistas, por estes partirem de pressupostos irrealistas na sua análise. Pode, ainda, admitir-se que os instrumentos económicos são eficientes apenas num sentido económico

---

([4]) Aparentemente, países como a Hungria, a ex-Checoslováquia e a ex-União Soviética estavam mais dispostos a recorrer a instrumentos de natureza económica do que o Ocidente — BAUMOL e OATES, *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*, New Jersey, 1979, cap. 18, e R. JOHNSON e J. BROWN, *Cleaning Up Europe's Waters: Economics, Management and Policies*, New York, 1976, p. 139. Ainda que, talvez, não tenham sido motivos de natureza ambiental os mais determinantes nesta predisposição.

([5]) Ver, em relação às primeiras experiências levadas a cabo com impostos ambientais em França, na Alemanha, na Holanda e nos EUA, R. HAHN, *Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient Followed the Doctor's Orders*, Journal of Economic Perspective, Vol. 3, N. 2, Spring 1989, pp. 95 e ss., pp. 104-107.

estrito mas não constituem a melhor opção em geral, ou que os modelos económicos que concluem pela eficiência de tais instrumentos apenas modelam parte da realidade, abstraindo de condições que podem ser relevantes neste domínio.

Mas se se entender que, pelo menos relativamente a algumas áreas da política ambiental, é correcto afirmar que, no total, as vantagens dos instrumentos de mercado são superiores às suas desvantagens, fica ainda por explicar porque é que mesmo nestas fracções da realidade se observa que o uso de instrumentos económicos constitui mais a excepção do que a regra, ao contrário do que, em princípio, seria de esperar de um processo de tomada de decisão economicamente racional ([6]).

A explicação mais simples e mais óbvia para a preferência do decisor político pelo uso de medidas de natureza administrativa passará, efectivamente, pela negação do pressuposto de que os instrumentos económicos são eficientes ou maximizadores de bem-estar. Mas se é verdade que tal eficiência não se mostra irrefutável. Uma vez que muitos dos benefícios atribuídos aos instrumentos económicos dependem da verificação de diversos pressupostos que nem sempre se observam na realidade. Como sejam a assumpção de todos os agentes económicos como "maximizadores de utilidade", com excepção do regulador que estabelece os objectivos a atingir, e a crença na comparabilidade dos instrumentos em análise com formas inflexíveis de regulamentação directa denominadas medidas de comando e controlo ([7]).

As desvantagens em termos de eficiência apontadas à regulamentação directa quando comparada com o recurso a instrumentos de natureza económica não são sempre tão relevantes quanto, *a priori*, se poderia entender. Uma vez que, por um lado, a concepção daquela pode ser mais sofisticada do que é em regra apresentada nos textos e, por outro, os mecanismos de mercado frequentemente não são tão eficientes na realidade quanto o são nos modelos económicos ([8]), dada a falta de informação e de flexibili-

---

([6]) BOUWE R. DIJKSTRA, *The Political Economy of Environmental Policy. A Public Choice Approach to Market Instruments*, Cheltenham: Edward Elgar, 1999, pp. 3-4.

([7]) HANS BRESSERS e DAVE HUITEMA, "What the doctor should know: politicians are special patients. The impact of the policy-making process on the design of economic instruments", in Mikael Skou Andersen e Rolf-Ulrich Sprenger, *Market-based Instruments for Environmental Management*, Cheltenham: Edward Elgar, 2000, pp. 67 e ss., p. 69.

([8]) BOUWE R. DIJKSTRA, *The Political Economy of Environmental Policy*…, 1999, p. 15.

dade institucional que caracteriza o mundo real ([9]). Lembre-se, *v. g.,* que a eficiência atribuída a esta segunda espécie de instrumentos pode só se verificar quando se observa uma situação de pleno emprego na indústria poluente. Pois, quando tal não aconteça, o facto de com o uso de instrumentos económicos serem obrigados a abandonar a indústria em causa mais trabalhadores do que quando se recorre à aplicação de medidas de natureza administrativa faz com que a utilização dos primeiros envolva custos que não podem ser ignorados. A assumpção dos instrumentos económicos como maximizadores de bem-estar apresenta, no entanto, a vantagem de permitir que a investigação sobre o processo de escolha dos instrumentos económicos seja prosseguida até níveis menos óbvios do processo de decisão política. Assim, ainda que se tome como ponto de partida um cenário pouco realista, consegue-se obter informação sobre o comportamento de determinadas variáveis que se pode mostrar determinante para a elaboração de um processo decisório mais esclarecido e transparente, bem como para o aumento do controlo do decisor político sobre o resultado das suas escolhas ([10]) e o aperfeiçoamento do processo de implementação das mesmas ([11]).

Uma via para se determinar a razão porque os instrumentos de mercado não são mais amplamente utilizados em sede de política ambiental, apesar de os economistas os considerarem mais eficientes do que os de natureza administrativa, passa, então, por se tomar como pressuposto da análise a eficiência dos instrumentos em causa e por tratar a escolha dos meios de protecção do *continuum naturale* como uma decisão política, influenciada por grupos de interesse. Procedendo-se ao estudo da discrepância entre as recomendações da ciência económica e a prática política mediante o recurso à teoria da escolha pública (*public choice*).

O domínio do processo político por grupos organizados de interesses, a intensa participação pública, a fragmentação do Estado e o esbater da fron-

---

([9]) GIANDOMENICO MAJONE, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press, 1989, p. 72.

([10]) BOUWE R. DIJKSTRA, *The Political Economy of Environmental Policy*…, 1999, pp. 3-4.

([11]) HANS BRESSERS e DAVE HUITEMA, "What the doctor should know: politicians are special patients. The impact of the policy-making process on the design of economic instruments", 2000, p. 68.

teira entre o público e o privado deram origem a "redes políticas" ([12]), isto é, arranjos organizacionais concebidos para facilitar a intermediação entre os entes públicos e os grupos de interesse ([13]). É através destas "redes políticas" que as transacções entre o decisor público e os interesses organizados se processam. Uma vez que o Estado moderno, para desempenhar o papel crucial que hoje lhe cabe nos domínios económico e social, carece de recursos que não se encontram disponíveis no seio do aparelho estadual e que não podem ser rapidamente desenvolvidos. Ficando, então, o Estado dependente dos grupos de interesse que detêm os recursos em causa. Tal como os interesses organizados dependem dos governos para ter acesso ao processo de decisão política, de modo a influenciarem as decisões políticas que os afectam ([14]). Seguindo-se um modelo que recorre à metáfora do mercado, a escolha dos instrumentos de regulamentação é, assim, determinada pelo equilíbrio resultante de jogos de interesses ([15]), estando de um lado os grupos de pressão, que escolhem a forma como vão afectar os recursos de que dispõem para exercer a sua influência política, em ordem a verem o mecanismo que os beneficia ser o eleito, e de outro os decisores públicos, que votam na solução que lhes permite angariar o maior apoio eleitoral, tendo em atenção o que lhes foi comunicado pelos primeiros ([16]). Os referidos grupos podem, mesmo, condicionar alguns dos

---

([12]) PATRICK KENIS e VOLKER SCHNEIDER, "Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox", in Bernd Marin e Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main/Boulder, Colorado: Campus Verlag/Westview Press, 1991, pp. 25 e ss., p. 41.

([13]) CARSTEN DAUGBJERG, "Explaining why the Swedes but not the Danes tax fertilizers: a comparison of policy networks and political parties", in Mikael Skou Andersen e Rolf-Ulrich Sprenger, *Market-based Instruments for Environmental Management*, Cheltenham: Edward Elgar, 2000, pp. 129 e ss., p. 132.

([14]) CARSTEN DAUGBJERG, "Explaining why the Swedes but not the Danes tax fertilizers: a comparison of policy networks and political parties", 2000, p. 132.

([15]) "A Sociedade de Indivíduos foi suplantada por uma *Sociedade de Grupos* ou de organizações de interesses, não só numerosas e variadas, mas também suficientemente fortes para que sejam consideradas elementos relevantes do mundo administrativo actual" — A. MOREIRA BARBOSA DE MELO, *Introdução às Formas de Concertação Social*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. 59, 1983, pp. 65 e ss., pp. 88-89 —, falando J. CASALTA, "Jurisprudência do Tribunal Constitucional em Matéria Fiscal", in J. M. Cardoso da Costa (ap.), *Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Lisboa, 1993, pp. 247 e ss., p. 287, do "actual Estado social da lei-*lobbying*".

([16]) Ver, sobre uma análise positiva do processo de escolha dos instrumentos políticos, N. KEOHANE, R. REVESZ e R. STAVINS, *The Choice of Regulatory Instruments in Envi-*

factores internos ao processo de tomada de decisão do legislador que, à partida, aparentariam estar fora do seu alcance, como sejam a ideologia e os conhecimentos científicos, através da informação que transmitem e do apoio técnico que prestam, moldando, desta forma, a percepção que aquele tem quer dos méritos de cada política quer das expectativas e preferências do seu público ([17]).

