

DIREITO DE PROPRIEDADE NO MEIO AMBIENTE E AS FALHAS DE MERCADO¹

Ingrid Cardoso Caldas²

Resumo

Este artigo faz uma abordagem sobre o direito de propriedade no meio ambiente e as falhas de mercado. O assunto é abordado com base em revisões bibliográficas pertinente ao tema, segundo o qual se estabelece o conceito de falhas de mercado, economia do meio ambiente e direito de propriedade. Verifica-se a relação existente entre as falhas de mercado no meio ambiente provenientes da ausência de direitos de propriedades.

Palavras-chaves: Meio ambiente, mercado, direitos de propriedade.

Abstract

This article approaches the property rights in the environment and the failures of the market. The discussion is based upon relevant literature review of the theme, which establishes the concept of failures of the market, the environmental economy and property rights. It aims at the relationship between the failures of the market in the environment caused by the absence of properties rights.

Key words: Environment, market, property rights.

¹ Este artigo é parte integrante da avaliação da disciplina Economia do Setor Público do Mestrado Interinstitucional Profissionalizante em Economia – MINTER PPGE-UFRGS/UFRR. Disciplina ministrada pelo professor Doutor Stefano Florissi.

² Economista, especialista em Desenvolvimento Regional Sustentável e Políticas Públicas e mestranda do MINTER PPGE-UFRGS/UFRR.

1 – Introdução

A forma insustentável do uso dos recursos ambientais vem sendo discutida em debates mundiais sobre meio ambiente. A postura predominantemente econômica e produtiva em relação aos recursos naturais tem sido apontada como a causa principal do padrão insustentável de exploração, que tem colocado em risco a manutenção física não só desses recursos, mas também dos múltiplos bens e serviços que eles fornecem.

Diante desse fato, a ciência econômica, nos últimos anos, passou a analisar os graves problemas com a escassez dos recursos naturais, principalmente no último século, quando aumentou demasiadamente a demanda por estes recursos. Em uma dessas análises econômicas, verificou-se a incapacidade do mercado em resolver tal problema sozinho, necessitando, dessa forma, da intervenção governamental para minimizar as chamadas falhas de mercado.

As falhas de mercado, como as externalidades e a existência de bens públicos, não influenciaram apenas nas atividades econômicas tradicionais, mas também em setores, considerados há algum tempo atrás, secundários para a economia, como as atividades relacionadas com o meio ambiente. Como conseqüência, problemas ambientais como poluição da água e do ar, desmatamento, erosão, entre outros, tornaram-se muito mais comuns e crescentes, devido à expansão das atividades econômicas.

Neste contexto, a clara definição dos direitos de propriedade é de extrema importância para a eficiência das políticas públicas, principalmente as relacionadas ao meio ambiente. Para analisar a relação dos direitos de propriedade com o meio ambiente, tendo como foco os aspectos econômicos, se faz necessário a análise das falhas de mercado existentes no cenário ambiental.

No presente artigo será discutido as falhas de mercado e a relação que se tem com o meio ambiente, definindo termos como economia ambiental, bens públicos e externalidades. Posteriormente, será analisado o conceito de direito de propriedade e, por fim, será abordado as dificuldades enfrentadas para definição dos direitos de propriedades dos recursos naturais e as conseqüências que a ausência desses direitos proporcionam ao meio ambiente e o bem-estar da sociedade.

2 – Falhas de Mercado e a relação com o meio ambiente

O sistema tradicional de economia de mercado considera que os recursos serão utilizados eficientemente quando os consumidores revelarem suas preferências e os produtores tentarem maximizar seus lucros, produzindo os bens que os consumidores estão dispostos a adquirir. Portanto, sob certas condições, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos “ótima” no sentido de Pareto ³.