Realizar-se-á, então, neste trabalho, uma abordagem crítica da economia política da política ambiental, conferindo-se uma especial ênfase ao papel assumido pelos poderosos grupos de interesse que têm bloqueado a adopção de instrumentos económicos na defesa do equilíbrio ecológico. Ou seja, tentar-se-á explicar o favorecimento das medidas de natureza administrativa no processo de escolha política através de um argumento de economia política, segundo o qual existem grupos de interesse que preferem uma abordagem impositiva da questão ambiental e que são suficientemente poderosos para impedir o recurso a instrumentos de mercado neste domínio. Ficam, assim, intencionalmente por responder as questões sobre a real eficiência dos instrumentos de mercado e sobre a superioridade da explicação dada pela economia política para a ausência de um uso mais intenso dos mesmos face às demais justificações apresentadas pela literatura. Sem se rejeitar a teoria da escolha racional, que segue uma abordagem individualista segundo a qual os sujeitos realizam escolhas racionais destinadas a maximizar a sua própria utilidade ([18]) e que é susceptível de justificar a existência de uma política (*politics*) do ambiente ([19]), adopta-se, predominantemente, uma abordagem pluralista, que tenta explicar o resultado do processo político mediante a análise dos poderes exercidos por titulares de interesses concorrentes sobre o processo em causa e que tem

---

ronmental Policy, 1998, pp. 323-328, e sobre a teoria da escolha pública, entre nós, CARLOS PINTO CORREIA, *A Teoria da Escolha Pública: Sentido, Limites e Implicações*, Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. XLII, 1999, pp. 385 e ss., em especial pp. 421-431.

([17]) Ver, principalmente sobre a deturpação intencional das preferências políticas de determinados grupos de interesse por parte de outros, D. D. AUSTEN-SMITH e J. WRIGHT, *Counteractive Lobbying*, American Journal of Political Science, Vol. 38, 1994, pp. 25 e ss., pp. 29-30.

([18]) ALBERT WEALE, *The New Politics of Pollution*, Manchester: Manchester University Press, 1992, pp. 38-46; e J. CONNELLY e G. SMITH, *Politics and the Environment: From Theory to Practice*, London: Routledge, 1999, pp. 106-112.

([19]) ROBERT GARNER, *Environmental Politics*, London: Macmillan Press Ltd., 2000, 2nd Ed., p. 183.

sido a teoria do Estado dominante na ciência política ocidental do pós-guerra. Nota-se, assim, a actuação de grupos representativos de interesses particulares sobre a escolha dos instrumentos a utilizar na defesa do ambiente, sendo o governo não um mero árbitro cujas decisões reflectem o equilíbrio de interesses que emerge da interacção entre tais grupos mas um activo participante no processo que tenta fazer prevalecer os seus próprios interesses. Nas modernas democracias ocidentais o poder é difuso, na medida em que está disperso por um vasto leque de sujeitos. Contudo, sem que exista o domínio do processo de decisão política pelos representantes de um único interesse ou de um conjunto restrito de interesses, não se observa também uma capacidade uniforme dos vários grupos para influenciar esse processo. Parece, ainda, por outro lado, mais realista afirmar que nem todos os grupos de interesse conseguem ganhar um direito de participação no sistema político e prosseguir os seus objectivos. Pois, não se pode ignorar a existência de formas mais subtis de exercício do poder, como sejam, *v. g.,* a tomada de algumas decisões nos bastidores do palco político ou a exclusão de determinados grupos de interesse do processo decisório ([20]), quer através do uso da força, de regras processuais ou da "lei das reacções antecipadas", que pode explicar que os titulares de determinados interesses não cheguem sequer a afrontar grupos de interesses conflituantes devido ao facto de a reputação do poder que estes detêm fazer antecipar a inutilidade da entrada na arena política ([21]).

2. AS PREFERÊNCIAS DOS GRUPOS DE INTERESSE RELEVANTES NO QUE RESPEITA AOS INSTRUMENTOS DE PROTECÇÃO AMBIENTAL

As decisões políticas resultam da interacção entre os políticos eleitos, os burocratas, os grupos de interesse e a opinião pública. Interacção que é mediada pelo contexto histórico, social, económico e político em que as decisões são tomadas. No domínio da política ambiental, a complexidade é acrescida pela frequente dimensão supranacional dos problemas,

([20]) J. DEARLOVE e P. SAUNDERS, *Introduction to British Politics: Analysing a Capitalist Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1984, pp. 209-212.

([21]) ROBERT GARNER, *Environmental Politics*, 2000, pp. 184-186.

que aumenta significativamente o número de participantes no processo e de variáveis a ter em conta ([22]).

Mostra-se, então, necessário analisar os interesses que norteiam esta interacção para se aferir as circunstâncias sob as quais os instrumentos de mercado, apesar de constituírem a alternativa com o valor agregado mais elevado, tendem a apresentar uma probabilidade reduzida ou nula de serem adoptados. Procura-se, assim, uma explicação para o facto de o decisor político parecer atribuir um maior peso relativo às desvantagens associadas aos instrumentos económicos e um menor peso relativo às vantagens associadas aos mesmos em comparação com os resultados que emergem da análise valorativa que é realizada pelo investigador. Ou, por outras palavras, tenta-se compreender porque é que o processo político valoriza mais os interesses dos sujeitos que defendem a adopção de medidas de natureza administrativa do que os daqueles que propõem o uso de instrumentos económicos.

As razões pelas quais os impostos ambientais e outros instrumentos económicos não pareceram ser politicamente defensáveis durante tanto tempo, apesar das muitas e repetidas vozes de especialistas em matérias económicas que clamavam poderem ser estes mecanismos eficazes e socialmente mais justos e eficientes do que as medidas de comando e controlo, são múltiplas. Uma dessas razões traduz-se na dificuldade que se percebe na colocação em prática de muitos dos referidos instrumentos num mundo de relações económicas quase caóticas e de conhecimento muito incompleto. Não é, obviamente, simples implementar instrumentos de protecção ambiental numa arena onde se movimentam diferentes jogadores e se encontram diversos motivos reguladores e na qual os fluxos de poluição são, por vezes, difíceis de seguir. Administrar um tal sistema apresenta-se dispendioso. Além de que não há garantias de que seja possível torná-lo imune a erros de cálculo, à fraude ou a influências egoísticas. O dilema político e administrativo de tentar direccionar correctamente, impostos ambientais numa economia de mercado imperfeito, mostra-se, assim, extremamente difícil. O desenho imperfeito da maior parte dos (poucos) exemplos disponíveis de impostos ambientais, fixados em valores demasiado reduzidos para serem aptos a promover uma mudança comportamental dos agentes económicos, também não tem ajudado à credibilização destes instrumentos

([22]) ROBERT GARNER, *Environmental Politics*, 2000, pp. 182-183.

junto da opinião pública, que os representou como mais uma forma encontrada pelo Estado para se financiar ([23]).

A consideração dos custos que podem advir do ajustamento das instituições a uma estratégia política fundada num novo tipo de abordagem, das despesas com a investigação sobre o modo de funcionamento dos instrumentos económicos e dos encargos decorrentes da actividade dos grupos de interesse, juntamente com a antecipação da possibilidade de os mecanismos de mercado nunca virem a ser adoptados pelo legislador podem, mesmo, levar o decisor político a excluir liminarmente esta espécie de instrumentos aquando do processo de eleição dos meios de defesa do equilíbrio ecológico. E quanto menores forem os benefícios que o decisor político espere do uso dos referidos instrumentos numa análise *ex ante*, maior será a probabilidade de ocorrer uma tal exclusão liminar ([24]). Os políticos podem, assim, não entender o argumento dos economistas a favor dos instrumentos de mercado ou recear não ser capazes de fazer o público político entender esse argumento ([25]).

Na opção preferencial pelo recurso a medidas de comando e controlo para implementar as políticas ambientais definidas podem, ainda, ser decisivos outros factores. Referir-se-ão, em seguida, alguns dos mais determinantes, adoptando-se a perspectiva dos principais grupos de interesse envolvidos na definição da política ambiental. Pelo que se torna necessário analisar as pre-

---

([23]) Note-se, contudo, que, em 1995, quase três quartos dos indivíduos entrevistados para as sondagens realizadas pelo Eurobarómetro no mesmo ano se mostraram favoráveis à adopção de impostos ambientais, tendo, mesmo, um terço dos cidadãos europeus em causa defendido a rápida implementação destes instrumentos; continuando este apoio a ser manifestado por 13 por cento dos respondentes quando era adoptado um cenário em que tal opção envolvia uma elevada probabilidade de desaceleração do crescimento económico e por 44 por cento dos mesmos quando se pressupunha apenas um leve impacto negativo sobre a economia — DAVID GEE, "Economic Tax Reform in Europe: Opportunities and Obstacles", in Timothy O`Riordan (ed.), *Ecotaxation*, London, 1997, pp. 81 e ss., p. 83. E, na Dinamarca, os impostos ambientais foram os únicos gravames a receber um apoio político substancial por parte dos cidadãos aquando da reforma fiscal de Junho de 1993, tendo, já em finais de 1991, este apoio sido manifestado por 80 por cento dos cidadãos dinamarqueses objecto de uma sondagem — MIKAEL SKOU ANDERSEN, *The Green Tax Reform in Denmark: Shifting the Focus of Tax Liability*, Environmental Liability, 1994, pp. 47 e ss., p. 48.

([24]) BOUWE R. DIJKSTRA, *The Political Economy of Environmental Policy*…, 1999, p. 14.

([25]) P. BOHM e C. RUSSELL, "Comparative analysis of alternative policy instruments", in A. V. Kneese e J. L. Sweeney (eds.), *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*, Amsterdam: North-Holland, 1985, pp. 395 e ss., pp. 437-439.

ferências das burocracias, da indústria, dos decisores públicos, dos trabalhadores, dos consumidores e dos ambientalistas, bem como o modo segundo o qual estes grupos de interesse influenciam a política ambiental.

a) A burocracia

No que respeita aos burocratas, pode-se afirmar que estes não beneficiam de um sistema de recompensas baseado no resultado, só tendo, por isso, um reduzido incentivo a prosseguir o fim que melhor serve a sociedade (salvo nas situações excepcionais em que os seus actos são objecto de um controlo rigoroso por parte do poder político ou dos meios de comunicação social), nem sofrem qualquer pressão no sentido da minimização dos custos. Assim, por um lado, as burocracias tendem a opor-se à adopção de mecanismos de incentivo, porque na implementação destes os seus conhecimentos técnicos e a sua experiência não são tão necessários como na implementação de mecanismos de comando e controlo, sendo, antes, requeridos outros tipos de competências que elas têm que aprender. O que conduz à redução da pesada estrutura que as caracteriza. Este receio de perder prestígio, o seu poder e os seus lugares estimula os burocratas a minar qualquer sistema que se funde na utilização de instrumentos económicos ([26]). Por outro lado, as autoridades responsáveis pela política ambiental estão habituadas à utilização de mecanismos de natureza administrativa. A mudança enfrenta sempre resistências, por envolver custos acrescidos com o desenho, a formulação, a implementação e a administração de uma nova abordagem e o temor do que é desconhecido. Neste caso, a adopção de uma nova panóplia de instrumentos requer um processo de aprendizagem e a adaptação das estruturas existentes ([27]). O que, junto com o facto de a experiência poder ensinar ainda muito pouco relativamente a esta nova estratégia de tratamento do problema, contribui para tal reacção instintiva, que também é comum às instituições, enquanto produtos do Homem.

([26]) Ver, neste sentido, M. POTIER, *La Fiscalité au Service des Politiques de l'Environnement*, Revue Française de Finances Publiques, Vol. 1, 1983, pp. 150 e ss., p. 159, HAHN e STAVINS, *Incentive-based Environmental…*, 1991, pp. 14 e 21.

([27]) O facto de já existirem registos quantitativos de vários tipos de emissões poluentes, criados para servir a aplicação de medidas de comando e controlo, leva R. STEWART, *Controlling Environmental…*, 1988, p. 165, a afirmar que a mudança não seria tão difícil quanto à partida se poderia imaginar.

Outra razão que pode justificar tal preferência, para além da falta de conhecimentos económicos e da tradição, residirá no facto de esta classe tender a reagir mais à percepção que o público tem dos custos e dos benefícios associados a determinada estratégia do que ao valor real dos mesmos. E as medidas de comando e controlo tornam menos visíveis os encargos associados à adopção de uma política ambiental, dispersando-os por todos, enquanto os instrumentos de incentivo, ainda que envolvam um custo total menor do que aquelas, concentram esse ónus nos sujeitos económicos de uma forma óbvia, gerando, por isso, uma redução do apoio eleitoral ([28]). E como os instrumentos de incentivo tornam o aspecto económico da protecção ambiental mais explícito, os políticos temem, por isso, que adoptá-los represente a perda do suporte popular necessário para a prossecução desta tarefa em moldes mais ambiciosos. Além de que com a substituição dos mecanismos de natureza administrativa pela nova geração de medidas se retira aos poluidores o direito de degradar o ambiente, que estes estavam habituados a deter. Mas também a incerteza sobre os ganhos resultantes da utilização de instrumentos económicos, a certeza quanto aos seus custos e a dúvida relativamente à distribuição dos mesmos, pode levar os decisores públicos a valorar menos a eficiência relativa desta espécie de mecanismos em comparação com os restantes, factor que constitui talvez a sua grande vantagem. Já que grande parte da eficácia destes depende do modo como os seus destinatários reagem a eles.

Note-se, ainda, que as burocracias almejam não só a influenciar a escolha dos instrumentos a utilizar como também a configuração das soluções adoptadas, ao condicionarem a forma como estas são aplicadas. E esse poder é mais patente no que respeita às medidas de natureza administrativa, as quais são, frequentemente, distorcidas no momento da sua aplicação, devido ao facto de os agentes económicos destinatários das mesmas conseguirem negociar a sua implementação com as burocracias.

b) A indústria

O facto de ser a indústria a dominar os conhecimentos especializados necessários ao tratamento das questões numa área que se caracteriza por uma

([28]) Esta razão pode não só justificar a preferência que a classe política tem demonstrado pelos instrumentos de comando e controlo, como também, entre os instrumentos económicos, a primazia que tem sido dada aos subsídios.

complexa regulamentação, como é a do fornecimento de bens e serviços, fê-la titular de um enorme poder na definição das estratégias a adoptar a nível público. Note-se que a predominância que as associações ambientalistas tiveram ao longo dos anos 80 na definição da política ambiental foi substituída pela da indústria nos anos 90, caracterizados por um estilo político "pró-mercado" e em que o objectivo já não é colocar o ambiente na agenda política mas proceder à implementação dos programas definidos, com um debate mais tecnocrático e uma indústria mais cooperativa. Este poder é, assim, repartido entre os agentes económicos fornecedores de bens e serviços públicos e a burocracia que os contrata, sendo o resto do corpo social afastado da tomada de decisão ([29]). No que respeita ao ambiente, esta relação entre o sector económico e as entidades públicas tem vindo a ganhar relevo, por o mercado em causa ser dotado de uma importância cada vez maior. O que, por sua vez, se fica a dever à crescente procura de utilidades ambientais que acompanha o progresso da degradação ecológica e do rendimento. Apesar de os dois actores terem, em geral, interesses conflituantes no que respeita à escolha da estratégia a adoptar na obtenção de bens públicos, as suas posições convergem na defesa do uso de técnicas repetitivas e de processos de direcção central e de produção em série, conducentes a um "resultado previsível e estável" ([30]). Desta forma,

---

([29]) "O papel da informação é crucial neste argumento. Os políticos não dispõem de dados precisos e minuciosos sobre as preferências dos eleitores e estes padecem do mesmo mal em relação às intenções dos primeiros. Os grupos de pressão existem para alertar os representantes políticos para as preferências de determinados indivíduos. O que é relativamente fácil de conseguir, por estarem em causa expressões fortes de pontos de vista de grupos restritos em relação a aspectos concretos de determinadas conveniências particulares. Estes grupos têm acesso imediato aos decisores públicos através das burocracias [(que controlam os fluxos de informação técnica que chegam até aos políticos)], cujos membros estão predispostos a ampliar os sinais emitidos pelos primeiros. Pois, aqueles, que partilham um interesse no aumento das referidas burocracias através da expansão da actividade estatal, vão representar essas manifestações como potenciais fontes geradoras de cargos públicos. (…) Se os fluxos de informação entre os eleitores e os eleitos forem melhorados, a burocracia e os grupos de pressão perdem a sua influência. Contudo, na medida em que os meios de comunicação social [(a quem cabe, predominantemente, o desempenho desta função)] são sujeitos que procuram a maximização do lucro, a cobertura que vão dar às situações será, em grande parte, determinada pelo entendimento do que é bom para as vendas, e não pela avaliação da importância intrínseca de um conjunto de temas alternativos para o leitor" — M. COMMON, *Sustainability*…, 1995, p. 144.

([30]) MIKAEL SKOU ANDERSEN, *Governance by Green Taxes. Making Pollution Prevention Pay*, Manchester, 1994, p. 14.

são as suas perspectivas do problema ambiental e as soluções que favorecem as suas conveniências (as de cariz tecnocrático, por não colocarem em causa os padrões de produção e de consumo em vigor, como é desejo da burocracia, e por poderem ser adoptadas numa base uniforme, como pretende a indústria) aquelas que prevalecem. O que conduz, muitas vezes, à formação de um "cartel" que defende, no tratamento desta espécie de problemas, a manutenção do recurso a medidas de comando e controlo de natureza curativa em desfavor do uso de instrumentos económicos de índole preventiva. Uma vez que este uso provocaria a deslocação do processo decisório para o sector privado. Por outro lado, a actividade dos grupos de pressão é consideravelmente menos relevante num cenário de instrumentos de desincentivo do que num de mecanismos de controlo. Porquanto, o fulcro da abordagem no primeiro caso será a quantidade de emissões poluentes a eliminar, e não quem o deve fazer e quais os métodos a utilizar nessa tarefa ([31]).

A principal crítica que é feita ao emprego de medidas de imposição, a ineficiência resultante de um incremento desnecessário dos custos associados à defesa da qualidade ambiental, constituiu exactamente um dos principais objectivos perseguidos pela burocracia, que mede o seu prestígio e a sua eficácia pela dimensão do seu orçamento, e pela indústria, que vê aí uma possibilidade de alargar o seu mercado.

Esta conjugação de interesses (privados), que sob o disfarce de servirem o bem comum o contrariam, faz emergir uma série de fontes de ineficiência e de ineficácia. A abordagem uniformizada dos problemas que é adoptada não permite que se tenham em consideração as diversas características e os diferentes graus de complexidade que os mesmos apresentam. Soluções mais promissoras no tratamento da ruptura do equilíbrio ecológico são abandonadas em favor de opções simplistas, que em vez de atacarem as causas se dirigem aos efeitos, conduzindo a uma mera deslocação dos problemas. "Isto produz uma disparidade entre a qualidade e a quantidade, substituindo-se uma abordagem qualitativa de resolução dos problemas pela adopção de dispendiosas medidas de condicionamento quantitativo" ([32]).