Porém, a realidade é outra. No mundo real, ocorrem, em diversas circunstâncias, as “falhas de mercado”, que impedem que ocorra uma situação de ótimo de Pareto. Fatores como a existência de bens públicos, a incidência de concorrência imperfeita (oligopólios e monopólios), o surgimento de externalidades (poluição do ar ou da água), as falhas de informação e, crises econômicas, fazem com que o mercado não atinja o máximo de eficiência, embora alguns resultados positivos sejam atingidos.

Tornou-se evidente que o mercado não conseguiria resolver todos os problemas econômicos, principalmente a partir da Revolução Industrial, quando novas tecnologias foram introduzidas no processo produtivo. No final dos anos 60 (século XX), a crítica ambientalista ao padrão de desenvolvimento sócio-econômico, que até então mantinha sua preocupação voltada somente para o lado econômico adquiriu dimensão social e política de expressão crescente, formando-se, assim, a temática que passou a ser denominada questão ambiental.

Diante desses fatos, a economia ambiental foi ganhando maior destaque à medida que a teoria econômica e a ambiental passaram a ser analisadas conjuntamente, chegando a um ponto em que o desenvolvimento sustentável só poderá ser alcançado quando houvesse um equilíbrio nas duas teorias.

Segundo as teorias da economia ambiental, os recursos naturais geram custos e benefícios que não são captados no sistema de mercado, embora tenham valor econômico, o qual é atribuído preços inadequados. Assim, o custo ou o benefício privado deste recurso não reflete o seu custo ou benefício econômico (ou social).

A economia ambiental analisa os problemas ambientais a partir do pressuposto de que a porção do meio ambiente que pode ser utilizada nos processos de produção e desenvolvimento da sociedade industrial é limitada, independentemente da eficiência tecnológica para sua apropriação. O esgotamento dos recursos naturais, responsável pela assim chamada crise do meio ambiente, é identificado em duas clássicas tomadas: pelo crescente consumo dos recursos naturais (minério, água, ar, solo, matéria-prima) e dos bens livres, e pelos efeitos negativos imprevistos das transações humanas.

³ Um ponto (ou situação) de ótimo de Pareto se caracteriza pelo fato de que ninguém pode melhorar sua situação sem causar prejuízo a outros.

A degradação ambiental ocorre – segundo a teoria econômica, por meio da economia ambiental – pelo fato de que existem “falhas de mercado”, ou seja, situações em que os mercados não são suficientes para produzir a eficiência econômica.

Dessa forma, a economia ambiental procura equilibrar as necessidades do mercado com as do meio ambiente, com o intuito de se equacionar o problema da escassez dos recursos naturais e da melhoria da qualidade de vida e bem-estar, mantendo o processo produtivo. A preocupação central é a internalização das externalidades ambientais, tendo como objetivo o uso racional dos recursos naturais.

2.1 – Bens Públicos

A teoria econômica afirma que os mercados podem produzir eficientemente todos os bens e serviços que os agentes econômicos desejam ou dos quais necessitem, com exceção daqueles conhecidos como bens públicos.

Segundo Giambiagi e Além (2000, p.) caracterizam bens públicos como os bens cujo consumo ou uso é indivisível ou não-rival, ou seja, todos se beneficiam da produção desses bens mesmo que, eventualmente, alguns utilizem mais do que os outros.

Como a utilização de bens públicos não pode ser individualizada, a questão que se coloca é como dividir, de forma justa, os custos dessa produção entre a sociedade. Se os indivíduos da sociedade fossem chamados para pagar por esses bens, naturalmente, tentariam a diminuir o seu verdadeiro valor a fim de reduzir seus custos.

Além do princípio da indivisibilidade, os bens públicos também se caracterizam pelo princípio da não exclusão, do qual torna ineficiente a solução de mercado, impedindo a produção da quantidade adequada de bens públicos demandados pela sociedade. Segundo Giambiagi e Além (2000, p. 25):

“O comércio não pode ocorrer sem que haja o direito de propriedade que depende da aplicação do princípio de exclusão. Sem este, o sistema de mercado não pode funcionar de forma adequada, já que os consumidores não farão lances que revelem sua preferência à medida que podem, como “caronas”, usufruir dos mesmos benefícios”.

Dessa forma, a responsabilidade pela oferta desses bens recai sobre o governo, que financia a produção desses bens por meio de cobrança compulsória de impostos.

A existência de bens públicos, juntamente com as externalidades são as principais falhas de mercado quando se trata da relação homem-meio ambiente. Mas qual a relação das

falhas de mercado com o meio ambiente? As falhas de mercado ocorrem pelo fato de que o meio ambiente se comporta como um bem público cujos direitos de propriedade não estão completamente definidos e assegurados. É um bem público, porém possuindo utilização privada.

Podemos afirmar que os recursos ambientais, em geral, são bens públicos (ar, água, florestas, biodiversidade, recursos pesqueiros etc.), e esses bens, como visto anteriormente, fornecem serviços dos quais os indivíduos derivam utilidade, afetando o bem-estar de outros indivíduos enquanto esse bem é utilizado privadamente.

Dessa forma, como esses bens são públicos e por isso não são comercializados nos mercados, essa ação de alguns indivíduos, que afeta o nível de bem-estar de outros, não é acompanhada de uma compensação financeira. Esta ação chama-se externalidade.

2.2 - Externalidades

O conceito de externalidade é muito bem definido por Mankiw (2007, p. 204) quando afirma que estas surgem à medida que um agente econômico se dedica a uma ação que provoca impacto no bem-estar de um terceiro que não participa da ação, sem pagar ou receber nenhuma compensação por esse impacto. Se o impacto sobre o terceiro é adverso, é chamado externalidade negativa, se é benéfico, é chamado de externalidade positiva.

Quando as externalidades encontram-se presentes, o preço de uma mercadoria não reflete necessariamente o seu valor social. Conseqüentemente, as empresas poderão vir a produzir quantidades excessivas ou insuficientes, de tal forma que o resultado seja ineficiência do mercado.

As externalidades ambientais (ar, água, terra etc.) são expressas por meio de procedimentos qualitativos ou por custos evitados com recursos naturais, quando se tem um menor impacto de degradação, de forma desnecessária, ao meio ambiente. Assim, o ar que se respira é um exemplo. Quanto menor o nível de poluição, menor será o trabalho necessário para produzi-lo com as características aceitáveis à vida, já que é elemento indispensável à sobrevivência humana.

Contudo, são as externalidades negativas que mais agredem o meio ambiente, como a utilização de materiais radioativos, o despejo de lixo em locais impróprios, a poluição do ar, da água, dos rios, entre outros.

Para exemplificar, suponha uma empresa produtora de plástico da qual despeje resíduos no rio. Esta atitude afeta a saúde da população que utiliza essa água. Segundo

Mankiw (2007, p. 206) para cada unidade de plástico produzido, o custo social inclui os custos privados para os produtores e os custos das pessoas afetadas pela poluição.

O gráfico 01 mostra o custo social na produção de plásticos. A curva de custo social está acima da curva de oferta porque leva em consideração os custos externos impostos à sociedade. Observa-se que a quantidade ótima para a sociedade é bem menor do que a quantidade de equilíbrio produzida pelo mercado, justamente porque a população anseia pela redução da poluição do rio, representada pelo custo social.