([31]) Ver, neste sentido, STAVINS, *What Can We Learn from the Grand Policy Experiment? Lessons from SO_2 Allowance Trading*, Journal of Economic Perspective, Vol. 12, N. 3, Summer 1998, pp. 69 e ss., p. 72.

([32]) ANDERSEN, *Governance*…, 1994, pp. 13-16.

As comunidades empresariais têm vindo, inúmeras vezes, a terreiro defender a utilização de instrumentos de incentivo em detrimento das medidas de comando e controlo ([33]). Mas será que estão verdadeiramente a favor do uso de mecanismos económicos no combate à degradação ambiental, ou essa é só uma forma de reagirem contra os custos inúteis que a imposição de comportamentos lhes tem causado? Inquéritos realizados a vários gestores revelam que estes, apesar de reconhecerem a importância de uma política ambiental activa e progressivamente mais exigente, não representam a assumpção clara de posições ecologistas como um factor de promoção na carreira e consideram que, neste domínio, os custos não só ultrapassam as oportunidades, como também o seu crescimento é uma ameaça para a aptidão competitiva dos sectores produtivos ([34]).

Mas para além da ideia de que a promoção da qualidade ambiental pode ser significativamente custosa e não integra o núcleo da missão da empresa, outras razões parecem deixar antever um apoio dos agentes económicos à utilização de instrumentos de incentivo mais aparente do que real.

Estes sujeitos tendem a preferir os instrumentos que lhes propiciam o maior lucro ou a menor perda. E ainda que qualquer tipo de regulamentação ambiental envolva custos, estes não são sempre os mesmos. Assim, poderia acreditar-se que aqueles optariam pelo uso de instrumentos económicos por oposição a medidas de natureza administrativa, já que os primeiros são unanimemente aclamados pelos economistas como sendo mais eficientes. Contudo, esta avaliação refere-se aos encargos suportados pela sociedade no seu conjunto com a prossecução de uma política ambiental. O que é diferente de afirmar que os produtores incorrem num menor custo com a obtenção de um determinado nível de qualidade ecológica se forem usados mecanismos de incentivo do que se se recorrer a medidas impositivas. A indústria apoiará, então, a escolha da medida capaz de garantir a minimização dos custos que tem que suportar e cada empresa preferirá o instrumento que minimize os seus encargos em relação às demais, conferindo-lhe uma vantagem competitiva, ainda que este não coincida com o anterior ([35]).

([33]) Ver, entre outros exemplos, CLARKE, STAVINS, GREENO, BAVARIA, CAIRNCROSS, ESTY, SMART, PIET, WELLS, GRAY, FISCHER e SCHOT, *The Challenge of Going Green*, Harvard Business Review, July-August 1994, pp. 37 e ss., pp. 39 e 42.

([34]) Ver, entre outros, MCKINSEY & COMPANY, *The Corporate Response to the Environmental Challenge,* Summary Report, August 1991, Exhibit 13 e 15.

([35]) Pense-se, *v. g.,* no apoio que grandes produtores, como a DuPont, prestaram à interdição dos CFCs, por estarem mais habilitados do que os restantes para desenvolver substitutos.

Alguns tipos de regulamentação podem, mesmo, gerar um aumento do lucro, através da criação de barreiras à entrada (quer impedindo que novas empresas iniciem a sua actividade no sector em causa quer aumentando os custos que estas têm que suportar em relação às empresas já instaladas ([36]), o que é politicamente mais aceitável) que protegem a indústria e lhe proporcionam rendas, devido ao aumento do preço em vigor no mercado para valores superiores ao custo médio de produção ([37]). Isto acontece, por exemplo, com as medidas administrativas cujo cumprimento depende da redução do nível de actividade e, consequentemente, do montante de produto final gerado, enquanto não entrarem no mercado produtores em número suficiente para o equilíbrio ser restabelecido. Justificando-se, desta forma, porque é que a indústria pode preferir que se utilizem imposições face à ausência de regulamentação ou à escolha de um imposto. Já que este último, ao atribuir um preço a um recurso que antes era grátis, reduz o valor presente do rendimento de cada produtor ([38]). Assim, enquanto no caso de serem utilizados instrumentos de natureza administrativa a renda que advém da subida do preço dos bens poluentes é capturada pela indústria, quando é aplicado um tributo ecológico ela é arrecadada pelo Estado ([39]). Pelo que os gravames ambientais aumentam os custos de produção de uma forma especialmente visível para o poluidor ([40]).

Mas ainda que a indústria, para se conformar com a lei, tenha que optar pela mudança da tecnologia ou dos processos, esta pode continuar a preferir as medidas de comando e controlo à ausência de regulamentação. Uma vez que, também neste cenário, verificadas que sejam determinadas circunstâncias ([41]), as restrições introduzidas dão lugar a um aumento do

---

([36]) Como acontece, por exemplo, com as medidas de natureza administrativa que impõem restrições ambientais mais exigentes às novas empresas.

([37]) M. Maloney e R. Mccormick, "A Positive Theory of Environmental Quality Regulation", in Richard L. Revesz (ed.), *Foundations of Environmental Law and Policy*, Oxford, 1997, pp. 205 e ss., pp. 207-209, demonstram este efeito através da evolução que sofreu a cotação das acções das empresas que integravam as indústrias reguladas pelo Clean Air Act (1970, EUA).

([38]) Ver, neste sentido, Keohane, Revesz e Stavins, *The Choice*…, 1998, p. 349.

([39]) S. Kolm, *Une Économie Écologique*, Revue Politique et Parlementaire, Vol. 1, Janvier 1973, pp. 19 e ss., p. 23.

([40]) Carsten Daugbjerg, "Explaining why the Swedes but not the Danes tax fertilizers: a comparison of policy networks and political parties", 2000, p. 131.

([41]) Estas circunstâncias são: o nível de produção verificado igualar aquele a que inicialmente (isto é, no momento prévio à intervenção reguladora) estava associado o custo

lucro ([42]). Por sua vez, um sistema de licenças para emitir elementos poluentes passíveis de ser transaccionadas e distribuídas tendo em atenção o historial de emissões de cada produtor não só gera um aumento do lucro, devido a funcionar como barreira à entrada, como também proporciona um ganho aos poluidores, ao atribuir-lhes gratuitamente um bem escasso e, por isso, valioso.

Outro motivo que pode justificar esta preferência da indústria reside no facto de, no primeiro caso, ela só ser obrigada a suportar o custo de restringir a poluição gerada, e já não a realizar um pagamento pelas emissões residuais libertadas, como acontece no segundo ([43]). Assim, a indústria tende a dar primazia à utilização de "direitos a poluir" cuja atribuição inicial seja feita com base no historial de emissões face a um imposto que incida sobre estas, apesar de ambas constituírem soluções eficientes. Tal como, em princípio, escolherá um tal sistema de licenças em vez de um conjunto de restrições quantitativas, porque a despesa total que terá que realizar para cumprir os parâmetros fixados será maior com estes últimos. No entanto, a imposição de valores máximos às emissões poluentes já será preferida a um esquema de "direitos a poluir" inicialmente leiloados ou à tributação dessas emissões, devido ao mencionado encargo com a poluição residual. Além de que com medidas de natureza administrativa as empresas instaladas tendem a conseguir um tratamento mais favorável do que o regime geral. O que é bastante mais complicado de obter através da utilização de instrumentos económicos. Tal como é difícil à indústria bloquear o aumento no futuro dos gravames ambientais. O maior controlo que os agentes económicos parecem ser capazes de exercer sobre a formulação e evolução de políticas que recorrem ao uso de medidas de natureza administrativa ([44]) explica-se pelo facto de, nesse caso, o legislador

---

mínimo, a poluição aumentar com o incremento da actividade produtiva e o custo médio, na presença de regulamentação, evoluir de forma crescente a ritmos crescentes à medida que se passa para níveis mais elevados de produção. Ver, neste sentido, MALONEY e MCCORMIK, *A Positive Theory*…, 1982, pp. 104-105.

([42]) *Ibidem*.

([43]) Esta preferência associada ao enorme poder de influência que a indústria exerce sobre os círculos políticos nos EUA, e que não encontra paralelo na Europa, talvez ajude a justificar porque é que os instrumentos económicos mais utilizados pelas autoridades norte-americanas são as licenças de emissão de elementos poluentes transaccionáveis, enquanto os mais comuns na realidade europeia foram até agora os de natureza fiscal.

([44]) CARSTEN DAUGBJERG, *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reforms and the Power of Farmers*, Aldershot: Ashgate Publishing, 1998, pp. 77-79.

depender de informação que é dominada pelos primeiros para conceber as medidas em causa e a Administração depender da colaboração destes para implementar as mesmas ([45]), em conformidade com o que proclama o princípio da captura do regulador pelos interesses a regular([46]) ([47]). Os instrumentos económicos envolvem, por isso, na perspectiva do poluidor, um grau de incerteza mais elevado do que as medidas de natureza administrativa ([48]).

Note-se que a constituição de um obstáculo ao ingresso no mercado afecta não só os empresários que ainda não iniciaram a sua actividade,

---

([45]) CARSTEN DAUGBJERG, "Explaining why the Swedes but not the Danes tax fertilizers: a comparison of policy networks and political parties", 2000, p. 132.

([46]) GEORGE J. STIGLER, *The theory of economic regulation*, Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, 1971, pp. 3 e ss., p. 3.