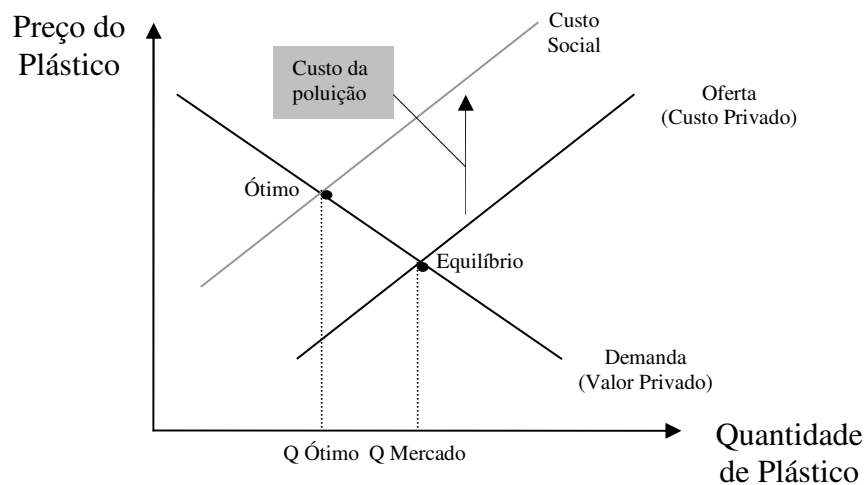


Gráfico 01 – Produção ótima de plásticos

Enfim, considerando que o referido produto será um resíduo sólido de difícil reproveitamento (pelas desvantagens técnicas e econômicas) e que, portanto, será um fator de degradação ambiental, é de se questionar se o valor do bem colocado no mercado tem em si o valor do denominado custo social. A teoria das externalidades afirma que tanto o efeito negativo quanto o positivo não agregam ao valor do produto o custo social, por ser “impossível” de ser medido.

Externalidades são, assim, manifestações de preços ineficientes. E estas manifestações são decorrentes geralmente de direitos de propriedade não completamente definidos, como é o caso dos bens públicos.

3 – Direitos de Propriedade

Atualmente, a grande discussão sobre o meio ambiente está na questão dos direitos de propriedades, ou seja, a indefinição sobre a forma como se utiliza os recursos naturais ainda é

o grande problema a ser enfrentado pelos agentes econômicos para reparar danos gerados pela degradação ambiental.

Segundo Schmitdt *apud* Mueller (2007, p. 293), conceitua-se direito de propriedade como um conjunto de relações ordenadas entre as pessoas, que definem suas oportunidades, sua exposição às ações de outros, seus privilégios e suas responsabilidades.

Já Fontenelle (2001/2002), conceitua direito de propriedade como a prevalência do interesse coletivo sobre o individual, com a participação dos indivíduos nos processos decisórios e a disseminação de informação entre todos, visando a implementação do processo de democratização.

A definição dos direitos de propriedade é essencial para que um agente econômico utilize adequadamente os recursos do meio ambiente, já que sempre vai provocar efeitos sobre outros agentes, sejam eles positivos ou negativos. A definição dos direitos de propriedades também interfere no perfeito funcionamento do sistema de preços e, conseqüentemente, na valorização dos bens.

Os direitos de propriedade privada atribuem aos indivíduos ou as organizações o direito de controlar o acesso a certos recursos ou ativos, incluindo o direito de cobrar por seu uso. Dessa forma, os agentes econômicos seriam induzidos a limitar a utilização dos recursos naturais, principalmente quando houvesse graves conseqüências com a utilização desses recursos, como é o caso da poluição.

Porém, tanto na teoria quanto na prática, há grande dificuldade em atribuir o conceito de direito de propriedade nos recursos do meio ambiente, o que está se tornando uma constante nas sociedades modernas e complexas. Neste caso, o mercado falha na alocação eficiente dos recursos.

Na opinião de vários economistas o problema da poluição poderia ser resolvido se todos os recursos naturais fossem de propriedade privada (individual ou coletiva), de modo que os proprietários tivessem incentivos para administrar esses recursos ambientais adequadamente.

Outra dificuldade encontrada é no estabelecimento mais nítido dos responsáveis e dos prejudicados em todo o processo. Segundo Mueller (2007, p. 294), há casos de “empresas cujos custos de produção são aumentados pela produção de outro agente econômico localizado nas imediações”, causando externalidade negativa.

Mas a realidade é bem mais complexa. Existem vários agentes poluidores, como também existem várias pessoas afetadas com os danos causados ao meio ambiente. Como conciliar e fazer funcionar um sistema de reparação a esses danos mediante a justiça é a

pergunta mais freqüente que os estudiosos da área têm se feito atualmente. Neste caso é bastante complicado, demorado e dispendioso.

É difícil estabelecer um preço justo pelo uso do recurso quando não há exclusividade de direitos de uso ou de propriedade. Os preços, se analisados nessa perspectiva, não servem para racionar o uso e gerar receitas para sua conservação, o que pode levar a um resultado exaustivo ou de completa degradação.

As sociedades dependem do governo para a proteção do meio ambiente, forçando-as a aperfeiçoarem suas políticas ambientais com o objetivo de controlar os impactos ambientais negativos provocados pela atividade econômica. Segundo Mankiw (2007, p.236), “quando a ausência de direitos de propriedade causa falha de mercado, o governo pode potencialmente resolver o problema, como no caso da venda de licença de poluição, a solução é o governo ajudar a definir direitos de propriedade e, com isso, liberar as forças de mercado”.

Em qualquer caso, o importante é que as políticas públicas sejam bem planejadas e conduzidas, o que torna eficiente a alocação de recursos e aumenta o bem-estar econômico.

No caso do Brasil, por concentrar uma extensa área de floresta das quais muitas são de domínio público e outras não tem bem definido os direitos de propriedade, torna-se imprescindível o uso de políticas ambientais mais eficazes e a utilização de técnicas capazes de amenizar os efeitos negativos causados pela degradação ambiental.

As técnicas utilizadas nos planos de manejo tem sido uma das soluções mais adequadas para o controle do uso dos recursos florestais, já que a legislação brasileira exige um vasto rol de documento para a implantação do plano de manejo, sendo um deles títulos de propriedade privada.

Contudo, as leis ambientais brasileiras exigem demasiadamente dos agentes econômicos quando se trata dos recursos ambientais, mas são relapsos quanto a fiscalização de tais exigências.

4 – Considerações Finais

Os recursos ambientais são caracterizados como bens públicos (ar, água, florestas, biodiversidade, recursos pesqueiros etc.), e esses bens fornecem serviços dos quais os indivíduos derivam utilidade, afetando o bem-estar de outros indivíduos enquanto que o consumo deste bem é realizado de forma privada. Os agentes econômicos sempre os utilizam, mesmo que, eventualmente, alguns mais do que os outros.

A caracterização dos recursos ambientais como um bem público e a sua utilização criam externalidades, sejam elas positivas ou negativas. Porém, as externalidades negativas geram graves conseqüências para o meio ambiente e para o bem-estar econômico, muitas vezes, inconscientemente.

A intervenção governamental, por meio de políticas públicas, criação de impostos ou criação de leis, é essencial para minimizar os efeitos causados pelas externalidades, principalmente as negativas.

Não são apenas as falhas de mercado existentes que impedem o setor público, principalmente o brasileiro, de resolver tais problemas, mas também pela indefinição dos direitos de propriedade, que, inevitavelmente, provocam falhas de mercado.

A sociedade depende de políticas públicas ambientais eficazes e eficientes que tenham como objetivo o controle dos impactos ambientais negativos provocados pela atividade econômica. Se houvesse direito de propriedade para os recursos naturais, os agentes econômicos agiriam de forma mais consciente antes de utilizar determinado bem ambiental, já que, provavelmente teria que pagar para usufruí-lo.

5 – Bibliografia

FONTENELLE, Miriam. *A função ambiental da propriedade e unidades de conservação*. Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano II, no. 2 e Ano III, no. 3: Campos dos Goytacazes, 2001/2002.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. 3. ed. São Paulo: Thomson, 2007.

MUELLER, Charles C. *Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

RAMOS, Francisco de Sousa. *Qualidade do meio ambiente e falhas de mercado*. Revista Análise Econômica. Ano 14, p. 39-51, mar/set 1996.

RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória*. 4ª ed. São Paulo, Atlas: 2002.

SOUZA, André Luiz Lopes. *Desenvolvimento sustentável, manejo florestal e o uso dos recursos madeireiro na Amazônia brasileira: desafios, possibilidades e limites*. Belém: NAEA, 2002.