([47]) Segundo a Teoria Económica da Regulamentação (que aplica às instituições políticas os modelos económicos de comportamento, tratando todos os sujeitos que as compõem como maximizadores de recursos), iniciada por GEORGE STIGLER (*The Theory of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics, Vol. 2, 1971, pp. 3 e ss., p. 3) e desenvolvida, mais tarde, por RICHARD POSNER (*The Theories of Economic Regulation*, *The Theories of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics, Vol. 5, 1974, pp. 335 e ss., p. 343), entre outros, uma grande parte da regulamentação não é imposta aos agentes económicos, ao contrário do que afirmava a teoria tradicional, que explicava aquela intervenção pela necessidade de corrigir as imperfeições do mercado, mas exigida por eles, como forma de tirar proveito do poder coercivo do Estado para introduzir barreiras à entrada no mercado, de suportar os preços acima do valor emergente do livre jogo da oferta e da procura e de obter financiamentos líquidos via subsídios. Enquanto que outros (GARY S. BECKER, *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, 1983, pp. 371 e ss., p. 392) defendem que o resultado das decisões políticas de afectação dos recursos depende, exclusivamente, das pressões realizadas pelos vários grupos de interesses. Assim, a actuação estatal tenderá a realizar-se em domínios onde os benefícios estejam altamente concentrados (criando um incentivo à organização dos potenciais ganhadores em grupos de influência) e os custos amplamente dispersos (desincentivando os perdedores de realizar uma oposição activa às medidas a adoptar), sem que tal corresponda, necessariamente, a uma necessidade ou ao interesse da maioria. Ainda que não se possa aceitar sem restrições esta visão unilateral do processo de criação política, a qual se limita a analisar o aspecto da procura, ignorando o da oferta (as ideologias e convicções dos decisores políticos, a sua capacidade de influenciar o processo legislativo e o sentido de voto dos demais sujeitos e as regras que orientam o processo de decisão, *e.g.*) — J. JACKSON e J. KINGDON, *Ideology, Interest Group Scores, and Legislative Votes*, American Journal of Political Science, Vol. 36, 1992, pp. 805 e ss., p. 806), sendo, por isso, necessário complementá-la, não se pode ignorar que ela contém uma boa dose de verdade.

([48]) ERIK DAMGAARD e KJELL A. ELIASSEN, *Corporate pluralism in Danish law-making*, Scandinavian Political Studies, Vol. I, N. 4, 1978, pp. 285 e ss., pp. 302-311.

mas também aqueles que já o tendo feito têm planos para expandi-la. Por isso, um sujeito nestas condições irá opor-se à utilização de um instrumento com esse efeito, enquanto que os que não pretendem fazê-lo vão apoiá-lo. Tal como o primeiro, se já estiver na indústria, irá incentivar a adopção de uma medida que, ainda que represente um entrave daquele tipo, cause mais inconvenientes a quem chega de novo ao mercado do que a quem já lá se encontra. Como acontece com um esquema de "direitos a poluir" que admita o comércio dos títulos entre as várias unidades produtivas pertencentes a uma mesma empresa ([49]).

Estas afirmações têm, no entanto, um fundamento mais teórico do que empírico ([50]), pela escassez de estudos realizados neste domínio, e, por isso, deve-se *graviter facere*. Contudo, a promoção que os economistas durante muito tempo fizeram dos instrumentos de incentivo, tratando o problema ambiental como uma mera questão de "externalidades que exigem um imposto correctivo" e ignorando os efeitos distributivos das políticas adoptadas, também não tem fornecido uma grande ajuda a esta causa ([51]). Pois, ainda que não se tenha uma certeza absoluta relativamente a quem são os ganhadores e os perdedores com o uso de cada instrumento, a verdade é que a distribuição dos benefícios e dos custos que daí advêm não é uniforme. *Verbi gratia*, parece ser possível identificar tendenciais ganhadores da implementação de impostos ambientais, as indústrias que se caracterizam por um uso intensivo de mão-de-obra, bem como potenciais perdedores do uso do mesmo instrumento, as indústria de capital intensivo. As primeiras apresentam, no entanto, em regra, uma capacidade para influenciar a decisão política inferior à das segundas, uma vez

---

([49]) Com este sistema, uma empresa pode criar uma filial sem necessidade de incorrer nos elevados custos que o cumprimento das restrições que são impostas a quem entra de novo no mercado acarreta, bastando apenas que reduza as emissões poluentes numa das suas unidades já em laboração.

([50]) Entre os escassos dados empíricos disponíveis a este propósito, contam-se os resultados dos estudos feitos à regulamentação criada pela *U.S. Occupational, Safety, and Health Administration* para o pó de algodão, os quais concluíram que os preços deste bem subiram, gerando rendas para os seus produtores, devido à legislação introduzida por aquela autoridade americana — MALONEY e MCCORMIK, *A Positive Theory*…, 1982, p. 122. Contudo, outros investigadores, com base nos mesmos dados, parecem ter chegado a conclusões opostas — J. HUGHES *et alter*, *The Economic Consequences of the OSHA Cotton Dust Standards: An Analysis of Stock Market Price Behavior*, The Journal of Law and Economics, Vol. 29, 1986, pp. 29 e ss., pp. 58-59.

([51]) STAVINS, *What Can We Learn*…, 1998, p. 88.

que, normalmente, são dotadas de uma dimensão mais reduzida e, consequentemente, de menor capacidade de organização ([52]).

Note-se, contudo, que a indústria pode decidir apoiar a adopção de impostos ambientais face a outras espécies de medidas na esperança de que a oposição do público em geral à política em causa resulte na fixação de níveis de exigência ambiental inferiores aos que, de outro modo, seriam adoptados ([53]).

Devido à posição privilegiada que a indústria ocupa no processo político, em consequência dos recursos que controla, da posição estrutural que ocupa na economia e dos benefícios que proporciona à sociedade quer em emprego quer em investimento, os seus interesses serão sempre considerados pelos decisores públicos, independentemente de ser ou não desenvolvida uma actividade convencional de *lobby* ([54]).

c) Os decisores políticos

Há quem afirme ([55]), referindo-se à realidade norte-americana, que o facto de serem predominantemente licenciados em Direito a ocupar os lugares cimeiros da Administração também contribui para a tendência referida. Uma vez que estes têm uma "apetência natural" pelo uso de imposições legais como meio de intervenção ([56]). Mas a experiência parece autorizar que se diga que, mesmo em geral, a classe política demonstra uma predilecção pelos instrumentos de natureza legislativa face aos de índole económica ([57]) ([58]). A explicação para esta preferência pode encontrar-se em vários factores.

([52]) BOUWE R. DIJKSTRA, *The Political Economy of Environmental Policy*…, 1999, p. 22.

([53]) Ver, neste sentido, STAVINS, *What Can We Learn*…, 1998, p. 75, que refere, a este propósito, o exemplo do apoio dado pela indústria norte-americana fornecedora de serviços de electricidade à adopção de um imposto sobre os óxidos de enxofre (SO_2) quando se apercebeu da forte probabilidade de o 1990 Clean Air Act vir a ser aprovado.

([54]) ROBERT GARNER, *Environmental Politics*, 2000, p. 186.

([55]) R. STEWART, *Controlling Environmental Risks Through Economic Incentives*, Columbia Journal of Environmental Law, Vol. 13, 1988, pp. 153 e ss., p. 162.

([56]) Ver, neste sentido, ainda que relativizando o peso do argumento, R. STEWART, *Controlling Environmental*…, 1988, p. 162.

([57]) O domínio crescente de conhecimentos económicos por parte de uma classe política cada vez mais profissionalizada pode apagar esta tendência, ao mesmo tempo que reduz os seus custos de aprendizagem relativamente aos mecanismos de incentivo utilizáveis na promoção ambiental. Ver, a respeito dos efeitos da melhor compreensão dos fenó-

As medidas de natureza administrativa parecem ser as que melhor respondem à percepção pública de que a poluição é má e deve ser proibida ([59]) ([60]). Do ponto de vista moral, a simples interdição da conduta danosa apresenta-se como sendo a solução correcta. Por outro lado, dessa forma, "promete-se" à comunidade que está a ser levada a cabo uma acção efectiva no sentido de prevenir o mal ([61]). Esta "política sim-

---

menos económicos sobre os custos de aprendizagem dos políticos, R. HAHN e R. STAVINS, *Incentive-based Environmental Regulation: A New Era from an Old Idea*, Ecology Law Quarterly, Vol. 18, 1991, pp. 1 e ss., pp. 31 e 36.

([58]) Note-se que uma sondagem realizada entre congressistas norte-americanos revelou que as suas preferências por mecanismos de incentivo ou por medidas de imposição se fundavam, maioritariamente, nas suas convicções ideológicas e na sua crença no mercado, e não num conhecimento real do modo como cada um dos sistemas funciona ou das variáveis do problema — KEOHANE, REVESZ e STAVINS, *The Choice of Regulatory*…, 1998, pp. 358-359, e S. KELMAN, "Economic Incentives and Environmental Policy: Politics, Ideology, and Philosophy", in Thomas C. Schelling (ed.), *Incentives for Environmental Protection*, Cambridge, Massachusetts, 1983, pp. 291 e ss., 1983, pp. 291-293, o qual afirma que a ignorância que a maior parte dos agentes produtivos também demonstra em relação ao funcionamento dos mecanismos de incentivo leva a crer que as suas posições se fundem na mesma ordem de razões, nomeadamente, no desejo de reduzir a intervenção estatal na economia ao mínimo possível.

([59]) Ver, entre outros, F. GONZÁLEZ FAJARDO, *Estrategias Reguladoras de Politica Ambiental: Controles Directos Versus Impuestos*, Hacienda Pública Española, N. 104, 1987, pp. 163 e ss., p. 163.

([60]) A preferência por medidas impositivas face a instrumentos económicos por este motivo seria, *in extremis*, uma tese cujas raízes se poderiam encontrar, em parte, no mesmo raciocínio em que se fundam as opiniões que defendem que a tributação de actividades ilícitas como que as protege e torna lícitas: o facto de a ordem jurídica reconhecer como existentes determinadas realidades, que a moral, ou mesmo a lei, reprova, conferindo-lhes outros efeitos jurídicos que não os de carácter sancionatório, equivale a estender-lhes o seu manto de protecção. O que não só seria, de um ponto de vista ético, inadmissível que acontecesse relativamente à degradação ambiental, como também implicaria a criação de um conflito no interior da ordem jurídica, que, por um lado, estabeleceria punições para quem provocasse essa degradação e, por outro, a legitimaria. Assim se justificando o recurso exclusivo a instrumentos jurídicos de índole sancionatória, mesmo que se demonstrasse que outros podiam também ter um efeito positivo sobre a defesa do equilíbrio ecológico. Ora, este entendimento só fará sentido quando as normas jurídicas em causa forem normas de conduta (N. SÁ GOMES, *Notas sobre o Problema da Legitimidade e Natureza da Tributação das Actividades Ilícitas e dos Impostos Proibitivos, Sancionatórios e Confiscatórios*, Separata de Estudos — Comemorações do XX Aniversário do Centro de Estudos Fiscais, Vol. II, Lisboa, 1983, p. 25), e já não quando tal não se verificar, como acontece, por exemplo, no caso da lei fiscal.

([61]) Sobre a perspectiva segundo a qual o público não-informado olha a adopção de medidas impositivas, leia-se, entre outros, B. YANDLE, *Public Choice at the Intersection of Environmental Law and Economics*, European Journal of Law and Economics, Vol. 8, N. 1, July 1999, pp. 5 e ss., pp. 17-18.

bólica" ([62]) permite gerar dividendos significativos em termos de apoio popular, pois, ao mesmo tempo que dá uma aparência de eficácia, abre caminhos escondidos para a criação de regimes excepcionais de que o público não se apercebe facilmente. Além de que medidas rigorosas podem ser perfeitamente contornadas através de uma fiscalização muito lassa do seu cumprimento.

Uma outra razão para a referida preferência poderá traduzir-se no facto de os programas legislativos, pelo menos numa primeira fase, serem fáceis de desenhar, implementar e impor. Estes mecanismos fundam-se, principalmente, no controlo da qualidade e do montante de emissões produzidas por determinada espécie de processo industrial ou de produto.

Por outro lado, os decisores políticos tendem a preocupar-se mais com a distribuição geográfica dos custos e benefícios do que com a comparação dos valores totais destas grandezas ([63]). E, apesar de a visibilidade do problema poder contribuir para a sua resolução, e para uma via mais transparente e responsável de resolução, além de que, como por qualquer outra política, é normal que também pela política ambiental se tenha que pagar uma factura, o facto de os perdedores serem capazes de uma maior consciência do seu estatuto do que os ganhadores cria uma distorção a favor do *status quo* ([64]). Note-se, ainda, que a capacidade de intervenção e manipulação dos membros da classe política está muito mais salvaguardada no caso de se aplicarem medidas impositivas do que no de se usarem mecanismos de incentivo, que atribuem a grande quota de poder ao mercado e dificultam a protecção encapotada de determinados grupos ([65]). O que justifica que os decisores públicos tenham uma maior apetência por uma atribuição inicial de "direitos a poluir" que seja realizada com base no historial de emissões a um sistema baseado no leilão desses títulos. Pois, a primeira técnica permite um maior controlo sobre os efeitos distributivos resultantes da política adoptada do que a segunda.

Se se optar, no entanto, por uma abordagem que subdivide o processo de escolha do instrumento a utilizar em sede de política ecológica em duas fases: a da concreta determinação do instrumento a usar e a da elei-

---

([62]) Expressão utilizada por KEOHANE, REVESZ e STAVINS, *The Choice of Regulatory…*, 1998, p. 360.

([63]) STAVINS, *What Can We Learn…*, 1998, p. 74.

([64]) KEOHANE, REVESZ e STAVINS, *The Choice of Regulatory…*, 1998, pp. 360-361.

([65]) R. HAHN e R. NOLL, *Environmental Markets in the Year 2000*, Journal of Risk and Uncertainty, Vol. 3, 1990, pp. 351 e ss., p. 362.

ção do destino da receita obtida quando o instrumento escolhido tem natureza financeira, como faz Dijkstra, pode concluir-se que quando se inicia a discussão pelo segundo momento a probabilidade de ser adoptado um instrumento de mercado aumenta em relação ao caso em que a evolução do processo é inversa. O que se explica pelo facto de a certeza, controlabilidade, intensidade e modo de distribuição (dispersão/concentração — Olson, 1965, Teoria Económica da Regulamentação) dos ganhos e custos resultantes da aplicação de cada instrumento serem determinantes para a sua aceitação ([66]). E quando o processo decisório segue a referida ordem, os instrumentos económicos pontuam melhor do que o normal nos mencionados aspectos.

d) Os sindicatos

Os sindicatos, por sua vez, no intuito de proteger os postos de trabalho dos seus associados, serão também mais propensos a favorecer os mecanismos de natureza administrativa ([67]). Porquanto, estes tendem a não colocar em causa a viabilidade económica das unidades produtivas geradoras de poluição. Quer por, logo aquando da sua criação, serem adoptadas as cautelas necessárias, não se impondo encargos que se antecipam muito onerosos para os agentes económicos (ainda que, para tal, se tenha que ficar aquém do que as razões ambientais exigiriam), quer por se admitir que os seus destinatários exerçam sobre a sua implementação uma influência modeladora, através de pressões mais ou menos informais.

([66]) BOUWE R. DIJKSTRA, *The Political Economy of Environmental Policy*…, 1999, pp. 317-318.

([67]) Veja-se, por exemplo, a pressão que o sindicato dos mineiros norte-americanos (*United Mine Workers*), predominantemente representativo de trabalhadores das minas do Leste dos EUA, onde o carvão extraído é rico em sulfúreo, tem feito, desde a década de setenta, no sentido de favorecer a adopção de medidas de natureza administrativa, traduzidas na imposição de tecnologias capazes de filtrar o sulfúreo, em vez de apoiar o aumento progressivo do uso de carvão "mais limpo", extraído, predominantemente, na zona oeste do país (Wyoming e Montana), de minas que ocupam pouca mão-de-obra, a maior parte da qual não adere a estruturas sindicais. Ver, para maiores desenvolvimentos, B. ACKERMAN e W. HASSLER, "Clean Coal/Dirty Air", in Richard L. Revesz (ed.), *Foundations of Environmental Law and Policy*, Oxford, 1997, pp. 193 e ss., p. 197, STAVINS, *What Can We Learn*…, 1998, p. 73, e B. YANDLE, *Public Choice at the Intersection of Environmental Law and Economics*, European Journal of Law and Economics, Vol. 8, N. 1, July 1999, pp. 5 e ss., pp. 21-22.

e) Os consumidores

A apetência dos consumidores por instrumentos que não causem um aumento dos preços, ou que o reduzam ao mínimo possível, também parece deixar antever a sua preferência pelas medidas de comando e controlo. Apesar de se reconhecer que, nalguns países, principalmente do norte da Europa, já existe uma massa crítica, informada e dotada de níveis de rendimento elevados, disposta a pagar mais pela melhoria da qualidade ambiental, essa não representa, ainda, o pensamento dominante em todos os mercados.

f) Os grupos ambientalistas

Podem também ser apontados motivos de vária ordem para a preferência dos grupos ambientalistas por instrumentos de comando e controlo. Por um lado, estes grupos — tendencialmente caracterizados como grupos ideológicos e dogmáticos ([68]) — afirmam que os custos provocados pelas emissões poluentes são tão difíceis de aferir e de contabilizar que não nos podemos contentar com instrumentos que nos forneçam garantias quanto aos encargos incorridos com o seu controlo e já não quanto ao montante em que as mesmas são geradas. Além de que o dano ambiental não pode ser calculado em termos rigorosos através de uma função matemática que exprima o dano marginal, nem é susceptível de ser perfeitamente capturado por um imposto pigouviano ([69]). Por outro lado, o maior grau de rigidez que caracteriza os mecanismos económicos face aos de natureza administrativa, no que respeita à sua menor capacidade de dar uma resposta célere à alteração das circunstâncias quando comparados com estes últimos ([70]), bem como a sua inflexibilidade para resolver problemas localizados de

---

([68]) MICHAEL LYONS, *Political Self-Interest and U.S. Environmental Policy*, 1999, p. 279.

([69]) KEOHANE, REVESZ e STAVINS, *The Choice of Regulatory*…, 1998, pp. 354-355.

([70]) Pense-se, *v. g.,* na resistência política que um aumento da carga fiscal sempre gera e do síndroma pré-eleitoral de corte (ou, pelo menos, de promessa de corte) dos impostos, que tornam muito difícil a prática de ajustamentos no nível de tributação ambiental inicialmente estabelecido, ainda que se obtenham novos dados sobre a reacção dos sujeitos económicos aos valores observados ou sobre o estado de degradação do ambiente. Contudo, o perigo inverso também existe. Isto é, o risco (que, até hoje, tem sido mais uma realidade do que uma hipótese) de se tratar este tipo de impostos como uma mera fonte de receitas, tendo, por isso, o Estado um interesse na manutenção das emissões poluentes.

poluição, causa algum receio aos defensores oficiais do ambiente ([71]). Estes, a princípio ([72]), temeram, ainda, que o recurso àqueles instrumentos provocasse uma redução do valor que o público em geral coloca na qualidade do ambiente ([73]), reduzindo a ambição do legislador em a prosseguir ([74]), ou que fosse entendido como a outorga de uma autorização para poluir mediante o pagamento de um preço ([75]), não produzindo qualquer efeito dissuasor.

A regulamentação directa expressa os objectivos ambientais em termos físicos, enquanto os tributos ambientais assumem uma dimensão monetária. Por isso, quando a via utilizada pela política ambiental é a intervenção não mediada pelo mercado, a visibilidade dos benefícios auferidos contrasta com a descrição que envolve as repercussões económicas da acção adoptada ([76]). Ao contrário do que se observa quando se recorre ao uso de mecanismos de mercado para promover o equilíbrio ecológico. Uma vez que o impacto distributivo e económico dos gravames ecológicos será determinado na arena política — altamente visível — e o da regulamentação directa sê-lo-á no palco administrativo — bem mais discreto ([77]). O que justificaria a seguinte leitura: a intervenção administrativa confere primazia à preocupação ambiental e coloca a dimensão económica do problema numa posição subalterna, ao contrário do que opera a adopção de instrumentos de mercado; pelo que o julgamento moral inerente à primeira via

---

([71]) Note-se que estes receios são, essencialmente, dirigidos, entre os mecanismos económicos, aos instrumentos fiscais.

([72]) Esta visão do problema parece ter tendência a desaparecer, contudo, ainda é uma realidade. Ver M. SANDEL, *It's Immoral to Buy the Right to Pollute*, New York Times, December 15, 1997, p. A29.

([73]) Sobre a pressão redutora do valor de uma utilidade fora do mercado que a atribuição à mesma de um preço pode gerar, ver S. KELMAN, "Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique", in Richard L. Revesz (ed.), *Foundations of Environmental Law and Policy*, Oxford, 1997, pp. 93 e ss., pp. 95-98.

([74]) Leia-se S. G "Economic Incentives and Environmental Policy: Politics, Ideology, and Philosophy", in Thomas C. Schelling (ed.), *Incentives for Environmental Protection*, Cambridge, Massachusetts, 1983, pp. 291 e ss., pp. 292 e 326, que justifica tal possibilidade com o facto de esta espécie de instrumentos tornar os agentes económicos mais conscientes dos custos de eliminação da poluição.

([75]) Ver, para maiores desenvolvimentos, HAHN e STAVINS, *Incentive-based Environmental*…, 1991, p. 37.

([76]) BOUWE R. DIJKSTRA, *The Political Economy of Environmental Policy*…, 1999, pp. 16-17.

([77]) *Idem*, p. 17.

de actuação reforça a ética ambiental, promovendo a consciência ambiental e o respeito voluntário pelo *continuum naturale*, enquanto a atitude amoral característica da segunda a enfraquece. Pois, a introdução do mercado na política ambiental implica um aumento do domínio do interesse próprio à custa de uma redução do âmbito regulado pelo altruísmo ([78]).

Este modo de representar o problema apresenta-se, no entanto, como susceptível de críticas quando se atenta no facto de ser, sim, a opção alternativa ao uso de instrumentos de incentivo, o emprego de medidas de natureza administrativa, aquela que confere tal espécie de permissão ([79]). Uma vez que as emissões poluentes geradas até ao limite autorizado são livres de custos para o sujeito que as produz. O que já não acontece no caso de serem aplicados mecanismos económicos, os quais fixam um preço a cada unidade de poluição, isto é, ao uso de valiosos recursos comuns ([80]). Além de que o efeito dissuasor estará presente, e de uma forma até mais intensa, nesta hipótese, por a melhoria da qualidade ambiental representar, neste cenário, uma potencial realização de ganhos, ao contrário do que se verifica com as meras restrições quantitativas ([81]). E em ambos os casos, quer os agentes económicos fiquem obrigados à realização de um pagamento pelas emissões residuais que produzam quer tal não aconteça, será imposta, de forma directa ou indirecta, uma restrição à sua actividade poluente.

Outra obstrução de natureza moral levantada ao uso desta via de tratamento do problema residiu no temor de que os ricos viessem a "comprar"

([78]) *Ibidem*.

([79]) Consulte-se, entre outros, UFFICIO DEL CONSIGLIERE ECONOMICO DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE, *L´Introduzione di Tasse Ambientali e il suo Significato*, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, Anno XLVIII, Vol. 48, Parte I, 1989, pp. 612 e ss., p. 615.

([80]) "A nossa reforma do mercado enfrentará a oposição dos agentes económicos, que (apesar da sua retórica a favor do mercado) irão, previsivelmente, resistir à possibilidade de ter que comprar direitos para poluir depois de tantos anos a fazê-lo gratuitamente. No entanto, a liderança reformadora ganharia um enorme apoio popular se decretasse no seu programa que o ar e a água (…) pertencem a todos e que deve ser cobrado aos poluidores em troca da sua utilização. (…) Acreditamos que se as empresas têm que pagar por outras matérias-primas que utilizam no seu processo produtivo, elas devem também ser obrigadas a fazê-lo pelo ar e pela água que deterioram" — B. ACKERMAN e R. STEWART, *Reforming Environmental…*, 1988, p. 181.

([81]) "O importante é que o pagamento de um montante extra efectivamente reduz os direitos de que os contaminadores disfrutam num sistema regulador" — PAULA LOPES, *Direito Fiscal do Ambiente*, Curso de Pós-Graduação promovido pelo CEDOUA e a Faculdade de Direito de Coimbra no ano de 1998/1999, Coimbra, 1999, aula 3.

o ambiente. Mas se numa economia de mercado como aquela em que vive o mundo ocidental a afectação dos recursos é deixada, por defeito, ao jogo da oferta e da procura, como forma de garantir a sua eficiência, porque não se há-de recorrer a essa mesma instituição quando se trata de bens ambientais? A utilização de um mecanismo de preços parece ser, de acordo com o argumento histórico, o meio mais adequado para lidar com o problema da escassez. Sem prejuízo, como é óbvio, de se utilizarem medidas de natureza diferente sempre que outros valores, como seja, por exemplo, a justiça, ditarem a inadequação/inadmissibilidade da resposta que resulte do funcionamento do mercado. Contudo, tal deve ser levado a cabo de forma transparente e assumida, e não através da inacção ([82]) ([83]).

O aperfeiçoamento dos sistemas de medição que o uso de mecanismos económicos exige tem sido também um entrave levantado à adopção generalizada destes. Contudo, uma tal melhoria é indispensável mesmo para a aplicação das medidas de natureza administrativa que são hoje utilizadas, pelo facto de o cumprimento destas estar, em grande parte, na dependência da capacidade de fiscalização que as autoridades apresentem, a qual, por sua vez, é determinada pela existência de sistemas de medição rigorosos. E o recurso a mecanismos de incentivo forneceria um ímpeto a este melhoramento, porque o mesmo possibilitaria a obtenção de receitas ([84]) ([85]).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode afirmar-se que os benefícios efectivamente auferidos com a utilização de instrumentos económicos dependem, em grande medida, da

---

([82]) R. STEWART, *Controlling Environmental…*, 1988, pp. 163-164.

([83]) Se, por exemplo, o facto de o controlo da poluição gerar desemprego for inaceitável, deve lidar-se com o problema através de programas de apoio à reconversão da indústria, e não adoptando legislação que só as empresas que entram pela primeira vez no mercado efectivamente cumprem, porque as que já lá se encontram recorrem a estratagemas dilatórios ou a regimes de excepção para não o fazerem.

([84]) R. STEWART, *Controlling Environmental…*, 1988, p. 166.

([85]) Além de que, em alguns casos, são os próprios destinatários das medidas os primeiros interessados em garantir o seu respeito. Como acontece, por exemplo, no âmbito de um sistema de licenças de emissão de substâncias poluentes, no qual os titulares dos direitos têm interesse em garantir que ninguém defrauda ou viola as regras instituídas, pois tal causaria a depreciação do valor dos títulos que cada um detém.

existência ou não de falhas do Estado ([86]) e que a eleição dos meios da política ambiental é determinada pelos benefícios e pelos custos associados a cada um deles.

O processo político de escolha dos instrumentos a utilizar na defesa do *continuum naturale* baseia-se, contudo, também noutros critérios que não o da mera análise custo-benefício, divergindo, por isso, frequentemente, o resultado obtido no mundo real daquele que seria o previsto segundo os modelos de economia ambiental. E esta discrepância observa-se quer a nível da intensidade e direcção dos estímulos gerados pelo instrumentário utilizado quer no que respeita à identidade dos destinatários do mesmo ([87]). Nem os meios de promoção ambiental utilizados na realidade coincidem com os idealmente propostos, nem o mercado onde os mesmos funcionam é livre de falhas.

A escolha dos meios de prossecução da política ambiental parece, então, ser determinada pelas características do problema, os interesses conflituantes a serem regulados (quer interesses inerentes ao problema quer interesses afectados pelo modo de tratamento deste) e a multiplicidade de sujeitos envolvidos, os quais são titulares de motivos diversos e tendem a definir as suas estratégias de actuação de acordo com os resultados de um processo de aprendizagem ([88]). Na escolha dos instrumentos de política ambiental será, assim, talvez menos determinante a sua aptidão para minimizar os custos de transacção inerentes ao processo de tomada de decisão ou para maximizar a eficiência em fase de implementação das opções realizadas do que a sua conformidade com determinados interesses políticos e exigências institucionais ([89]).

Os sujeitos tentarão fazer prevalecer os seus interesses quer delimitando a arena onde as decisões serão tomadas quer exigindo participar no processo

---

([86]) AGGIE PAULUS, *The Feasibility of Ecological Taxation*, Antwerpen, 1995, p. 26.

([87]) HANS BRESSERS e DAVE HUITEMA, "What the doctor should know: politicians are special patients. The impact of the policy-making process on the design of economic instruments", 2000, p. 83.

([88]) HANS BRESSERS e DAVE HUITEMA, "What the doctor should know: politicians are special patients. The impact of the policy-making process on the design of economic instruments", 2000, p. 84.

([89]) MARTIN ENEVOLDSEN e STEFAN BRENDSTRUP, "Considering feasibility and efficiency: the Danish mix of CO_2 taxes and agreements", in Mikael Skou Andersen e Rolf-Ulrich Sprenger, *Market-based Instruments for Environmental Management*, Cheltenham: Edward Elgar, 2000, pp. 148 e ss., p. 151.

de tomada de decisão. Os grupos mais influentes serão, assim, obrigados a suportar um custo marginal de controlo da poluição inferior ao dos demais. Enquanto, em sede de uma política ambiental eficiente, todos os sujeitos enfrentariam o mesmo custo marginal.

Apesar de os elementos referidos parecerem favorecer o *status quo*, talvez seja possível antever uma nova dinâmica a favor dos instrumentos económicos, especialmente em áreas que ainda estão por regular ([90]), como seja, por exemplo, a das mudanças globais do clima. Esta nova abordagem fundar-se-á no aumento dos conhecimentos económicos e da familiaridade com os instrumentos de incentivo, na liderança de algumas organizações internacionais, como é o caso da Greenpeace, que buscam não só a melhoria da qualidade ambiental, mas também o protagonismo, na necessidade de colocar um travão ao crescimento incessante dos custos de controlo da poluição ([91]) e numa maior predisponibilidade demonstrada pela classe política para recorrer ao mercado na busca da solução para os problemas sociais ([92]).

Esta predisponibilidade é também, em parte, explicada por o desenvolvimento dos mecanismos económicos se fazer em troca da redução da necessidade de um sistema rígido de normas. Porquanto, o mesmo fornece o brilho de um movimento no sentido da desregulamentação. O que é altamente popular no actual cenário político. Note-se que a privatização dos grandes fornecedores de energia ([93]) e de água ([94]) traz consigo um

---

([90]) Ver, neste sentido, HAHN e STAVINS, *Incentive-based Environmental*…, 1991, p. 42, e KEOHANE, REVESZ e STAVINS, *The Choice of Regulatory*…, 1998, p. 365.

([91]) A U.S. Environmental Protection Agency calculou, em 1990, que, nos EUA, os custos de controlo da poluição triplicaram em termos reais entre 1972 e 1990. Ver, neste sentido, STAVINS, *What Can We Learn*…, 1998, pp. 76-77.

([92]) KEOHANE, REVESZ e STAVINS, *The Choice of Regulatory*…, 1998, p. 365.

([93]) Note-se que o sector da energia (abrangendo não apenas o sector de produção de electricidade, mas o que respeita ao uso global das fontes energéticas) é o principal responsável pelas emissões gasosas mais frequentemente apontadas como causadoras do denominado "efeito estufa" — ISABEL CABRITA, *O Equilíbrio Energia/Ambiente*, Cadernos de Economia, Ano X, N. 39.º, Abril/Junho 1997, pp. 37 e ss., p. 38. A passagem deste sector para a iniciativa privada é susceptível de lhe conferir a flexibilidade necessária para uma mudança de abordagem. A causa da defesa ambiental teria a ganhar com a sua transformação de fornecedor de um bem (a electricidade) em prestador de um serviço (propiciador das utilidades que resultam do consumo de energia), pelo seu envolvimento directo na implementação de uma estratégia de eficiência energética. Pois, esta optimização do con-

novo manancial de oportunidades para uma gestão ambiental mais e melhor direccionada no sentido da protecção do equilíbrio ecológico. Pois, os recursos naturais não vão poder continuar a dar resposta à crescente procura se não se operar uma mudança radical no sistema de cobrança, que, actualmente, não reflecte os verdadeiros custos, e se não for aplicada a regra da precaução.

Por outro lado, os instrumentos de incentivo tornam-se gradualmente mais atractivos, por a "indústria ambiental" (95) estar mais sensibilizada para eles, por o envelope legislativo se lhes vir oferecendo mais propício (96),

---

sumo, que tem duas componentes: a adopção de medidas de poupança energética e a obtenção de energia em termos aceitáveis segundo uma análise custo/benefício, não pode ser uma tarefa exclusivamente a cargo do utilizador. Ver, para maiores desenvolvimentos, IBRAHIM GULYURTLU, *Utilização Racional de Energia em Portugal*, Cadernos de Economia, Ano X, N. 39.º, Abril/Junho 1997, pp. 43 e ss., pp. 44-45.

(94) Sobre o mau aproveitamento, no Reino Unido, da oportunidade que a privatização do fornecimento de água representa para a defesa do ambiente, ver DIETER HELM e NAJMA RAJAH, *Water Regulation: The Periodic Review,* Fiscal Studies, Vol. 15, N. 2, 1994, pp. 74 e ss., 1994, p. 90, que o explicam através de uma descoordenação funcional entre as autoridades dotadas de competência na área da defesa ambiental e as que detêm responsabilidades no domínio da regulamentação económica, e IAN BYATT, *Water Regulation: The Periodic Review — A Response,* Fiscal Studies, Vol. 15, N. 2, 1994, pp. 95 e ss., p. 96, que o justifica pela limitação legal dos factores que podem servir de base ao reajustamento dos preços cobrados ao utilizador, entre os quais não se encontra a eficiência.

(95) Por "indústria ambiental" quer-se significar todo o sector económico que se dedica ao desenvolvimento, à produção e à comercialização de processos, tecnologias e produtos cuja utilidade imediata, ainda que não única, é a defesa do ambiente. Note-se que este mercado potencial é actualmente avaliado em cerca de 200 milhões de dólares americanos e prevê-se que tenha um crescimento anual de 5,5 por cento — ISABEL CABRITA, *O Equilíbrio Energia/Ambiente*, 1997, p. 41. Ver, para maiores desenvolvimentos sobre a caracterização e perspectivas de evolução desta indústria, OCDE, *The OECD Environment Industry: Situation, Prospects and Government Policies*, OCDE/GD(92)1, pp. 5-20, onde se pode ler (p. 20) que, a nível mundial, se estimavam em 1,7 milhões os trabalhadores que, em 1992, eram ocupados por esta indústria.

(96) Veja-se, além do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente (JOCE n.º C 72 de 10 de Março de 1994, pp. 3-9), o exemplo do GATT, uma zona tradicionalmente hostil à aceitação de regimes de apoio estatal. No GATT de 1994 integra-se o Acordo sobre as Subvenções e as Medidas de Compensação, cujo artigo 8º admite os auxílios que, apesar de específicos, sejam concedidos a favor da adaptação das empresas às novas exigências ambientais. Por outro lado, o TJC, fundando a sua apreciação sobre a admissibilidade ou não de medidas ambientais restritivas na "regra da razão", reconheceu pela primeira vez em 1985 a protecção ambiental como uma exigência imperativa que pode justificar limitações ao princípio da livre circulação de mercadorias — acórdão do TJC de 7 de Fevereiro de 1985, processo 240/83, caso "A.D.B.H.U.",

por os grupos representativos dos interesses de protecção ambiental serem cada vez mais interventores e agressivos e por o consumidor, progressivamente, se ir consciencializando da sua responsabilidade num desenvolvimento sustentável.

Num tempo em que os meios tradicionais de captação de recursos se encontram esgotados, a crise financeira do Estado, que decorre da expansão das suas tarefas, traz inerente a necessidade de descobrir novas fontes de financiamento. O que torna os mecanismos propiciadores de receitas, como sejam, por exemplo, os impostos ambientais, extremamente apetecíveis. Os governantes começam a ver neste tipo de instrumentos a solução para parte dos seus problemas. Pois, se a promoção da sustentabilidade integra hoje, em todo o mundo ocidental, o conjunto de funções atribuídas aos entes públicos e uma das principais inquietudes do tempo presente e do que está para vir, a adopção de uma estratégia eficaz susceptível de se auto-financiar seria *ouro sobre azul*.

---

in Recueil, 1985, Vol. 2, pp. 531-552, p. 552. Orientação esta que foi mais tarde confirmada no acórdão do TJC de 20 de Setembro de 1988, processo 302/86, caso "Comissão contra Dinamarca", *in* Colectânea, 1988, Vol. 8, pp. 4607-4633, p. 4630. Neste último caso estava em causa uma restrição ao comércio estabelecida com o objectivo de permitir o funcionamento mais eficaz de um sistema de consignação de embalagens.